



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Pessoas com deficiência ou incapacidades, emprego – Guia Interativo

Maria Teresa Évora dos Santos Cascalho

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor João António Salis Gomes, Professor Auxiliar
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2015



Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

Pessoas com deficiência ou incapacidades, emprego – Guia Interativo

Maria Teresa Évora dos Santos Cascalho

Trabalho de projeto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Administração Pública

Orientador:
Doutor João António Salis Gomes, Professor Auxiliar
ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

outubro, 2015

AGRADECIMENTOS

Antes da apresentação do trabalho gostaria de manifestar a minha gratidão, a todos os que de forma direta ou indireta, concorreram para a sua concretização.

Ao meu orientador - Professor Salis Gomes, que me fez acreditar em mim.

Quero agradecer aos meus filhos – Mauro, tu és o meu *guia*, - Matilde, tu és o meu caminho, obrigada pelas horas que juntas passamos na biblioteca do ISCTE. Ao meu marido - Zé, és a minha outra metade, obrigada pela tua insistência. Aos meus pais, à minha sogra, e a todos os que, pela disponibilidade, paciência e ajuda, contribuíram para que mesmo face a todos os obstáculos, conseguisse, nem sempre bem, mas pelo menos até ao fim, trilhar este percurso.

Sara, bem hajás por existires.

Sílvia, obrigada pelo carinho e pelas palavras de alento, sempre encorajadoras.

Tenho a plena consciência que poderia ter feito mais e melhor, mas o prazer que tive em todas as aprendizagens conseguidas, os professores de excelência com quem me cruzei, e todo o meu percurso de vida, minorizam o sentimento de *incapacidade*, nesta fase final. A qual não sendo reflexo de todo o crescimento nos conhecimentos adquiridos, é um desafio para o passo seguinte, e um reforço na *luta* de todos os que nasceram, ou que a vida os tornou diferentes.

“Qualquer pessoa tem direito a um nível de vida suficiente para assegurar a sua saúde, o seu bem-estar e o da sua família, incluindo alimentação, vestuário, habitação, assistência médica e serviços sociais necessários; tem direito à segurança em caso de desemprego, doença, invalidez, viuvez, velhice, e nos outros casos de perda dos seus meios de subsistência por causa de circunstâncias independentes da sua vontade”. (Declaração Universal dos Direitos Humanos)

RESUMO

A mundialização da economia tem contribuído para a existência de níveis elevados de desemprego estrutural, e para o aumento da exclusão económica e social. É neste contexto teórico que temos como principal objetivo a criação de um Guia Interativo que apoie a empregabilidade de pessoas com deficiência e/ou incapacidades.

Este projeto tem como propósito, apresentar no sector do desenvolvimento do trabalho na sociedade da informação, um guia que se pretende seja dinâmico, interativo, para implementar no Portal do Instituto do Emprego e Formação Profissional I.P. (IEFP). Deseja-se criar uma ferramenta, no âmbito da evolução do Estado e da modernização da administração pública, que permita às pessoas com deficiência e/ou incapacidades, seus familiares, ou pessoas que com eles convivem, poder de forma simplificada, aceder a informação potenciadora de acesso ao mercado de trabalho.

Este projeto encontra-se desenvolvido em três capítulos. No primeiro capítulo aborda-se a evolução do Estado e da Administração Pública. No segundo capítulo desenvolve-se a temática em análise e são apresentados alguns conceitos – pessoas com deficiência e/ou incapacidades, exclusão social-pobreza, emprego-inclusão social. No terceiro capítulo apresenta-se o Guia, sendo feita uma breve abordagem sobre a gestão dos recursos humanos na administração pública e sobre os potenciais efeitos esperados pela sua utilização. Por fim, no quarto capítulo, de modo a responder às questões principais do projeto, expõem-se as conclusões e eventuais desenvolvimentos futuros.

PALAVRAS-CHAVE

Empregabilidade; pessoas com deficiência; serviços públicos

ABSTRACT

Economic globalization has contributed to the existence of high levels of structural unemployment and increasing economic and social exclusion. It is in this theoretical context we have as main objective the creation of an Interactive Guide to support the employability of people with disability and / or disabilities.

This project aims to present the work in the development sector in the information society, a guide that is intended to be dynamic, interactive, to be implemented at the Portal of the *Institute for Employment and Professional Training I.P.* (IEFP). In the context of the evolution of the state and the modernization of public administration, it's aimed to create a tool for employability support, which would enable people with disability, their families, or people with whom they live, to access to key information on job opportunities and labour.

This project is developed in four chapters. The first chapter discusses the evolution of the State and Public Administration. The second chapter develops the theme of the project and its related concepts - people with disability, social exclusion, poverty / social inclusion-employment. The third chapter presents the Guide. It is given a brief approach to the management of human resources in public administration and on its potential effects. Finally, in the fourth chapter, in order to answer to the project aims and objectives, the conclusions and possible future developments are presented.

KEYWORDS

Employability; people with disability; public services

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SOCIALMENTE RESPONSÁVEL.....	14
1.1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO.....	15
1.2 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA LEITURA SISTÊMICA	19
1.2.1 REFORMA: DE QUE FALAMOS?	20
1.2.2 TENDÊNCIAS RECENTES NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	28
1.2.3 DIREITOS DO CIDADÃO VERSUS RESPONSABILIDADE/CIDADANIA NUM CONTEXTO HISTÓRICO	33
1.3 CONCLUSÃO.....	35
II CAPÍTULO – INTEGRAÇÃO LABORAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU INCAPACIDADES.....	39
2.1 EXCLUSÃO SOCIAL-POBREZA.....	41
2.2 INCLUSÃO SOCIAL	45
2.3 UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS	47
2.4 DIAGNÓSTICO, PLANEAMENTO, MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO: POSSIBILIDADES DE MEDIÇÃO.....	49
2.5 CONCLUSÃO	51
CAPITULO III – CONSTRUÇÃO DE GUIA INTERATIVO.....	55
3.1 O GUIA - ACESSO À INFORMAÇÃO – <i>EMPOWERMENT</i>	58
3.2 METODOLOGIA E RESULTADOS ESPERADOS	60
3.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES	64
3.4 PERSPECTIVAS FUTURAS	66
3.5 CONCLUSÃO	67
CAPITULO IV – CONCLUSÕES.....	71
BIBLIOGRAFIA.....	77

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1 - Algumas Áreas de Dinâmica Organizacional Objeto de Intervenção	22
Quadro 3. 1 - Informação Estatística Disponível	56
Quadro 3. 2 Algumas Áreas de Dinâmica Organizacional objeto de Intervenção	67

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 3. 1 - Website para o candidato.....	61
Figura 3. 2 - Website para entidades	61
Figura 3. 3 - Fases do projeto.....	62

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CAF - *Common Assessment Framework*

CNP – Centro Nacional de Pensões

CPCS - Comissão Permanente de Concertação Social

CRP – Constituição da República Portuguesa

DGAP - Direção Geral da Administração Pública

DGS – Direção Geral de Saúde

EUA - Estados Unidos da América

FMI - Fundo Monetário Internacional

GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento

GEPE - Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação

GIASE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo

IEFP – Instituto do Emprego e Formação Profissional, I.P.

ILO - *International Labour Office*

INE - Instituto Nacional de Estatística

INSA - Inquérito Nacional de Saúde

ISS - Instituto da Segurança Social, I.P.

NGP – Nova Gestão Pública

NPM – *New Public Management*

OCDE - Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT - Organização Internacional do Trabalho

OMC - Organização Mundial do Comércio

ONG - Organizações não governamentais

PAIPDI - Plano para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades

SIGAE - Sistema de Informação e de Gestão da área do Emprego

TIC – Tecnologias da Informação e Comunicação

UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

A forte competição internacional e a emergência da economia do conhecimento tendem a penalizar os indivíduos desempregados, sem qualificações, com qualificações obsoletas, ou aqueles que estão em situações de exploração laboral, em esferas desprotegidas e desregulamentadas do mercado de trabalho¹. A situação de exclusão do mercado do trabalho tende a repercutir-se em formas de exclusão² da participação da vida em sociedade e da prática de direitos de cidadania básicos. Nesta aceção, a participação na atividade económica, através do emprego, continua a ser o principal mecanismo de integração social, e o patamar de passagem para o exercício de outros direitos e deveres (económicos, políticos e sociais) inerentes à cidadania. Contudo, existem grupos mais vulneráveis e suscetíveis que outros, quer pelas suas próprias especificidades, quer pelos seus *handicaps* pessoais, quer ainda por serem portadores de práticas que os situam em posições sociais distintas, com desiguais atitudes, recursos e oportunidades.

Podemos (...) considerar como grupos sociais desfavorecidos aqueles que, devido a ocuparem os lugares mais baixos no espaço das posições sociais, são particularmente vulneráveis às situações de pobreza, tendem a ser alvo de processos de exclusão social e acumulam *handicaps* que tornam difícil o acesso de uma parte significativa dos indivíduos que os compõe à condição de cidadania plena e a sua integração no mercado de trabalho. (Capucha, 1999:24).

Uma das principais características do atual estágio de desenvolvimento económico e social português, para além da debilidade estrutural do perfil de habilitações e qualificações, é o elevado nível de assimetria social e pobreza. Muitas são as pesquisas que podem ser trazidas à

¹Nesta vertente, a Estratégia Europeia para o Emprego (EEE), lançada em 1997, na sequência da Cimeira Extraordinária sobre o Emprego do Luxemburgo, definiu os seguintes objetivos:

- preparar para a transição para uma economia do conhecimento;
- modernizar o modelo social europeu, investindo nas pessoas e combatendo a exclusão social. A componente básica do Modelo Social Europeu é a Aprendizagem ao Longo da Vida, enquanto meio de alcançar o desenvolvimento da cidadania, da coesão social e do emprego;
- promover a igualdade de oportunidades (em: <http://europa.eu.int>)

²Luis Capucha, como outros autores, adoptou o termo “desemprego de exclusão” para caracterizar as situações em que os indivíduos são condenados ao desemprego (...). A preocupação pela exclusão profissional é tanto maior quando se verifica que o acesso negado ao mercado de trabalho tende a repercutir-se em formas de exclusão da participação na vida em sociedade e da prática dos direitos de cidadania elementares” (Neves e Graça, 2000:17).

análise do tema “integração das pessoas com deficiência ou incapacidades”, da desvantagem face ao mercado de trabalho que se instaura, dos círculos de pobreza instalada, da exclusão social e da questão do acesso e exercício de direitos na sociedade moderna, seja ela urbana e industrializada ou agrícola. O que caracteriza os grupos desfavorecidos, o que faz deles um problema social, o que permite falar em exclusão social³, o que cabe à sociedade e ao Estado nesse processo, e, em particular, em que medida está relacionado com o tema *Pessoas com deficiência e/ou incapacidades - emprego*, arrogando especial atenção a questão dos grupos desfavorecidos face ao emprego nos vários níveis da vida social: emprego, qualificação, educação, cidadania, cidades, etc.. Este é um tema intrincado, o qual tem logrado ser estudado sob a égide de diferentes ciências (saúde, psicologia, sociologia, filosofia, bem como da administração entre outras), granjeando abordagens e procedimentos cónsonos, a esta realidade complexa.

Comummente as pessoas com deficiência ou incapacidades são designadas de “diferentes”, raramente advêm a ter a possibilidade de acesso ao mercado de trabalho. A aquando da saída da escola são usualmente dirigidas para uma Instituição onde desenvolvem atividades análogas às dos outros cidadãos, sendo esta a forma social e economicamente encontrada de se acharem produtivos. Conquanto nas últimas décadas, muitos países têm vindo a desenvolver medidas no sentido de conduzir a um maior reconhecimento dos direitos do homem, entre os quais os das pessoas com deficiências.

Analogamente ao sucedido noutros países da Europa e nos Estados Unidos tem-se assistido também em Portugal, a uma alteração na forma como se desencadeia o processo de inclusão educativa, social e profissional da pessoa com deficiência. Contudo, é na área da educação, que na década de 1980 começamos a assistir, no nosso país, a uma transformação crescente no que à integração escolar e educativa de alunos com problemas de aprendizagem e/ou com deficiência, diz respeito. Sendo vários os diplomas legais emanados desde então.

³Contudo, esta noção, de origem francófona, está ainda longe de gerar consensos, em particular no que respeita à sua definição (Paugam, 1996; Silver, 1994). Refletindo, na sua evolução, uma tentativa de reconceptualização da desvantagem social face às principais transformações económicas e sociais verificadas, tanto à escala do Estado-nação como à escala global, a sua delimitação enquanto conceito é, no mínimo, ambígua – também porque derivada, por vezes de modo forçado, de uma perceção difusa da própria opinião pública (e da classe política) quanto a uma realidade social que revela, aparentemente, disfuncionamentos crescentes (Paugam, 1996) e que apresenta, apesar de tudo, diferenças de substância em diferentes contextos e momentos (Silver, 1994). Uma afirmação de Julian Freund (em Xiberras, 1993, revisitado em por sua vez Silver, 1994), é, neste contexto, paradigmática, quando refere que a noção de exclusão está saturada de significados, não-significados e contra-significados; em última análise, pode fazer-se quase tudo do termo, uma vez que este traduz o ressentimento daqueles que não conseguem obter aquilo por que reclamam (tradução minha).

Porém, em termos de inclusão no mercado de trabalho, a abrangência continua a mostrar-se hermética, verificando-se que uma larga maioria das pessoas com deficiência não tem, ainda, ingresso ao mercado competitivo de trabalho. Muitas Instituições às quais é conferida a prestação de serviços na área da reabilitação profissional, focam-se sobretudo na pessoa com deficiência e não na sociedade deficientizadora, assumindo a colocação em contexto real de trabalho algo que se logra muito raramente. Não significa contudo que não tenham ocorrido mudanças, veja-se as alterações ocorridas à própria Constituição da República Portuguesa (aprovada em 1976) e das revisões ulteriores, bem como da publicação da “Lei Anti Discriminação das pessoas com deficiência” (Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto), da regulamentação de um Sistema de quotas de emprego na Administração Pública, para pessoas com deficiência (pese embora o mesmo não ter ainda sido apreendido pelo setor privado), entre outros diplomas⁴.

A mundialização da economia, e os seus efeitos na abertura de mercados em sociedades com problemas de crescimento económico e social tem contribuído, para a existência de níveis elevados e persistentes de *desemprego estrutural* e o aumento da exclusão económica e social. Surgindo o emprego como o “centro de gravidade de um sistema agregador de todas as motivações na utilização de instrumentos estratégicos apropriados” (Dias, 1997:36-37). A problemática do combate ao desemprego tornou-se a razão de ser da própria economia enquanto ciência social.

Envolver as pessoas com deficiências no mercado de trabalho, cinge entre outros aspetos, a discussão das práticas de gestão das organizações, assumindo os apoios que as organizações especializadas disponibilizam aos empregadores no âmbito da empregabilidade de pessoas com deficiências um peso muito considerável, contudo o apelo à ética e à responsabilidade social, temas com cada vez mais enfoque na atualidade, podem também ser a força motriz neste processo.

⁴Desde a Declaração de Salamanca (1994), a adoção da Classificação Internacional de Funcionalidade, Incapacidade e Saúde (CIF), introdutória do modelo biopsicossocial da deficiência e da incapacidade em 2001, a Declaração de Madrid (“Não Discriminação e Ação Positiva Resultam em Inclusão Social” - 2003), a Convenção sobre os Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência (2006, ratificado pelo Estado Português em 7/5/2009), a Estratégia Europeia para a Deficiência 2010-2020, entre outras iniciativas, o conceito de *inclusão* das pessoas com deficiência, tem norteado as políticas portuguesas relativas a esta população (Decreto-Lei n.º 211/2006; Portaria n.º 432/2006; Decreto-Lei n.º 3/2008; 281/2009; 290/2009), assim como a elaboração de Programas e Planos Estratégicos (PAIPDI 2006/8; PNAI 2008/10 ENDEF 2011/13, ...).

Com este trabalho pretende-se estudar a questão do papel do Estado e da Administração no sentido de agilizar a integração no mercado de trabalho das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, com vista à obtenção de uma “vida independente”⁵. Assumindo-se, como objetivo do presente trabalho de projeto, a construção de um *Guia Interativo*, o qual vise em simultâneo, disponibilizar informação útil para candidatos e empregadores, sobretudo no que ao acesso a informação facilitadora à contratação desta tipologia de público (discriminação positiva, a qual ainda carece de ser utilizada) diz respeito. O qual funcione concomitantemente como veículo de divulgação de boas práticas de empregadores, os quais tenham desencadeado atitudes positivas no colocação de pessoas com deficiência.

É com base nestas premissas que iremos assumir o trabalho, numa perspetiva de identificação dos problemas e na assunção dos mesmos, no enquadramento dos modelos de Estado em torno das *políticas de emprego* subjacentes⁶, como um processo em sucessiva evolução e aglutinador dos agentes intervenientes (indivíduos, empresas e Estado). De uma sociedade em que persistem os “fenómenos de desemprego e exclusão social”, bem como as “dificuldades de assegurar um crescimento económico regular e um desenvolvimento integrado, e ainda onde persiste um elevado “constrangimento fiscal” (Mozzicafreddo, 1994:11).

Numa primeira fase, será feita uma abordagem à evolução dos *modelos* de Estado-providência⁷ a par com a cidadania. Numa segunda fase, será elaborada uma proposta de construção de um Guia, o qual tem como principal função, promover o ajustamento entre a oferta e a procura de emprego de pessoas com deficiência e/ou incapacidades.

De acordo com Mozzicafreddo (1997), poderemos definir Estado-providência como um modelo político de Estado desenvolvido essencialmente nas sociedades Europeias, no qual as políticas sociais assumem uma dimensão constitutiva, sendo que estas se estruturam “para além das estratégias funcionais do sistema político”, partindo das “escolhas de orientação das sociedades” (p.189). Conquanto a dimensão constitutiva do Estado providência “não se limita às

⁵ Filosofia centrada na igualdade de oportunidades e total participação da pessoa com deficiência ou incapacidades na sociedade, opondo-se a qualquer discriminação. Implica o suporte, conselho e orientação necessários à construção do seu projeto de vida com a qualidade e a independência possível (Jim Elder-Woodward, 2013), que vai muito para além do assistencialismo.

⁶ A Administração Pública faz parte do Estado e exerce, por definição, uma função política, atua no domínio público como *polity* que gera as diferentes *policies* (Gomes, 2001).

⁷ O termo *État-providence* ou Estado-providência é imputado a Émile Ollivier (deputado francês), e Èmile Laurent (economista), no decurso do segundo império francês. Entendendo-se por “Estado-providência” as medidas de responsabilidade social do governo para com os cidadãos. Sendo a “expressão inglesa *welfare state* (estudo de bem-estar)” muito mais recente, na década de 40 (Rosanvallon, 1981:111).

políticas sociais”, inclui “igualmente as dimensões económicas e políticas” (Mozzicafreddo, 1994:13), sendo neste enquadramento normativo e político que a lógica de cidadania se desenvolve, e diversifica, comparativamente com os direitos de cidadania clássicos. Segundo Gomes e Gomes (2011) a cidadania ativa surge como fonte de legitimidade e condição de governabilidade num Estado democrático de direito. Devendo-se ainda atentar no campo das Políticas Públicas, e intrinsecamente ao seu sucesso, a um outro conceito: a *Good Governance*, a qual de acordo com Gomes (2003) está relacionada com a criação de serviços públicos à medida das necessidades dos cidadãos⁸. Neste sentido, o autor reforça que a *Boa Governança* deve ser levada a cabo em respeito não só, pelos conceitos de eficácia, *eficiência e economia*, preconizados pelo *New Public Management* (NPM), mas também respeitando os valores públicos de *equidade, responsabilidade, transparência, inclusão e participação*, atribuindo-se neste modelo grande importância à qualidade dos serviços, na senda da satisfação dos “clientes”, assumindo a figura *cliente* um papel de primazia (Giauque, 2003).

⁸Salienta-se que segundo Covas (2007) no que se refere à definição das políticas, “não são geralmente, os tratados que determinam a política ..., são antes os acontecimentos que desencadeiam os rearranjos jurídico-institucionais” (p. 235). Ideia reforçada por Mozzicafreddo (1997), quando menciona que as “funções que o Estado desempenha na sociedade devem sofrer alterações face ao surgimento de problemas ...” (p.1).

CAPÍTULO I - A EVOLUÇÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA – SOCIALMENTE RESPONSÁVEL

O Capítulo primeiro edifica-se como um recorte analítico do restante trabalho, atinente à temática do acesso ao emprego das pessoas com deficiência ou incapacidades. Numa lógica evolutiva e sequencial, tem como propósito, aclarar como determinadas decisões e políticas atuais, foram influenciadas pelas teorias e práticas construídas ao longo dos tempos. Assumindo-se como relevante, a afirmação de que “... o Estado que hoje herdamos delineou as suas formas iniciais, basicamente, na época liberal”, sendo “... com a formação do Estado Liberal, ... que se desenham as grandes linhas que o caracterizam...” (Machete, 2003:346). Conformando a evolução do Modelo no campo das políticas sociais parte de duas realidades, como sejam o *modelo progressivo social*, típico de países que possuem como matriz o Estado-providência (modelo neokeynesiano) e o *modelo de reforma social neoliberal* de inspiração gerencialista e tecnocrático (nova gestão pública, regulador, escolha pública) defensor de um Estado Mínimo e do mercado livre (Català, 2005).

Parece-nos importante começar por fazer uma resenha à evolução dos *modelos* de Estado-providência⁹ a par com a cidadania. Segundo Mozzicafreddo (1997) poderemos definir Estado-providência como um modelo político de Estado¹⁰, desenvolvido essencialmente nas sociedades Europeias, no qual as políticas sociais assumem uma dimensão constitutiva - “sendo que estas se estruturam para além das estratégias funcionais do sistema político”, partindo das “escolhas de orientação das sociedades” (p.189). Conquanto a dimensão constitutiva do Estado providência “não se limita às políticas sociais”, inclui “igualmente as dimensões económicas e políticas” (Mozzicafreddo, 1994:13). É, neste enquadramento normativo e político que a lógica de cidadania¹¹ se desenvolve, e se diversifica, comparativamente com os direitos de cidadania clássicos. Segundo Gomes (2001) a “cidadania ativa surge como fonte de legitimidade e condição de governabilidade num Estado democrático de direito”.

⁹Entendendo-se por “Estado-providência” as medidas de responsabilidade social do governo para com os cidadãos. (Rosanvallon, 1981, p.111).

¹⁰Segundo Giddens (2004), “quando há um aparelho político de governo (instituições como o parlamento ou congresso, mais funcionários públicos), que governa um dado território, cuja autoridade é apoiada por um sistema legal e pela capacidade de usar a força militar para implementar as suas políticas” (p. 425).

¹¹Em Portugal o surgimento do Código do Procedimento Administrativo é um bom exemplo, pois gera condições para uma relação da administração com os cidadãos, com base na informação, colaboração e participação (Gomes, 2001).

“O Estado que hoje herdamos delineou as suas formas iniciais, basicamente, na época liberal. É com a formação do Estado Liberal, ... que se desenham as grandes linhas que o caracterizam...” (Machete, 2003:346). Qualquer evolução do Modelo de Estado parte de duas realidades no campo das políticas sociais, como sejam o *modelo progressivo social*, típico de países que possuem como matriz o *Estado-providência* (paradigma neokeynesiano) e o *modelo de reforma social neoliberal* de inspiração gerencialista e tecnocrático (nova gestão pública, regulador, escolha pública) defensor de um Estado Mínimo e do mercado livre (Català, 2005).

1.1 EVOLUÇÃO DOS MODELOS DE ESTADO

Após a crise de 1929 e da depressão dos anos 30, o pleno emprego tornou-se um objetivo fundamental da política económica, tendo presente a teoria keynesiana sobretudo a médio e longo prazo. Keynes, sem rejeitar as instituições liberais¹², afastou-se porém da respetiva política económica, fazendo depender da tendência persistente para a depressão e para o desemprego uma constante necessidade de intervenção estadual. Pretendeu, mesmo, encontrar exemplos desta evidência, por intermédio dos factos económicos, na prática de investimentos públicos, cujo objetivo social seria a criação de emprego para as massas populacionais. Foi, aliás, com políticas deste tipo que os efeitos da grande crise foram ultrapassados, e foi por intermédio destas políticas que se autonomizou o problema do emprego, no âmbito das questões fundamentais da macroeconomia (Silva, 1997).

A equação Keynesiana (Rosanvallon, citado por Mozzicafreddo, 1994) ficou assim popularizada, tendo a “sua origem na necessidade de dinamizar a criação de empregos na época de forte depressão dos anos 30” (p.18). O Estado deveria então atuar no mecanismo económico por forma a gerar capacidade de consumo e investimento para aumentar o emprego (*teoria ofensiva para a criação de emprego*), esta teoria assumia assim as deficiências do mercado no que concerne ao emprego. A solução para o desemprego estava no alargamento da procura efetiva, associado hoje ao conceito de *desemprego cíclico* (resultante das flutuações da procura efetiva). Para *Keynes*, a causa última do desemprego, encontrava-se nas características de uma

¹²“De facto, Keynes não afirma que o mercado, só por si, seja capaz de alcançar o pleno emprego: defende, sim que isso é apenas uma das hipóteses possíveis ...cabe ao Estado assegurar, em tempo útil, esse objectivo primordial em qualquer sociedade desenvolvida.” (Santos, 2013:269).

economia monetária, da incerteza que gerava o facto de a moeda ser uma forma de detenção da riqueza que encorajava à não realização do investimento produtivo, onde a insuficiência da procura efetiva podia travar o aumento do emprego.

Todavia, hoje o crescimento pode ser insuficiente para reabsorver todo o desemprego: se por um lado, a política expansionista pode levar ao aumento da massa monetária (via consumo) com impactos inflacionistas/emprego, por outro lado, orientações políticas governamentais ao nível da fixação de salários mínimos (níveis superiores ao da produtividade dos trabalhadores não qualificados) logrará que as empresas não os possam suportar, implicando que trabalhadores (mormente os menos qualificados) caiam no desemprego. Verificam-se assim, duas diferentes visões sobre fatores cruciais nas economias que vão influenciar a perspetiva sob a qual é entendido o papel do Estado. Enquanto na análise *clássica* se desenha um Estado não interventor, na visão *Keynesiana* na qual se encontram orientações da *moderna Administração Pública*, perspetiva-se um Estado interventor, designadamente em áreas como a do emprego, do rendimento e do investimento (Keynes, 1967),

No *modelo clássico* o mercado de trabalho é considerado como qualquer outro mercado, assumindo a remuneração do fator trabalho (o salário real), valor igual à sua produtividade marginal, com a oferta a igualar a procura, determinando a quantidade e o valor (salário real) de equilíbrio. Ou seja, se toda oferta gera a sua procura e se o mercado de trabalho é como um outro qualquer, a oferta de trabalho será também igual à procura do trabalho, conduzindo assim as forças ao pleno emprego. Se na teoria clássica o produto dependia do emprego, em Keynes é o emprego que depende do produto¹³. Na Teoria Clássica, todo o desemprego existente era voluntário, na medida em que resultava da conduta dos indivíduos, não aceitando empregos que implicassem a descida dos seus salários reais, ou porque procurariam melhores empregos. Sendo neste caso o desemprego identificado com o conceito atual de *desemprego friccional* (associado à insuficiente mobilidade de mão de obra), e advinha do facto do ajustamento entre oferta e procura no mercado de trabalho não se processarem de forma instantânea.

Na atualidade, o debate gira ao “torno dos limites do modelo Keynesiano” para estimular a “procura global efetiva, ao pleno emprego e ao alargamento da proteção social, evidenciados

¹³“Men are involuntary unemployed if, in the event of a small rise in the price of wage-goods relatively to the money-wage, both the aggregate supply of labour willing to work for the current money wage and the aggregate demand for it at that wage would be greater than the existing volume of employment” (Keynes, 1967:15)

principalmente nos fortes aumentos dos gastos públicos e na crescente pressão fiscal” (Mozzicafreddo, 1997: 29). “O intervencionismo Keynesiano” é assim “posto em causa pela realidade económica associada às crises petrolíferas que criaram uma situação particularmente difícil, dada a existência simultânea de uma vincada estagnação (altas taxas de desemprego... e de uma forte estagflação” (Santos, 2013: 270), mergulhando as economias ocidentais numa profunda crise. Assistindo-se. “... a um notável surto de popularidade do ideal liberal” (*id. ibid.:270*), retomando muito das teorias do primado da doutrina clássica, reabilitando-se assim “as velhas teorias de que ‘o homem é o lobo do homem’” (Melo, 2003:93), patenteando os *Neoclássicos* um novo elemento, o de que a oferta de trabalho dependia da permuta temporal entre trabalho e lazer, dependendo a escolha entre a diferença salarial atual e a perspectivada no futuro.

Este modelo tem como pressupostos a informação, ou seja, parte do princípio de que os intervenientes eram dotados de informação perfeita sobre o mercado de trabalho, e o salário ocupava um papel regulador entre a oferta e a procura. Conquanto, hoje o fator salário não é tão preponderante em termos de fixação de trabalhadores às empresas (Català, 2005). Mozzicafreddo (1994) explica que o alcance do pleno emprego, se assume pelo fornecimento de um conjunto de serviços universais para a satisfação de necessidades básicas, e o empenho em manter um nível nacional mínimo de vida (a base do Estado-Providência - *Welfare State*). Verifica-se, deste modo, a primazia de uma nova agenda, a qual veio substituir a anterior, a “agenda neoliberal” (Català, 2005), sob a qual se assiste à aceitação da globalização dos mercados¹⁴ como um dado assente, sendo que o objetivo dos Estados, passaria então, a ser o da melhoria da competitividade das suas economias.

Porém, e pese embora tudo apontar para o enfraquecimento e quase desaparecimento do *Welfare State*, Mozzicafreddo (1994) assinala que as “políticas Keynesianas de estímulos à atividade económica ... ainda orientam a ação da maioria dos Estados democráticos e industrializados da Europa (incluindo, evidentemente Portugal)” sendo “uma resposta à situação de insuficiência da procura global efetiva e às disfuncionalidades do mercado, bem como uma resposta à conflitualidade social” (Mozzicafreddo, 1997:8). Contudo, e apesar desta constatação,

¹⁴ Citando Covas (2007) “Os processos de globalização ... desencadearam profundas transformações na composição e coligação dos interesses... está novamente em causa a historicidade da relação entre a administração e cidadão que remonta às origens do Estado-nação” (p. 246).

o impacto da globalização, a crise da burocracia estatal e a procura de um novo pacto pós-keynesiano, são algumas das razões que explicam a urgência da reestruturação do Estado. Por outro lado, sendo os grandes problemas que a sociedade enfrenta as “falhas do Estado” providencial e paternalista, tais como a ineficiência, o corporativismo, a desincentivação da responsabilidade individual e social, este panorama influi claramente no aparecimento de um novo corpo de ideias a que se generalizou chamar de *New Public Management (NPM)*, ou Nova Gestão Pública (NGP) (Carvalho, 2008).

As características fundamentais da “nova gestão pública” consubstanciam-se, segundo Gomes (2001), a um conjunto de aspetos, nomeadamente:

orientação para a qualidade dos serviços oferecidos aos “clientes”; esforços para reduzir os custos e, em particular, assegurar a transparência dos custos de produção, diferenciação do financiamento, da aquisição e da produção de serviços; aceitação da independência organizacional de unidades administrativas; (...) descentralização das responsabilidades de direção (separação das decisões estratégicas e operacionais); introdução da avaliação do desempenho e dos resultados; (...) integração de princípios de concorrência (ex.: *contracting out*); flexibilização do emprego público (p.88).

Baseia-se assim, na admissão de mecanismos de mercado e na adoção de ferramentas de gestão privada, na expectativa da *melhoria do serviço para o cidadão*, no aumento da eficiência e na flexibilização da gestão, convocando os cidadãos a serem parte ativa de um Estado que se pretende menos intervencionista¹⁵, mas que regule as funções primordiais da vida social e económica. Situação diferenciada da praticada no Estado liberal, no qual os cidadãos “são meros administrados, objecto dum poder que lhes é, em absoluto estranho” (Gomes, 2007:46).

Neste sentido a Nova Gestão Pública, deve ser recetiva, que não encare os cidadãos apenas como eleitores, contribuintes ou consumidores, mas sim como *cidadãos ativos* (e não clientes¹⁶) com direitos e obrigações, a quem é dada abertura para que possam intervir no processo de gestão pública. Adquirindo não só a capacidade de influenciar os resultados das políticas públicas, mas também como sendo co-responsáveis pelas mesmas. Porém “a crescente

¹⁵ Humboldt, citado por Santos (2013), argumenta que “(...) o Estado não deve intrometer-se em nada que não diga respeito exclusivamente, à segurança” (p.266).

¹⁶ Vide Mozzicafreddo (2001:148) “Cliente-cidadão: diferentes lógicas sobre direitos e deveres”.

complexidade, dinâmica e diversidade das nossas sociedades coloca os sistemas do governo sob novos desafios”¹⁷ (Kooiman, 1993:6, tradução minha).

Neste contexto, Gomes (2003) indica que a Boa Governança - *Good Governance* se encontra relacionada com a criação *de serviços à medida das necessidades dos cidadãos*, sustentando que a mesma deve respeitar os princípios de eficácia, eficiência e economia, propostos na NPM, mas respeitando também os valores de equidade, responsabilidade, transparência, inclusão e participação. Gomes (2003a) acrescenta que “no contexto da governança, a participação activa constitui a nova fronteira nas relações entre a Administração e cidadão”, uma vez que os mesmos tendem agora não só em influenciar o governo, mas também em se envolverem “num trabalho cooperativo entre parceiros nos vários momentos do ciclo das políticas públicas” (p.200).

Diversos autores (e.g. Rhodes, 1997; Mozzicafreddo, 2001; Madureira 2004) assinalam ainda, o envolvimento de todos os parceiros agora entendidos como redes/comunidades/sociedades (*networks*), concorrendo para a harmonização de interesses, os quais são dissemelhantes e em permanente conflito, por intermeio de uma *ação cooperativa*, conquanto se garanta a manutenção de valores de igualdade e neutralidade. Antunes (2007) acrescenta, que esta mutação, porém não é isenta de fragilidades, pois prevê que uma “(...) visão centralizada e monolítica (...)” seja “substituída por um modelo de Estado” com “maior fragmentação institucional (...)” (p.404). Promovendo-se a manifestação de uma antinomia e tensão entre e dentro das próprias instituições, e ainda uma forte tendência para a desagregação, podendo por em causa a recente conquistada participação dos cidadãos, uma vez que a *Governance* confere uma maior autonomia dos mesmos - os cidadão que por natureza tendem em não participar, se deixados ao seu livre arbítrio, não sendo invocados a fazê-lo, fá-lo-ão cada vez menos (Mozzicafreddo, 2007).

1.2 REFORMA DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: UMA LEITURA SISTÊMICA

¹⁷Tradução livre – original “(...) these new developments more basic characteristics of modern societies are finally beginning to emerge. (...) the growing complexity, dynamics and diversity of our societies, as ‘caused by social, technological and scientific developments’, puts governing systems under such new challenges ...” (Kooiman, 1993:6).

A missão da Administração Pública consiste, basicamente, em garantir a prestação de um conjunto de serviços essenciais à comunidade (sociedade) e ao seu equilíbrio social, no sentido de estabelecer uma ponte entre governantes e governados, colocando em prática as políticas públicas e assegurando a participação dos cidadãos, quer na formação das decisões, bem como no desempenho das funções administrativas que lhe digam respeito (art.º 266.º da Constituição da República Portuguesa CRP, e artigos 4.º, 11.º e 12.º do Código do Procedimento Administrativo).

Pela sua composição, e por inerência da sua própria missão, a Administração Pública pode ser perspetivada como um sistema social, e, como tal, aberto. É, portanto, de esperar que possua naturalmente capacidade de adaptação e de regeneração estrutural e funcional, beneficiando permanentemente dos efeitos de retroação provenientes do seu meio envolvente, no âmbito de um processo de interação contínuo. Com efeito, o contexto ambiental é, designadamente para os autores de algumas abordagens contingenciais (Chandler, Burns e Stalker, Woodward e Lawrence e Lorsch, em Chiavenato, 2003), o destino e a fonte de toda a dinâmica organizacional, é no exterior que são identificadas as necessidades a satisfazer, é para o exterior que se direcionam todos os resultados das atividades desenvolvidas, e finalmente, é do exterior que se recolhem os indicadores do nível de satisfação dessas necessidades, sendo que o livre fluxo da informação se revela essencial para um pleno funcionamento do sistema organizacional.

Não obstante, há quem defenda que, durante muito tempo, e, ainda hoje, em algumas organizações do sistema da Administração Pública, predominou um modo de funcionamento *virado para dentro*, quase identificado com um sistema fechado, daí resultando a sua propensão, nas últimas décadas, para a entropia, a desorganização e a desarticulação (Carvalho, 2013). É com base nesta visão sistémica que abordaremos a temática em causa nesta secção.

1.2.1 REFORMA: DE QUE FALAMOS?

Existem porquanto determinadas razões de ordem estrutural que legitimaram a *reforma administrativa* a saber: - constrangimentos financeiros originados pelo peso dos gastos sociais do modelo do Estado-providência; - complexidade do funcionamento da máquina

administrativa; - alteração das expectativas, exigências e necessidades dos cidadãos e novas tendências de transformação da estrutura do Estado, menos centralizada e mais transparente; e - novas tendências de transformações da estrutura do Estado que inevitavelmente assistiram as transformações da administração pública (Mozzicafreddo, 2001).

É com a emergência das primeiras garantias sociais, do Estado-providência afinal, que se desenvolve a ideia de serviço público, de que os funcionários estão ao serviço do público, de que o Estado deixa de ter uma autoridade que comanda para se tornar parte integrante - um grupo que trabalha (Duguit *apud* Madec e Murard, 1998). Contudo, se é verdade que a Administração Pública terá assumido a partir de então um papel mais ativo na sociedade, foi também evidente, em particular na Europa e a partir dos anos 60, o crescendo da sua dimensão. Advindo, com este processo de crescimento, uma maior complexidade e diferenciação das organizações que se assumem como subsistemas da Administração Pública.

Começaram assim a evidenciar-se, na perceção da sociedade, duas velocidades muito diferentes na generalidade das Administrações Públicas e do mundo que as rodeava: “uma, lenta, muito lenta ou mesmo parada – a velocidade de mudança administrativa natural; a outra, rápida, cada vez mais rápida – a velocidade das mudanças na sociedade, na tecnologia, em hábitos de consumo” (Gonçalves, 2000:129), e, acrescente-se, nos ciclos político-económicos. Ao invés, a mudança em organizações de tipo empresarial apresenta maior capacidade para acompanhar, com a consolidação da preponderância neoliberal, este ritmo esfusante, quase meteórico, de evolução. Neste contexto, as primeiras iniciativas relativas a uma reforma da Administração Pública começam a desenhar-se nos anos 70, do século XX, tendo por base a causa imediata da crise económica resultante dos choques petrolíferos e a influência ideológica de uma Nova Direita que emergia então, nas correntes de pensamento político. Um movimento de Reforma e Modernização Administrativa, visando tornar a Administração Pública mais eficiente e eficaz, centrada na proximidade dos cidadãos e na melhoria dos serviços prestados, começou então a tomar forma, sobretudo a partir de países anglo-saxónicos (Self, 1993).

O termo “reforma”, argumentam alguns (e.g. Ferreira, Neves e Caetano, 2011), é utilizado para definir uma mudança organizacional, que afeta uma vasta população de organizações com uma missão geral comum, algumas afinidades em termos de modos de funcionamento, bem como relações de interdependência. Definida em geral, como sendo de tipo

transformacional- uma mudança radical e planeada, que intervirá privilegiadamente ao nível organizacional e supra-organizacional, embora complementada por atuações ao nível dos indivíduos e grupos que constituem estas organizações. Pressupõe ainda a intervenção em diversos subsistemas da organização, embora possa ser desencadeada a partir de ações concretas sobre um determinado subsistema, frequentemente o sistema técnico (vide Figura 1.1), que, por sua vez, exerce efeitos múltiplos sobre os restantes subsistemas, beneficiando também de inúmeros e sucessivos efeitos de retroação.

Não obstante, na prática esta “mudança planeada” é também condicionada, e até induzida, por múltiplos fatores externos, e é, em geral, introduzida na sequência de uma série de mudanças incrementais não planeadas, e, muitas vezes, não formalmente reconhecidas, resultantes da evolução adaptativa ao meio ambiente (macrossistema).

Quadro 1.1 - Algumas Áreas de Dinâmica Organizacional Objeto de Intervenção

Sistema técnico	Métodos e técnicas de trabalho Organização do trabalho Sistemas de informação Sistema de operações
Sistema social	Clima, cultura, normas e valores Estrutura e composição social
Estrutura organizacional	Unidades de trabalho Autoridade formal
Processos organizacionais	Informação e comunicação Tomada de decisão Processos políticos Estratégias e objectivos
Envolvente externa	Envolvente das tarefas Envolvente geral: <ul style="list-style-type: none"> - Social - Económica - Política - Cultural - Tecnológica

Fonte: Ferreira *et. al* (2011:616)

Adotando uma abordagem sistémica do processo, epiloga-se não poder haver uma reforma administrativa verdadeiramente concluída, sendo a mudança encarada como uma ação sistemática e permanente. Admite-se, no entanto, que a mudança radical e absoluta, embora rara, possa surgir associada a eventos excepcionais que consubstanciem uma situação de *crise*¹⁸. Mas porque atingiria a Administração Pública este estágio crítico? Porque se assume falência das virtualidades do modelo de funcionamento assente numa burocracia de tipo racional-legal, como o defendido por Weber durante a primeira metade do século XX? Segundo o autor, este modelo seria o maior garante da eficácia da Administração Pública na prossecução da sua missão, assumindo-se mesmo como o mais eficiente, produtivo, funcional e estável. O que mudou? Gonçalves (2000) identifica, um conjunto de “buropatologias” (ou “disfunções da burocracia”, na terminologia de Robert Merton) que, refletindo as alterações no paradigma societário vigente, poderão, em termos globais, estar no cerne da incapacidade de regeneração daquele modelo organizativo, e que parecem, em nossa opinião, estar na base do(s) modelo(s) de reforma proposto(s):

- 1) *atitude filosófica de desconfiança perante o Homem*, seja ele funcionário ou utente, por parte dos edificadores das organizações burocráticas (legisladores, políticos, dirigentes, gestores públicos, etc.):
 - o funcionário é fortemente condicionado no poder de tomada de decisões - procurando evitar-se a discricionariedade de comportamentos, e, deste modo, assegurar a igualdade de tratamento dos cidadãos, reduz-se também significativamente a margem de autonomia deste trabalhador, contribuindo com elevada probabilidade para uma redução da sua satisfação e motivação para o trabalho. A adicionar, são-lhe colocados mecanismos disciplinares e de avaliação de desempenho, regularmente alterados;
 - quanto ao cidadão utente, parte-se do pressuposto da desonestidade natural e inata, sendo-lhe exigidos comprovativos de situação, de cumprimento de obrigações legais, etc., que o obrigam a deslocar-se presencialmente, por mais de uma vez, a diversos serviços- Opondo-se desde logo, na maioria destes, a distância do *guichet* ou do balcão de atendimento.

Tendo por base de construção esta atitude generalizada de desconfiança, os organismos públicos, ficam desde logo condenados a uma série de disfunções (formalismos e papéis em

¹⁸Novos modelos e paradigmas estão na base do que se intitulou “reforma administrativa”, decorrente da falência eminente do *Welfare State* (resultante da insustentabilidade orçamental e gestonária do mesmo) (Rocha, 2001).

excesso, absolutismo das normas e regulamentos, tendências centralistas no poder de tomada de decisão que atrasam consideravelmente os processos, desresponsabilização dos funcionários - e até de chefias intermédias, quando a linha hierárquica é muito longa - dificuldade de relacionamento com os utentes, etc.). Um combate a esta disfunção, passaria por uma revisão dos procedimentos utilizados, procurando ultrapassar o formalismo, introduzindo enriquecimento de tarefas e do perfil funcional do trabalhador, alterando circuitos de tomada de decisão, que, eventualmente, poderiam introduzir novas atitudes e, gradualmente gerar alterações incrementais na cultura organizacional.

2) *falta de atenção às estruturas informais* - limitação das edificações organizativas às estruturas e procedimentos formais:

O modelo de organização burocrático padece de um enraizamento na cultura racional-legal que o viu nascer, ainda dominante em muitos organismos públicos, não internalizando, por exemplo, a perceção da natural divergência entre missão e objetivos da organização e das pessoas e grupos que nela trabalham. Os contributos que se desenvolveram, para a teoria das organizações, a partir da Escola das Relações Humanas (que tem por figura de referência Elton Mayo)¹⁹, bem como a análise de estratégias de poder elaborada por Crozier e Friedberg²⁰, foram a este título fundamentais, mas muito lentamente integradas na conceção estrutural da Administração Pública. Como sublinha Gonçalves (2000):

Os construtores das burocracias esquecem-se de que pelos interstícios das estruturas e dos procedimentos formalmente previstos se geram sempre organizações informais sedimentadas na irracionalidade de sentimentos, de emoções e de lógicas não coincidentes com as explicitadas nas normas aplicáveis; e essas organizações informais geram múltiplos procedimentos imprevisíveis. Tudo isto é causa de empobrecimento para as organizações burocráticas e de frustrações para os homens que as servem e que delas vivem. (p. 141)

Este tipo de negligência está na origem do insucesso das “reformas por decreto”²¹, inúmeras vezes ensaiadas, tanto no âmbito da Administração Pública vista no seu todo, como em alguns setores (a educação, a saúde) em Portugal. Com efeito, a Administração Pública já

¹⁹ Ideias básicas que norteiam as principais objeções de Mayo à Escola Clássica estão sintetizadas no seu livro *The Social Problems of an Industrial Civilization* publicado em 1945

²⁰ Crozier, Michel e Friedberg, Ehrhard, obra de 1977 - *L'Acteur et le Système – Les contraintes de l'action collective*.

²¹ “A mudança não é simplesmente uma questão de mentalidade ou intenção normativa” (Mozzicafreddo, 2001:146).

não corresponde à concepção mecanicista de Weber sobre as organizações, a uma burocracia instrumental, exclusivamente ao serviço dos governos na execução dos objetivos e medidas de política por aqueles definidos. A experiência tem demonstrado que a tentativa de alteração das estruturas organizacionais sob a forma de nova lei orgânica (por exemplo), pouco ou nada altera no funcionamento dos serviços: as reformas são absorvidas e a lei enviesada pelos agentes administrativos, sobretudo *quando estes não são envolvidos no processo de mudança*.

A institucionalização das organizações públicas, com o desenvolvimento de um *esprit de corps* interno, uma apropriação da atividade desenvolvida por parte dos indivíduos e grupos que nela trabalham, a emergência de discricionariedade e/ou ausência de explicação para determinadas decisões administrativas adotadas, e a diferenciação, mediante o estabelecimento de um conjunto de normas, regras e procedimentos que são transmitidos às novas gerações, contribui para o desenvolvimento de uma estrutura cognitiva única. A qual passa a configurar a cultura da organização, enformando interações entre os seus atores. Esta, se profundamente enraizada no percurso histórico da organização, condicionará a implementação de qualquer reforma, gerando resistência à mudança. Como assinala Crozier (1979), não se pode transformar a sociedade por decreto.

3) *falsa ideia de estabilidade das organizações e do seu ambiente – a previsibilidade dos comportamentos (tida como a maior virtude deste modelo de organização) é, na prática, inexistente:*

O pressuposto da previsibilidade dos comportamentos, tanto da organização como dos seus membros e do próprio ambiente externo, supostamente assegurada por leis, regulamentos, especificações de funções, formulários e minutas, critérios de decisão e assim por diante²² – tende a implicar uma estabilidade ambiental e uma ausência de incerteza, no seio da organização e das suas interações com o exterior, a que já não se assiste na prática.

O modelo burocrático, mecanicista, pressupõe também uma simplicidade do meio envolvente que contraria qualquer observação empírica na atualidade. A complexidade crescente observável nas sociedades, e também os contributos das abordagens ecológicas, concorreram para a emergência de um novo modelo (Burns e Stalker, 1994, *apud* Ferreira *et. al*, 2011). Oposto à visão mecânica da organização, que, tendo em consideração a sua natureza de

²² Elementos que assegurariam, *a priori*, uma certa estabilidade normativa.

sistema aberto, procura integrar os efeitos de contingências perpassadas pela incerteza do mercado e do progresso tecnológico. Afastando-se dos postulados racionais-legais e apostando, ao invés, na flexibilidade e enriquecimento de estruturas, normas e papéis (incluindo especificações funcionais), na descentralização da autoridade, no emagrecimento das hierarquias de controlo e na maior transparência e horizontalidade nos circuitos de comunicação – em suma um *modelo orgânico - em rede*²³.

Não obstante a rigidez típica do modelo mecanicista, ainda subsista em muitas organizações da Administração Pública, sobretudo ao nível de normas e regulamentos e das hierarquias de autoridade e controlo formal, esta é uma conceção ultrapassada, mesmo ao nível da *praxis* de muitos organismos públicos. Há, contudo, que consolidar essa evolução de um modelo mecanicista para um modelo orgânico, “institucionalizando” este novo modelo, por exemplo, com a reforma agora preconizada.

4) *excessivo predomínio da pré-regulação nas organizações* - como se fossem organizações simples atuando em ambiente estável:

A moderna abordagem cibernética preconiza, na formulação da sua lei do equilíbrio da tripla regulação dos sistemas complexos finalizados – caso evidente das organizações – que, se a pré-regulação (enquanto etapa de diagnóstico, prescrição e planeamento) é importante, para se determinarem os objetivos visados e as formas de atuação a adotar pela organização, a *pós-regulação*, operacionalizada por mecanismos de avaliação sistemática²⁴, *on going* e *ex post*, de resultados não o é menos. Uma vez que contribui para a identificação de necessidades de correção e ajustamentos, quer dos desvios resultantes de variações do ambiente, tanto interno como externo, quer de imperfeições do próprio sistema. O terceiro vértice no modelo da tripla

²³“Nós estamos na sociedade em rede, apesar de nem todos, nem todas as coisas estarem incluídas nas redes. ... do ponto de vista político, a questão-chave é como proceder para maximizar as hipóteses de cumprir os projectos individuais e colectivos expressos pelas necessidades sociais e pelos valores, em novas condições estruturais. ... comunicação digital em redes de banda larga, por cabos ou sem fios, é certamente um factor condicionante para os negócios poderem trabalhar dentro de um modelo de redes de empresas ou para a formação virtual ao longo da vida, um aspecto essencial numa organização social baseada no conhecimento.”(Castells, 2005:26).

²⁴“A expressão ‘metodologias de avaliação’ designa os processos de pesquisa científica que visam deliberadamente colocar questões relativas à conceção, às formas de tomada de decisão, à execução e aos efeitos de programas, políticas, projetos e investimentos, quer dizer, de diferentes dispositivos criados para modificar situações e resolver problemas. Tais processos socorrem-se de sistemas de reflexão crítica a partir de informações recolhidas no decurso do acompanhamento ou após a conclusão desses dispositivos, de modo a permitir que as pessoas e as instituições envolvidas julguem o seu trabalho e aprendam com os julgamentos feitos.” (Capucha *et. al.*, 1996: 9). Ainda segundo Carvalho, podemos definir avaliação como um processo “contínuo, sistemático e estruturado de análise dos recursos utilizados e dos resultados obtidos que, tendo sempre presente os objetivos fixados e utilizando critérios objetivos, deverão contribuir para a efectivação das mudanças e ou correções adequadas, tendo em conta as insuficiências detectadas” (1998:191).

regulação é o da *co-regulação*: que corresponde a uma descentralização do controlo e da regulação/monitorização do sistema, para o nível dos funcionários, acompanhada de um acréscimo de autonomia na decisão e de responsabilização, por forma a evitar, não só os custos mais elevados de uma eventualmente mais rigorosa regulação central (*pré* ou *pós*), mas também as demoras e perdas de oportunidades nas intervenções necessárias ao bom funcionamento da organização.

Esta situação, de insuficiência dos mecanismos de monitorização e avaliação sistemática de resultados, materializa-se: em processos de tomada de decisão lentos e, por vezes, inconsequentes; numa falta de responsabilização, por vezes, a todos os níveis hierárquicos (uma vez que as expectativas de desempenho existem, de parte a parte, na esfera do informal); em sentimentos de frustração dos responsáveis e dificuldades de relacionamento entre colegas; em suma, em elevados custos, em termos de eficácia e eficiência, para a organização. Numa era em que o imperativo da eficácia começa a marcar a sua omnipresença em todos os contextos organizacionais, a resolução desta disfunção burocrática parece passar por opções que não são totalmente novas, na gestão pública:

- a adoção de uma gestão participativa por objetivos, valorizadora da pós-regulação e da retroação em que assenta;
- a desconcentração e descentralização de poderes nas organizações, com a correspondente possibilidade de reforço dos mecanismos de co-regulação - necessidade prática já antiga, que esteve em uso com a designação do *job enrichment* (enriquecimento do trabalho) e que agora se apresenta sob a designação de *empowerment*.

5) *escasso desenvolvimento, ou inexistência, de tecno-estruturas*:

Perante a elevada dimensão e complexidade que assume a generalidade dos organismos da Administração Pública, a tecno-estrutura (que se traduziria, hoje em dia, por unidades ou estruturas mais ou menos formalizadas de apoio ao desenvolvimento organizacional) deveria, na opinião de autores como Mintzberg (1982), assumir-se como o seu subsistema mais importante. Este era, aliás, um dos pontos fortes do modelo burocrático inicial, em que o tipo de organização científica do trabalho de inspiração taylorista era ainda preponderante.

Com efeito, não havendo um acompanhamento e observação permanentes, decisivos e eficazes dos comportamentos dos indivíduos e grupos na realização do seu trabalho, bem como

da sua consonância com as finalidades da organização, acumular-se-ão no seu âmbito desvios e violações, mais ou menos intencionais, aos procedimentos previstos ou desejados. Essa função deveria, segundo aquele autor, ser exercida por unidades orgânicas responsáveis pela normalização e prescrição dos procedimentos considerados desejáveis e mais adequados, em termos de eficácia – que, na generalidade dos organismos públicos, não existem enquanto estrutura, nem ao menos são assegurados em termos funcionais.

A supressão destas e de outras insuficiências do modelo, poder-se-ia operar de múltiplas formas, consoante as especificidades das organizações e até dos países em causa, de acordo com o princípio da equifinalidade que caracteriza qualquer sistema aberto. Contudo, assiste-se aparentemente a uma convergência no tipo de soluções adotadas, nos modelos de reforma preconizados pelos governos nacionais, e até por instituições supranacionais, como a Comissão Europeia, em todo o mundo, que vai no sentido da “empresarialização” da gestão pública e da opção em afirmação crescente da celebração de parcerias público-privado (quando não da contratação externa) visando a satisfação de necessidades coletivas (Madureira e Rodrigues, 2006).

1.2.2 TENDÊNCIAS RECENTES NA GESTÃO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Nas últimas décadas, tem-se assistido a uma confluência nos traços essenciais dos modelos de reforma da Administração Pública, adotados na generalidade dos países. Consequência de um processo de globalização, ou de uma construção social à volta deste *conceito*, têm surgido modelos convergentes em torno de um conjunto de regras advogadas por entidades da *nova governança global*²⁵ (Fundo Monetário Internacional - FMI, Banco Mundial, Organização Mundial do Comércio - OMC, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE) - em *prol* do *macrossistema*: total liberalização dos mercados, fortes restrições orçamentais e consequentes *imperativos* da privatização ou empresarialização dos serviços

²⁵Segundo Rhodes, a *governança* é “Current use does not treat governance as a synonym for government. Rather governance signifies a change in the meaning of government, referring to a new process of governing; or a changed condition of ordered rule; or the new method by which society is governed.” (1996: 652). Para Gomes a “governança integra (...) novas formas interactivas de governo, nas quais os actores privados, as diferentes instituições públicas, os grupos de interesse e as comunidades de cidadãos, ou outros actores ainda, tomam parte na formulação das políticas” (2003: 390). Surgindo a *Governance*, como o “reconhecimento de que numa sociedade global não existem imposições unilaterais de quaisquer tipos de liderança” (Madureira, 2004: 79).

públicos, com diminuição do peso do Estado, da desburocratização e da descentralização, e da substituição de uma racionalidade normativo-legal (assente em princípios e valores), por uma racionalidade gestonária (fundamentalmente assente em finalidades e critérios de eficácia), com uma recentragem em torno dos conceitos de resultados, serviço, participação, sistemas abertos e competitividade das Administrações Públicas, e menos atinentes às especificidades socioeconómicas e culturais de cada Estado (determinadas pelo seu percurso histórico institucional). O “Consenso de Washington”²⁶, emergente em finais dos anos 90, traduz este conjunto de princípios organizativos, baseando-se no princípio do bom funcionamento do mercado e do mau funcionamento do Estado.

A afirmação crescente da “*New Public Management*” (ou novas teorias gestonárias da Administração Pública), desde os anos 80 (Hood, 1991) e, em particular, expandindo-se a partir dos países anglo-saxónicos, é também uma manifestação desta corrente de pensamento. Embora não assuma um significado único, apresentando *nuances* associadas a diferentes contextos administrativos e condições de partida. Este movimento de *reforma*, que gira em torno de princípios como os da profissionalização da gestão, da explicitação das medidas de desempenho, da ênfase nos resultados (*outputs*) em detrimento dos meios (*inputs*), da fragmentação das grandes unidades administrativas, da competição ecológica entre agências e organismos, e da insistência na racionalização de custos, absorve muitas influências das correntes de gestão empresarial predominantes ao longo dos anos 80 e 90. Particularmente, da *gestão por objetivos* de Drucker²⁷, das teorias da *gestão pela qualidade total* e da *reengenharia organizacional* e de *processos*, esta última desenvolvida por Hammer e Champy. Dando-se assim especial enfoque ao fator humano, ultrapassando uma das insuficiências do modelo burocrático. Transmitindo-se um maior alcance à responsabilidade individual²⁸ (mediante proposta de mecanismos de auto-

²⁶Expressão atribuída ao economista John Williamson, aquando das conclusões do encontro realizado entre funcionários do Governo do EUA, organismos internacionais e economistas latino-americanos em novembro de 1989 no *International Institute for Economy*, em Washington, para discussão de um conjunto de reformas essenciais para a América Latina, numa altura em que a dívida externa atingia valores elevados, prevalecia uma estagnação económica, uma inflação crescente, uma forte recessão e elevados níveis de desemprego. (disponível em: <https://www.piie.com/publications/papers/williamson0204.pdf>)

²⁷ O termo Administração por Objetivos foi introduzido popularmente por Peter Drucker em 1954 na sua obra: *The Practice of Management*.

²⁸“(…) a obrigação de responder pelos actos e pelos resultados, face às decisões vinculantes que afectam os indivíduos e face aos riscos e incertezas da sociedade, aprofunda o défice de legitimidade e de desempenho dos sistemas administrativo e político. Neste sentido o conceito de responsabilidade, que, no nosso entender, vai além da noção de *accountability*, constitui um dos fundamentos contratuais da vida em sociedade (...). O conceito de responsabilidade assegura o princípio tanto da

controlo). Assumindo o envolvimento e participação dos indivíduos, o elemento crítico, na definição dos seus objetivos e planos de ação como na avaliação do seu desempenho, não tanto por imperativo de participação, mas mais numa lógica de responsabilização – *accountability* (Tavares, 2003).

Os modelos de *Gestão pela Qualidade* contribuirão fundamentalmente para a focalização da atenção da organização no grupo de *clientes* a que se destinam os seus resultados nas suas necessidades objetivas, e, expectativas subjetivas, e nas interdependências existentes entre a organização e a sua envolvente externa (considerando não apenas aspetos físicos, mas também sociais, culturais e ambientais). Baseada numa procura de consensos, no desenvolvimento de uma cultura comum, que promova uma certa partilha de valores entre a administração e os diversos atores (Madureira, 2004).

Os anos 90 veem emergir os contributos das teorias da *Reengenharia Organizacional/de Processos* (Hammer e Champy). Estas situam-se, ao contrário das teorias de gestão pela qualidade, defensoras de mudanças incrementais, num extremo transformacional, preconizando alterações radicais, de segunda ordem, na conceção e funcionamento das organizações²⁹. Identificam-se, portanto, de certo modo, com o ideal de reforma, consistindo no “repensar fundamental e na reestruturação radical dos processos empresariais, que visam alcançar drásticas melhorias em indicadores críticos e contemporâneos de desempenho, tais como custos, qualidade, atendimento e velocidade” (Hammer e Champy, 1994, *apud* Ferreira *et. al*, 2011:638). Esta abordagem implica geralmente, no seu tipo ideal de intervenção, uma destruição do modo de funcionamento anterior da organização, e a sua substituição por formas inteiramente novas de estruturação da atividade. A qual passa por um conjunto de alterações que podem incidir sobre todos os subsistemas, e sobre todas as estruturas e procedimentos previamente existentes. Dada a sua radicalidade, apenas se justifica em organizações em crise,

utilização e prestação de contas dos recursos públicos e da autoridade política e administrativa, como o princípio de precaução e segurança das sociedades cada vez mais complexas” Mozzicafreddo (2003:2).

²⁹Tendo por base um contexto em transformação, bem como a necessidade de alcançar e pesquisar as modificações, e atentando a mudança organizacional enquanto aspeto inerente ao quotidiano organizacional e fundamental para a sobrevivência das organizações num mercado global, competitivo e mutante; “afinal de contas tudo muda – os ambientes desestabilizam-se, os nichos desaparecem, as oportunidades banalizam-se” (Mintzberg, Lampel e Ahlstrand, 1998:106). Weick e Quinn realçam que “a mudança nunca começa porque ela nunca para” (1999:381), logo, é um processo constante e o ideal seria designa-lo como algo que vai “mudando” ao invés de “mudança”, para dar noção de um processo contínuo. Todas as mudanças, ou o que se pretende ir “mudando”, começam com uma conversação (dialogar/falar sobre as coisas), na qual o processo dialógico assume um papel importante. Processos dialógicos fazem parte da natureza humana (Habermas, 2012), assumindo-se como fator determinante para a sua concretização, a forma sob a qual são comunicadas as propostas de mudança (objetivos).

em risco de sobrevivência, que se espere virem a enfrentar grandes dificuldades num futuro próximo, ou como parte integrante de uma estratégia agressiva e de antecipação competitiva face a eventuais concorrentes. Contribui para uma alteração profunda no modo de conceber o funcionamento das organizações, ao conferir aos processos uma nova centralidade, sobre a qual recairá a sua intervenção inicial. Designa-se por processo, neste âmbito, o “conjunto de atividades com um ou mais *inputs* e que cria uma saída (*output*) com valor para o cliente” (*id. ibid.:639*).

Numa leitura alternativa, pode dizer-se que é a materialização de um conjunto de procedimentos, atividades ou tarefas, com vista à prossecução de um objetivo e/ou à obtenção de um resultado, servindo de suporte à gestão administrativa, à gestão de produtos/serviços e ainda à tomada de decisão. Tradicionalmente (na linha da organização científica do trabalho), as organizações estão viradas, no seu modo de produção, para as tarefas e para departamentos verticalmente estruturados (*silos*), e não para os processos de concretização do trabalho. Contudo, “as tarefas individuais são importantes, mas de nada valem para o cliente se o processo global não funciona, quer dizer, se o processo não lhe entregar os produtos” (*id. ibid.:639*).

De uma forma sistemática, os princípios centrais desta abordagem passam por (Ferreira *et. al*, 2011):

- Uma orientação para o cliente, visando produzir valor acrescentado para este; o cliente externo é a fonte de todo o valor produzido pela organização e da própria justificação da sua existência;

- Um melhor aproveitamento do potencial dos colaboradores, de modo a que este seja capitalizado nas atividades que produzem valor para o cliente;

- Transversalização/horizontalização dos modos de conceção e execução de atividades, centrando-se a intervenção de mudança nos fluxos e nos processos que atravessam a organização;

- Um incentivo sistemático à aprendizagem, ao desenvolvimento profissional e à autonomia, através da criação de um ambiente de trabalho criativo;

- Uma concentração nos *outputs* e não nos *inputs*, indexando as medidas de desempenho e os prémios aos resultados obtidos junto dos clientes;

-Uma prioridade acrescida à entrega de valor, em detrimento dos objetivos estratégicos individuais de manutenção do controlo da chefia (do poder formal);

-Estímulo a um maior envolvimento e participação dos colaboradores na redefinição dos processos de trabalho, aproveitando - o seu saber e experiências acumuladas;

-Uma definição clara, em cada processo, das responsabilidades dos colaboradores nele envolvidos, assim como introdução de vários mecanismos de medida e de retroação (*feedback*) no processo de trabalho, nas suas várias etapas sequenciais, visando a prossecução de uma melhoria contínua desencadeada pelos próprios indivíduos que nele intervêm.

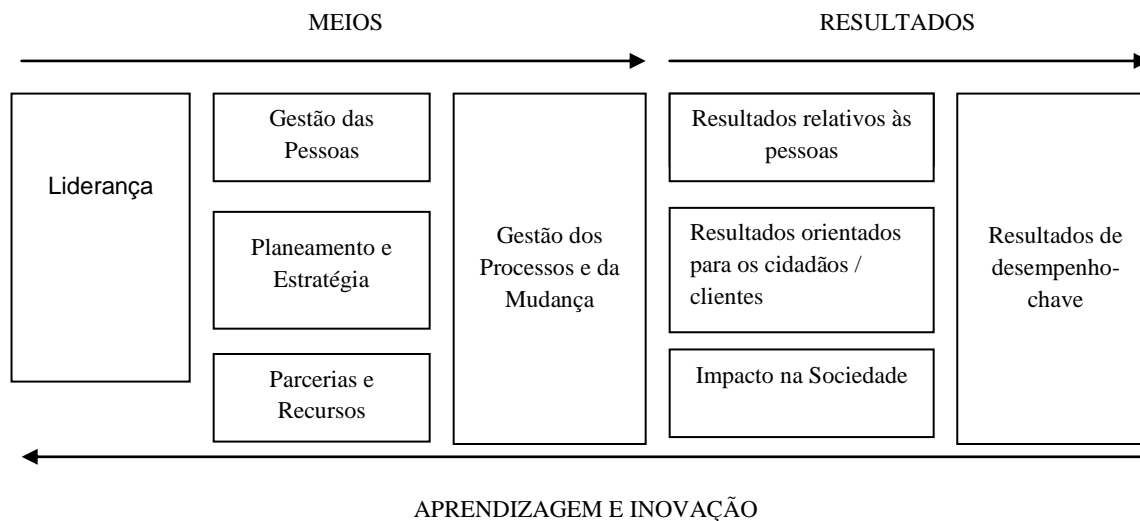
Enquanto abordagem que se propõe efetuar mudanças profundas no funcionamento das organizações, a *reengenharia organizacional* socorre-se de diversas técnicas de intervenção, tradicionalmente utilizadas no desenvolvimento organizacional, procurando integrar e complementar as mudanças ao nível individual, grupal, intergrupar e organizacional, em função da visão global que orienta a mudança. Este conjunto de abordagens veio assim estruturar, na sua transposição para a realidade das organizações de carácter público, do *New Public Management*. Um bom exemplo da incorporação dos contributos de todas estas teorias é o da Estrutura Comum de Avaliação (*Common Assessment Framework* - CAF), inspirada no modelo concebido pela Fundação Europeia para a Gestão da Qualidade, e que visa “ajudar as organizações públicas da UE a compreender e utilizar as técnicas de gestão da qualidade de modo a melhorarem o seu desempenho” (Direção Geral da Administração Pública - DGAP, 2002). Pretendendo ser suficientemente flexível³⁰ para uma utilização por qualquer setor da administração pública, bem como pelos diversos níveis de administração nacional, regional e local. Na implementação deste modelo de referência, que traduz bem o espírito da *New Public Management*, podem ser adotadas duas estratégias:

- A primeira de atuação seletiva sobre determinados objetivos, considerados importantes, esperando-se, com a concentração de recursos sobre esses mesmos alvos, o aumento de hipóteses de sucesso no processo de mudança;

³⁰ “A Administração Pública detém hoje um conjunto acrescido de responsabilidades e intervém num número cada vez maior e mais diversificado de frentes, adoptando práticas de gestão por resultados para concretizar os seus objectivos. Mas importa que cada organização afira em que medida estes foram alcançados e defina planos de melhoria. Neste contexto, o recurso a uma metodologia de auto-avaliação como a CAF (*Common Assessment Framework*”, a metodologia desenvolvida pelas administrações dos países da União Europeia, é determinante para alcançar a eficácia e a eficiência pretendidas pelas organizações públicas” Não devendo, contudo, as medidas ser importadas *tout court*, mas sim, adaptadas à *medida* (Gomes, 2006).

- A segunda, pela introdução de mudanças graduais ou incrementais, permitindo que as alterações sejam progressivamente aceites e assimiladas pelos participantes, na medida em que os funcionários se opõem, por princípio, a mudanças radicais.

Figura 1.1 Estrutura Comum de Avaliação (CAF) – representação diagramática



Fonte: DGAP (2002)

1.2.3 DIREITOS DO CIDADÃO VERSUS RESPONSABILIDADE/CIDADANIA NUM CONTEXTO HISTÓRICO

Nas “três fases mais distintas da evolução das sociedades modernas”:

- Início da Industrialização, regime liberal;
- Sociedade Industrial, estado de direito, e;
- Sociedade Moderna, estado regulador.

A contenda da responsabilidade e da cidadania assume segundo Mozzicafreddo (2003), contornos distintos em cada uma das fases supra mencionadas, no que à *Sociedade Liberal* diz respeito, o “direito é contratual, supõe troca de equivalentes e, assim, a sociedade não pode ajudar o outro sem contrapartidas ... O estado deve, por imperativo moral, promover o socorro mútuo e a assistência, mas sem que se possa consagra-la como obrigação” (p. 11). Já no que ao período da *Sociedade industrial* diz respeito, na qual o contexto do estado de direito é o

predominante, é redefinido o conceito de responsabilidade, passando a ser interiorizado no pensamento político a responsabilidade de dotar de iguais condições todos indivíduos pela ação do estado³¹, assumindo que existem fatores económicos e sociais, exógenos aos indivíduos, passíveis de causar desigualdades, “ (...) independentemente da boa ou má conduta de cada um (...) ” (p. 11), são então estabelecidos direitos políticos e sociais.

É, pois, com o “(...) surgimento dos direitos sociais (...)”, os quais “(...) contribuem para a modificação do estatuto social dos indivíduos (...)” (Mozzicafreddo, 1997: 181), que são desenvolvidos os direitos de cidadania, alterando a noção de responsabilidade agora consubstanciada em medidas legislativas, com base na gestão coletiva de risco. Na terceira fase, a da *Sociedade Moderna*, a “(...) responsabilidade desloca-se relativamente à Sociedade Industrial”, assumindo características mais amplas. A cidadania passa de apenas um direito social, a um “princípio de organização da sociedade”, face ao incremento dos “riscos e das incertezas sociais” que “acompanham a produção de bens e o controlo da natureza”. Exigindo-se ao Estado uma maior responsabilidade e competência “na sua função de socializar as incertezas e os riscos”. Em suma, passou-se a exigir da “esfera do político (...)”, uma maior responsabilização dos efeitos do desenvolvimento da integração social (Mozzicafreddo, 2003:12-13).

Nas sociedades modernas, o conceito de cidadania avoca os indivíduos como membros da comunidade política, dotados de capacidade, em termos legais para que possam participar no exercício do poder, designadamente mediante procedimentos eleitorais. Com o alargamento da categoria de cidadão, por intermédio da estrutura social, é atribuído a todos os indivíduos enquanto cidadãos, igualdade perante a lei (Mozzicafreddo, 1997), Mozzicafreddo argumenta ainda que,

a cidadania, como matriz de organização social e sistémica, percorre cada uma das três dimensões do cidadão, como contribuinte, como eleitor e como partícipe da sociedade. A categoria de cidadania, operando como mediadora entre os indivíduos e as estruturas sociais, constitui-se como uma forma especial de organizar o espaço político e onde assenta a diferenciação, a integração, as tensões

³¹“A figura jurídica do seguro de acidente de trabalho, nos finais do século XIX, torna-se o modelo típico da deslocação da percepção do direito (...)” (Mozzicafreddo, 2003:12).

e as orientações sociais e organizacionais da vida colectiva em democracia (Mozzicafreddo, 2003:2).

Existem, contudo, condições que potenciam o desenvolvimento das democracias participativas, como sejam, o aparecimento das novas tecnologias (TIC). Estas ferramentas permitem criar mecanismos para chegar à vida preenchida dos cidadãos modernos. A par deste desenvolvimento tecnológico que promove o *empowerment* dos cidadãos, por via do acesso à informação e ao conhecimento, também o conceito de *direitos de cidadania*, e a sua promoção por parte do Estado, criam condições para que haja um maior acompanhamento das políticas públicas, quer na conceção, implementação, bem como na sua avaliação – O cidadão só tende em participar quando sente que o seu envolvimento terá influência nos assuntos em debate (Gomes, 2003).

1.3 CONCLUSÃO

O Estado Providência surgiu na Europa no início do Séc. XX, em resultado de um lento processo de experimentação institucional e de inovação política. Foi influenciado por doutrinas liberais para a aplicabilidade de esquemas de segurança social. A partir da 2ª Guerra Mundial a proteção social (em economias de mercado “mistas”) veio impor-se gradualmente como componente fundamental do modelo europeu de sociedade, fornecendo uma base sólida a valores largamente partilhados de justiça social e de igualdade. A Europa viu-se confrontada com uma maior competitividade de outros espaços económicos. Paralelamente agudizaram-se problemas mais estruturais, materializados em taxas de desemprego persistentemente elevadas, tendo por um lado as políticas “economicistas” (cariz neoliberal) por outro o imperativo de proteção social.

Tendo a coesão social vindo a ser reafirmada num contexto de Novo Modelo Social, já suficientemente desenvolvido e com aplicabilidade nos países do Norte (Holanda, Suécia e Noruega), capaz de ser competitivo e de envolver a participação ativa de todos os agentes (particular destaque os parceiros sociais e as Organizações não governamentais - ONG). Este modelo, enquanto parte de um Estado Providência ativo e atual, com valores tradicionais de solidariedade e justiça, deve promover a inclusão social (a melhor salvaguarda contra a exclusão

é o emprego), a eliminação radical da precaridade do trabalho e do trabalho infantil, a estabilidade e segurança no emprego, estimar e mensurar níveis futuros de proteção social. Contudo a persistência de níveis de desemprego mais elevados na União Europeia (UE), comparativamente aos EUA (Estados Unidos da América) parece favorecer a tese de que a ideia de um Estado Providência prejudica a eficiência económica.

Sem negar a importância das políticas de emprego, definidas e executadas para determinados agentes e áreas de intervenção e das políticas sociais (qualidade social/coesão social), sem dúvida que a área de ação mais importante para a resolução dos problemas do emprego é a política económica, um *mix* de políticas próprias interligadas, em que os centros decisores são cada vez mais os organismos internacionais - o Banco Central Europeu no que concede às políticas monetárias e ainda, porque têm margem de decisão e controlo, os Governos nacionais, fundamentalmente em termos de controlo das políticas orçamentais e fiscais (Habermas, 1999). Um crescimento económico sustentável com um baixo nível de inflação e finanças públicas sólidas (défices externos e públicos controlados) são fatores fundamentais para aumentar o emprego e melhorar a coesão social. Não quer dizer que uma qualquer política de emprego, tenha que subordinar-se e perder a sua eficácia, mas com alguma generosidade pode existir uma articulação e compatibilização entre políticas, a fim de criar um “ciclo virtuoso” de progresso económico e social -é diferente de subordinação ou mesmo de residualidade (Boyer, 2000).

Poder-se-ia considerar a hipótese de uma Humanização da política económica, sem excluir de modo algum a variável emprego, na verdade, hoje em dia desresponsabiliza-se ainda a política económica quanto à solução dos problemas dos homens. A ideia base é de que a atividade económica atua dentro da racionalidade e da sua eficácia para assegurar competitividade e criação de riqueza. Por outro lado, é lícito duvidar que se consiga caminhar efetivamente para a resolução dos extensos e graves problemas de emprego que ainda existem. Bastará ter presente que, mesmo em períodos de recuperação económica e em níveis de crescimento económico pelo menos razoáveis, os efeitos na solução daqueles problemas têm sido limitados. Repare-se que sempre que não se verifica a satisfação da necessidade básica do emprego em relação a cada um de nós, é o sentimento de justiça que se introduz nessa sociedade. Mas numa sociedade em que se afirma o primado do homem, os valores de

solidariedade e justiça social e onde a economia deve estar ao serviço desse mesmo homem, poder-se-á concluir que é a própria sociedade que está a ser posta em causa, pois neste caso ela está organizada para satisfazer as necessidades de alguns dos seus membros (Madureira, 2004).

Argumenta que resta ainda aguardar por mais da Europa Social, subverter a ideia de que as políticas sociais não são tanto um custo líquido, mas tão só um benefício de qualidade de vida para toda a economia e sociedade, sendo que o sucesso depende não só das instituições, mas também do envolvimento da sociedade civil e dos cidadãos em particular, com direitos e deveres de cidadania e maior responsabilização. Segundo Gomes (2003) este novo paradigma, coloca a ênfase na atuação em rede, entre o Estado e a sociedade civil, da qual irão resultar novos modos de governar. Ressalva-se, contudo, não existir um modelo ótimo (*one-best way*) de estruturação da administração pública, esta acomoda um sistema eclético que toca com todas as componentes da vida humana, sendo a sua principal competência, a gestão de conflitos e a busca de consensos, diferenciando-se na íntegra do setor privado, transformando assim o modelo gestor, estabelecendo um modelo de cariz mais liberal. Na qual assume princípio capital, a mudança da forma de estar, pensar e agir, não apenas da população, mas de todos os partícipes na sociedade, em que a realidade pública é determinada pela ação de redes (Rhodes, 2000).

À giza de conclusão, e segundo Madureira (2009), na atualidade careceria de emergir uma nova via de Administração, a qual olhasse para si

(...) como parte de uma sociedade global que evolui, mas que não perde de vista os propósitos basilares da coisa pública ... uma nova mentalidade que presida às reformas administrativas do século XXI. A Administração do presente deve, pois, constituir-se como uma organização aprendente, responsável pela sistematização de uma diversidade institucional e comportamental no contexto da prestação do serviço público. Ou seja, uma nova era pós-managerial na Administração Pública deverá saber integrar aprendizagem e princípios de paradigmas políticos e organizacionais anteriores (Welfare State, modelo burocrático, managerialismo e Governance), harmonizando-os de forma a poder criar um novo modelo político-administrativo habilitado a poder responder aos desafios da sociedade do século XXI. Só neste sentido a reforma administrativa poderá ser encarada como um projecto integrado, complexo e diversificado onde é realmente necessária uma gestão atenta e conciliadora dos diversos actores de forma a que se possam servir

todos sem arbítrios. Nesta nova abordagem a ética joga um papel decisivo. (pp. 8-9).

Posicionamento corroborado por Mozzicafreddo (2001), o qual sustenta uma Administração que se coloque não só ao serviço do *cidadão*, mas também do *Estado democrático*, alcançável não apenas pela melhoria dos procedimentos, mas, particularmente, pela democratização dos conteúdos das políticas públicas. Ideia reforçada por Gomes (2001), que assinala que a reforma não se traduz meramente na mudança das estruturas, mas conjuntamente pela capacidade de modificar atitudes, comportamentos e políticas.

II CAPÍTULO – INTEGRAÇÃO LABORAL DE PESSOAS COM DEFICIÊNCIA E/OU INCAPACIDADES

A vida das pessoas com deficiência e/ou incapacidades é um capítulo relevante nos anais das desigualdades sociais, as quais, tanto quanto se sabe têm sido objeto de preconceito e de discriminações várias. A discriminação negativa e o preconceito compõem-se, como fatores cruciais os quais se encontram na base das desigualdades entre indivíduos que não têm deficiências e os que têm, e na exclusão da vida em sociedade destes, tornando-se assim vulneráveis à pobreza (Capucha, 2005). Entenda-se para efeitos do presente trabalho, pessoas com deficiência, “(...) aqueles que têm incapacidades duradouras físicas, mentais, intelectuais ou sensoriais, que em interacção com várias barreiras podem impedir a sua plena e efectiva participação na sociedade em condições de igualdade com os outros.” (artigo 1.º da Convenção sobre os direitos das pessoas com deficiência)³²

Ainda e de acordo com o artigo 2.º, da Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto - Regime Jurídico da Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação da pessoa com Deficiência - a pessoa com deficiência é:

“(...) aquela que, por motivo de perda ou anomalia, congénita ou adquirida, de funções ou de estruturas do corpo, incluindo as funções psicológicas, apresente dificuldades específicas susceptíveis de, em conjugação com os factores do meio, lhe limitar ou dificultar a actividade e a participação em condições de igualdade com as demais pessoas.” (Assembleia da República³³)

Contudo, tal como já explicitado, não é objetivo do presente trabalho analisar a diversidade de problemas que afetam as populações com deficiências e/ou incapacidades, nem proceder a uma análise das normativas em vigor³⁴ sobre esta matéria. Pretende-se discutir os constrangimentos da sua integração num posto de trabalho, e, da relevância na criação de

³²Foram publicadas em Diário da República as Resoluções da Assembleia da República [nº 56/2009](#) e [nº 57/2009](#), que aprovam a Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, adotada em Nova Iorque em 30 de março de 2007. A Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência adotada na Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, no dia 13 de dezembro de 2006, resultou de um longo período de negociações (5 anos), tendo sido aprovada, até à data, por 127 países.

³³A Assembleia da República decretou, nos termos da alínea c) do artigo 161.º da Constituição, para valer como lei geral da República.

³⁴Vários, dispersos e de Ministérios distintos, vide consulta efetuada à base de dados Datajuris (anexo 1).

condições para a sua integração sócio-profissional, bem como as consequências advindas na vida destes, e de como por via da facilitação no acesso à informação se poderá potenciar a sua empregabilidade.

A deficiência é comumente tratada como uma alteração completa ou parcial, de um ou mais segmentos do corpo humano, comprometedor da função física, auditiva, visual ou mental. Modificações essas, que em função de condicionantes históricas, sociais e espaciais, conduzem a uma perda da autonomia para os indivíduos. Constatando-se uma forte correlação entre deficiência e pobreza, não decorrendo esta última da deficiência, mas outrossim, de uma sociedade *deficientizadora* - a qual não considera as necessidades das pessoas com incapacidades, conduzindo à discriminação social, ou seja, o embargo na inserção social - os indivíduos são *excluídos*, se não estão adequadamente integrados na sociedade (Priestley, 1998).

Pese embora a existência de um conjunto alargado de normas, análogas às dos excertos acima enunciados, o tema, inclusão das pessoas com deficiência ou incapacidades no mercado de trabalho, não se resolve por decreto, mais, de acordo com Mozzicaffredo (2001) as mudanças não são simplesmente uma questão de mentalidade ou de intenção. Assumindo esta temática especial atenção, se tivermos em consideração que é estimado que uma em cada dez pessoas seja portadora de uma deficiência (Priestley, 2001),³⁵ e assumindo a taxa de desemprego das pessoas com deficiências grandezas de duas a três vezes mais elevadas que a dos indivíduos não deficientes (*International Labour Office* - ILO). De salientar a dificuldade no acesso e interpretação dos dados nacionais dos diferentes países, mais, grande parte das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, tampouco se encontram registadas nos serviços de emprego, muito, porque sequer têm a chance de conquistar o primeiro emprego.

De acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho (OIT), em 2011, 60 milhões de cidadãos com deficiência e/ou incapacidades, em idade de trabalhar, encontram-se desempregadas sendo as principais vítimas da pobreza e exclusão social, que hoje atinge cerca de 18% da população europeia.³⁶

³⁵ Aproximadamente 40,5% das pessoas entre os 15 e os 64 anos tinham pelo menos um problema de saúde ou doença prolongados e 17,4% tinham pelo menos uma dificuldade na realização de atividades básicas, em 2011. (INE, Estatísticas do Emprego 2012) (disponível em: www.INE.pt).

³⁶ <http://www.ilo.org/employment/>

2.1 EXCLUSÃO SOCIAL-POBREZA

O discurso da exclusão social emergiu em França na década de 1960 e, desde então, estendeu-se a toda a Europa. Como interpretar o conceito, é, contudo, ainda pouco claro e a definição do mesmo varia entre países, escolas de pensamento, peritos e investigadores.

A exclusão social é, em alguns casos, utilizada como substituto de pobreza, noutros tenta-se estabelecer uma distinção entre pobreza e exclusão social. Por vezes, defende-se que a pobreza é um conceito estrito, que lida apenas com problemas que estão diretamente relacionados com os recursos económicos (Rodrigues *et al.*, 1999). Enquanto a exclusão social, lida com um vasto leque de questões relacionadas com a integração dos indivíduos na sociedade. Isto significa que a exclusão inclui pobreza, mas a pobreza não inclui exclusão. Defende-se também que a pobreza é um fenómeno estático, que lida apenas com a situação económica da pessoa num determinado ponto do tempo, enquanto a exclusão social, representa uma perspetiva dinâmica centrada nos processos que conduzem a uma situação de exclusão, e por essa razão, também a uma situação de pobreza. Uma terceira distinção volve o argumento, assinalando que a exclusão social representa uma forma extrema de pobreza. Os excluídos sociais são os que estão na pior situação, os mais pobres de entre os pobres (Abrahamson, 2003).

Num contexto europeu em que o papel do Estado-providência na sociedade era insistentemente questionado, a noção de exclusão social foi-se afirmando, na década de 1990, no discurso político e nos objetivos de política social de muitos Estados-membros da União Europeia. Muito por força da sua introdução no jargão da Comissão Europeia, que o aplica em diversos documentos submetidos, designadamente, a decisão do Conselho³⁷. Longe dos entendimentos emocionais-políticos que lhe foram dados nas décadas de 1960 e 1970, em França, primeiramente no âmbito no movimento social “*Quart Monde*” (liderado pelo padre Wrésinski), depois por René Lenoir, em 1974, embora sem os ignorar, os esforços de conceptualização científica da noção de exclusão social iniciam-se, enquanto tal, em finais da

³⁷E que promove a partir de então diversas medidas de incentivo a projetos neste domínio, designadamente em termos de investigação.

década de 1980, em boa parte visando operacionalizar a expressão introduzida no discurso político europeu pelas mãos da Comissão³⁸.

Neste sentido, um primeiro contributo fundamental é apresentado por Castel (1996), que interpreta a exclusão social como a última etapa (traduzindo uma situação extrema) de um processo descendente de *marginalização*, ao longo do qual se acumulam ruturas sucessivas nas diversas esferas de interação do indivíduo com a sociedade. De acordo com esta proposta, existe uma sequência lógica nos tipos de rutura, tendo-se que Castel (1996) confere particular destaque à rutura com o mercado de trabalho³⁹. Num primeiro momento do processo de marginalização, e, numa fase final, extremada, à rutura dos próprios laços de apoio emocional, com a família e os amigos. Não existe, segundo este sociólogo francês, uma relação de causalidade absoluta entre *pobreza* e *exclusão social*, num e noutro sentido – isto é, ambos os fenómenos não coexistem necessariamente.

Outros contributos, de índole mais conceptual, vão surgindo ao longo da década de 1990 (Xiberras, 1996; Silver, 1995; Room, 1995⁴⁰; Atkinson, 1998; Levitas, 1999⁴¹). O próprio Observatório Europeu sobre Políticas de Combate à Exclusão Social, entretanto criado, relaciona o conceito de *exclusão social* com os direitos sociais dos cidadãos a um certo nível de vida mínimo, e à participação nas principais oportunidades sociais e profissionais da sociedade. Evidenciando a preocupação, também comum à Comissão Europeia, com a associação do conceito à questão dos direitos sociais, colocando assim uma particular ênfase, em termos de responsabilidade, na sociedade como um todo e no Estado em particular⁴² (numa perspectiva solidária). Contudo, o único consenso que parece alcançar-se, também a nível científico, sobre esta matéria, é o da impossibilidade de definição do estatuto de *excluído*, por um critério único.

³⁸Na aceção introduzida pela Comissão Europeia, com fins eminentemente políticos, identifica-se “exclusão social” não apenas com a fase terminal de um processo, mas com o próprio processo de marginalização – considerando-se que esta noção deve substituir, por integrar na sua essência (e ser mais facilmente aceite, em termos políticos, por alguns Estados-membros do centro da Europa), o conceito de pobreza (Costa, 1998). Já em 1993, a Comissão apresenta, num documento que procura sistematizar algumas ideias sobre o conceito, uma visão mais precisa, mas ainda pouco estruturada, daquilo que entende por exclusão social, referindo-se em particular, à incapacidade de usufruir dos direitos sociais sem ajuda do Estado ou de outros agentes, à vulnerabilidade a baixa auto-estima, ao desajustamento na sua capacidade de cumprir as suas obrigações, ao risco de relegação no longo prazo para o grupo dos dependentes de benefícios sociais, e à estigmatização (Gore, 1995; tradução minha).

³⁹Entendida como mais grave do que apenas uma situação de desemprego.

⁴⁰Referido, de entre outros textos presentes na Bibliografia, em Townsend e Gordon (1999).

⁴¹*Ibidem*.

⁴²“...factores que pesam na produção do “défice de solidariedade”, e de exclusão social, no recrudescimento do desemprego, na selectividade e na degradação de alguns dos componentes dos direitos sociais, bem como no forte constrangimento fiscal sobre os instituídos neste modelo político de funcionamento do Estado.” (Mozzicafredo, 1994:37)

Da extrema dificuldade de se obter uma definição simultaneamente sintética e completa ou mesmo uma síntese das diferentes teorias existentes sobre exclusão, sendo que a sua utilização se revela crescentemente dependente do contexto nacional em que é percebida (Silver, 1995).

Neste sentido, revelam-se mais pragmáticas, pelas suas preocupações de operacionalização, as definições, assumidamente auto-limitadas, emergentes no âmbito de estudos empíricos publicados nos últimos anos, com particular incidência no Reino Unido. Destaca-se, a este nível, a definição proposta por Burchardt, Le Grand e Piachaud, em 1999, de que um indivíduo é socialmente excluído se residir geograficamente numa sociedade, na qual não pode participar nas “atividades normais”⁴³ dos cidadãos nessa sociedade, sendo contudo sua vontade fazê-lo, todavia é impedido de o fazer por fatores que estão fora do seu controlo.

Mais recentemente, contudo, uma nova proposta conceptual, que beneficia dos contributos acumulados destes e de muitos outros autores, e, numa tentativa de conciliação das tradições anglo-saxónica (com o conceito de *pobreza*) e francófona (noção de *exclusão social*), na percepção de um problema social que não deixa, no essencial, de ter um tronco comum forte, parece ganhar vantagem: numa abordagem sistémica que prioriza a conceptualização, mas cuja aplicabilidade no domínio empírico se afigura claramente possível e desejável.⁴⁴ Costa (1998) entende *exclusão social* como um processo, num *continuum* de inclusão-exclusão, de perda gradual e cumulativa de acesso a sistemas sociais básicos (não necessariamente com uma ordem definida), por sua vez agrupados em cinco grandes domínios (social, económico, institucional, territorial e simbólico), que, tal como os sistemas, não são independentes entre si, mas se sobrepõem e interagem, por vezes fortemente.

Um modelo conceptual (quase) completo que, não obstante, deixa abertura a adaptações, no sentido da adição ou remoção de aspetos que se possa considerar estarem em falta, ou não se

⁴³ São consideradas atividades normais, para efeitos desta definição, atividades relacionadas com 5 dimensões: o consumo, a poupança (que foi, entretanto, integrada na dimensão consumo), a produção, a atividade política e a participação social. Para cada dimensão, é definido um limiar abaixo do qual o indivíduo ou agregado familiar é considerado excluído (ver Richardson e Le Grand, 2002). Um aperfeiçoamento a esta definição, no que diz respeito à agência, é proposto por Barry (1998; em Saith, 2001), que sugere que os indivíduos, agregados ou grupos sejam considerados socialmente excluídos desde que lhes seja negada a oportunidade de participação, independentemente de a desejarem ou não – defendendo que, frequentemente, a exclusão voluntária é apenas aparente.

⁴⁴ Em exercícios de operacionalização macro. Veja-se, não apenas Costa (1998), mas tome-se o exemplo da própria revisão do processo europeu de inclusão social (e, conseqüentemente, do Plano Nacional de Ação para a Inclusão - PNAI), que beneficiaria, em termos de clareza e transparência, com a aplicação desta proposta – designadamente, ao nível da construção do sistema de indicadores de acompanhamento e avaliação.

justificarem, tanto numa perspetiva de corte temporal, como numa perspetiva evolutiva, que procure acompanhar as mutações na sociedade (Costa, 1998) e o debate conceptual. Mas a percepção deste conceito, independentemente da abordagem, implica a existência de um ou mais referenciais, espaços ou esferas (ou domínios, ou sistemas), dos quais os indivíduos, agregados ou grupos sejam excluídos em concreto (Costa, 1998; Saith, 2001; Richardson e Le Grand, 2002; Rodgers, 1995).

Pode, assim, falar-se de uma multiplicidade de esferas possíveis: da exclusão em termos do acesso a um nível adequado de controlo sobre recursos, ou empobrecimento; da exclusão do consumo, seja por via do não acesso ao mercado de bens e serviços ou mesmo a bens e serviços ditos públicos, protegidos total ou parcialmente dos mecanismos de mercado⁴⁵; da exclusão da poupança, ou do acesso ao crédito; da exclusão do acesso, pelas vias consideradas normais (designadamente, embora não só, a via produtiva), a meios de subsistência – onde assume particular destaque, no âmbito europeu, a exclusão do mercado de trabalho⁴⁶; da exclusão, que assume um papel crucial, da interação social (em todas as suas esferas: família, amigos, vizinhança, comunidade local/cultural, sociedade), que Castel (1996) designa de “desafiliação”; da representação e participação política (no âmbito da qual a abstenção sistemática é um sintoma); ou mesmo da segurança (seja ela de nível físico, em termos de meios de subsistência ou de proteção contra riscos/eventualidades sociais) ou, numa perspetiva mais universalista, dos direitos humanos (Rodgers, 1995).

Face a esta enumeração de esferas de exclusão, encontradas em diversos estudos teóricos ou empíricos como associadas ao conceito de *pobreza* (designadamente, por via de um outro conceito, o de *privação*), importa distinguir ambos os conceitos. Desde logo, de comparações restritivas (que explicitem apenas a dimensão monetária, ou de rendimento), do conceito de pobreza. Por outro lado, quanto mais analisamos, em termos conceptuais e empíricos, a *pobreza* e a *exclusão social*, mais aspetos encontramos de convergência entre ambos (na medida em que muitos dos atributos apontados como originalidades no conceito de “exclusão social”, por Atkinson, 1998, se encontravam já, de facto, associados ao de “pobreza”, designadamente ao nível das suas aplicações empíricas), Bradshaw *et. al.* (2000):

⁴⁵ Vide interessante discussão deste tipo de exclusão, em termos microeconómicos (e cruzando com teorias dos fracassos de mercado), apresentada por Atkinson (1998) – em particular, a questão dos monopólios naturais.

⁴⁶ Noutros contextos, ditos menos desenvolvidos, também é frequentemente analisada a exclusão do acesso a fatores de produção (terra, capital, o próprio crédito como mecanismo de acesso a fatores).

- A multidimensionalidade era já apontada por Townsend (1979), como se evidencia na sua proposta do índice de privação, como uma das características indelévels da pobreza;
- A sua relatividade, ou contextualização idiossincrática face à sociedade em que se manifesta, transparecia já das definições de “pobreza” de Townsend (1979) e de Sen (1984), (nas suas abordagens mais recentes);
- A centragem na dimensão territorial, e, em particular, ao nível dos bairros (sub)urbanos e das comunidades locais em espaço rural (embora a dimensão global seja, por contraposição, também analisada), não é uma total inovação, na medida em que estudos empíricos sobre a pobreza se preocupavam já com estas particulares incidências;
- A própria dinâmica da pobreza (persistência, fluxos de entrada e saída) começara já a ser analisada, ao nível de observação de Painéis e microdados longitudinais, na academia britânica ou em Bremen (na Alemanha);
- Também a lógica de processo começara já a ser percecionada, no âmbito da abordagem de Sen (1984) pelas capacidades (para funcionar);
- Ainda a aceção de agência, entendida como definidora de responsabilidades no processo, faz-nos remontar às antigas *concepções* de pobres merecedores (“*deserving poor*”) e não merecedores, ilustrando que esta preocupação (quem é o *agente de exclusão*: o indivíduo? Voluntária ou involuntariamente? A sociedade *exclusiva*?) atravessa toda a evolução do conceito de pobreza.

2.2 INCLUSÃO SOCIAL

Tem-se observado crescentemente (Room, 1995, *apud* Costa, 1998) que as diferenças residem sobretudo numa questão de ênfase, em que a tradição anglo-saxónica, mais antiga e consolidada (como tal, por vezes, apresentando algumas resistências iniciais à mudança), se preocupa essencialmente com os aspetos redistributivos (logo, com a dimensão monetarizada do problema), numa lógica hierarquizada, e que a tradição francófona, confere maior ênfase aos atributos supra mencionados mas, em particular, aos aspetos relacionais, numa lógica horizontal,

“de dentro para fora”⁴⁷. Poder-se-ia arriscar expressar que ambas as tradições convergem num mesmo percurso evolutivo, com *nuances* que contribuem para enriquecer a conceptualização de (e o debate sobre) um problema social que é, no essencial, o mesmo, e, que alguns autores francófonos (e.g. Castel, 1996) batizam de “questão social”. Por último, no respeitante a esforços conceptuais, interessa explicitar o que é entendido, neste contexto, por *inclusão social*.

Uma interpretação possível dos factos é a de que esta noção terá emergido por interesse político, procurando introduzir uma abordagem pela positiva do fenómeno, respondendo também à perceção, na sociedade, de um risco de exclusão eminente para todo e qualquer indivíduo (independentemente da sua posição sócio-económica atual), e à necessidade de conceção de políticas que obviem, numa perspetiva preventiva de *sociedade inclusiva*, solidária, essa perceção. Esta noção não é, contudo, indissociável da de *exclusão social*, na medida em que se podem considerar ambas as *situações* como o alfa e o ómega, de um *continuum* de gradação da solidez ou fragilidade de ligações com as diferentes esferas de participação na sociedade. Neste sentido, afigura-se um desafio particularmente interessante, em termos operacionais, a definição de um limiar a partir do qual a pessoa/agregado deva ser considerada excluída, ou incluída – que possa designadamente ultrapassar, em essência, as limitações reconhecidas às linhas de pobreza relativa definidas, por exemplo a nível europeu⁴⁸.

A exclusão do mercado de trabalho, sob a forma de desemprego ou de algumas situações de inatividade forçadas, é uma das dimensões mais drásticas do fenómeno de exclusão social, desencadeando geralmente mecanismos “multiplicadores” sobre as restantes dimensões. (Atkinson, 2000; Gallie *et al.*, 2003). Poder-se-á asseverar, que o conceito de inclusão é relativamente recente, em evolução e em permanente (re)construção. Veja-se a exemplo do que ainda acontecia na antiguidade clássica, onde os ditos “não iguais”, eram perseguidos e colocados à margem da sociedade. Sendo que, até meados século XX se considerou normal que as pessoas com deficiência podiam não ter acesso a uma vida idêntica à das outras pessoas. Só muito recentemente as sociedades passaram a reger-se por valores que protegem os direitos humanos e a igualdade de oportunidades, nomeadamente no que ao tratamento de forma

⁴⁷ Esta distinção relaciona-se fortemente com os paradigmas de sociedade (Silver, 1995) subjacentes a cada uma destas tradições.

⁴⁸ vide Costa, 1998, e Townsend e Gordon, 1999.

diferenciada⁴⁹ das pessoas com deficiência e/ou incapacidades diz respeito – discriminação positiva. Tendo durante muito tempo, a proteção sido maiormente proporcionada por intermédio da solidariedade familiar, sendo a proteção do Estado⁵⁰ insipiente.

Pese embora o conceito de inclusão ir muito além do que o de beneficiar apenas as populações com deficiências e/ou incapacidades, a inclusão tem como intuito promover e reforçar a cidadania ativa, a qual se pretende responsável e dinâmica, cujo principal fito será o do combate às desigualdades que culminam em discriminação social, o qual deve ser visto não apenas como um problema individual, mas mormente, social e político. Citando Mozzicafreddo, a

“cidadania como matriz de integração social e sistémica, percorre cada uma das três dimensões do cidadão, como contribuinte, como eleitor e como partícipe da sociedade. A categoria de cidadania, operando como mediadora entre os indivíduos e as estruturas sociais, constitui-se como uma forma especial de organizar o espaço político e onde assenta a diferenciação, a integração, as tensões e as orientações sociais e organizacionais da vida colectiva em democracia.” (2003:2)

2.3 UMA NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS

Não obstante considerarmos que os conceitos de exclusão e de inclusão têm mais em comum do que de distinto, esta nova leitura de um mesmo fenómeno, com a maior ênfase que confere a alguns dos aspetos supra mencionados, induziu mudanças significativas na forma de conceber e implementar as políticas sociais. O reconhecimento da sua multidimensionalidade de manifestações e de causas contribui, por exemplo, para um maior destaque no carácter transversal e multidisciplinar das atuações sobre o problema - traduzindo-se numa preocupação em garantir a sua presença em todas as políticas, públicas ou não, indo para além da esfera tradicional de intervenção das políticas ditas *sociais*⁵¹. Daqui decorre, também, uma nova

⁴⁹O princípio da igualdade (art.º 13.º da C.R.P.), desenvolvido no art.º 59.º/1 da mesma C.R.P., reporta-se a uma igualdade material, que não meramente formal, e concretiza-se na proscrição do arbítrio e da discriminação, devendo tratar-se por igual o que é essencialmente igual e desigualmente o que é essencialmente desigual.

⁵⁰Do ponto de vista da proteção social foram tomadas importantes medidas, desde 1982, em resultado das revisões da Constituição da República Portuguesa, nomeadamente com o surgimento do Decreto-Lei n.º 513-C/79, o qual veio instituir, um sistema mínimo (universal) de proteção social.

⁵¹A título de exemplo, mesmo uma intervenção ao nível da política de concorrência e regulação de preços pode (como demonstrado por Atkinson, 1998) ter impactos sociais significativos, em termos de exclusão. Vide também o objetivo, ao

leitura, mais solidária e co-responsabilizadora, em termos de agência, que contribui para a revisão do papel do Estado-providência e dos restantes agentes sociais, na implementação das políticas (face à evidência de que não só o mercado, mas também o Estado – veja-se os mecanismos de exclusão no acesso a bens e serviços públicos – falham, não sendo suficientes, na provisão de bem-estar).

Neste contexto, a figura da parceria, reflete essa nova partilha de responsabilidades e o envolvimento de novos agentes, não necessariamente públicos, na implementação de políticas sociais. Beneficiando de uma maior visibilidade conferida à dimensão territorial (sobretudo, ao nível local) do, e ao princípio da subsidiariedade na intervenção, não apenas como diferenciadora, mas sobretudo como *locus* de possível articulação entre diferentes atores sociais. Desenvolvendo-se assim, novas formas de legitimidade da própria ação pública (Gomes, 2001). Um desafio que assim emerge, ao qual nem sempre se consegue dar resposta, consiste na clara identificação dos responsáveis por cada medida, ou linha de ação.

Esta perceção de multidimensionalidade está ainda associada à própria ideia de omnipresença do risco de exclusão (vide conceito relacionado de precariedade social, Gallie e Paugam, 2002), que contribui para uma maior centragem, por vezes, excessiva, porque caindo na tentação de não priorizar as situações de privação concretas e presentes, numa lógica de atuação preventiva, de combate aos fatores de risco, e na opção mais recente pela utilização da terminologia de *inclusão social*, em detrimento da de *exclusão*. Uma opção que traz, não obstante os riscos, algumas vantagens e uma maior adequação face à realidade dinâmica dos fenómenos de pobreza e exclusão social: ao se abandonarem os tratamentos exclusivamente categoriais, reconhece-se que os grupos socialmente desfavorecidos não apresentam delimitações estanques e imutáveis no tempo, existindo fluxos de entrada e saída permanentes. Reconhece-se, assim, alguma superioridade, ou maior eficácia, na intervenção sobre o processo, sobre as trajetórias dos indivíduos ao longo dos seus ciclos de vida, minimizando os riscos de exclusão.

A este propósito, Hills (*apud* CASE, 2002) sublinha que o contraste entre sistemas de política social *passivos* (visando combater a privação) e *ativos* (agindo sobre as causas dessa privação), é demasiado simplista. Argumentando que a distinção entre políticas que afetam as

nível do processo europeu de inclusão social, e, conseqüentemente, do PNAI, de explicitação da preocupação com a exclusão social na legislação reguladora de toda e qualquer política pública.

probabilidades de ocorrência de eventos positivos e adversos, e os seus efeitos, deve dar origem a quatro instrumentos de política complementares, e que devem equilibrar-se mutuamente: de prevenção, de promoção, de proteção e de propulsão. Aliás, o carácter dinâmico do fenómeno reflete-se também ao nível do processo político - uma intervenção protetora sobre uma geração pode revelar-se preventiva em relação à próxima (vide, a propósito, análises sobre a pobreza infantil e a análise de mecanismos de transmissão intergeracional da pobreza e da exclusão).

Por outro lado, a recente introdução do termo *inclusão social*, e a evidenciação, por esta via, do carácter gradativo e dinâmico da *exclusão*, veio introduzir algumas possibilidades adicionais, em termos políticos, dando razão às críticas apontadas a políticas sociais excessivamente categorizadas (sobretudo, se não servidas por sistemas de monitorização adequados, com problemas acrescidos pela utilização de dados frequentemente desatualizados/desfasados da realidade no momento de intervenção). Com efeito, estas políticas, com intervenções frequentemente tardias, são caracterizadas pela procura de soluções de emergência, beneficiem um grupo social que os agentes têm a ilusão de ter identificado facilmente, mas que se revela instável e heterogéneo - “normalmente, os decisores sentem-se pressionados a tomar posição sobre questões complexas, num quadro temporal restrito, o que limita a sua capacidade de proceder a diagnósticos exaustivos.” (Carvalho, 2013)

Cabe ainda neste âmbito, lembrar a utilidade operacional que uma abordagem sistémica do tipo da apresentada por Costa (1998) poderá desencadear na organização de planos de ação no combate à exclusão social, designadamente, ao nível dos exercícios de planeamento estratégico comuns: estabelecimento de finalidades, objetivos, metas, definição de indicadores de acompanhamento e de resultados.

2.4 DIAGNÓSTICO, PLANEAMENTO, MONITORIZAÇÃO, AVALIAÇÃO: POSSIBILIDADES DE MEDIÇÃO

Ao nível das possibilidades de medição do fenómeno, e do seu carácter instrumental para as fases de diagnóstico/análise e de planeamento, implementação, acompanhamento e avaliação de políticas, a introdução desta nova leitura conceptual, veio introduzir um conjunto de desafios metodológicos: quer pelo carácter multidimensional e dinâmico do fenómeno; quer pela ênfase

em dimensões de carácter eminentemente qualitativo, cuja dificuldade de medição é indubitavelmente maior; quer ainda pela pelas dificuldades de agregação e sintetização da informação, no sentido de fornecer sinais claros e inequívocos das tendências evolutivas do mesmo.

Neste contexto, uma série de questões se foi colocando aos investigadores, decisores políticos e organismos de implementação, que foram sendo parcialmente resolvidas, mediante opções de índole normativa, designadamente através de esforços conjuntos (vide exemplo do *British Poverty and Social Exclusion Survey* - Townsend e Gordon, 1999; Bradshaw *et al.*, 2000; Richardson e Le Grand, 2002; CASE, 2001). Uma delas tem a ver com a opção por um indicador compósito, versus uma bateria de indicadores: após leitura de diversas análises de custo/benefício sobre a utilização de índices compósitos (vide Micklewright, 2001; Harker, 2001; Endean, 2001; Atkinson, Nolan e Cantillon, 2002), conclui-se que um índice compósito apenas poderá servir de informação complementar à apresentação de um conjunto de indicadores individualizados, que reflitam as tendências evolutivas das principais dimensões do fenómeno. Compreendendo-se a opção pela identificação de um conjunto limitado (que, achamos, pode ainda ser reduzido e melhorado) de indicadores estruturais, ao nível do sistema de monitorização do processo europeu de inclusão social, uma vez que também a excessiva multiplicidade de indicadores, por vezes pouco refletida, em que alguns Planos de Ação para a Inclusão incorrem, resulta na falta de clareza e, frequentemente, na inexistência da interpretação e estudo de associações e correlações, entre os referidos indicadores.

Por outro lado, face à complexidade e multidimensionalidade do fenómeno, é pertinente a existência de dúvidas sobre o conjunto de aspetos da exclusão social a monitorizar: neste âmbito, a perspectiva da inclusão social e da prevenção de riscos parece ter enviesado, por vezes, o raciocínio, com a inclusão de indicadores sobre o bem-estar geral da população e o negligenciar de dimensões que refletem, efetivamente, situações de exclusão. Neste sentido, alguns autores, nomeadamente Harker (2001), argumentam que os sistemas de acompanhamento e avaliação das políticas se devem preocupar, sobretudo, com dimensões em que se verifiquem diferenças inaceitáveis nas condições e níveis de vida, e nas oportunidades dos indivíduos, agregados e grupos sociais. Esta questão remete-nos, para o relembrar dos critérios que devem subjazer à seleção dos indicadores a utilizar prioritariamente (Endean, 2001; Atkinson, Cantillon

e Nolan, 2002): a sua relevância para a estratégia global de combate à pobreza e à exclusão social; a sua relação, tanto quanto possível (não tanto, mas também, no estabelecimento de metas de curto prazo), com os resultados pretendidos e/ou previsíveis, e não com meios ou processos; a sua facilidade e não ambiguidade de interpretação; e a construção com base em dados estatisticamente robustos e disponíveis para o público em geral, que permitam ainda o acompanhamento em termos longitudinais (passibilidade de construção de séries longas).

Mas esta nova perspectiva conceptual veio ainda conferir um valor acrescido a novas metodologias de recolha de informação, assentes em métodos, por um lado, subjetivos e, por outro, de captação da dinâmica dos fenómenos. Assim, metodologias como a utilizada no *British Poverty and Social Exclusion Survey*, em Portugal, são nitidamente características de uma leitura em termos de exclusão social. Face à impossibilidade legal, por ora, de plenos cruzamentos de bases de dados administrativas, o desenvolvimento de análises longitudinais, através de Painéis (mais ou menos rotativos) que permitam a utilização de microdados e o recurso simultâneo a indicadores objetivos e subjetivos, com a possibilidade última de recurso a métodos de análise estatística bi- e multivariada, parece ser a opção mais adequada e viável, tanto em termos nacionais como a nível europeu (daí a importância da comparabilidade e consolidação dos resultados dos Painéis nacionais ao nível do *European Community Household Panel*). O investimento ao nível da melhoria dos sistemas estatísticos nacionais, no domínio social, revela-se assim indispensável, também por forma a obviar as conhecidas e comuns limitações (das quais a desatualização/desfasamento temporal é das mais importantes) em termos de qualidade dos dados recolhidos (Harker, 2001).

2.5 CONCLUSÃO

Face a tudo o que foi dito, conclui-se facilmente pela impossibilidade (Paugam, 1996), ou, numa perspectiva pessoal, pela irrelevância – de uma definição de síntese única, absoluta e consensual de exclusão social. Nesta ótica, é clara a preferência por um modelo de conceptualização aberto e flexível, conforme a abordagem sistémica proposta por Costa (1998). Não obstante, relegando para um segundo plano as questões semânticas, os contributos da visão francófona para uma conceptualização mais completa e equilibrada do problema social em causa, e, em particular,

das suas causas e consequências, numa perspetiva de processo (vide, a este título, investigações desenvolvidas na *London School of Economics – Centre for Analysis of Social Exclusion*⁵²).

É, com efeito, inegável a existência de implicações sobre a forma de conceção e implementação de políticas sociais, ao nível do continente europeu. O processo europeu de inclusão social é disso exemplo, com a sua ênfase na transversalidade, na subsidiariedade e no envolvimento dos parceiros sociais e outros agentes da sociedade civil, designadamente ao nível local. Esta nova leitura do fenómeno, leva-nos a mobilizar todas as políticas sectoriais (e não apenas as tradicionalmente sociais) em prol do combate à *exclusão social*. Contudo, e designadamente no que diz respeito à medição na sua multidimensionalidade, há que manter presente a necessidade de distinguir o essencial do todo. Esta é, claramente, uma preocupação, ou opção normativa, mas também baseada em critérios de eficácia política: os indicadores estruturais devem refletir sobretudo dimensões onde se verifiquem diferenças inaceitáveis do ponto de vista social, tanto ao nível das condições de vida como ao nível das oportunidades. De acordo com Yunus (2002) as políticas sociais não deveriam ter como principal função a de proteger os indivíduos dos riscos de mercado, mas sim, de os ajudar a participar nesse mercado.

O propósito de elaboração de um *Guia Interativo* - uma vez que não está ao nosso alcance alterar a forma de fazer política⁵³, é o de tentar tornar visível⁵⁴ a todos, de forma organizada e integrada⁵⁵ as medidas existentes. Assumindo como principal objetivo, a facilitação na entrada no mercado de trabalho, por parte das pessoas com deficiência e/ou incapacidades. Através do acesso a mecanismos⁵⁶ existentes, relacionados com o emprego, tanto na ótica das pessoas com deficiência, como dos empregadores, e ainda o de tornar a público, quais as empresas que tornaram possível a emancipação social desses cidadãos - pelo facto de lhes ter

⁵²Atkinson (1998), *Exclusion, Employment and Opportunity*.

⁵³Pese embora ser de registar algumas alterações nas políticas de deficiência após 2006, com o surgimento de nova norma jurídica no âmbito das acessibilidades e de dois outros normativos, Lei Anti-discriminação das pessoas com deficiência e o primeiro Plano para a Integração das Pessoas com Deficiências ou Incapacidades (PAIPDI) 2006-2009.

⁵⁴“Em 2001, a OCDE proclama a importância da informação, consulta e participação dos cidadãos, a título individual ou organizados em grupos, nas tomadas de decisão ao longo de todo o ciclo de uma política pública. A governação como governança está na ordem do dia e, com ela, a cidadania ativa. O acesso à informação do setor público supõe a existência de textos claros, que facilitem a compreensão da informação pelos seus destinatários e os habilitem a participar mais ativamente na sociedade.” (Gomes e Gomes, 2011).

⁵⁵“Assume-se que a qualidade da comunicação passa pela clareza e simplificação dos textos. Um documento está em linguagem clara se o leitor consegue encontrar aquilo que precisa, percebe a informação encontrada e a consegue utilizar para dar resposta às suas necessidades. O texto tem, pois, de ser organizado em função das necessidades do destinatário” (Gomes e Gomes, 2011:395).

⁵⁶Sistemas informáticos adaptados, às várias tipologias de deficiência e/ou incapacidades – *sites* acessíveis.

sido aberto o acesso ao gozo pleno dos seus direitos de cidadania. Acedendo por essa via, a uma vida autónoma, ao invés de terem de ser declarados “incapazes”, única forma de aceder a algum tipo de apoio para a sua sobrevivência.

CAPITULO III – CONSTRUÇÃO DE GUIA INTERATIVO

“As pessoas com deficiência enfrentam uma grande diversidade de obstáculos no acesso à Internet. Uma vez que os serviços governamentais e informação pública relevante se encontram gradualmente disponíveis em linha, garantir o acesso de todos os cidadãos a sítios públicos na Internet é tão importante como garantir o acesso a edifícios públicos.”⁵⁷

Embora muito se tenha avançado no campo da inclusão social, nomeadamente no acesso ao mercado de trabalho por parte das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, constata-se a persistência de uma maior vulnerabilidade deste grupo social no acesso a um emprego/ocupação. Pese embora como já referido, serem já apreciáveis a mobilização de estruturas, entre setores de política e das práticas institucionais, persistem no entanto, conceções e aplicações segregadas e institucionalizadas, o que conflui para uma rede de respostas ainda fraca.

Contudo a ocorrência do desemprego não é análoga para todos os indivíduos, nem para todos os grupos sociais, dependendo a gravidade da situação de um diversificado conjunto de fatores, como sejam o acesso a informação facilitadora da (re)integração no mercado de trabalho (Cardoso *et al.*, 2001). É objetivo deste Guia, surgir como uma alternativa ao Modelo instalado, propondo assim um projeto de sociedade diferente. O Guia, no espírito da Nova Economia Social, e, não obstante surgir como uma resposta também a falhas de mercado e de Estado, preconiza uma forma complementar, que assenta na garantia do acesso a esse mercado, por intermédio do acesso a informação como potencial nivelador de oportunidades para todos os indivíduos.

Construído como um instrumento facilitador de acesso à informação, e baseado numa abordagem pragmática, o Guia terá por base algumas considerações sociais do modelo de sociedade - na crença numa economia de mercado global e na participação de todos, como meio para atingir os fins. Assentará assim, numa lógica de um mercado livre, orientado por uma

⁵⁷Comunicação da Comissão ao Conselho, ao Parlamento Europeu, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões - Projeto de Relatório Conjunto sobre a Inclusão Social /* COM/2001/0565 final */ (Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/HTML/?uri=CELEX:52001DC0565&from=PT>).

consciência social, tendo por base, não a criação de políticas sociais que protejam os indivíduos dos riscos de mercado, mas sim como adjuvante a que nele participem (e.g. Yunus, 2002).⁵⁸

A finalidade deste Guia é a de levar a cabo ações que facilitem a disponibilização de informação sobre direitos, oportunidades e recursos, que incidam nas facetas da pobreza e da exclusão social, nomeadamente no apoio ao acesso ao mercado de trabalho por parte dos cidadãos com deficiência e/ou incapacidades. Arrogando-se poderem vir atingir taxas de atividade, similares às dos cidadãos em geral.

Tendo como principal constrangimento o facto de em Portugal não existir atualmente um diagnóstico, relativamente ao número exato de cidadãos com deficiência e/ou incapacidade se encontram desempregados, bem como a inexistência de uma bateria única de indicadores no âmbito da deficiência e incapacidade. Acresce ainda, que da informação encontrada, a mesma não se encontra regularmente tratada, bem como se verifica a carência de entrosamento ou de uma plataforma única, onde todos dados estejam presentes. Pelo exposto, não nos iremos propor a alcançar uma meta, posto que não há atualmente um diagnóstico exato do emprego/desemprego das pessoas com deficiência e/ou incapacidades. Sendo que o resultado ótimo, seria se o sucesso no acesso ao emprego deste grupo de cidadãos, fosse semelhante ao sucesso no acesso ao emprego das pessoas sem incapacidade.

Quadro 3. 1 - Informação Estatística Disponível

INE - Instituto Nacional de Estatística	<input type="checkbox"/> Censos <input type="checkbox"/> INSA (Inquérito Nacional de Saúde)
ISS - Instituto da Segurança Social, I.P. e Instituto de Informática	<input type="checkbox"/> Prestações Familiares
Gabinete de Estratégia e Planeamento -GEP	<input type="checkbox"/> Carta Social <input type="checkbox"/> Quadros de Pessoal/Balanço Social
IEFP	<input type="checkbox"/> SIGAE (Sistema de Informação e de Gestão da área do Emprego)
CNP – Centro Nacional de Pensões	<input type="checkbox"/> Dados dos pensionistas
Ministério da Educação Ministério da Saúde	GIASE/GEPE – Gabinete de Informação e Avaliação do Sistema Educativo / Gabinete de Estatística e Planeamento da Educação DGS – Direção Geral de Saúde

Fonte: própria

⁵⁸Segundo este autor, o sector privado poderia fazer muito mais se orientado por uma verdadeira consciência social.

Com o Guia propomo-nos assim, a eliminar os *deficits* no que respeita à discriminação no acesso ao emprego. É ainda objetivo deste Guia, dar a conhecer ao público em geral, quais as empresas que têm vindo a contratar estes cidadãos, e às empresas, informação sobre candidatos e apoios que possam existir para a sua contratação (caso as empresas o pretendam). Assumindo-se como necessária, para além de uma questão de eficácia e eficiência, e também por uma questão de cidadania, a simplificação da comunicação administrativa (Gomes e Gomes 2011).

É certo, porém, que a “(...) simplificação administrativa” fez já um longo “caminho desde a década de 80”, assumindo um ponto alto na “década de 90, em paralelo com a afirmação da internet”, tendo-se verificado um investimento nessa área com o “desenvolvimento de portais”, entre outras ferramentas eletrónicas, com o intuito de “garantir prestações mais eficazes e eficientes em termos de custos e qualidade dos serviços para consumidores/clientes (...)” (Gomes e Gomes, 2011:394). Gomes, defende, que o “acesso à informação e a simplificação da comunicação são uma concretização de princípios fundamentais do estado de Direito” (*ibidem*:395). Assumindo especial importância no caso dos cidadãos com deficiência e/ou incapacidades. Verificando-se pelas baixas taxas de empregabilidade, que as pessoas com deficiências e/ou incapacidade são discriminadas desde logo no acesso ao trabalho, por se verificarem logo de início desigualdades no acesso aos serviços e recursos, em função da capacidade de aceder à informação, e à forma como a mesma se encontra atualmente disposta.

É neste contexto, que se pretende que o Guia funcione, que se distinga por uma linguagem simples, acessível e transparente⁵⁹. Por forma a que o atual dispositivo político, o qual integra um conjunto algo esparso de programas e medidas de carácter específico, dispersos e nem sempre ligados, com vazios e sobreposições pontuais, possa ser visto como um sistema global, coerente, sistematizado e racionalizado. O qual apresente a informação de forma organizada e acessível⁶⁰ a todos os cidadãos. É pois nossa intenção, recorrer a formatos de apresentação da informação do tipo *infomapping*, que permitem a organização da informação a

⁵⁹Linguagem simples que vai na direção das necessidades do público-alvo em harmonia com as do escritor. Permitindo ao emissor fazer passar a mensagem, facilitando o entendimento do destinatário, e a seleção da informação que é importante para cada pessoa. Deve ter em consideração o contexto dos leitores, cultural, vocabulário e expectativas, e prestar atenção ao *design* do documento e apresentação. Veja-se a exemplo o movimento *plain language*, surgido na Inglaterra por volta dos anos 70, que posteriormente se expandiu ao mundo anglo-saxónico e posteriormente a todo o mundo (Gomes e Gomes 2011).

⁶⁰Tendo em atenção o que necessitamos de usar no acesso à internet - o rato, o teclado e o monitor, e quais as dificuldades com as quais nos veríamos confrontados, caso tivéssemos uma deficiência e/ou incapacidade que nos impedisse de utilizar no todo ou em parte essas ferramentas. Tendo então de ser criadas alternativas às mesmas. A exemplo disso o *ReadSpeaker* ferramenta que é já adotada em muitos *sites* públicos.

divulgar, de forma fácil. Todavia, para que estes serviços possam ser implementados, os mesmos têm que estar, por um lado bem conectados na estrutura do IEF, para que haja resultados, por outro, beneficiarem de alguma autonomia, a qual favoreça a discussão, no sentido do melhoramento constante dos conteúdos.

3.1 O GUIA - ACESSO À INFORMAÇÃO – *EMPOWERMENT*

“A economia do conhecimento está relacionada com mudanças na sociedade global, particularmente globalização, intensidade da informação/conhecimento em rede e conectividade” (Colis, 2005:197), cabendo não só ao Estado criar mecanismos (por intermédio das políticas públicas) que produzam igualdade de condições ao *individualismo*, ou seja à “construção de projectos individuais” (Cardoso, 2005:31), os quais conduzam à autonomia do indivíduo no acesso à (in)formação, o “*empowerment* individual” (Castells, 2005:289), por forma a que o mesmo se mantenha dentro da sociedade (em rede).

Yunus (2002) defende que o mercado livre, tal como atualmente se encontra organizado, não fornece soluções para todos os problemas sociais (oportunidades económicas para os pobres, sistemas de saúde e educação, serviços de apoio aos mais idosos e das pessoas com deficiência), mas o Estado também não consegue resolver, de forma eficaz ou eficiente.

A implementação do “Guia” assenta assim no conceito, recentemente emergente, de *empowerment*. Este conceito apresenta algumas dificuldades de definição homogénea (não encontrando ainda uma tradução adequada em diversos idiomas), associado a uma nova conceptualização das políticas sociais, e a movimentos progressistas que concebem o fenómeno da mudança e do crescimento económico, promovidos a partir da base (*bottom-up approach*). Valorizando as noções de cidadania e participação, assenta fortemente na promoção de estratégias de sobrevivência e de projetos à escala local que visam a autonomização e responsabilização dos indivíduos, e a produção de rendimentos de subsistência. Intervindo, mediante a promoção de um conjunto de condições organizativas, no sentido de ajudar cada indivíduo a atingir o seu potencial inato e a reconquistar o controlo sobre a sua própria vida e destinos, através da promoção da confiança e da auto-estima, e a (re)ganhar a capacidade de gerar escolhas e exercer o seu poder de negociação, inerente aos seus direitos políticos (numa

perspetiva individual e de integração na coletividade), num contexto pré-estabelecido de exigências legítimas (Monteiro, 2008; Rodrigues, 2005).

É, pois, neste contexto que se pretende desenvolver o Guia, tendo por base a preocupação com a questão da comunicação administrativa, fundamental num modelo de governança, apelando a cidadãos ativos e participantes. Sendo que tal apenas será provável se a comunicação for difundida, e, ainda de não menos importância, se o cidadão entender a mensagem que a Administração lhe pretende transmitir. A simplificação da comunicação e o acesso à informação deverão assim, ser encarados como uma questão de exercício de cidadania (Gomes e Gomes, 2011)⁶¹. Porém, “é bom não esquecer o passado e é bom termos presente que o objecto das nossas preocupações é a questão da confiança ... muito valoradas pela sociedade e pelo cidadão” (Corte-Real, 2003:16), não basta que a Administração crie formas facilitadoras que garantam o direito e o acesso à informação⁶², é necessário que os cidadãos, por forma a não perderem o que “foi conquistado”, se mantenham informados e assim capazes de participar (para além do processo eleitoral) nos assuntos que lhe dizem direta e indiretamente respeito, “a melhoria da relação cidadão, administração depende fortemente da orientação para a cidadania” (Mozzicaffredo, 2001:155).

A aplicação pratica e efetiva destes princípios, pressupõe, uma Administração Pública moderna, recetiva, que não encare os cidadãos apenas como votantes, contribuintes ou consumidores, mas sim como cidadãos ativos, com direitos e obrigações, a quem a administração “se deve abrir” para que possam intervir. No entanto, para que essa participação se concretize terão que existir mecanismos de envolvimento dos cidadãos, que os levem a apostar no desenvolvimento da sua participação, situação potenciada no caso dos indivíduos com deficiência e/ou incapacidades. Ainda no que à participação dos cidadãos diz respeito, e da informação obtida, é de extrema importância a produção e disponibilização de informação de qualidade, organizada na perspetiva dos cidadãos. “Um documento está em linguagem clara se o leitor consegue encontrar aquilo que precisa, percebe a informação encontrada e a consegue utilizar para dar resposta às suas necessidades.” (Gomes e Gomes, 2011:395)

⁶¹“O acesso à informação e a simplificação da comunicação são uma concretização de princípios fundamentais do Estado de direito. A Constituição e a lei portuguesas dispõem com clareza nesta matéria.” (Gomes e Gomes, 2011:395)

⁶²“Em Portugal o acesso à informação encontra-se acautelado pelo Código do Procedimento Administrativo, redigido numa linguagem que procura tornar acessíveis aos cidadãos conceitos jurídicos complexos. (...) A Lei de Acesso aos Documentos Administrativos, em vigor desde 1993, constitui um outro instrumento legal sem o qual os cidadãos não estariam em condições de exercer os seus direitos de cidadania.” (Gomes, 2003:201).

3.2 METODOLOGIA E RESULTADOS ESPERADOS

Este projeto foi elaborado com recurso a métodos de análise extensiva de verificação documental, e à observação participante no âmbito da minha experiência profissional, como técnica superior do IEFP, e enquanto mãe de um jovem com deficiência e incapacidades, em idade ativa. O qual, não isento de carga emocional, permitiu à observadora, constatar que as pessoas com deficiência e/ou incapacidades se encontram *ab initio* em desvantagem, no que ao acesso a um emprego diz respeito. Desde logo pela desigualdade no acesso à informação disponível.

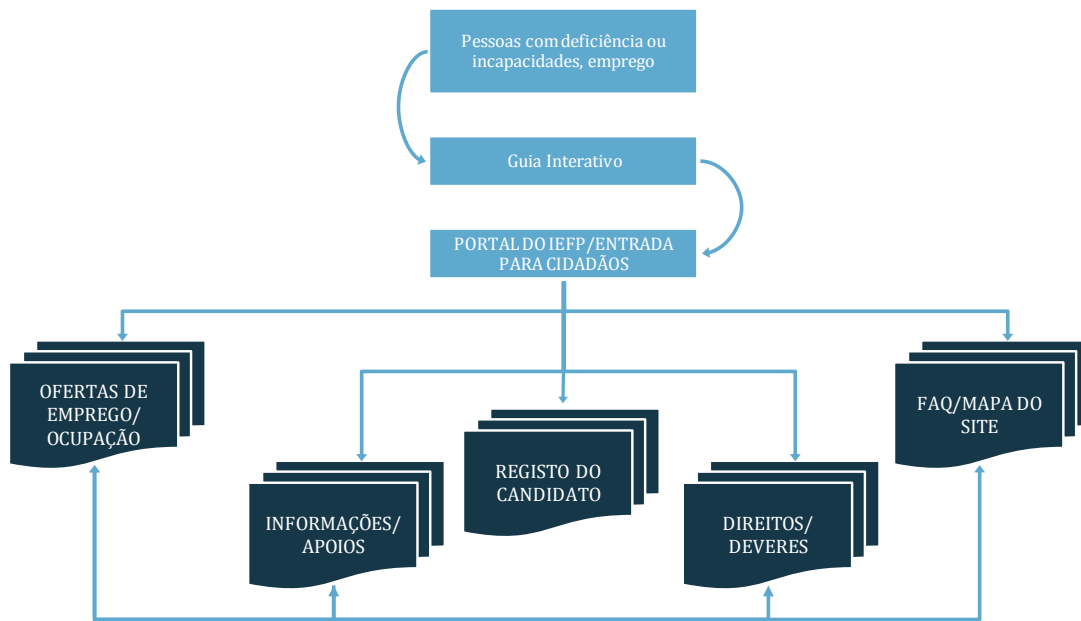
Assim, a construção de um *Guia interativo*, terá como principal finalidade, alocar num só espaço, informação que auxilie os cidadãos com dificuldades, a acederem de forma rápida ao conhecimento.

Guia, porque disponibilizará não só informação, mas que conduza quem o consulta, no acesso a: ofertas de emprego apresentadas por empresas que têm disponibilidade para recrutar este segmento da população; informação sobre o historial de recrutamento de empresas que já recrutaram pessoas com deficiência e /ou incapacidades; apoios existentes; e ainda, informação sobre normas em vigor – direitos e deveres. Bem como a possibilidade de efetuar um registo *on line*, do candidato a emprego, para consulta por parte das entidades empregadoras, e de um espaço de resposta a perguntas frequentes.

Interativo, porque se pretende haja possibilidade de ajustamento entre a procura e a oferta de forma independente, e que esteja em permanente atualização. É ainda pretendido, que o Guia disponibilize informação no sentido contrário - para o empregador. Podendo as entidades aceder aos dados dos candidatos registados, registar *on line* ofertas de emprego, consultar os apoios existentes, e também aceder um espaço de resposta a perguntas frequentes.

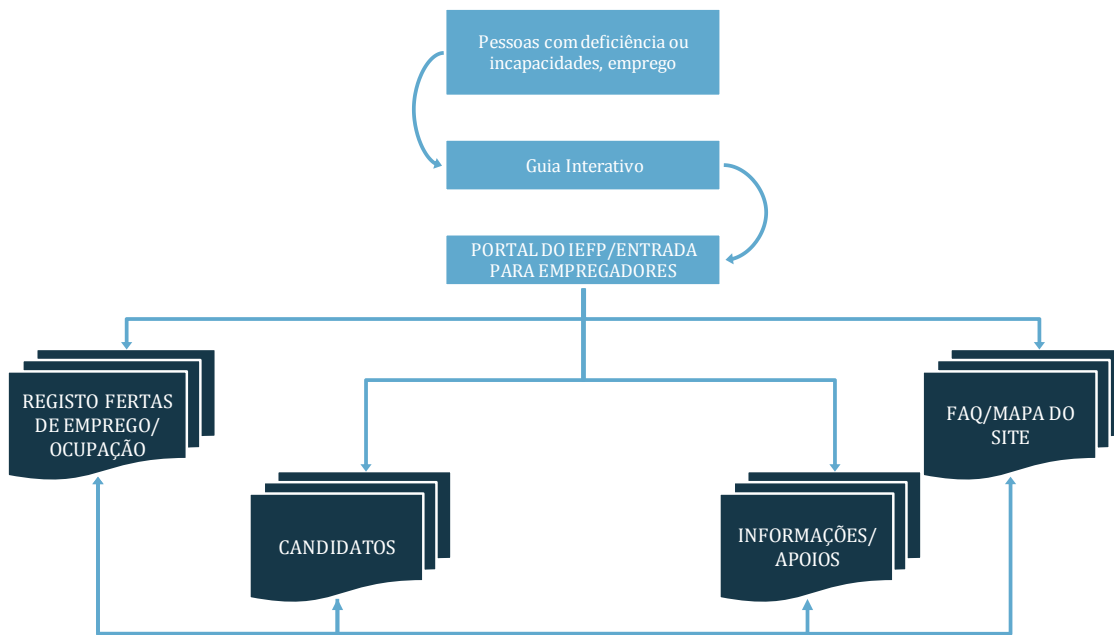
Visa assim, incrementar a integração no mercado de trabalho das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, por intermédio do acesso à informação, podendo esperar-se dele efeito ao nível da promoção da empregabilidade, permitindo à administração pública “(...) servir os cidadãos de modo mais efetivo, eficiente e inclusivo (...)” (Gomes e Gomes, 2011:398).

Figura 3. 1 - Website para o candidato



Fonte: Própria

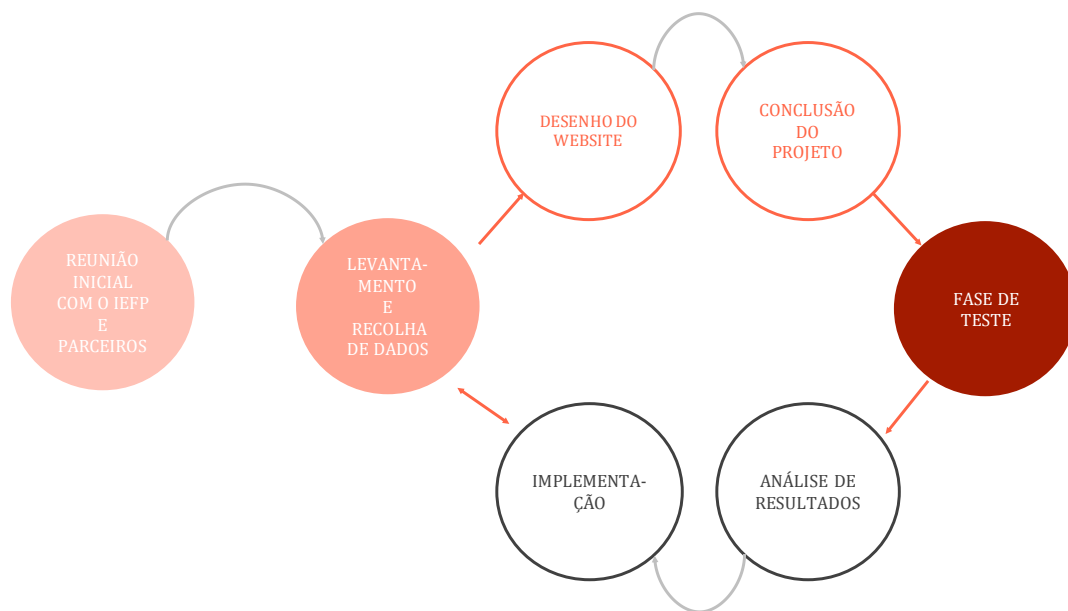
Figura 3. 2 - Website para entidades



Fonte: Própria

Num segundo plano, não menos importante, o Guia Interativo Eletrónico, visa induzir efeitos positivos importantes ao nível do desempenho da administração pública, em termos de eficácia e eficiência, por via da racionalização de meios e da sua modernização estrutural, assente na completa revisão de procedimentos e de esquemas orgânico-funcionais. Aumentando por essa via a conectividade entre organismos públicos, com consequências positivas sobre a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos. Nomeadamente através do acesso à agregação dos dados existentes sobre esta matéria, bem como à redução dos tempos de espera de acesso aos serviços de atendimento presencial - permitindo uma simplificação de procedimentos administrativos. Isto traduzir-se-ia numa melhoria e numa maior agilização na prestação de serviços de informação⁶³, por uma acessibilidade acrescida em termos de tempo (disponibilidade constante) e de espaço (a partir de qualquer ponto do globo)⁶⁴.

Figura 3. 3 - Fases do projeto



Fonte: Própria

⁶³“A necessidade de simplificar a comunicação administrativa encontra fundamento em preocupações centrais na teoria e na prática da gestão pública actual. Em síntese simplificar é uma questão de eficácia e eficiência, uma questão de democracia e uma questão de cidadania” (Gomes e Gomes, 2011:394).

⁶⁴No que respeita a acessibilidade por parte dos cidadãos, esta é ainda potenciada pela capacidade desta tecnologia em ser adaptada a plataformas de difusão multicanal, mediante o estabelecimento de interfaces adequados, aproveitando da interatividade do telefone, do envolvimento da televisão, da versatilidade do computador e da personalização do videogravador/DVD. Com efeito, a possibilidade de transmissão de som e imagem de uma forma síncrona, interativa e personalizada, sem a exigência de qualquer ‘literacia informática’ por parte do utilizador, permite vislumbrar a abertura desta tecnologia a um mercado muito mais alargado do que aquele que alcança atualmente.

Numa primeira fase será necessário reforçar o contacto exploratório, já efetuado junto do Conselho Diretivo do IEFPP, em setembro do ano transato, o qual manifestou interesse neste projeto. Será ainda necessário apresentar o Guia, às entidades que se pretende sejam parceiras neste projeto (vide quadro n.º 3). A saber, todas as que têm intervenção junto dos cidadãos com deficiência e/ou incapacidades.

Num segundo momento será necessário, recolher, organizar, analisar e compilar informação que se encontra esboroada por vários diplomas e organismos. Será ainda necessário, recorrendo a contactos formais e informais, coligir informação relativa a entidades que tenham disponibilidade para contratar, ou que tenham já contratado pessoas com algum tipo de *handicap*. Este levantamento será efetuado com recurso à consulta dos Quadros de Pessoal/Balanço Social das Empresas, às bases de dados do IEFPP (SIGAE), e ainda por intermédio de contactos não formais. Como última etapa desta segunda fase, será necessário proceder à quantificação e caracterização das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, com disponibilidade para aceitar um emprego/ocupação. Sendo que a quantificação será uma tarefa difícil, tendo em atenção a forma como foram recolhidos os Censos 2011, e a dispersão de indicadores sobre esta temática. Ter-se-á assim que recorrer a várias entidades, (vide quadro 3), as quais se pretende venham a ser parceiras neste projeto. No que a sinalização de candidatos diz respeito, será de grande utilidade o acesso às bases de dados do IEFPP, e também o recurso a contactos não formais.

A terceira fase – *desenho do portal da web*, será efetuada com o apoio de técnicos de informática, e sempre com o fito de que a forma e o conteúdo da informação disponibilizada, permutam a quem o consulta, consiga de forma fácil e célere “(...) percorrer a informação e localizar aquela (...)” que necessita (Gomes e Gomes, 2011:422).

Numa quarta fase será efetuado um teste junto de um grupo de utilizadores finais (a serem selecionados dos contactos não formais estabelecidos) – Implementação Piloto.

Posteriormente, far-se-á uma análise dos resultados obtidos e comunicação dos mesmos aos parceiros, e posteriores ajustes.

Por último implementar-se-á o Guia, o qual integrará as melhorias consideradas necessárias, e proceder-se-á à disseminação por todos.

3.3 CONDICIONANTES E LIMITAÇÕES

Existe, contudo, o reverso da medalha – e os seus efeitos não são de menosprezar, como se pode constatar pela observação da realidade, noutros países mais experimentados nestes domínios⁶⁵. A introdução de soluções de governo eletrónico, designadamente no âmbito da prestação de serviços do foro social, veio evidenciar, no essencial, *quatro áreas problemáticas* no que toca à necessidade de garantia dos valores fundamentais inerentes à dignidade da pessoa humana: no que concerne a questões relacionadas com a equidade e com o problema da *info-exclusão* (questão do *digital divide*); no que diz respeito à necessidade de garantia da *qualidade de conteúdos multimédia* (fortemente ligada às perversidades do anonimato e aos problemas emergentes da criminalidade informática); no carácter imperativo da promoção da *segurança nas transações eletrónicas*, que, por sua vez, se encontra indelevelmente associada à questão da *proteção de dados pessoais* e da *garantia do direito à privacidade* (matéria que apresenta implicações em todas as áreas da atividade humana, desde a saúde ao emprego ou ao comércio, passando pela política).

A problemática da *info-exclusão* é uma das áreas cujas consequências são potenciadas pela *governança digital*. É essencialmente uma questão de poder relacional e de desigualdade que é acentuada. Com efeito, a centralidade que passam a assumir as tecnologias da informação no acesso ao conjunto de informações, prestações e benefícios, não é de todo irrelevante, sobretudo, na medida em que pode ser utilizada ao serviço dos grupos que se encontram no poder, para perpetuar, e reforçar mesmo, esta situação de vantagem e dominância sobre os restantes. Este tipo de poder sobre os cidadãos exerce-se ao nível da estruturação do seu campo de possibilidades de ação, nomeadamente por intermédio da *força*, de práticas de exclusão e de restrição de acesso aos recursos necessários para a utilização (induzida eventualmente por custos e desigualdades pré-existentes) (Moss, 2002).

Um outro problema na introdução de soluções *online*, prende-se com os *aspetos perversos do anonimato* – que se traduzem, designadamente, ao nível da *qualidade dos conteúdos* presentes na *web* e da potencial impunidade daqueles que os produzem, na medida em que as formas de regulação da Internet e dos comportamentos dos seus utilizadores se

⁶⁵Veja-se, a título de exemplo, a utilização abusiva, mais evidente após o 11 de Setembro, deste tipo de meios para a investigação criminal, de ‘prevenção do terrorismo’, nos EUA.

revelam ainda incipientes, em particular ao nível do Estado-nação. Com efeito, face ao estágio de avanço tecnológico em que nos encontramos, colocam-se questões graves, em termos éticos, quanto à possibilidade de controlo e/ou *censura* da publicação de conteúdos que ultrapassem os limites da legalidade e entrem no foro da criminalidade informática, que se afigurariam particularmente gravosos em espaços públicos virtuais da responsabilidade da Administração Pública⁶⁶.

Um outro aspeto problemático, traduz-se pela desconfiança, receio e apreensão ainda existentes, ao nível dos cidadãos em geral, no que respeita ao fornecimento de certos dados pessoais através da Internet, mesmo tratando-se de dados que não possam considerar-se sensíveis (por exemplo, a morada, ou a data de nascimento), perante a possibilidade, de regulação ainda pouco efetiva, de haver uma utilização indevida dessa informação. Este sentimento de desproteção, que encontra fundamento na miríade de situações ilegais, identificadas pelo poder judicial/legislação referente a atividade da pirataria e fraude informática, passam uma imagem de insegurança que poderá perturbar, de alguma forma, o pleno desenvolvimento desta tipologia de serviços.

Contudo, existem já, atualmente, diversas soluções tecnológicas que permitem garantir um nível mais elevado de segurança e fiabilidade nas transações: servidores com tecnologias de segurança altamente sofisticadas, comunicações protegidas com diferentes técnicas de encriptação, certificação e assinaturas digitais, protocolos de segurança acordados a nível internacional (dos quais depende também a credibilidade das empresas produtoras de *software* e de conteúdos *multimédia*). Cumprindo, neste âmbito, ao Estado um papel fundamental na criação de um clima de confiança que favoreça a utilização destes meios, não apenas pela produção de políticas, ações e legislação, com garantias de efetividade, visando o reforço da segurança e da privacidade na Internet, ao nível das redes e dos conteúdos (preferencialmente, de forma coordenada com outros Estados), mas também dando o exemplo, por via da sua própria modernização, acelerando a introdução de soluções de governo eletrónico, com recurso aos mecanismos mais eficazes de segurança e proteção da privacidade (supra mencionados), e até através do lançamento de ações de sensibilização para a promoção das melhores práticas neste domínio, contribuindo deste modo para a criação de um ambiente mais positivo em torno

⁶⁶Daí a necessidade de alocação do Guia num organismo da Administração Pública.

destas possibilidades tecnológicas.

3.4 PERSPECTIVAS FUTURAS

A emergência de um conjunto de fenómenos sociais, políticos e económicos coloca importantes desafios ao Estado português, que obriga a repensar a forma como proporciona aos cidadãos, serviços e bens públicos mais eficazes e eficientes, qualificados e acessíveis, e que garantam níveis elevados de satisfação dos cidadãos. Importa, ainda, referir as mudanças tecnológicas, designadamente das TIC (Tecnologias da Informação e Comunicação), potenciadoras de políticas públicas mais interativas e de novos métodos de prestação de serviços, mas também as mudanças de expectativas sobre a qualidade e adaptabilidade dos serviços sociais de interesse geral, pelo seu papel na promoção de uma sociedade mais inclusiva.

A integração no mercado de trabalho das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, deverá fazer parte da atuação do Estado, visto a integração dos cidadãos no mercado de trabalho ser considerado como uma das obrigações tuteladas pelo mesmo. Assim, ao reconhecer que a administração pública tem como principal objetivo servir os cidadãos, dever-se-á ter também em consideração o acesso à informação. Nesse sentido, pretende-se desenvolver um sistema de informação fiável e seguro - O Guia, que responda às necessidades, por um lado: relativas a normas que promovam a integração das pessoas com deficiência e/ou incapacidades no mercado de trabalho, útil a cidadãos e a empresas; por outro: que divulguem as boas práticas levadas a cabo por empresas, não apenas no que à informação sobre a sua missão diz respeito, mas outrossim, referente à prática praticada, no âmbito de recrutamento destes cidadãos.

Em concreto, este sistema de informação pretende ser um instrumento de sistematização da *oferta* disponível, destina-se a potenciar a organização dos serviços e a simplificação e otimização de processos, através do investimento numa plataforma informática, inovadora, acessível a todos, que disponibilize informação de forma célere, que disponha de funcionalidades e serviços à distância, que promova uma melhoria do acesso e utilização das tecnologias da informação e da comunicação, com intervenção social, promotora da integração no mercado de trabalho, das pessoas com deficiência e/ou incapacidades.

Tornando-se essencial desenvolver uma plataforma informática de âmbito nacional que identifique, a partir de indicadores concretos, os apoios, necessidades, e as ofertas existentes em determinado território. Este instrumento permitirá que as pessoas, de acordo com as suas aptidões próprias e tempo livre, avaliem a oferta disponível, e, de forma prática, possam utilizar os recursos disponíveis e contactar com as empresas, considerando que as entidades ínsitas são potenciais “contratadoras”, e/ou disponibilizar às entidades um conjunto de informação que lhes permita aquilatar da possibilidade integração nos seus quadros estes trabalhadores.

Quadro 3. 2 Algumas Áreas de Dinâmica Organizacional objeto de Intervenção
Método de Operacionalização – Indicadores/impacto do Guia

Sistema técnico	Métodos e técnicas de trabalho Organização do trabalho Sistemas de informação Sistema de operações	Racionalização da afetação de recursos <i>Web site</i> acessível
Sistema social	Clima, cultura, normas e valores Estrutura e composição social	Definição de indicadores comuns – entre os vários organismos
Estrutura organizacional	Unidades de trabalho Autoridade formal	Aumento da qualidade do serviço de forma independente
Processos organizacionais	Informação e comunicação Tomada de decisão Processos políticos Estratégias e objetivos	Racionalização informação Racionalização da organização
Envolvente externa	Envolvente das tarefas Envolvente geral: <ul style="list-style-type: none"> - Social - Económica - Política - Cultural - Tecnológica 	Aumento da eficácia e/ou eficiência de Governação Aumento das oportunidades de empregabilidade das pessoas com deficiência e ou incapacidades

Fonte: Adaptado de Ferreira *et. al* (2011:616)

3.5 CONCLUSÃO

A razão para uma intervenção pública a este nível, com a opção de mecanismos desta natureza, centra-se na existência de falhas de mercado ao nível da *informação*: por um lado, problemas de

informação incompleta e de incerteza; por outro, problemas de *informação assimétrica*. Através da introdução de formas de democracia eletrónica, que permitam revalorizar o conceito de *esfera pública* de Habermas, como um “espaço em que os cidadãos criam valores partilhados através de um processo de troca de ideias, permitindo cimentar o sentimento de pertença a uma comunidade ... através da participação de um público atento e politicamente activo” (Monteiro, 1999:24).

Não obstante não se possa esperar que a introdução deste novo meio de comunicação transforme, por si só e em pouco tempo, uma massa populacional habituada “a assistir passivamente à transmissão de informação” (Monteiro, 1999), é de esperar que a redução do custo do processo participativo, quer em termos de recursos, quer em termos de tempo, contribuam para aumentar a utilidade percebida da participação política. Esta possibilidade cria a percepção de que os votos, as ideias, os projetos, enfim, a participação de cada indivíduo, conta na determinação das atuações dos políticos e da vontade coletiva⁶⁷ (Junqueiro, 2002).

Tal como Monteiro salienta “se aos governos continua a competir governar e guiar os destinos da gestão pública (central e local), o desafio de um novo modelo de governança envolve uma interação entre o público e o privado, entre as instituições e as populações, entre conceções *top-down* e *bottom-up* de como a sociedade deve ser organizada” (2008:93). Tendo como objetivo, não a redução do tamanho do Estado, “(...) mas adequá-lo aos desafios e necessidades” (Araújo, 2013:95).

O Guia procurará responder às necessidades de informação das pessoas com deficiência, permitindo por intermédio da normalização da informação já existente, embora de forma esboroadada, melhorar o acesso à mesma, reduzindo perdas de tempo e reforçando o *empowerment* dos cidadãos deficientes e/ou com incapacidades. De referenciar que o Guia permitirá ao Estado e à Administração Pública, uma maior capacidade de resposta no desempenho das suas funções. Enquadrando-se no processo de reorganização da estrutura do Estado, assumindo-se como um instrumento fundamental, para dotar o Estado de um sistema de informação adequado à promoção da empregabilidade das pessoas com deficiências e/ou incapacidades, bem como garantir uma utilização mais eficiente dos recursos. Permitirá ainda,

⁶⁷ Esta é uma visão teórica, um tanto edílica, das possibilidades proporcionadas pela Internet. Monteiro (1999) desmistifica-a, quando aborda a questão do poder oligárquico dos *media* (e dos que os controlam), também na instrumentalização deste novo meio de comunicação.

reduzir custos, devido a simplificação da estrutura de gestão central. Com efeito, este sistema engloba à data, um elevado número de entidades, propondo-se a alocação da informação e a gestão da mesma numa num só espaço - portal do IEFP (entidade à qual estão acometidas obrigações no âmbito da integração dos cidadãos no mercado de trabalho).

CAPITULO IV – CONCLUSÕES

No âmbito deste ponto conclusivo, não se procura proceder a uma sistematização exaustiva de todas as conclusões que foram sendo obtidas ao longo dos diversos capítulos, mas sobretudo, retomar algumas das evidências empíricas, e principais eixos de análise suscitados pela pesquisa desenvolvida face aos objetivos da mesma.

O mercado de trabalho foi, desde cedo (remontando ao séc. XIX), um dos primeiros espaços de intervenção social do Estado – muito antes de se poder falar em Estado-Providência (conforme ele é percecionado durante a segunda metade do séc. XX) – decorrendo da preocupação crescente com o impacto do desemprego na coesão social e no crescimento económico. Esta intervenção, desencadeada pelas instituições antecessoras do serviço público de emprego, centrou-se, em primeira instância e no domínio mais microeconómico, na função de mediação/ajustamento entre procura e oferta de trabalho – e também, em países como a Alemanha e, mais tarde, o Reino Unido, no apoio à implementação de novos sistemas de proteção social contra a eventualidade de desemprego (atualmente designados por políticas passivas de emprego).

Contudo, as profundas mutações de que o mercado de trabalho – e o sistema social em que este se enquadra - têm sido alvo, ao longo dos tempos, e em particular nas últimas três décadas, vieram alterar significativamente, não apenas os requisitos de eficácia para a intervenção do Estado, mas também o seu racional e a sua efetiva capacidade de influência sobre o funcionamento do mercado de trabalho. Para tal concorreu:

- Por um lado, a emergência de um conjunto de novos problemas sociais, associados ao fenómeno do desemprego, e de fatores indutores de exclusão, com particular incidência em alguns grupos sociais;

- Por outro lado, a profunda reconfiguração institucional do mercado de trabalho, e dos agentes intervenientes na implementação da política de emprego.

É neste contexto que surge, ao nível europeu primeiramente e com reflexos imediatos sobre a definição das políticas de emprego nacionais, através dos Planos Nacionais de Ação para o Emprego, a preocupação com os mecanismos de governança na implementação da política de emprego – não se assistindo, contudo, a uma definição precisa da utilização que é dada ao

conceito. Argumenta-se que os mecanismos de coordenação de atuações dos agentes da política de emprego não deveriam ser os mesmos que os existentes aquando da defesa, pela OIT (final dos anos 40), de um monopólio estatal e centralizado na provisão de serviços de emprego. A complexidade institucional a que se assiste na atualidade não se compadece com mecanismos hierarquizados, mas requer novos meios e métodos de coordenação.

Uma das razões mais fortes para a menor eficácia das políticas ativas de emprego nos últimos anos reside, com efeito, na falta de atenção, por parte da classe política ao processo e às condições de implementação no terreno, das opções preconizadas. Não se trata apenas de uma questão de recursos financeiros, ou mesmo humanos (numa lógica quantitativa), não se trata certamente de falta de suporte legal (que peca, aliás, pela profusão excessiva e pela sobreposição permanente) mas sobretudo de condições organizacionais, de coordenação, de mobilização dos atores relevantes, bem como de falta de mecanismos de responsabilização dos mesmos, de avaliação e monitorização sistemáticas da eficácia das medidas.

Neste quadro, em que a finalidade principal que releva, publicamente, a intervenção do serviço público de emprego, em termos de provisão, é a do apoio à empregabilidade e à reinserção profissional dos grupos de trabalhadores com particulares vulnerabilidades face ao mercado de trabalho, importa analisar quais os requisitos, num quadro institucional tão complexo, para a eficácia na prossecução desse objetivo. Isto é, qual a configuração institucional e a matriz de distribuição de responsabilidades entre agentes – e, em particular, quais as responsabilidades acometidas ao serviço público de emprego – que otimiza a coordenação de atuações no sentido da prossecução daquele objetivo.

O sistema tem assim de dar uma atenção especial aos grupos socialmente desfavorecidos, uma vez que são estes que representam “(...) um conjunto de população particularmente vulnerável à exclusão social, que coloca à sociedade problemas específicos.” (Carmo Hermano, 1996:51), devendo a administração pública orientar-se por padrões de exigência e responsabilidade no âmbito da promoção da inclusão social e do combate à pobreza.

Para enfrentar estas preocupações, tal como no domínio do emprego e em estreita articulação com este - o Guia, procura intervir para além do conjunto de reformas e de medidas de intervenção de curto e médio prazo, articuladas com outras de cariz mais estrutural. Pretende-

se que estas reformas venham a gerar um ambiente propício à *promoção da inclusão social* e do combate à pobreza, através de um melhor o acesso a informação.

A democratização do acesso à informação, configura uma estratégia fundamental de cidadania, como um desafio e oportunidade para todos, promovendo oportunidades de reconstrução e reparação de um direito social fundamental, o direito ao emprego/ocupação. No âmbito da nova abordagem política que define e consagra os direitos das pessoas com deficiências e incapacidades como um imperativo social e político, e que contempla os mecanismos jurídicos de garantia do seu projeto - emanados desde logo na Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência e no Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro - impõe-se a todas as políticas e a todos os sistemas que sejam de facto abertos e inclusivos, assegurando a efetiva implementação desses direitos. Tal imperativo encontra justificação redobrada num domínio, como seja o do emprego.

As consecutivas reformas de que a Administração Pública tem sido alvo, numa perspetiva de desburocratização, simplificação e resposta às necessidades dos cidadãos de forma eficaz, têm-se refletido em transformações profundas ao nível de métodos de trabalho, procedimentos e práticas administrativas (Mozzicafreddo 2001).

As organizações da Administração Pública enfrentam assim grandes desafios, com vista à concretização dos objetivos de uma Administração Pública eletrónica mais competente, mais leve, mais eficiente e eficaz, nos serviços que presta ao cidadão e às empresas. As mudanças que lhe são induzidas pelas políticas públicas em matéria de governo eletrónico, obrigam a repensar a forma como se relacionam entre si, como desenvolvem os seus processos internos, com que pessoas e com que competências. Sobre a *cidadania*, convém termos consciência de que, todos os lugares da Sociedade e do Estado, a modificação das modelos de decisão pública exige uma prática política de incentivo ao mérito, uma prática de motivação para a responsabilidade individual e a excelência.

No que respeita às dificuldades no acesso à informação, destacamos a necessidade de constituir serviços e canais de informação orientados para as diferentes tipologias de cidadãos, que desenvolvam estratégias de maior adequação ou especialização da informação de acordo com as instâncias e características particulares.

Pretendemos, com este texto, recuperar alguns dos argumentos que estiveram na base da

simplificação da comunicação administrativa⁶⁸, e aplicá-los na abordagem à problemática do acesso ao mercado de trabalho por parte das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, a qual exige uma articulação em vários domínios, nomeadamente, educação, formação saúde, que se tornam indispensáveis para a promoção de uma maior igualdade de oportunidades. Por intermédio da criação de um Guia, o qual se pretende interativo, ou seja, em permanente atualização, visando o aumento do nível e da qualidade da informação e da consciencialização da sociedade, das instituições e dos diversos públicos em matérias associadas à promoção da igualdade de oportunidades. O qual vise também o reforço da eficácia da intervenção de entidades públicas e privadas, incluindo organizações da sociedade civil, que atuam junto das populações, e em particular deste grupo vulnerável.

O Guia encontra-se tal como o “Programa Legislar Melhor”, em linha com as recomendações da União Europeia e de organizações internacionais a que Portugal está associado no âmbito das iniciativas chamadas “*better regulation*” (Gomes, 2011:437). Estas iniciativas propõem simplificar a informação e o acesso à mesma.⁶⁹

O Guia encontra-se ainda alinhado com o quadro do Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2012, de 9 de março) e previsto quer no Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego celebrado em janeiro de 2012 entre o Governo e a maioria dos Parceiros Sociais com assento na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), quer no ponto 4.9 ii) do Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica. No qual é considerado fundamental como resposta ao aumento significativo do número de cidadãos com acesso à informação disponibilizada, num contexto de contenção ou mesmo diminuição dos seus recursos humanos permanentes, concorrendo para a diversificação dos canais de prestação de serviços e à cooperação com outros parceiros para aumentar a eficácia e a eficiência, no âmbito da promoção da inclusão social. Assumindo a economia social, nas suas múltiplas vertentes de

⁶⁸ Para Gomes (2011), “em Portugal, embora os diplomas publicados em 1987 e, com um âmbito mais vasto, em 1999, sustentem já os princípios da simplificação administrativa e neles incluam directrizes relativas à comunicação, parece clara a necessidade de retomar o tema e enquadrá-lo de forma abrangente numa estratégia de governança indo ao encontro das necessidades que a sociedade civil tem vindo a manifestar.” (pp.439)

⁶⁹ Visto não termo acesso à alteração de normas, nomeadamente a eliminação de normas desnecessárias, tal como previsto no programa Legislar melhor, poderá, contudo, tornar visível e organizar a informação nomeadamente por forma a não divulgar “as que já não se aplicam, mas que nunca foram revogadas expressamente e que, por isso complicam o ordenamento jurídico e geram incertezas” (Gomes e Gomes, 2011:439)

intervenção social e de geração de riqueza, um papel relevante na combinação dos objetivos de combate à exclusão social, de acesso a bens e serviços e de promoção de emprego.

À guisa de conclusão e recorrendo ao pensamento de Gomes (2011), que assinala que a “(...) introdução de novas tecnologias da informação e, numa perspetiva mais vasta, a gestão da informação podem contribuir para mudar (...)”. Na verdade, parece generalizar-se a consciência de que a informação constitui um ativo da Administração Pública que cumpre ser gerido em proveito dos cidadãos”. Gomes (*ibidem*) destaca ainda, que a “informação deve ser partilhada entre organizações, não sendo a entidade que a cria ou recolhe mais do que a sua depositária”. Porém, tal como explanado ao longo do trabalho não é, contudo, tarefa fácil, pois caso o fosse, o mesmo já estaria por certo operacionalizado. Em causa está, pois, a “integração em grande escala dos sistemas de informação (...), tanto no plano intraorganizacional, quer – e sobretudo, como é evidente – no domínio interorganizacional.” Deparando-nos muitas vezes, com uma certa resistência por parte dos detentores da informação, na sua partilha, perdendo-se o seu principal objetivo o de servir os cidadãos, ou por um certo receio de que os resultados alcançados, não solucionem os problemas que estiveram na génese da solução proposta (pp. 402, 403).

Os resultados esperados, tendo em conta o objetivo específico mencionado, assumem como pressuposto, no domínio da igualdade de oportunidades das pessoas com deficiência e/ou incapacidades, o aperfeiçoamento da qualidade dos serviços prestados pelas instituições do mercado de trabalho, valorizando em particular os serviços *on-line* e a reorganização e simplificação dos processos.

BIBLIOGRAFIA

- Abrahamson, Peter (2003), “Researching Poverty and Social Exclusion in Europe”, *Journal of European Social Policy*, 13 (3), pp. 281-285.
- Antunes, Eugénio (2007), “Os movimentos da reforma e a redefinição do papel do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Baptista (orgs), *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta, pp. 399-432.
- Atkinson, Anthony Barnes (1998), “Social Exclusion, Poverty and Unemployment”, in Anthony Barnes Atkinson e John Hills (eds.), *Exclusion, Employment and Opportunity*, London, Centre for Analysis of Social Exclusion, London School of Economics, pp. 9-24.
- Atkinson, R. (2000), “Combating Social Exclusion in Europe: The New Urban Policy Challenge”, *Urban Studies*, 37(5-6), 1037-1055.
- Atkinson, Tony, Bea Cantillon, Eric Marlier e Brian Nolan (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford, Oxford University Press (OUP).
- Araújo, Joaquim F. Ferraz E. (2013), “Da nova Gestão Pública à nova governação pública: pressões emergentes na Administração Pública”, em Madureira César e Asensio Maria, *Handbook de Administração Pública*, Lisboa, INA Editora, pp. 91-102.
- Boyer, Robert (2000), “Reformas institucionais para o crescimento, emprego e coesão social: Elementos para uma agenda europeia nacional”, em Robert Boyer, Manuel Castells, Gosta Esping-Adersen, Robert Lindley, Luc Soete e Maria João Rodrigues (coord.), *Para uma Europa da Inovação e do Conhecimento*, Oeiras, Celta, pp.127-177.
- Bradshaw, Jonathan, Julie Williams, Ruth Levitas, Christina Pantazis, Demi Patsios, Peter Townsend, David Gordon, Sue Middleton, (2000), “The relationship between Poverty and Social Exclusion in Britain”. Paper prepared for the 26th General Conference of The International Association for Research in Income and Wealth. Cracow, Poland, 27th August to 2 September 2000. Disponível em: <http://iariw.org/papers/2000/bradshaw.htm>.
- Capucha, Luís, Almeida, João Ferreira, Pedroso, Paulo e Silva, José Vieira (1996), “Metodologias de avaliação: o estado da arte em Portugal”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, nº 22, Lisboa, CIES, pp.9-27.
- Capucha, Luís (Coord.) (1999), *Grupos Desfavorecidos Face ao Emprego. Tipologias e Quadro Básico de Medidas Recomendáveis*, Lisboa, Observatório do Emprego e Formação Profissional, “Coleção Estudos e Análises” – nº 8.
- Capucha, Luís (2005), *Desafios da Pobreza*, Oeiras, Celta Editora.
- Cardoso, Ana, Isabel Baptista e Pedro Perista (2001), “Pobreza, exclusão social e transições em ciclo de vida: (re)traçando trajectórias (in)comuns em contexto europeu”, *Cidades, Comunidades e Territórios*, nº 2.
- Cardoso, Gustavo (2005), “Sociedades em Transição para a Sociedade em Rede”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (org.), *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.

- Carvalho, Elisabete (2008), “Agendas e reforma administrativa em Portugal”, tese de doutoramento, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- Carvalho, Elisabete (2013), “Decisão na Administração Pública: Diálogo de racionalidades”, em *Sociologia, Problemas e Práticas*, Vol. 73, pp. 131-148 (disponível em <http://sociologiapp.iscte.pt/pdfs/10360/10506.pdf>).
- Carvalho, Rogério (1998), Avaliação de serviços públicos, em” A avaliação na Administração Pública”, Acta Geral do 1º Encontro INA, Oeiras, INA - Instituto Nacional de Administração, pp.
- CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion)/LSE (2002), “Understanding Social Exclusion”, CASE brief 23. Disponível em: <http://sticerd.lse.ac.uk/dps/case/cb/CASEbrief23.pdf>.
- CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion)/LSE (2001), “Indicators of Progress: A discussion of approaches to monitor the Government’s strategy to tackle poverty and social exclusion”, CASE report 13, february 2001. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28304/1/CASEREport13.pdf>.
- Castel, Robert (1996), “Les marginaux dans l’histoire”, in, Serge Paugam (Ed.), *L’exclusion: l’état des savoirs*, Paris, La Découverte, pp. 32-41.
- Castells, Manuel (2005), “Sociedade em Rede: do Conhecimento à Política”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (org.), *A Sociedade em Rede do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Català, Joan Prats i (2005), *De la burocracia al management, del management a la governanza*, Colección Estudios Goberna, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, (disponível em: http://www.ecpunr.com.ar/Docs/bc5210f22457c06_Gobernanza%20Joan%20Prats.pdf).
- Chiavenato, Idalberto (2003), *Introdução à teoria geral da administração: uma visão abrangente da moderna administração das organizações*, Rio de Janeiro, Elsevier, pp. 503-557.
- Colis, Betty (2005), “e-learning e o Transformar da Educação na Economia do Conhecimento”, em Manuel Castells e Gustavo Cardoso (org.), *A Sociedade em Rede Do Conhecimento à Acção Política*, Lisboa, Imprensa Nacional - Casa da Moeda.
- Corte-Real, Isabel (2003), “Introdução”, em Maria Teresa Salis Gomes (Coord.), *A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, Edição INA – Instituto Nacional de Administração, pp.13-16.
- Costa, Alfredo Bruto da (1998), *Exclusões Sociais*, Lisboa, Fundação Mário Soares e Gradiva Publicações.
- Covas, António (2007), *A governança europeia: a política europeia no limiar de uma nova revisão dos tratados*, Lisboa, Edições Colibri.
- Crozier, Michael (1979), *On ne change pas la société par décret*, Paris, Grasset et Fasquelle.
- Dias, Mário Caldeira (1997), “Avaliação das políticas de emprego e formação”, Estudos 20, Lisboa, Instituto do Emprego e Formação Profissional/Ministério para a Qualificação e o Emprego.
- DGAP (2002), “Estrutura Comum de Avaliação (CAF): Melhorar as Organizações Públicas através da Auto-Avaliação”, documento apresentado na 2ª Conferência da Qualidade das Administrações Públicas da União Europeia (disponível em: www.dgap.pt).

- Elder-Woodward, James (2013) "Independent living: the frontier of communitarian welfare?" *Disability and Society*, vol 28, no 2, pp274-278, (disponível em <http://www.tandfonline.com/loi/cdso20>).
- Endean, Rebecca (2001), "Opportunity for All: Monitoring the Government's strategy to tackle poverty and social exclusion" (pp. 51-56) in CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion)/LSE (2001), *Indicators of Progress: A discussion of approaches to monitor the Government's strategy to tackle poverty and social exclusion*. CASE report 13, February 2001. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28304/1/CASEREport13.pdf>.
- Ferreira, J. M. Carvalho, José Neves, António Caetano (Orgs.) (2011), *Manual de psicossociologia das organizações*, Lisboa, Escolar Editora.
- Gallie, Duncan e, Serge Paugam (2002), "Social Precarity and Social Integration", Report for the European Commission Based on Eurobarometer 56.1, October 2002. Disponível em: http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_162_en.pdf.
- Gallie, Duncan, Paugam, Serge, e Jacobs, Sheila (2003), "Unemployment, poverty and social isolation: Is there a vicious circle of social exclusion?", *European Societies*, 5(1), 1-32.
- Giauque, David (2003), "New Public Management and Organizational Regulation: The Liberal Bureaucracy", *International Review of Administrative Sciences*, vol. 69, pp. 567-592.
- Giddens, Anthony (2004), "Métodos de Investigação em Sociologia", *Sociologia* (4ª edição, revista e atualizada), Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Gomes, João Salis (2001), "Perspectivas da moderna gestão pública em Portugal", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Administração e política: perspectivas de reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta, pp. 77-102.
- Gomes, João Salis (2003), "A avaliação de políticas públicas e a governabilidade", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e Administração: Como Modernizar os Serviços Públicos?*, Oeiras, Celta, pp. 389-408.
- Gomes, João Salis (2007), "O conceito de interesse público no contexto da gestão pública contemporânea", em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Interesse Público Estado e Administração*, Oeiras, Celta, pp. 39-48.
- Gomes, João Salis e Maria Teresa Salis Gomes (2011), "Simplificação da Comunicação Administrativa e Legislativa", em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (orgs.), *Projectos de Inovação na Gestão Pública*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 391-443.
- Gomes, M. Teresa Salis (2003a), "Comunicação pública para uma democracia participativa", em Gomes, M. Teresa Salis (Coord.), *A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, Edição INA – Instituto Nacional de Administração, pp. 191-215.
- Gomes, M. Teresa Salis, Viseu, Sofia (coords.) (2006), "Práticas da aplicação da CAF na Administração Pública portuguesa", Caderno 25, Oeiras, INA-Instituto Nacional da Administração.
- Gonçalves, Júlio Dá Mesquita (2000), "A Reforma Administrativa em Portugal", comunicação apresentada na Fundação Calouste Gulbenkian, em 2000, ao Fórum Administração 2000, organizado pelo ISCSP-UTL, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, pp. 129-145.

- Gore, Charles (1995), “Introduction: markets, citizenship and social exclusion” in, Gerry Rodgers, Charles Gore e José B. Figueiredo, *Social exclusion: rhetoric, reality, responses*, Genebra, International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme.
- Habermas, Jürgen (1999), *La costellazione postnazionale*, Milano, Feltrinelli.
- Habermas, Jürgen (2012), *A Transformação Estrutural da Esfera Pública*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Harker, Lisa (2001), “Measuring wider aspects of poverty and social exclusion” (pp. 31-34) in CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion)/LSE (2001), *Indicators of Progress: A discussion of approaches to monitor the Government’s strategy to tackle poverty and social exclusion*, CASE report 13, February 2001. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28304/1/CASEREport13.pdf>
- Hermano, Carmo (coord.) (1996), *Exclusão Social: Rotas de Exclusão*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais e Políticas.
- Hood, Christopher (1991), “A Public Management for All Seasons?”, *Public Administration*, vol. 69, pp. 3-19.
- Junqueiro, Raul (2002), *A Idade do Conhecimento: A nova era digital*, Lisboa, Editorial Notícias.
- Keynes, John Maynard (1967), *The general theory of employment interest and money*, Reino Unido, Macmillan.
- Kooiman, Jan (1993), “Social-Political Governance: Introduction”, in Jan Kooimna (Edit.) *Modern governance: new Government-Society*, Reino Unido, Sage Publications, pp. 1-6.
- Machete, Rui Chancelere (2003), “Reestruturação do Estado, Serviços Públicos e Mercado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta, pp. 345-352.
- Madec, A. e Numa Murard (1998), *Cidadania e Políticas Sociais*, Coleção Biblioteca Básica de Ciência e Cultura, Lisboa, Instituto Piaget
- Madureira, César (2004), *A formação comportamental no contexto da reforma da Administração Pública Portuguesa*, Oeiras, Instituto Nacional de Administração.
- Madureira, César e Miguel Rodrigues (2006), “A Administração Pública do Século XXI: Aprendizagem Organizacional, Mudança Comportamental e Reforma Administrativa”, *Comportamento Organizacional e Gestão*, Vol. 12, N.º 2, pp. 153-171.
- Madureira, César (2009), *Reinventar o Welfare State ou construir o pós-managerialismo?*, em 7º Congresso Nacional da Administração Pública, Estado e Administração na resposta à crise. (disponível em: <http://repap.ina.pt/handle/10782/520>).
- Melo, Alberto (2003), “A participação dos cidadãos: contra a apatia política, uma política de empatia”, em Gomes, M. Teresa Salis (Coord.), *A face oculta da governança: cidadania, Administração Pública e sociedade*, Oeiras, Edição INA – Instituto Nacional de Administração, pp. 91-110.
- Micklewright, John (2001), “Should the UK Government measure poverty and social exclusion with a composite index?” (pp. 45-50) in CASE (Centre for Analysis of Social Exclusion)/LSE (2001), *Indicators of Progress: A discussion of approaches to monitor the Government’s strategy to*

- tackle poverty and social exclusion*, CASE report 13, February 2001. Disponível em: <http://eprints.lse.ac.uk/28304/1/CASEREport13.pdf>.
- Mintzberg, Henry (1982), *Structure et Dynamic des organisations*, Paris, Editions d'Organisation.
- Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand e Joseph Lampel (1998), *Strategy safari: a guided tour through the wilds of strategic management*, Reino Unido, Prentice Hall.
- Monteiro, Alcides (2008), “Redes sociais: Será que também posso participar?” em Monteiro, Alcides e Fernando Bessa Ribeiro (orgs.), *Redes Sociais. Experiências, Políticas e Perspectivas*, Braga, Ribeirão: Húmus, pp:81-96.
- Monteiro, Nuno Peres (1999), “Democracia Electrónica”, *Colecção Cadernos Democráticos*, nº 11, Fundação Mário Soares, Lisboa, Gradiva.
- Moss, Jeremy. (2002), “Power and the digital divide”, *Ethics and Information Technology*, Vol.4, pp. 159-165.
- Mozzicafreddo, Juan. (1994), “O Estado-Providência em transição”, *Sociologia: Problemas e Práticas*, nº 16, pp. 11-40.
- Mozzicafreddo, Juan. (1997), *Estado Providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras, Celta.
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Modernização da administração pública e poder político”, em Juan Mozzicafreddo, e João Salis Gomes (org.), *Administração e política: Perspectivas de reforma da administração pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta, pp. 1 - 33
- Mozzicafreddo, Juan (2001), “Cidadania e administração pública em Portugal”, em Juan Mozzicafreddo e João Salis Gomes (org.), *Administração e Política: Perspectivas de Reforma da Administração Pública na Europa e nos Estados Unidos*, Oeiras, Celta Editora, pp. 145-157.
- Mozzicafreddo, Juan (2003), “A responsabilidade e cidadania na Administração Pública”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração: como modernizar os serviços públicos?*, Oeiras, Celta, pp.1-15.
- Mozzicafreddo, Juan. (2007), “Interesse Público e Funções do Estado”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista, *Interesse Público, Estado e Administração*, Lisboa, Celta.
- Neves, A. Oliveira (Coord.) e Susana Graça (2000), “Inserção no mercado de trabalho de populações com especiais dificuldades”, Lisboa, Direcção-Geral do Emprego e Formação Profissional, Colecção Cadernos de Emprego nº 21/22.
- Paugam, Serge (1996), “Conclusion: Les sciences sociales face à l'exclusion” en Paugam, S. (Ed.), *L'exclusion: l'état des savoirs*, Paris, Éditions La Découverte, pp. 565-577.
- Priestley, Mark (1998), “Childhood disability and disabled childhoods: agendas for research”, *Childhood: A Global Journal of Child Research*, v. 5, n. 2, pp. 207-223
- Priestley, Mark (2001), *Disability and the Life Course – Global Perspectives*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Richardson, Liz e Julian Le Grand (2002), “Outsider and Insider Expertise: The Response of Residents of Deprived Neighbourhoods to an Academic Definition of Social Exclusion”, *Social Policy & Administration*, 36(5), pp. 496-515.

- Rhodes, R.A.W (1996), “*The New Governance: Governing without government*”, *Political Studies*, Sep96, vol. 44 Issue 4, pp. 652-667.
- Rhodes, R.A.W (1997), *Understanding Governance: policy networks, governance, reflexivity and accountability*, Maidenhead, Open University Press.
- Rhodes, R.A.W (2000), *Governance and Public Administration*, in *Debating Governance, Authority, Steering and Democracy*, Edited by Jon Pierre, Oxford University Press.
- Rocha, J. A. Oliveira., 2001, *Gestão Pública e Modernização Administrativa*, Oeiras, INA.
- Rodgers, Gerry (1995), “What is special about a ‘Social Exclusion’ approach?”, in G. Rodgers, C. Gore, C. and J.B. Figueiredo (Eds.) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, Switzerland, (International Institute for Labor Studies), International Labor Organization (ILO) Publications, pp. 43-56.
- Rodrigues, Eduardo Vítor, Flobela Samagaio, Hélder Ferreira, Maria Manuela Mendes e Susana Januário (1999), “A Pobreza e a Exclusão Social: Teorias, Conceitos e Políticas Sociais em Portugal”, *Sociologia*, 9 (1), pp. 63-100.
- Rodrigues, Walter (2005), “Planeamento e Governança Territorial: uma Reflexão Sociológica a Partir do Terreno, Cidades ?”, *Comunidades e Territórios*, nº 10, Junho, Lisboa, CET/ISCTE-IUL, pp:25-34
- Rosanvallon, Pierre (1981), *A Crise do Estado-Providência*, Lisboa, Editorial Inquérito.
- Saith, Ruhi (2001), “Social Exclusion: the Concept and Application to Developing Countries”, Working Paper Nº. 72, Queen Elizabeth House, University of Oxford. Oxford, UK. Disponível em: <http://www3.qeh.ox.ac.uk/pdf/qehwp/qehwps72.pdf>
- Santos, J. Albano (2013), “As políticas públicas: uma perspectiva histórica”, em César Madureira e Maria Asensio (orgs), *Handbook de Administração Pública*, pp. 251-278, Lisboa, INA Editora.
- Self, Peter (1993), *Government by the Market?: The Politics of Public Choice*, London, Macmillan.
- Sen, Amartya (1984), “Rights and Capabilities”, in Sen Amartya, *Resources, Values and Development*, London, Harvard University Press, pp. 307–324.
- Silva, Pedro Adão (1997), “O Estado-providência: O Modelo Político do Estado Moderno”, *Revista Sociedade e Trabalho*, Finisterra, Lisboa, Nº 24-25, pp. 37-59.
- Silver, Hilary (1994), “The international experience in tackling long-term unemployment, or How not to reinvent the wheel: Fighting social exclusion”, *Democratic Dialogue, Social exclusion, social inclusion* (online). Disponível em: <http://cain.ulst.ac.uk/dd/report2/report2a.htm#fighting>.
- Silver, Hilary (1995) “Reconceptualizing social disadvantage: three paradigms of social exclusion” in G. Rodgers, C. Gore e J.B. Figueiredo (eds.) *Social Exclusion: Rhetoric, Reality, Responses*, *Institute of International Labour Studies*, Geneva, UNDP, ILS (International Institute for Labour Studies), pp.58-80.
- Tavares, José F. F. (2003), “Gestão pública, cidadania e cultura da responsabilidade”, em Juan Mozzicafreddo, João Salis Gomes e João S. Batista (orgs.), *Ética e administração*, Oeiras, Celta Editora, pp. 17-29.

- Townsend, Peter (1979), *Poverty in the United Kingdom: a survey of household resources and standards of living*, disponível em: <http://www.poverty.ac.uk/system/files/townsend-book-pdfs/PIUK/piuk-whole.pdf>.
- Townsend, Peter e David Gordon (1999), “Poverty, Social Exclusion and Social Polarisation: applying the 1995 UN Programme of Action on Absolute and Overall Poverty to all countries”. Paper apresentado num Seminário do CESIS (Centro de Estudos para a Intervenção Social) sobre Pobreza e Exclusão Social: Percursos e Perspectivas da Investigação em Portugal. Lisboa, 25 e 26 de novembro de 1999 (consultado em: http://www.bris.ac.uk/poverty/pse/conf_pap/port99_pt.pdf).
- Weick, Karl. E. e Robert E. Quinn (1999), “Organizational Change and Development”, *Annual Review of Psychology*, n.50, pp. 361-386.
- Xiberras, Martine (1996), *As Teorias da Exclusão Social: Para uma Construção do Imaginário do Desvio*, Lisboa, Instituto Piaget.
- Yunus, Muhammad (2002), *O Banqueiro dos Pobres*, Lisboa, Difel.

FONTES

Legislação

Constituição da Republica Portuguesa — Lei Constitucional n.º 1/2005, de 12 de agosto

Código do Procedimento Administrativo - Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro

Lei n.º 38/2004, de 18 de agosto - Regime Jurídico da Prevenção, Habilitação, Reabilitação e Participação da pessoa com Deficiência

Decreto-Lei n.º 34/2007, de 15 de fevereiro - Regulamenta a Lei n.º 46/2006, de 28 de agosto, que tem por objeto prevenir e proibir as discriminações em razão da deficiência e de risco agravado de saúde