

COLABOR EBOOKS

JORGE CALEIRAS • RENATO MIGUEL DO CARMO

A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO EM PORTUGAL

cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos

Prefácio de Paulo Pedroso



LABORATÓRIO COLABORATIVO
PARA O TRABALHO, EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL

COLABOR

COLABOR EBOOKS

**A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS
DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO EM PORTUGAL**
cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos

Jorge Caleiras
Renato Miguel do Carmo

FICHA TÉCNICA

TÍTULO

A ARTICULAÇÃO DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO EM PORTUGAL
cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos

AUTORES

Jorge Caleiras
Renato Miguel do Carmo

ISBN

978-989-33-3395-2

DOI

10.5281/zenodo.6778350

DATA

Junho de 2022

MODO DE CITAR

Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2022). *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR.

AUTORIA DA COMPOSIÇÃO E CAPA

Maria João Aires

REVISÃO

Manuel Coelho

CoLABOR

Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social
Rua das Taipas, n.º 1, 1250-264 Lisboa

ÍNDICE

PREFÁCIO	VII
AGRADECIMENTOS	X
RESUMO/ABSTRACT.....	XI

INTRODUÇÃO: OS SENTIDOS DE UM ESTUDO	1
--	---

CAPÍTULO 1

ALGUMAS QUESTÕES PARA INICIAR: MOVIMENTOS EM ZIGUEZAGUE.....	6
---	----------

1.1 Enquadramento teórico	6
1.2 O que são as políticas de emprego e para que servem	15
1.3 Uma perspetiva inter-relacional e dinâmica	16
1.4 O sentido das mudanças.....	19

CAPÍTULO 2

A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS: UM MOVIMENTO NO SENTIDO DO PROGRESSO SOCIAL	26
--	-----------

2.1 Antecedentes	26
2.2 1974-1980: democracia e avanços (dos governos provisórios ao V Governo Constitucional)	30
2.3 1980-1985: solavancos e recuos (do VI ao IX Governo Constitucional; Aliança Democrática e Bloco Central)	32

CAPÍTULO 3

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA: DA EUROPEIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AOS PRIMEIROS SINAIS DE CRISE NA ZONA EURO	36
--	-----------

3.1 1985-1995: aproximação à ideologia neoliberal e ao mercado (X, XI e XII Governos Constitucionais; liderados pelo Partido Social Democrata PSD, os dois últimos com maioria absoluta)	36
3.2 1995-2002: “princípios ativos” e nova geração de políticas sociais e de emprego (XIII e XIV Governos Constitucionais; liderados pelo Partido Socialista – PS)	39

3.3 2002-2005: novo ímpeto da ideologia de mercado (XV e XVI Governos Constitucionais; coligação PSD/CDS)	45
3.4 2005-2011: regresso das políticas públicas e chegada da Grande Recessão (XVII e XVIII Governos Constitucionais; liderados pelo PS, o primeiro de maioria absoluta)	48

CAPÍTULO 4

CRISE E NOVA FASE PARA AS POLÍTICAS DE EMPREGO E PROTEÇÃO: ENTRE RETROCESSOS, MITIGAÇÕES E RECUPERAÇÕES INACABADAS

53

4.1 2011-2015: crise da dívida soberana e retrocesso (XIX Governo Constitucional; governo de coligação PSD/CDS)	53
4.2 2015-2019: procura de alternativas, mitigações, reposições parcelares (XXI Governo Constitucional; PS com apoio parlamentar dos partidos à sua esquerda)	56
4.3 2019-2022: crise pandémica e respostas emergenciais (XXII Governo Constitucional; governo minoritário do PS)	60

CAPÍTULO 5

CRISES NO MERCADO DE TRABALHO, DESEMPREGO E RESPOSTAS LABIRÍNTICAS: COMPENSAÇÃO OU ATIVAÇÃO?

67

5.1 Desemprego, compensação e ativação	67
5.2 Crises inéditas no mercado de trabalho e respostas labirínticas	70
5.3 Ciclo político, Memorando de Entendimento e sentido geral das mudanças	74
5.4 Um balanço crítico: usos precários, abusos extensos, instrumentalizações proveitosas	81

REFLEXÕES FINAIS: COMO ULTRAPASSAR OS DÉFICES DE ARTICULAÇÃO VIRTUOSA ENTRE AS POLÍTICAS DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO?	90
---	----

BIBLIOGRAFIA	101
---------------------------	-----

ANEXO

TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO EM PORTUGAL

Quadro cronológico de síntese.....	110
------------------------------------	-----

PREFÁCIO

Escasseia quem se dedique a procurar visões de síntese e interpretações globais das transformações sociais e políticas da sociedade portuguesa. Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo remam aqui contra essa tendência, propondo-nos uma leitura das políticas de emprego e da sua interligação com a política social desde a rutura revolucionária de 25 de Abril de 1974.

A estrutura adotada neste trabalho apresenta de modo claro os fatores que os autores consideram estruturantes da transformação das políticas. Elas respondem a três impulsos, que poderíamos definir como o impulso democrático (1974-1985), o impulso europeu (1985-2011) e a incorporação da crise económica global nas respostas políticas (desde 2011).¹

Como os autores bem recordam, estes impulsos não dão origem a épocas que possamos definir de modo homogéneo, antes revelam a arbitragem entre prioridades que refletem a tensão entre tendências de desenvolvimento da intervenção do Estado no mercado de trabalho. Essas tendências refletem duas tensões principais: a tensão entre regulação e reconhecimento de direitos sociais aos trabalhadores e desregulação e mercadorização do trabalho; e a tensão entre políticas focalizadas na proteção dos trabalhadores ou na promoção da sua incorporação no trabalho.

A configuração das respostas a cada impulso é determinada por escolhas nestes dois planos. A primeira fase do nosso período democrático foi reguladora e protecionista, mas aos primeiros sinais de crise surgiram pressões desregulamentadoras. A adesão à União Europeia (UE) provocou uma transformação na agenda em que a regulação passou a andar de braço dado com a ativação, ou seja, com a substituição parcial da ideia de proteção do trabalhadores pela de “ajuda” a que se incorporem no emprego, mas a ofensiva ideológica neoliberal desde cedo colocou em conflito essa regulação com o desenvolvimento de abordagens de mercado, que defendem um recuo do Estado social e pugnam pelo enfraquecimento da proteção social como forma de garantir flexibilidade e fluidez ao mercado de trabalho. Esta tensão, visível desde a adesão à UE, tornou-se central a partir de 2010 na resposta à crise de 2008 e na timidez das alterações ao modo como ela desestruturou as políticas de emprego encetadas desde 2015.

É incerto o que resultará da resposta à pandemia iniciada em 2020. Este trabalho não poderia dedicar-se a este tópico porque é ainda demasiado cedo para o entender cabalmente. Mas a intensidade das respostas transitórias (*Lay-off* simplificado, prolongamentos do subsídio de desemprego, apoios extraordinários a desempregados e a pessoas com paragem de atividade) mostrou uma atenção aos riscos sociais de uma paragem económica súbita muito maior do que aquela a que assistimos na crise financeira de 2008. Desta vez foi considerado prioritário preservar emprego e rendimentos. Na anterior tinha sido prioritário reequilibrar as contas públi-

cas e acelerar a desvalorização interna, desprotegendo adicionalmente os grupos vulneráveis em tempo de crise. Está em aberto se essa atenção vai esgotar-se e as medidas introduzidas, incluindo as que cobrem fatores de vulnerabilidade e desproteção, vão ser progressivamente removidas. Ou se, pelo contrário, as fragilidades e vulnerabilidades no mercado de trabalho e nas respostas de política social que foram detetadas neste período vão gerar novas respostas estruturais e impulsos na política legislativa. Os primeiros sinais revelam a persistência da tensão. Se houve o impulso legislativo da regulação do teletrabalho e da definição do estatuto dos trabalhadores da cultura, cujos méritos e defeitos merecem análise que aqui não é o espaço para fazer, a generalidade das medidas ainda em vigor estão concebidas para um faseamento de eliminação que retomaria o *status quo ante* a curto prazo.

Ao ler este trabalho torna-se evidente quanto o nosso sistema de proteção social é jovem e tardio face aos europeus.

Apenas depois do 25 de Abril a proteção social passa a cobrir amplamente os trabalhadores, se generalizam as pensões de velhice e se combate decididamente a pobreza dos idosos. Apenas depois do 25 de Abril se cria a proteção social na eventualidade do desemprego. Apenas o impulso da entrada na União Europeia levou à institucionalização da concertação social. O diálogo tripartido fez parte da estratégia de moderação social nos anos 80 e 90 do século passado, bem como permitiu impulsionar agendas “ao centro”, em que foram atores fundamentais os governos, a UGT e a CIP. Seja nos acordos de rendimentos e preços, seja, depois, no acordo de concertação estratégica, esta dinâmica foi usada quer para a estruturação do sistema de proteção social e a sua reforma, quer para a evolução da legislação laboral. Talvez por estar centrado nas políticas públicas, este trabalho dá mais importância à orientação do Estado de promoção do mercado e de defesa da racionalidade dos interesses privados do que ao neocorporativismo e ao seu papel nas respostas políticas dos anos da integração europeia. Uma pista que outros poderão desenvolver, até porque a centralidade do diálogo social está muito associada a esse período da nossa história recente, quer por relação ao período anterior, de maior confrontação, quer ao período posterior em que se assistiu a progressiva perda de relevância da concertação e sua substituição pelas dinâmicas de relação entre governo e partidos. Mas esse período áureo do neocorporativismo, que podemos simbolizar no Acordo Económico e Social de 1990 e no Acordo de Concertação Estratégica de 1996, o primeiro com Cavaco Silva e a impulsionar a sua segunda maioria absoluta e o segundo com António Guterres e a marcar a sua agenda de reformas sociais em início de mandato, é uma marca indelével da europeização do nosso modelo social.

Na resposta à crise financeira de 2008 Portugal chega à era da “austeridade permanente”, como lhe tinha chamado Paul Pierson uma década antes¹¹ e aos dilemas do recuo ou recalibragem para gerir a tensão entre o apoio social ao Estado-providência e a pressão para a aus-

teridade. Como os autores bem registam, o debate entre nós tem incidido muito sobre o que já foi chamado o congelamento do Estado-providência, a tentativa de conter a sua expansão, entrecortada por ofensivas no sentido do recuo. Mas as transições que vivemos, na digitalização, no ambiente, na demografia e a reemergência de modelos de negócio que assentam na precarização do trabalho, a par de fenómenos de desregulação social intensos, afetando desproporcionalmente os jovens, fenómenos que em outras obras ambos os autores têm estudado, levam a que esse debate vá ter que emergir. Talvez seja esse um dos eixos da próxima fase da nossa política social. Talvez não. Mas quem a tentar interpretar pode partir para essa análise munido de uma visão integradora dos nossos últimos 50 anos a partir do muito que aqui aprenderá.

Paulo Pedroso

¹ Para este último impulso os autores escolhem o critério da legislatura, localizando conseqüentemente a inversão de estratégia na execução do Memorando de Entendimento com a *Troika*. Mas, de facto, como escrevem, a inversão deu-se durante a legislatura iniciada em 2009 e pode marcar-se o início desta fase na adoção do primeiro Programa de Estabilidade e Crescimento, em março de 2010, que adota um primeiro pacote de medidas de austeridade.

² Pierson, P. (2001) "Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent democracies", em *The new politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press. O livro resulta de conferências do autor em 1997 e 1998.

AGRADECIMENTOS

Um agradecimento especial a Paulo Pedroso pela revisão profunda do presente trabalho e pela disponibilidade para escrever o prefácio. Os autores agradecem também aos que leram e comentaram criticamente versões preliminares, participaram em sessões públicas, ou ajudaram de outras formas, disponibilizando informações e esclarecimentos, especialmente a Manuel Carvalho da Silva, Pedro Hespanha e José Maria Castro Caldas. Ao CoLABOR, e aos colegas e amigos, é também devido um agradecimento especial, pelo acolhimento e apoio dado no processo de publicação, em particular a Frederico Cantante. A responsabilidade pela análise e resultados apresentados é, evidentemente, da inteira responsabilidade dos autores.

Resumo

Este livro aborda e discute as principais linhas de orientação das políticas de emprego e de proteção em Portugal, bem como a sua articulação ao longo das últimas cinco décadas. O foco é colocado em dois momentos críticos recentes: a crise financeira de 2008 e a crise decorrente da pandemia de COVID-19. Para ajudar a compreender os sentidos das mudanças, optou-se por uma estratégia metodológica plural, capaz de diagnosticar uma multiplicidade de informações de diversas fontes. Os resultados apontam num duplo sentido. Numa perspetiva de tempo longo, apesar de o quadro evolutivo ser marcado mais por continuidades do que por grandes disrupções, o período é atravessado por momentos de tensão e alternância entre políticas, e pontuado por dois movimentos: um movimento no sentido do *progresso social* e outro no sentido do *retrocesso social*. Oscilantes, mas não necessariamente cronológicos, estes movimentos podem coexistir nos mesmos ciclos e legislaturas. Numa perspetiva de tempo curto, verifica-se que a resposta dada às duas crises referidas foi diferente, assim como os seus resultados. O país respondeu melhor à crise pandémica do que à crise financeira. As políticas contam. Contudo, o pós-crise pandémica é ainda incerto, tal como o processo de recuperação.

Palavras-chave: crises, políticas sociais e de emprego, (des)proteção social, ativação, vulnerabilidades socioeconómicas.

Abstract

The main guidelines of employment and protection policies in Portugal are discussed, as well as their articulation over the last five decades. The focus is placed on two recent critical moments: the 2008 financial crisis and the pandemic crisis. To help understand the meanings of the changes, a plural methodological strategy was chosen, capable of diagnosing a multiplicity of information from different sources. The results point in a double direction. From a long time perspective, although the evolutionary framework is marked more by continuities than by major disruptions, the period is crossed by moments of tension and alternation between policies, and punctuated by two movements with distinct directions: one movement towards *social progress* and the other towards *social regression*. These movements, oscillating but not necessarily chronological, may coexist in the same cycles and legislatures. From a short-term perspective, the response to the two crises was different and so were the results. The country responded better to the pandemic crisis than to the financial crisis. Policies matter. However, the post-pandemic crisis period is uncertain, as is the recovery process.

Keywords: crises, social and employment policies, social (un)protection, activation, socio-economic vulnerabilities.

Este texto foi submetido a avaliação científica interna e/ou externa. As análises, opiniões e conclusões nele expressas são da exclusiva responsabilidade do(s) autor(es).

INTRODUÇÃO: OS SENTIDOS DE UM ESTUDO

O estudo que agora se apresenta procura responder a um desafio presente no projeto “*EMPLOYALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades*”.¹ Entre as atividades contempladas no projeto, a designada *Políticas públicas e boas práticas* visa tratar especificamente de políticas que possam alterar as dinâmicas cumulativas de aumento das desigualdades, do desemprego e da precariedade laboral. Para isso, propôs-se, em primeiro lugar, elaborar um panorama da articulação das políticas de emprego e de proteção social em Portugal; e, em segundo lugar, refletir sobre instrumentos de política que possam travar esse processo cumulativo. O presente *e-book* visa precisamente cumprir esses propósitos, elaborando um panorama da articulação dessas políticas desde o 25 de Abril de 1974 até à atualidade, sem esquecer processos históricos anteriores.

Ao longo de quase 50 anos são várias as mudanças que podem detetar-se, algumas das quais apontadas em trabalhos anteriores (Caleiras, 2008; Estivill & Caleiras, 2008; Hespanha & Caleiras, 2017; Caleiras, 2019). Porém, essas mudanças não acontecem no vazio; têm contextos, como vimos, que as enquadram, e determinantes económicas e institucionais, que as influenciam em sentidos mais ou menos expansivos, mais ou menos restritivos, ou combinados entre si. Por isso, é preciso ter em linha de conta várias dimensões que se interligam nesses processos de mudança, particularmente as políticas macroeconómicas, as políticas adaptativas à reestruturação do tecido produtivo, as políticas de regulação do mercado de trabalho, as políticas de proteção social, ditas passivas, e as políticas ativas, cujo objetivo é, simplisticamente, o de aumentar o nível de emprego através de uma mais rápida transição do desemprego (ou da inatividade) para o emprego.

A Revolução de 25 de Abril de 1974 e a transição para a democracia, as primeiras intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI), a adesão à então Comunidade Económica Europeia (CEE) e os subsequentes impulsos no processo de integração, as crises da Zona Euro, da dívida soberana e a intervenção da *Troika*, e a atual crise pandémica são marcos temporais que ajudam não só a compreender, mas também a balizar as mudanças ocorridas.

¹ Projeto com a referência PTDC/SOC-SOC/30543/2017, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia através de fundos nacionais. Desenhado no rescaldo da Grande Recessão, o *EmployALL* tem como objeto as relações de dependência mútua entre emprego e proteção social e nele se especifica que um dos objetivos é o de perceber o modo como a articulação das crises do emprego e da proteção social converge na (re)produção cumulativa de desigualdades, e como é que esse processo pode ser revertido.

Por outro lado, os ciclos económicos e políticos e as ideologias dos governos têm impactos visíveis nas políticas e na sua articulação, quer porque os partidos ou blocos no poder são portadores de preferências políticas e ideológicas subjetivas² mais ou menos explícitas, quer porque no decurso da governação desenvolvem estratégias políticas e ações mais ou menos pragmáticas de manutenção no poder.³ Faz, por isso, sentido analisar o modo como são definidos os contextos em que os vários governos operam, os eixos estratégicos das governações e as respostas concretas que se implementaram relativamente aos problemas específicos relacionados com as dinâmicas de emprego (e de desemprego) e com as formas e modalidades de proteção social.

Ao considerarmos a dinâmica evolutiva, somos remetidos para duas componentes complexas, resultado da combinação de vários elementos atuantes: a continuidade e a mudança. Ambas são provenientes de equilíbrios dinâmicos (por vezes precários) entre fatores internos e externos, “tradições”, necessidades, interesses ou objetivos, sempre em movimento, a desfazerem-se e refazerem-se em distintas articulações baseadas em relações de poder diferentes. Por isso, a evolução das políticas é sempre marcada por continuidades e mudanças. Daí a grande dificuldade e os problemas que surgem quando se delimita no tempo uma fase ou um período. Aliás, a própria perceção de fase ou de período já traz consigo um conceito em certo sentido discriminatório, que é o de periodização. Não seria necessário periodizar se pudéssemos abranger toda a evolução ocorrida até a atualidade sem estabelecermos marcos, nem características ou mesmo tendências. Contudo, isso anularia diferenças e teria, portanto, um efeito desvirtuador, por não corresponder de todo à realidade, bem mais emaranhada e labiríntica, pois a evolução é atravessada por oscilações mais ou menos contraditórias ou assíncronas nos seus processos de institucionalização/mercadorização.

Assim, tendo por referência marcos temporais, e sob a influência das condicionantes externas e internas, não podemos compreender a dinâmica evolutiva se não a situarmos no tempo, nem a relacionarmos com os contextos concretos, as diversas influências das dinâmicas sociais e económicas, e os diferentes governos que em cada momento a envolvem. Se, por um lado, uma periodização pode ser controversa e, de certo modo, até “artificial”, no sentido em que se constituiu como uma “arrumação” facilitadora do processo de comunicação, por outro, parece-nos que a ligação à dimensão governativa não pode ser ignorada, devido precisamente à influência desses dois elementos, sempre presentes e ressaltados, a continuidade e a mudança.

² No sentido em que não carecem necessariamente de fundamento racional ou justificação.

³ O que leva a que os ciclos políticos alternados não sejam marcados por diferenças ideológicas profundas.

O caminho seguido pelas políticas, e a articulação entre elas, tem oscilado consoante o pendor ideológico hegemónico dos governos e a relação de forças com outros atores, nomeadamente sindicais e patronais. Ainda que pareça subsistir, em geral, uma tónica na imprescindibilidade das políticas públicas em matéria de emprego e proteção, capaz de garantir direitos aos trabalhadores, a verdade é que as divergências existentes nos diferentes momentos resultam da interpretação sobre as políticas concretas (como gerir essas políticas e a sua articulação, como aumentar a sua eficácia ou como garantir determinado tipo de prestações). Mas resultam sobretudo da interpretação do papel do setor privado⁴ e do setor social,⁵ ora mais apoiados e incentivados pelo Estado, ora mais colocados num plano supletivo e secundário.

Numa altura em que se discutem os impactos da pandemia de COVID-19 no mercado de trabalho e das políticas de resposta no futuro do Estado-providência, um estudo deste tipo, temporariamente mais amplo, sistematizador e, em certo sentido, didático pode revelar-se oportuno. Em primeiro lugar, pelo facto de, ao longo do período em análise, terem ocorrido momentos críticos de enorme crescimento do desemprego, ao mesmo tempo que se deterioraram as condições de trabalho e emprego. Em segundo lugar, devido à fragilidade das instituições e ao carácter desigual e pouco eficaz dos mecanismos estruturais de proteção social existentes, bem como de algumas das respostas emergenciais dadas. Um exemplo disso revela-se, precisamente, no regime de proteção dos desempregados, que esteve sempre longe de abranger todo o universo destes. Esta fragilidade estrutural ajuda a compreender um dos problemas que o país atualmente enfrenta, alertando também para a necessidade de reconfiguração e de melhor adequação das políticas.

Um dos elementos que mais se destaca na articulação das políticas de emprego e proteção ao longo do período (especialmente a partir dos anos de 1990) é o da *ativação*. A literatura sobre o tema mostra que a ativação das políticas de emprego é uma tendência comum aos vários países da União Europeia (UE). Esta tendência conduziu à generalização da distinção entre políticas ativas e as chamadas políticas passivas, compensatórias de rendimentos perdidos – distinção à qual se recorre, usando-a transversalmente ao longo do texto. No essencial, as políticas passivas passam por compensações financeiras atribuídas em caso de desemprego (subsídios de desemprego), enquanto as ativas visam aumentar a participação no mercado de trabalho, podendo

4 Entendido aqui em sentido amplo, ou seja, enquanto conjunto de iniciativas que têm como objetivo fundamental gerar lucro.

5 Constituído por organizações sem fins lucrativos, não governamentais, que têm por objetivo gerar serviços de carácter público. São exemplos de entidades que integram este setor as cooperativas, fundações, instituições particulares de solidariedade social (IPSS), Santas Casas da Misericórdia, mutualidades ou outras associações de reconhecido interesse público sem carácter lucrativo, com vista à prossecução de objetivos de solidariedade. Embora com diferenças subjacentes, existem outras noções próximas, frequentemente utilizadas, como por exemplo, terceiro setor, economia social ou economia solidária. As diferenças estão essencialmente ligadas aos diversos contextos sociopolíticos em que emergiram, mas são também decorrentes de interpretações distintas a respeito do modo de relacionamento que as organizações deste setor têm, ou devem ter, com o Estado e com o mercado (Namorado, 2017).

apresentar diferentes configurações em função do entendimento e do uso que delas é feito (vão desde medidas de formação profissional até incentivos à contratação).

A influência crescente das políticas europeias nas políticas internas é outro elemento incontornável. Pegando na questão anterior, a tendência no sentido da ativação das medidas de proteção social destinadas aos desempregados, embora mais recente entre nós do que em outros países da UE, foi reforçada no quadro da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE). Como iremos demonstrar, a trajetória da ativação tem transportado consigo, ora uma visão de natureza mais progressista, ora uma matriz marcadamente neoliberal, sendo que esta última se tem intensificado de forma mais evidente desde a crise da dívida soberana e a intervenção da *Troika*. Um dos resultados bem visível foi o crescimento exponencial nesse período das políticas ativas de emprego, quer em termos quantitativos (número de trabalhadores envolvidos), quer do ponto de vista financeiro (orçamento envolvido), ao mesmo tempo que definharam as políticas passivas, nomeadamente pela via da aplicação da estratégia de austeridade que, entre muitos cortes, reduziu a subsidiação do desemprego (número de pessoas abrangidas e montantes) e penalizou a antecipação da reforma (Hespanha & Caleiras, 2017; Caleiras, 2019).

Nesse sentido, e tendo em conta os diversos enquadramentos governativos e de política macroeconómica, são analisadas diacronicamente as alterações nas políticas de emprego e de proteção, e o modo como se intersejam ou afastam, incluindo mudanças na legislação laboral. Do ponto de vista metodológico, aponta-se para três grandes fases (transição para a democracia, processo de integração europeia, e crises financeira e pandémica), compostas por diferentes ciclos político-económicos, e, para ajudar a perceber os sentidos das mudanças, optou-se por uma estratégia plural, capaz de diagnosticar uma multiplicidade de informações. Além da literatura internacional e nacional sobre o tema, recorreu-se a outras fontes documentais, como relatórios e demais documentos, nacionais e europeus (da União Europeia, essencialmente). Foram também consultados programas de governo, que definem as propostas políticas (mesmo sabendo que a ação governativa não se esgota nelas e, por vezes, até se afasta dessas propostas); normativos que criam, regulam ou alteram as políticas (reconhecendo que a legislação e os diplomas legais ora estão à frente ou atrás das práticas sociais, ora as alteram); documentos estratégicos de parceiros sociais (nomeadamente do movimento sindical, seus posicionamentos e contributos); e ainda dados estatísticos, para ilustrar os resultados.

Sintetizando as etapas, o estudo começa por identificar um conjunto de questões que servem de enquadramento geral e dão sentido ao mapeamento desenvolvido. Avança-se com algumas interrogações acerca da relação entre políticas económicas, políticas de emprego e políticas de proteção social, questionando em particular os processos e movimentos oscilantes que ora incluem, ora excluem, dependendo dos contextos coletivos e individuais.

No segundo capítulo contextualiza-se e aborda-se a trajetória conjunta das políticas de emprego e de proteção social desde o 25 de Abril de 1974 até ao momento da adesão à CEE em 1986, sem esquecer alguns aspetos importantes, especialmente em matéria de proteção no desemprego, anteriores à Revolução. Nele é traçado um retrato da transição para a democracia e das políticas associadas a esse movimento, caracterizado por avanços nos direitos sociais e laborais e, portanto, orientado no sentido do progresso social.

O terceiro capítulo é dedicado à análise da articulação das políticas de emprego e proteção no quadro do processo de integração europeia até à crise na Zona Euro. A integração europeia implicou uma nova realidade para a economia e a sociedade portuguesas, com impactos ao nível da alteração da própria racionalidade das políticas. Portugal tinha (e mantém) um nível de desenvolvimento inferior ao de outros Estados-membros, e para vencer essa desigualdade passou a beneficiar de fundos estruturais visando a modernização do país. Mas teve também de adaptar gradualmente a legislação às normas comunitárias em múltiplas matérias, entre elas as sociais e de emprego, não obstante o que os tratados estipulam.⁶ Trata-se de uma fase longa, marcada por essa influência externa crescente, embora com oscilações tendo em conta os ciclos políticos e económicos internos.

Com a crise financeira internacional aberta em 2008, a posterior transmutação desta em crise do euro (crise das dívidas soberanas) e a sua declinação à escala nacional, abre-se uma nova fase para as políticas de emprego e proteção. O capítulo quarto trata precisamente dessa nova fase: desde então, as políticas têm oscilado entre um movimento de retrocesso social associado ao período da *Troika*, um movimento de mitigação de efeitos e de recuperação parcial no ciclo seguinte, e um momento de emergência provocado pela eclosão abrupta da crise pandémica em curso.

O capítulo quinto, fundado nos anteriores de natureza mais descritiva, tem um propósito eminentemente reflexivo. Nele se faz uma análise crítica da articulação entre as políticas de emprego e proteção, à luz das tensões entre lógicas diferenciadas, designadamente entre as políticas de compensação e as de ativação.

Tal como começou (com perguntas), o estudo termina com uma questão: como ultrapassar os défices de articulação virtuosa entre políticas de emprego e de proteção? Apresentam-se algumas pistas que resultam da análise efetuada e que poderão servir para dar continuidade ao debate em torno dos caminhos possíveis para as políticas de emprego e de proteção em Portugal. No final é apresentado um quadro cronológico de síntese, que mapeia as políticas e, de certa maneira, condensa a análise efetuada.

⁶ A responsabilidade pelo emprego e políticas sociais recai sobre os Estados-membros, o que significa que os governos nacionais, e não a UE, decidem acerca de questões como, por exemplo, a regulamentação salarial, incluindo o salário mínimo, os subsídios de desemprego, o papel da negociação coletiva, o sistema de pensões ou a idade da reforma.

CAPÍTULO 1

ALGUMAS QUESTÕES PARA INICIAR: MOVIMENTOS EM ZIGUEZAGUE

Neste primeiro capítulo, começamos por fazer um enquadramento teórico, focado no estado da arte e no cruzamento de grandes debates em curso, tendo em conta a razão de ser do estudo (justificação e pertinência), os seus objetivos, conceitos e posicionamentos.

1.1 ENQUADRAMENTO TEÓRICO

Karl Polanyi, num contexto apesar de tudo diferente do de hoje, alertava para a “ferida mortal” infligida pelas forças de mercado às instituições que enquadram a existência social (Polanyi, 2012 [1944]). De forma imbricada, o desemprego, a precariedade laboral e a desproteção social têm na sua génese precisamente essa *ferida* nas instituições que regulam o mundo do trabalho (negociação coletiva, legislação laboral) e permitem o acesso a um conjunto de direitos sociais e laborais (Estado de bem-estar, políticas de emprego) que visam garantir a integração e a coesão social (Castel, 1995; Castro, 2019). Nesse sentido, desemprego, precariedade laboral e desproteção representam processos de mercadorização a partir dos quais o indivíduo se coloca numa situação social vulnerável, fortemente dependente das dinâmicas do mercado. Esta relação de dependência não só acelera os processos de desfiliação (Castel, 2000) e desqualificação social (Paugam, 2003 [1991]) como afeta as dimensões mais existenciais (Carmo & Matias, 2019; Carmo & d’Avelar, 2020; Carmo *et al.*, 2021).

A tese do duplo movimento de Polanyi enquadra uma perspetiva crítica sobre o facto de os mercados se terem separado e distanciado das instituições sociais e do tecido social, ao mesmo tempo que se autonomizam enquanto entidades supostamente autorreguladas. Este processo de *desincrustação*, que ocorre nas economias mais industrializadas do século XIX e se estende a outras que se industrializam mais tardiamente, leva a que as lógicas de funcionamento e os impactos da economia de mercado se expandam crescentemente às sociedades. Segundo a abordagem do autor, a desincrustação não é um processo contínuo e irreversível, surgindo ao longo da história das economias capitalistas tensões permanentes entre as políticas de *laissez faire* e as políticas de proteção social e de regulação dos mercados. Esta abordagem, além de corporizar tensões e clivagens entre mercado e sociedade, proporciona instrumentos analíticos para pensar três importantes questões: (i) o modo como a política inspirada pela utopia do mercado alegadamente autorregulado promove a desincrustação da economia do tecido social; (ii) a forma como a sociedade pode contrariar essa dinâmica, resistindo à sua desincrustação; e (iii) o modo como o reforço do processo inverso, o de reincrustação, passa pelo poder de o Estado regular o mercado de trabalho através de iniciativas de política que promovam e ampliem a proteção dos trabalhadores, o mesmo é dizer a dignidade destes. Mais do que desenvolver

uma análise aprofundada do pensamento de Polanyi, importa aqui compreender os caminhos e descaminhos das políticas de emprego e de proteção em Portugal, e neles detetar sinais subjacentes aos processos de incrustação ou desincrustação (Polanyi, 2012 [1944]).

Trabalho, democracia e Estado-providência keynesiano

O mundo do trabalho tem sido atravessado por transformações que desafiam o Estado-providência keynesiano. Essas transformações vão desde a substituição de trabalho humano por “trabalho” de máquinas até à inteligência artificial, passando pela ação de robôs e computadores que permitem o trabalho à distância. Por outro lado, a atividade económica, e o seu enquadramento, está a expandir-se para domínios desregulados. O futuro é incerto e, como tal, não se sabe o que irá acontecer: se, por exemplo, o volume de trabalho humano diminuirá fortemente, se vai recompor-se drasticamente, alterando-se geografias e conteúdos funcionais, ou qual o peso e consequências de múltiplos fatores combinados e variáveis ainda relativamente indeterminadas neste movimento evolutivo.

Sem aderir às narrativas catastrofistas sobre o futuro do trabalho, muito difundidas mas pouco consentâneas com a realidade empírica dos trabalhadores (Carmo *et al.*, 2021), sempre diremos que serão as tensões entre vontades que definirão o caminho do trabalho no futuro. Os efeitos das novas tecnologias não são deterministas. Trata-se antes de uma questão política e os seus custos laborais e sociais dependerão de escolhas democráticas. Neste processo, é importante que o mercado de trabalho seja regulado e centrado nas pessoas no momento de definição de objetivos socioeconómicos, de opções institucionais, técnicas ou organizacionais. Só dessa forma o trabalho pode continuar a ser fonte de direitos sociais e humanos, de identidade individual e social, e associado ao pleno exercício da cidadania. Para isso, as políticas macroeconómicas, mas também as políticas de adaptação à evolução do tecido produtivo, as de regulação do mercado de trabalho e as de emprego e proteção terão de reinventar-se nos seus objetivos e reexaminar-se na sua articulação.

Diferentemente das sociedades aristocráticas ou de castas, no capitalismo liberal o trabalho como vetor estruturante da sociedade é uma forma primordial de garantir condições mínimas de existência e dignas de vida, de aceder ao consumo, de reconhecer direitos e garantias, e de desenvolver mecanismos de proteção social e combater a pobreza. Daí a sua importância na resolução da questão social nas sociedades salariais (Castel, 1995).

O exercício do trabalho foi regulamentado, bem como as condições da sua prestação, desenvolveu-se a segurança social, promoveu-se o direito à ação coletiva dos trabalhadores e a negociação coletiva, num longo caminho, com altos e baixos, até ao objetivo contemporâneo do

trabalho digno, que organizações como as Nações Unidas (ONU) ou a Organização Internacional do Trabalho (OIT) colocam nas suas agendas.⁷

As políticas de emprego são parte integrante deste desenvolvimento e, entre elas, inicialmente as de proteção no desemprego (ditas passivas), os serviços públicos de emprego e de segurança social, depois as políticas de formação e, mais recentemente, as chamadas políticas ativas. Contudo, se a política de emprego, especialmente a questão do desemprego, era abordada como uma questão eminentemente social e microeconómica, o problema do emprego apenas entra nas políticas macroeconómicas através das políticas inspiradas em Keynes. A partir de então, tornou-se relativamente consensual que as políticas macroeconómicas determinam a evolução do emprego e dos preços, e daí a necessidade de encontrar equilíbrios entre, por um lado, o controlo do desemprego e, por outro, vigiar a inflação. Trata-se de uma tensão que atravessou os Estados-providência após a Segunda Guerra Mundial, pela qual se procurou trazer paz social e estabilizar as economias e os trabalhadores, conseguindo-se situações de (quase) pleno emprego.

Desde pelo menos os anos de 1980, os Estados-providência europeus têm sofrido mudanças substanciais, aceleradas pelas sucessivas crises económicas. A destruição de emprego verificada durante as crises não é igual em todos os países, tal como a retoma dos níveis anteriores de emprego nas fases de recuperação. Alguns países são mais vulneráveis e suscetíveis a que essa retoma não ocorra (histerese do desemprego), colocando-se o problema do modo como passam pelas crises e dela reemergem. Neste contexto, o combate ao desemprego elevado tem ocupado debates sobre alternativas de política de emprego. A perspetiva neoliberal, nas suas variantes e diversas formulações, defende mercados de trabalho mais flexíveis e a consequente desregulação do trabalho, tendo em vista a libertação do mercado de uma suposta rigidez introduzida pela proteção no emprego, pela contratação coletiva ou pela proteção no desemprego. Um outro elemento relevante nesta perspetiva, por vezes esquecido, é o da insuficiência da desregulação. Só por si, ela não basta; teria também de ser sustentada na compulsão ao trabalho dos desempregados, reduzindo a proteção no desemprego, que supostamente desencoraja a procura de emprego, aumenta o desemprego (por via do aumento dos salários), faz crescer os custos indiretos do trabalho e o tempo passado no desemprego (Pedroso, 2020a).

7 O conceito de trabalho digno resume um conjunto de aspirações universais do mundo do trabalho: (i) oportunidades para realizar um trabalho produtivo com uma remuneração equitativa; (ii) segurança no local de trabalho e proteção social para as famílias; (iii) desenvolvimento pessoal e integração social; (iv) liberdade para expressar as suas preocupações; (v) organização e participação nas decisões que afetam as suas vidas; (vi) igualdade de oportunidades e de tratamento para todas as mulheres e homens. É um dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável da ONU e está no centro das estratégias globais, nacionais e locais, desempenhando um papel fundamental nos esforços de redução da pobreza e de desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Outras propostas emergiram na Europa inspiradas num modelo teórico de síntese entre formas de flexibilidade do trabalho e de segurança do trabalhador, e ficaram conhecidas como modelo da flexigurança. Nesta perspetiva há *trade-offs* que governos e parceiros sociais procuram entre segurança e flexibilidade no trabalho, na empregabilidade e nos rendimentos, no sentido de procurar equilíbrios geradores de níveis de emprego elevados. Com alguns aspetos comuns, têm sido também desenvolvidas políticas centradas na ideia de mercados de trabalho de transição. Estes são caracterizados por transições frequentes entre formação-desemprego-emprego, numa rotatividade contínua, e, nesta perspetiva, as políticas de emprego devem concentrar-se em facilitar essa rotatividade, através da criação de diversas formas de emprego apoiado, combinadas com formação e estágios profissionais (Häusermann, 2012; Häusermann *et al.*, 2019).

Qualidade do emprego e novos riscos sociais

A qualidade do trabalho e do emprego tem evoluído de modo complexo em aspetos-chave, como a estrutura das competências, a qualidade intrínseca do trabalho em termos de intensidade e controlo, e a insegurança no emprego. Nessa evolução, Duncan Gallie (2017) identifica três perspetivas principais. Uma perspetiva *otimista*, que enfatiza a melhoria progressiva das competências e da qualidade do trabalho, sugerindo que as novas tecnologias têm implicações no desenvolvimento das competências, embora de forma polarizada e assimétrica (maiores implicações na parte superior da estrutura de competências, menores na parte inferior). Uma perspetiva *pessimista*, que sublinha as ameaças emergentes ao emprego e à sua qualidade, particularmente o efeito da inovação tecnológica na destruição de postos de trabalho pouco qualificados, mas também de trabalho com qualificações médias e superiores. E, por fim, uma perspetiva *institucional*, que aponta para diferenças estruturais entre sociedades ao nível dos poderes institucionais que se refletem na elaboração das políticas à escala nacional. Esta última é especialmente relevante, visto que o desenvolvimento tecnológico é apresentado como sendo pouco determinante da qualidade intrínseca do trabalho, que parece estar mais relacionada com a importância do contexto institucional de cada país. A estrutura institucional do poder, nomeadamente o peso da representação sindical na tomada de decisões políticas, condiciona a organização do trabalho, o que conduz a diferenças entre países em termos dos seus sistemas de emprego característicos.

As variações dos efeitos da Grande Recessão de 2008 sobre a insegurança no emprego entre os países europeus ilustram bem a importância das instituições e estruturas de poder nacionais na elaboração de políticas nos diferentes países. Enquanto alguns regressaram de forma relativamente rápida ao crescimento e baixaram os níveis de desemprego, outros ficaram presos numa

crise económica prolongada. A maior ou menor capacidade de resposta dos países é explicável, pelo menos em parte, pela natureza nacional das políticas macroeconómicas anteriores à crise, que afetaram a vulnerabilidade no que diz respeito à crise das dívidas soberanas, e pelos sistemas de estabilizadores automáticos que ajudaram a manter o consumo e o bem-estar. As políticas de flexigurança, com popularidade crescente, pouco fizeram para alterar estes padrões, já que as formas que essas políticas assumem variam entre países na proteção que podem proporcionar aos trabalhadores, especialmente aos mais vulneráveis, refletindo uma vez mais as diferenças na estrutura do poder institucional entre países.

O processo de adaptação do Estado-providência é difícil, em particular devido à existência de fortes interesses concorrentes e às reivindicações dos diferentes atores políticos em jogo. Como vimos, os Estados-providência foram concebidos e desenvolvidos durante os anos do pós-guerra para proteger os rendimentos dos trabalhadores assalariados contra riscos sociais como a velhice, a invalidez, a doença ou o desemprego. Estes “velhos” riscos sociais continuam presentes, e até agravados, nas sociedades atuais, enquanto “novos riscos” foram emergindo, decorrentes das alterações na esfera familiar (famílias monoparentais, dificuldades em articular vida pessoal e familiar, etc.) e, especialmente, no mercado de trabalho: por exemplo, baixos salários, precariedade ou desemprego de longa duração, atingindo sobretudo os segmentos mais expostos, como as mulheres, os jovens ou os trabalhadores pouco qualificados, entre outros. As respostas fornecidas contra estes novos riscos são, em geral, insuficientes e as coberturas limitadas (Armingeon & Bonoli, 2006; Armingeon, 2007).

A abordagem aos novos riscos sociais, sobretudo desde o início do milénio, focou-se crescentemente em análises relacionadas com as mudanças ocorridas e aprofundadas no mercado de trabalho e nas estruturas familiares. Esta abordagem procura captar uma série de mudanças importantes nas sociedades contemporâneas e dar respostas em termos de “contenção” ou “reconfiguração” (Pierson, 2002). Entre outras transformações, as pensões de velhice foram reduzidas ou os custos nos serviços de saúde contidos, enquanto que, num movimento de reorientação para um Estado-providência ativo, outras ações foram reforçadas: “empurrão” aos desempregados no retorno rápido ao emprego (ativação), complemento de rendimentos aos mais pobres, conciliação da vida profissional e familiar, promoção da igualdade de género, apoio ao desenvolvimento dos mais jovens, prestação de serviços de proximidade e de cuidados aos mais velhos, etc. No entanto, esta abordagem não capta inteiramente o facto de as distintas economias europeias enfrentarem múltiplas pressões contraditórias para fazer face ao aumento dos níveis de incerteza, ao mesmo tempo que têm de responder às exigências das populações em matéria de segurança, proteção e coesão social. As relações laborais, as políticas de emprego e as políticas sociais são confrontadas com novos desafios entre si e com a necessidade de uma diferente articulação umas com as outras (Armingeon & Bonoli, 2006).

Investimento social e políticas de *trade-offs*

Enquanto grande referência económica, a teoria keynesiana, que sobressaiu na sequência da Grande Depressão de 1929/30 e dominou as políticas macroeconómicas até ao final da década de 1970, entendia que o crescimento baixo e o desemprego se articulavam com a procura insuficiente e as tendências cíclicas do capitalismo. Baseava-se em instrumentos económicos contracíclicos, como por exemplo as políticas sociais, para promover e sustentar a procura, especialmente através de transferências na forma de prestações sociais públicas, com o objetivo de manter o rendimento dos trabalhadores em épocas de recessão. Nesta perspetiva, o *welfare* assentava, do ponto de vista político, num pacto entre capital e trabalho, em que os sindicatos aceitavam aumentos salariais limitados em troca de pleno emprego e da expansão de benefícios sociais. Após a Segunda Guerra Mundial, as negociações salariais tripartidas (sindicatos, patrões e governos) adquiriram uma importância estratégica na manutenção da estabilidade económica e nas políticas de rendimento. Os compromissos assumidos entre o capital e o trabalho apoiavam o Estado-providência e a ordem económica keynesiana, e eram geradores de uma espiral virtuosa de pleno emprego, onde os salários cresciam, tal como a procura e o consumo, a produtividade, os níveis de proteção social e, em geral, o nível de vida. Mas neste movimento de crescimento económico e de progresso, o aumento continuado dos salários começou a ameaçar o pacto entre capital e trabalho, e os esforços para manter o poder de compra do salário mínimo desencadearam uma dinâmica de inflação, acentuada pelos choques no preço do petróleo (1973 e 1979). O desemprego subiu para níveis históricos, fazendo com que as despesas sociais também disparassem. Esta crise foi vista acima de tudo como uma crise de natureza fiscal e económica, abrindo as portas ao monetarismo e a um recuo nas políticas sociais, protagonizado por Thatcher no Reino Unido e Reagan nos Estados Unidos da América, em detrimento do keynesianismo.

Assim, depois da expansão e compromisso de classes no final da Segunda Guerra Mundial, e da retração na sequência dos choques petrolíferos da segunda metade da década de 1970, o debate sobre a sustentabilidade do Estado-providência deslocou-se gradualmente e conduziu a um novo paradigma: o do investimento social, enquadrado nas perspetivas da recalibragem. Mais do que uma síntese com o neoliberalismo, era uma forma de, em certo sentido, superar o simples recuo neoliberal, ainda que em novos termos. Impulsionado pelas formulações de Giddens e Esping-Andersen, trata-se de uma estratégia de resposta aos novos riscos surgida na segunda metade da década de 1990, em certa medida como contraponto, por um lado, ao Estado-providência keynesiano e, por outro, ao neoliberalismo da década anterior, incorporando elementos de ambas as perspetivas. Se o neoliberalismo opunha o crescimento económico à proteção social e assentava na desregulamentação, recuo do Estado e retração do Estado-providência, o investimento social, num patamar distinto, revisita a proteção social, embora de forma diferente da lógica do Estado-providência keynesiano, visto que considera a política social como fator produtivo. Em termos simples, o investimento social pode ser definido como a provisão de bem-estar,

cujo objetivo não é simplesmente “reparar” danos em períodos de crise económica, mas “preparar” os indivíduos e as famílias para responder aos novos riscos (Hemerijck & Vydra, 2017: 64).

Durante a última década do século XX, a perspetiva do investimento social ganhou espaço na discussão (e nas práticas) em torno dos objetivos a atingir, das áreas de intervenção prioritárias ou dos instrumentos a acionar. Neste sentido, as reformas nas políticas envolveram várias dimensões e combinações entre novos e velhos instrumentos, afetando transversalmente os vários grupos sociais de diferentes formas, tornando assim mais variáveis e complexas as políticas em matéria de emprego e de proteção. Desde então, as políticas de investimento social tornaram-se muito populares junto da opinião pública e as análises do Estado-providência contemporâneo, bem como das propostas de reforma em matéria de políticas de emprego e de proteção, foram dominadas por esse paradigma, considerado hegemónico atualmente. Em vez de abordar o problema do desemprego através do estímulo da procura, a abordagem é centrada no investimento no capital humano. A ideia subjacente é a de que este investimento é garantia de retorno individual e coletivo; por isso, o foco é colocado na trajetória de vida dos indivíduos, ou seja, na qualidade e potencialidade das suas qualificações projetadas no futuro. Noções como a de “reparação”, “compensação” ou de suposta “passividade” foram sendo progressivamente substituídas pelas de “preparação”, “promoção”, “empregabilidade”, “flexibilidade” ou “ativação”, entre outras, hoje muito comuns nas agendas académicas e no discurso político, e por essa via replicadas acriticamente na retórica do espaço público (Häusermann, 2012; Häusermann *et al.*, 2019).

Das várias funções apontadas ao investimento social, podemos sintetizá-las em três: (i) agilizar os fluxos do mercado de trabalho e de transições durante a vida ativa; (ii) aumentar as qualificações e as competências; e (iii) manter uma rede universal de segurança dos rendimentos mais baixos, como elemento de proteção social e de estabilidade económica. Assente nestas dimensões, e na tentativa de alcançar a autossuficiência financeira dos cidadãos, a sua autonomia e autorrealização, tem sido implementado um repertório diversificado de políticas de investimento social em diferentes países da Europa, desde antes da crise das dívidas soberanas (2010), durante a reação de austeridade e depois disso até à atualidade, num *mix* fragmentado de políticas, que procuram combinar a garantia de rendimentos mínimos com medidas preventivas e ativas de integração. As reformas nas políticas do mercado de trabalho, a mudança na estrutura de riscos sociais (velhos e novos) e as respostas dadas em termos de combinação de sistemas de prestações pecuniárias com a ativação foram acompanhadas por realinhamentos institucionais, quer no campo do emprego, quer no campo da proteção social, que não apenas alteraram princípios fundamentais e estruturas fundacionais do Estado-providência, como têm repercussões no próprio funcionamento dos serviços públicos de emprego e de segurança social (Häusermann, 2012; Nolan, 2013; Häusermann *et al.*, 2019).

Ao sublinharmos o carácter multidimensional das mudanças, sem esquecer a importância das determinantes macroeconómicas e institucionais associadas ao mercado de trabalho, e a intera-

ção entre ambas, proporciona-se uma compreensão mais abrangente da evolução e articulação entre as políticas de emprego e de proteção social em Portugal nas últimas cinco décadas, destacando-se neste processo a ligação entre a retração nas políticas tradicionais compensatórias (ditas passivas) e a expansão das políticas ativas, orientadas de acordo precisamente com a lógica do investimento social.

A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal

Neste processo, Portugal, à sua maneira, não é exceção. Ao longo de quase 50 anos, o enquadramento económico e institucional do mercado de trabalho e as políticas de emprego e de proteção têm sido marcados pela influência, e confluência, de diversos elementos atrás referidos, provenientes de diferentes correntes teóricas. À luz das discussões anteriores, poderiam colocar-se desde já duas hipóteses, articuladas entre si. Primeira, a de que os governos sustentados por partidos à esquerda são mais expansivos em termos de direitos sociais e de investimento social, enquanto os governos formados por partidos de direita são mais restritivos. Segunda, a de que as políticas mais expansivas ocorrem em momentos de expansão económica, e, pelo contrário, as mais restritivas acontecem em momentos de recessão. Assim sendo, as alterações nas políticas ocorreriam de acordo com estas correlações, seja com a ideologia política dos partidos no poder, seja com o estado da economia, e seriam orientadas ora num sentido mais expansivo, ora noutra mais restritivo.

Contudo, a realidade afigura-se mais complexa. Ainda que a definição dos direitos, condições de acesso, montantes ou duração possam revelar em determinados ciclos político-governativos e económicos uma orientação no sentido expansivo, a verdade é que, simultaneamente, a definição dos deveres dos beneficiários pode seguir um caminho inverso, ou seja, pode ter uma orientação no sentido de restrições acrescidas, exigindo mais responsabilidades ou exercendo um maior controlo por parte dos serviços públicos gestores (IEFP e Segurança Social) sobre os titulares desses direitos e sobre as suas atitudes, comportamentos e atuações concretas, igualmente objeto de controlo. E há ainda que distinguir as situações em que o acesso aos direitos depende de contribuições sociais prévias (regime contributivo da Segurança Social) de outras, cujo acesso não depende de carreiras contributivas, mas de instrumentos de aferição de condição de recursos (regime não contributivo).⁸ Também nestes casos podem ocorrer movimentos

⁸ A condição de recursos é o conjunto de condições que o agregado familiar deve reunir para poder ter acesso às prestações familiares, ao subsídio social de desemprego e aos subsídios sociais de parentalidade, bem como a outros subsídios e apoios do Estado. Define o limite máximo de rendimentos até ao qual as pessoas têm direito a estas prestações sociais. A condição de recursos é verificada através dos rendimentos da pessoa que pede a prestação e dos elementos do seu agregado familiar. O Decreto-Lei n.º 70/2010, de 16 de junho, estabeleceu novas regras para a determinação da condição de recursos a ter em conta na atribuição e manutenção das prestações do subsistema de proteção familiar e do subsistema de solidariedade, bem como para a atribuição de outros apoios sociais públicos, e procedeu às alterações na atribuição do rendimento social de inserção, tomando medidas para aumentar a possibilidade de inserção dos seus beneficiários. Cf.: https://www.seg-social.pt/documents/10152/25931/8000_condicao_recursos/d0211ab2-4f86-4440-8dc2-6e6530510e7c (última consulta em abril de 2022).

com orientações distintas e, além disso, não necessariamente coincidentes com os movimentos ocorridos no âmbito do regime contributivo.

Quando conjugadas as duas dimensões (dos direitos e dos deveres), quatro combinações são possíveis: expansão de direitos e deveres; expansão de direitos e diminuição de deveres; restrição de direitos e expansão de deveres; e restrição de direitos e deveres. Partindo delas, pelo menos duas questões em jeito de hipóteses mais finas podem ser colocadas acerca da evolução e articulação das políticas. Uma é a de saber qual das duas dimensões se expande mais e se torna preponderante sobre a outra: será que os direitos, apesar de expansivos, não se expandem tanto quanto as restrições do lado dos deveres? Será que o caráter restritivo é cada vez mais evidente do que o expansivo? A outra questão é a de saber de que modo é procurado um eventual equilíbrio entre ambas as dimensões ou se, pelo contrário, se está a construir um desequilíbrio, assente numa tendência restritiva mais acentuada, acelerada pelas sucessivas crises económicas. Contudo, é preciso ter em linha de conta que as crises *per se* não determinam as respostas das políticas. Há crises em que as respostas são restritivas e outras em que são expansivas, consoante a orientação da ação do Estado. A ser assim, e como tendência geral, mais do que as ideologias e o programas subjacentes aos vários governos, então serão os fatores económicos que funcionam “pragmaticamente” como principais determinantes na evolução e articulação das políticas de emprego e de proteção.

Não se pode ignorar o processo de integração europeia, que a partir de 1986 constitui o padrão de referência em termos de desenvolvimento, ao qual Portugal procura aproximar-se, com momentos em que converge e outros em que diverge. Neste aspeto, a questão é a de saber em que medida o aprofundamento do processo de integração tem impacto nas políticas domésticas (Valadas, 2012). Relacionada com esta, surge a questão dos novos riscos sociais (desemprego de longa duração, desemprego jovem, embora presente desde os anos de 1970, riscos inerentes a alterações nas estruturas familiares, crescimento de desigualdades e de novas situações de pobreza e de marginalização social) decorrentes de alterações demográficas, sociais e económicas, que carecem de resposta e, portanto, de alargamento na cobertura social. Em que medida os fatores associados aos novos riscos sociais e económicos, particularmente no contexto atual, marcado pela pandemia de COVID-19, exercem influência na adoção de novas políticas de proteção, com diferentes configurações e instrumentos, e qual o modo mais adequado e sustentável de atender simultaneamente aos velhos e aos novos riscos sociais? Esta questão levanta, finalmente, outro problema: o da sustentabilidade do sistema de proteção social, quer ao nível financeiro (sustentabilidade financeira), quer na sua capacidade de ir ao encontro das necessidades reais dos cidadãos (sustentabilidade social), esta última frequentemente secundarizada nos debates que parecem esgotar-se em torno da primeira. Torna-se, assim, importante desenvolver um mapeamento e acerca dele um debate mais amplo no sentido de tornar as políticas de emprego e de proteção mais eficazes e mais justas.

1.2 O QUE SÃO AS POLÍTICAS DE EMPREGO E PARA QUE SERVEM

As políticas de emprego são referenciais indispensáveis para avaliar o nível de desenvolvimento das sociedades e a forma como estas abordam as desigualdades e as injustiças decorrentes dos seus contextos políticos, matrizes socioeconómicas e modelos de desenvolvimento, tão importantes no momento presente e para o futuro. Mas como defini-las na sua evolução e, sobretudo, discuti-las numa perspetiva dinâmica e relacional? Em particular, como se têm articulado com as políticas de proteção? De uma forma *virtuosa* ou *viciosa*? Que aproximações ou afastamentos entre ambas? Em que momentos e quais as tendências dominantes, especialmente para o futuro?

Em sentido amplo as políticas de emprego podem ser entendidas como um instrumento central de atuação do Estado no mercado de trabalho, no combate ao desemprego, na proteção e inserção de desempregados, na qualificação dos recursos humanos ou na promoção da qualidade e estabilidade no emprego.

Vejamos, ainda que rapidamente, como é que as principais organizações internacionais que acompanham o funcionamento dos mercados de trabalho – a Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e o Eurostat (Serviço de Estatística da União Europeia) – as entendem.

A OIT define a política de emprego como uma visão ligada a um quadro concertado e coerente que interliga todas as intervenções na área do emprego; as políticas, medidas e programas concretos são os instrumentos para a implementação dessa política, sendo normalmente construídos à volta dos objetivos desta (OIT, 2013).

De um ponto de vista operativo, as políticas de emprego são correntemente classificadas pela OCDE em oito categorias: (1) colocação em emprego (atribuição clássica dos serviços públicos de emprego); (2) formação profissional (inclui estágios profissionais); (3) incentivos de emprego (inclui incentivos aos empregadores pela criação ou manutenção, rotação ou partilha dos postos de trabalho); (4) emprego apoiado para trabalhadores com deficiência (reabilitação); (5) criação direta de emprego (inclui emprego temporário e programas ocupacionais); (6) incentivo à criação do próprio emprego; (7) subsídio de desemprego; e (8) reforma antecipada.

Numa perspetiva convergente, o Eurostat, por seu lado, agrupa as políticas de emprego em três grandes conjuntos: (1) serviços de emprego; (2) políticas passivas; e (3) políticas ativas do mercado de trabalho. Os serviços de emprego dizem respeito a todos os serviços e atividades dos serviços públicos de emprego, juntamente com outros serviços com financiamento público para candidatos a emprego. As políticas passivas visam a proteção no desemprego, compensando os

trabalhadores pela perda de salário e apoiando-os durante a procura de emprego ou na reforma antecipada. As políticas ativas do mercado de trabalho destinam-se a pessoas com problemas de emprego e subdividem-se em seis categorias: formação, rotação e partilha de emprego, incentivos ao emprego, emprego protegido e reabilitação, criação direta de emprego, e incentivos à criação de empresas (Eurostat, 2013). Políticas ativas do mercado de trabalho (*active labour market policies* – ALMP) é a designação mais usada a nível internacional, em particular à escala da União Europeia. Porém, a designação políticas ativas de emprego (PAE) é mais utilizada em Portugal, nomeadamente no âmbito das medidas e programas geridos pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP). Por isso, e porque é usada em sentido convergente com as ALMP, adota-se neste estudo a última designação (PAE).

Seguindo de perto a perspetiva da OIT, as políticas de emprego são entendidas em sentido amplo e interligado, isto é, enquanto instrumentos concretos de ação e intervenção dos governos no mercado de trabalho, seja no combate ao desemprego, na proteção e inserção de desempregados, seja na qualificação dos recursos humanos ou na promoção da qualidade e estabilidade no emprego. Estão ao serviço de uma determinada visão de política, bem como da sua implementação (OIT, 2013).

1.3 UMA PERSPETIVA INTER-RELACIONAL E DINÂMICA

Um caminho possível para compreender a articulação das políticas de emprego e proteção social é o de começar por as enquadrar no movimento de afastamento das políticas macroeconómicas que tinham como objetivo principal o pleno emprego, no sentido da transição para políticas baseadas na empregabilidade e ativação dos desempregados e trabalhadores precários. Por outras palavras, a substituição de políticas alicerçadas na procura por políticas baseadas na oferta, um traço comum às variedades de neoliberalismo, independentemente dos modelos de ativação adotados. No quadro da União Europeia, a transformação das políticas de emprego, especialmente desde os anos de 1990, mostra como o desemprego e também a precariedade laboral têm sido crescentemente entendidos como resultantes de questões e de atributos individuais (individualização), cuja responsabilidade é em grande medida dos próprios desempregados ou dos trabalhadores precários (autorresponsabilização). Segundo esta conceção, o desemprego e a precariedade não se devem a causas estruturais (económicas ou políticas), ligadas por exemplo à globalização ou à insuficiência da procura agregada resultante de uma repartição do rendimento enviesada a favor do capital, mas sim a um conjunto de debilidades ou vulnerabilidades de escala individual. As causas seriam, portanto, de natureza sobretudo individual, enquanto as razões macroeconómicas objetivas, decorrentes do funcionamento do modelo económico, são desvalorizadas, visto que de outra forma colocar-se-ia em questão o próprio modelo.

Nesta linha, as vulnerabilidades individuais são situadas basicamente em três níveis: (i) falta de competências técnicas e de qualificações especializadas; (ii) falta de competências sociais e relacionais; e (iii) falta de “competências morais” ou atitudes de natureza moral (por exemplo, falta de vontade de trabalhar ou ausência de capacidade de compromisso profissional). Fruto deste entendimento, as políticas de emprego têm sido paulatinamente orientadas para a empregabilidade e ativação dos desempregados, quer através da promoção da formação e do aconselhamento na procura ou melhoria do emprego, quer através de ações tendentes à melhoria de competências sociais e relacionais junto de grupos mais vulneráveis.

Por outro lado, no que diz respeito à regulamentação laboral, a perda de poder dos trabalhadores, e neste processo uma certa marginalização do papel significativo do movimento sindical (Silva, Estanque & Costa, 2020, 2021), tem-se traduzido na flexibilização da legislação laboral a fim de adaptar os quadros legislativos à promoção da concorrência, num movimento cronologicamente anterior e que se pode situar na Europa pelo menos desde os anos de 1980. O objetivo destas reformas laborais é o de flexibilizar – que na prática quer dizer reduzir – o conjunto de direitos laborais e sociais que constituíram o modelo do pós-guerra e que tinham parcialmente desmercadorizado o trabalho no sentido em que elevaram o grau de autonomia e independência dos indivíduos em relação ao mercado, mas que passaram a ser considerados como não compatíveis com a maior competitividade no mercado global (Esping-Andersen, 1990). Em suma, a lógica das duas tendências, quer a da responsabilização individual, quer a da eliminação de direitos laborais, aponta no sentido de uma progressiva subordinação do controlo político à suposta eficiência do mercado. Ora, isto representou um retrocesso no consenso alcançado após a Segunda Guerra Mundial, baseado na articulação virtuosa entre a promoção do pleno emprego, políticas sociais e regulação do mercado de trabalho; e, ao contrário, estimulou um movimento de mercadorização do trabalho, ou seja, de fortalecimento do estatuto do trabalho enquanto mercadoria e, portanto, da dependência do trabalhador face ao mercado.

A este propósito, importa lembrar três aspetos num contexto caracterizado pela vasta ofensiva neoliberal sobre o trabalho, visando uma desregulação do mercado de trabalho (chegando, no caso do Reino Unido, a ser radical em termos de concretização). Primeiro, o lugar hegemónico que o mercado hoje ocupa não resultou de nenhuma ordem natural, mas sim de mudanças legislativas que foram sendo introduzidas pelos governos ao longo do tempo. Segundo, as políticas de bem-estar foram historicamente determinadas por conflitos mais vastos, nomeadamente os relacionados com as forças de mercado e o poder dos grupos envolvidos, afetando a distribuição dos recursos de poder na sociedade. Terceiro, o movimento sindical foi um dos pilares da construção do Estado-providência contemporâneo, contribuindo decisivamente para a melhoria das condições de vida dos trabalhadores, a redução de desigualdades e o desenvolvimento dos serviços sociais.

A partir de meados dos anos de 1970, o movimento sindical foi também atingido pela ofensiva neoliberal, para a qual as formas de coordenação no mercado de trabalho constituíam uma “rigidez” e a individualização das relações de trabalho era a chave para tornar o sistema de emprego num “verdadeiro mercado”, à semelhança dos mercados de bens e serviços. O aumento do desemprego, o embaratecimento do trabalho, a desregulação das relações individuais de trabalho e a precarização dos vínculos laborais, as restrições à negociação coletiva e consequente perda da sua eficácia, tudo isto combinado vulnerabilizou o movimento sindical e o seu peso na influência política (e que hoje é muitas vezes ignorada ou até mesmo instrumentalizada) e na vida concreta dos trabalhadores. As sucessivas crises agravaram as pressões sobre o funcionamento do mercado de trabalho e sobre os próprios sindicatos. Colocados sob pressão, ou em “estado de necessidade”, os sindicatos são ameaçados por movimentos inorgânicos, ora mais focados, ora mais amplos, mas que vão ocupando o espaço institucionalizado dos conflitos, perante a perda de protagonismo de parte dos atores sindicais no espaço público.

Observadas em perspetiva, as mudanças ocorridas em Portugal tornam-se talvez mais nítidas. Ao longo de cinco décadas (de 1974 à atualidade), as políticas foram-se alterando, quer na sua definição, quer nas inter-relações estabelecidas entre si. Nessa evolução é possível identificar tendências ou ciclos que espelham os contextos políticos e económicos pelos quais o país passou e, em consequência, as opções tomadas em cada um deles, assim como os seus resultados. As políticas têm oscilado entre dois sentidos: a *desregulação*, quando as crises, bem como as suas causas e consequências, parecem ser esquecidas e as políticas neoliberais atribuem os problemas do capitalismo e do funcionamento do mercado ao suposto excesso de intervencionismo do Estado e das políticas públicas, como aconteceu durante os anos de intervenção da *Troika*; e a *regulação*, quando o mercado de certa maneira perde legitimidade política e eficácia, como no momento atual de crise pandémica, e o que se procura evitar é o “excesso” de desregulação, mais do que repor equilíbrios. Em termos ideológicos, políticos e económicos, o período de tempo estudado é atravessado por momentos de tensão e alternância entre políticas, e pontuado por dois movimentos com sentidos e resultados distintos.

Um movimento que incorpora nas políticas valores progressistas, no qual se valoriza a dignidade humana do trabalhador, ao mesmo tempo que se consideram fundamentais as potencialidades regulatórias do Estado na promoção de emprego de qualidade, no combate ao desemprego, na redução das desigualdades e na promoção do bem-estar social, assumindo que o trabalho/emprego é fator determinante nos processos de integração social. Este movimento resulta, entre outras coisas, na relativa ampliação e reforço das ligações ao sistema de proteção aos trabalhadores/desempregados e no investimento na proteção. Designá-lo-emos como *movimento de progresso social*.

E o movimento, em certo sentido contraposto ao anterior, que transporta uma matriz política neoliberal e se tem vindo a aprofundar, no qual se sobrevaloriza a competitividade do país, das empresas e dos trabalhadores, ao mesmo tempo que se considera necessário reestruturar/reformar (quer dizer, liberalizar) os sistemas de regulação e de proteção social, limitando ou retirando funções assumidas pelo Estado e responsabilizando individualmente os trabalhadores/desempregados, para alegadamente aumentar a eficiência. Este movimento tem como resultado, entre outras coisas, o reforço das condicionalidades no acesso e ligação aos sistemas de proteção dos trabalhadores/desempregados e o desinvestimento na proteção. Por isso, designá-lo-emos como *movimento de retrocesso social*.

Importa assinalar desde já que estes movimentos não são necessariamente cronológicos e que, por isso, podem coexistir nos mesmos ciclos políticos e governativos.

1.4 O SENTIDO DAS MUDANÇAS

Os principais eixos das políticas de emprego têm assentado, por um lado, na redução de “entraves” na entrada no mercado de trabalho, não apenas através do incremento de medidas ativas (por vezes sobrepostas para o mesmo fim), mas também através da promoção de formas contratuais precárias (contratos a prazo, a tempo parcial, etc.), da redução ou isenção de contribuições para a Segurança Social para a contratação de segmentos específicos de trabalhadores, permitindo o crescimento desmedido de vários atores intermediários, como sejam as empresas de trabalho temporário ou as agências de colocação privadas, algumas vezes substituindo-se ao papel dos próprios serviços públicos de emprego. Por outro lado, as mudanças também se têm centrado na atenuação dos “entraves” à saída do mercado de trabalho, reduzindo-se, por exemplo, os custos de despedimento ou o alargando das possibilidades de despedimento com justa causa. Enquanto isso, mas no mesmo sentido convergente, também se alterou a estrutura da negociação coletiva, por forma a encorajar a negociação individualizada das condições de trabalho, o que em termos práticos enfraquece a posição negocial dos sindicatos na representação dos trabalhadores.

Paralelamente, tem-se assistido à secundarização, e mesmo a um afastamento no sentido do desligamento, das políticas ditas passivas, compensatórias de rendimentos salariais perdidos, por exemplo, ao tornar mais restrito o acesso aos subsídios de desemprego (redução da taxa de cobertura das prestações) ou ao comprimir o seu montante, aumentando o estatuto de dependência dos trabalhadores, assim como as suas condições de vulnerabilidade. Na realidade, análises recentes têm enfatizado a relevância do desemprego para compreender a evolução do trabalho, do emprego e das desigualdades em Portugal (Silva, Estanque & Costa, 2020, 2021; Caldas, Silva & Cantante, 2020). Entre outras, estas análises suscitam debates importantes para

compreender as mudanças ocorridas, nomeadamente no que diz respeito aos impactos políticos na reconfiguração dos regimes de emprego e bem-estar. Isto é particularmente relevante no contexto do regresso do desemprego durante as crises, a anterior e a atual (Caleiras & Carmo, 2020).

Um primeiro debate está relacionado com os pressupostos das políticas macroeconómicas sobre as respostas dadas à crise anterior, especialmente entre 2010 e 2013 (Silva, Hespanha & Caldas, 2017). Na medida em que o trabalho foi entendido como variável de ajustamento económico, a austeridade fiscal teve consequências que foram muito além do nível macroeconómico, afetando profundamente a dinâmica do mercado de trabalho e os direitos sociais. As políticas de proteção social foram consideradas um fator explicativo da persistência do desemprego e as instituições de proteção do emprego um obstáculo ao funcionamento do mercado de trabalho (Santos & Fernandes, 2016; Teles, 2017; Teles, Caldas & Martins, 2020).

Diretamente relacionado com este debate está um outro sobre a distinção entre políticas de emprego passivas e ativas. Além do salário mínimo, o subsídio de desemprego em sentido amplo, enquanto instituição do mercado de trabalho, contribui para estabelecer um limite material abaixo do qual os salários não devem descer. Nesse sentido, as prestações nas suas diversas formas (subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, inicial ou subsequente, subsídio de desemprego parcial, montante único) não são apenas instrumentos para mitigar riscos sociais e redistribuir oportunidades, elas têm também um papel de regulação do emprego e mesmo de moderação das flutuações macroeconómicas. Por outro lado, as PAE surgiram em oposição às políticas passivas, assumindo a necessidade de medidas para promover a inserção profissional de desempregados, em especial de desempregados de longa duração ou de grupos específicos particularmente afetados, entre eles os jovens. Contudo, existem ambiguidades relativamente ao conceito de ativação que está por detrás das PAE. O seu sentido depende de pressupostos ideológicos ou até morais, da sua articulação com as políticas de proteção ou da sua utilização como forma de reestruturação no mercado de trabalho. Nesta discussão, ganha relevo um outro conceito: o de *workfare*, subjacente a um tipo de regulação de matriz marcadamente neoliberal, baseado na participação compulsiva, portanto obrigatória, no mercado de trabalho, independentemente da qualidade das condições de emprego oferecidas, em troca de um apoio público, ajudando a compreender uma vertente do processo mais amplo de erosão do modelo de Estado de bem-estar. Este princípio de troca obrigatória, além de vertido nas PAE, passou também a estar presente nas políticas passivas de proteção, por exemplo, nos subsídios de desemprego, pressupondo que o desemprego não é um problema coletivo e refletindo uma visão de cidadania baseada na responsabilização individual (Gough, 2000; Pedroso, 2010; Hespanha & Caleiras, 2017; Caleiras, 2019).

Além destas abordagens, centradas na análise *macro* das políticas, nas instituições do mercado de trabalho ou nas PAE, há ainda que considerar um terceiro debate, em torno da relevância do

desemprego e da precariedade enquanto fatores de desigualdade, pobreza e exclusão social, considerando o modelo de desenvolvimento económico e o seu impacto na distribuição do rendimento. O desemprego não é apenas uma categoria macrossocial, baseada em construções institucionais e normativas, construídas ao longo do tempo. O desemprego também tem sido estudado, embora menos, a partir da experiência dos próprios desempregados. Ao analisar os impactos concretos na vida dos desempregados e das comunidades, estes estudos, cuja tradição nasceu precisamente no contexto da Grande Depressão de 1929/30, constituem outra forma de olhar e de teorizar o problema a partir de baixo, trazendo para a discussão as dimensões subjetivas e relacionais da experiência vivida. As experiências são de facto múltiplas, variam no tempo e no espaço, e não podem ser reduzidas a privações objetivas e materiais, visto que têm impacto noutras dimensões da vida e da participação social, com consequências na identidade ou no exercício da cidadania. Este debate ajuda não só a compreender melhor o impacto do desemprego e também da precariedade sobre percursos individuais, como também a compreender a importância de incorporar as dimensões subjetivas e relacionais na conceção, desenho e implementação das políticas para as tornar mais focadas nos problemas concretos (Caleiras, 2015; Carmo & Matias, 2019; Carmo & d’Avelar, 2020; Carmo *et al.*, 2021).

Serão as políticas instrumento de inclusão?

A promoção do emprego, a melhoria das condições de vida e de trabalho e uma proteção adequada, tendo em vista assegurar um nível de emprego elevado e duradouro e a prevenção da pobreza e exclusão social, são objetivos comuns da União Europeia e dos Estados-membros nos domínios do emprego e da proteção social, sucessivamente reafirmados, por exemplo, no Tratado de Amesterdão (1997),⁹ na Estratégia Europeia de Emprego (EEE) e, mais recentemente, na Estratégia Europa 2020. A manifestação de intenções passa (quase) sempre por fazer do emprego e dos direitos uma dimensão nuclear na UE e por orientar as políticas de emprego de forma coerente com a política económica. O desemprego, por seu lado, não é um objetivo prioritário e explícito da política macroeconómica, constituindo-se implicitamente como um objetivo das políticas de emprego (Antunes, 2017).

Porém, se a legislação da UE é relevante e condicionante em certos domínios, a verdade é que no plano formal a responsabilidade pelo (des)emprego e a competência pela política social recaem sobre os governos nacionais. É, portanto, nesta escala, a escala nacional, que as medidas concretas são desenhadas, implementadas e produzem efeitos, ainda que influenciadas por diretrizes europeias.

⁹ Entraria em vigor em 1999, sendo de destacar um mecanismo de coordenação das políticas de emprego dos Estados-membros, bem como a possibilidade de implementação de determinadas medidas comunitárias neste domínio.

Essas medidas assentam em fórmulas e critérios mais ou menos seletivos e nesse sentido há sempre quem fique de fora, quem “fique à porta” por não cumprir os requisitos necessários. Por outro lado, nem todas as políticas conduzem à inclusão social. No entanto, nas nossas sociedades grande parte dos processos de inclusão passa por ter um trabalho digno e com proteção social associada, relações que este permite, estatuto social que se obtém e, não menos importante, remuneração que dele provém.

Neste estudo procura-se conhecer melhor a trajetória das políticas de emprego (entendidas em sentido amplo, como se disse atrás), interrogando até que ponto produziram consequências positivas junto do universo dos destinatários. Inversamente, pode questionar-se quem fica de fora ou ainda se existem mecanismos, e quais, que meçam e acompanhem estes processos, ou seja, pode perguntar-se: que instrumentos existem para avaliar o sucesso ou insucesso das políticas, das medidas e programas concretos?

Uma segunda interrogação, particularmente importante, diz respeito à articulação entre as políticas de emprego e as de proteção. Como é que esta relação tem evoluído? Qual o seu percurso desde o 25 de Abril de 1974? O que é que as faz aproximar ou afastar? Em que momentos estiveram mais próximas e mais distantes entre si, e porquê? Dialogam umas com as outras ou remetem-se a silêncios mútuos? Pode formular-se a hipótese de que esta articulação ou afastamento têm evoluído de acordo com os ciclos políticos. No entanto, os ciclos económicos, de crescimento ou de recessão e crise, influenciam esta relação, complexificando-a.

Num exercício de síntese, pode dizer-se que a partir de 1974, com a transição para a democracia, foram reconhecidos e ampliados direitos laborais e sociais, que colocaram o trabalho no centro da proteção social, através da legislação laboral, da negociação coletiva e de todo um conjunto de dispositivos de proteção a montante da segurança social. A adesão à então CEE em 1986 trouxe consigo novas racionalidades às políticas públicas internas, crescentemente influenciadas pelas europeias, especialmente pelos fundos estruturais comunitários. Desse modo, surgiria na década seguinte, nos anos de 1990, uma nova geração de políticas sociais e de emprego, e com isso a relação entre políticas de emprego e proteção social ganharia novos contornos (seja o rendimento mínimo garantido, o Mercado Social de Emprego ou a Rede Social). A primeira década de 2000 foi marcada pela Estratégia Europeia de Emprego e, dentro dela, pela predominância dos Programas Nacionais de Emprego (mais tarde rebatizados Programas Nacionais de Reforma) sobre os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão, bem como por novas Leis de Bases da Segurança Social (2000, 2002, 2007), que sucederam à primeira, datada de 1984, e pelo Código do Trabalho (2003), que introduziu uma filosofia desregulatória nas relações de trabalho. Depois, a Grande Recessão e o decorrente “programa de ajustamento” implicaram um claro retrocesso social, cujos efeitos seriam parcialmente mitigados no período seguinte com a recuperação de indicadores económicos, a reposição de rendimentos e políticas, num processo

que, todavia, ficaria inacabado. De facto, com a eclosão da crise pandémica em curso, e os seus efeitos transversais e impactantes, as políticas de emprego e de proteção social, bem como a articulação entre ambas, reganharam importância num contexto com contornos muito particulares.

Será possível uma ativação capacitante e integradora?

Uma outra questão, particularmente relevante, que pode igualmente levantar-se, tem a ver com a crescente pressão no sentido de se concretizarem medidas de ativação, especialmente junto dos desempregados e dos trabalhadores mais vulneráveis, e se isso significa uma mudança nos mecanismos e processos de inserção laboral e social. Trata-se de uma nova forma de proteção social? Qual o seu enquadramento político-institucional? Que retrato pode ser traçado do modelo português de ativação quando comparado com outras realidades europeias? Quais as determinantes do (in)sucesso da ativação? Que evolução tiveram entre nós as PAE, desde o seu prelúdio, com o surgimento da obrigação formal de fazer formação profissional, que ocorre em 1985, e com os Programas Ocupacionais (POC) surgidos na mesma altura?

As PAE expandiram-se ao ponto de serem hoje o elemento essencial das estratégias de ativação e estarem associadas a sistemas de proteção e assistência contra o desemprego através de critérios que condicionam a atribuição de benefícios. A participação nas PAE tornou-se num pré-requisito para (continuar a) receber um subsídio. Trata-se de uma mudança profunda, com implicações ao nível do contrato social, isto é, ao nível dos fundamentos da relação entre Estado e cidadãos: o direito a ser apoiado implica um correspondente dever de contribuir com atividades consideradas socialmente úteis.

Além disso, as PAE, longe de aliviarem os governos de encargos, são dispendiosas e exigentes em competências adequadas. Importa, por isso, questionar a relação destas “novas” políticas com as “velhas” políticas, ditas passivas, compensatórias de rendimentos salariais perdidos. O investimento nas PAE tem sido feito à custa do corte nas políticas compensatórias? O que, aliás, não é incoerente, pois, cortar no subsídio de desemprego não será em si mesmo uma medida de ativação? Será que umas substituem as outras, num processo vicioso que produz entre outros resultados uma desvalorização salarial, ou deverão antes articular-se e complementar-se num *mix* virtuoso que não deixe ninguém para trás?

E o que dizer acerca dos processos de implementação das PAE, especialmente em momentos de crise? Qual o seu grau de compulsão? Apesar do discurso atrativo e sedutor destas políticas, será que elas estão na base da criação de mais e melhores empregos? Será que na transposição para o terreno não correm riscos de desvirtuamento, de más práticas, servindo para usos precários e permitindo abusos extensos ou instrumentalizações proveitosas? Será que parale-

lamente ao mercado de trabalho regular elas não induzem a criação e crescimento de um “mercado de trabalho secundário”, caracterizado por tarefas temporárias, pontuais, desvalorizadas e desqualificantes, no qual os trabalhadores, desenvolvendo tarefas correspondentes a postos de trabalho permanentes, não gozam, todavia, dos mesmos direitos estatutários e laborais dos trabalhadores regulares? Será que as PAE não concorrem, elas próprias, para uma certa desconstrução da categoria de desemprego, ao contribuírem para diluir as fronteiras entre emprego, desemprego e outras categorias difusas como a inatividade ou a ocupação?

Por outro lado, como é que os dirigentes e técnicos das instituições que operam nestes domínios (IEFP, Instituto da Segurança Social, etc.) olham para as medidas e agem? Existirão excessos discricionários nas obrigações impostas pelos profissionais aos utilizadores das medidas? Serão estes processos atravessados por juízos morais?

Finalmente, mas não menos relevante, é o papel de outros atores que também atuam nestes domínios, sejam eles públicos, privados ou do setor social. Por exemplo, de que forma os atores sindicais e patronais contribuem e/ou são condicionados por estas novas políticas? Os primeiros centram-se no número preocupante de encerramentos de empresas, que tem empurrado para o desemprego milhares de trabalhadores. Os segundos, embora colocando a tónica no problema do desemprego, por vezes veem nele uma quase inevitabilidade. O discurso dominante é, todavia, o da insustentabilidade financeira e solicitam maior apoio às empresas, nomeadamente às micro, pequenas e médias, através do acesso a fundos nacionais e comunitários, além do uso de outros instrumentos, designadamente do regime de *Layoff* simplificado, como aconteceu durante a pandemia. Mas a grande questão colocar-se-á no pós-crise, com o desarmar das medidas emergenciais implementadas.

Quanto ao setor social, é conhecido que as variadas organizações que o compõem viram o seu papel de intervenção reforçado ao longo do tempo. Sendo certo que elas intervêm no amplo campo da solidariedade social, procurando inserir os que vivem situações de pobreza, desemprego e exclusão, o desafio que se coloca é o de continuar o esforço de transformação de lógicas assistencialistas, que ainda persistem e que em certo sentido são tolerantes face à permanência endémica da pobreza, num modelo de intolerância total à pobreza, capaz de responder aos desafios colocados pela proteção assente na cidadania social, na participação e na concretização de direitos. A persistência de lógicas assistencialistas ganha contornos muito visíveis em momentos de crise, como aconteceu, aliás, durante o período da *Troika*, quando o governo de então canalizou recursos públicos de prestações sociais para medidas com forte pendor caritativo, de que são exemplo as cantinas sociais (Joaquim, 2015). Importa não voltar a reproduzir essas lógicas no contexto da crise pandémica, onde as exigências de proteção são enormes perante um novo aumento da pobreza. As soluções encontradas para fazer face aos problemas podem ser decisivas para (re)configurar rumos a seguir no que diz respeito à cooperação entre o Estado

e o setor social. Mas isso leva a que nos interroguemos mais amplamente, bem para lá das respostas emergenciais, sobre aspetos estruturais das políticas e do nosso modelo de proteção.

Relativamente às autarquias, em especial aos municípios, é um facto que a sua atuação em matéria de emprego e de proteção social é ainda muito reduzida quando comparada com a de outros países europeus. Contudo, o agravamento dos problemas sociais, a consequente pressão das populações locais, bem como a transferência de competências da administração central têm levado as autarquias a assumir atribuições crescentes em matéria de emprego e sobretudo de proteção social (por exemplo, na habitação, competência antiga, embora escassamente assumida, ou na ação social). No entanto, debatem-se com alguns problemas, em particular com a transferência insuficiente de recursos da administração central, embora cada vez mais a atuação autárquica se processe através de financiamentos de programas e projetos nacionais ou europeus. A invocação do princípio da subsidiariedade tem servido para responsabilizar mais as autarquias, com o argumento de que estão mais próximas das populações e são mais eficientes. No debate, esta responsabilização é, em regra, bem-vista. Ainda assim, além dos problemas financeiros, podem levantar-se outras questões. Desde logo, saber se o campo de atuação autárquica está bem definido, se é claro, e depois se o envolvimento autárquico potencia ou não “mercados políticos locais”, produzindo efeitos perversos na resolução dos problemas sociais e de emprego. Com a descentralização, esta questão ganha nova importância, nomeadamente face às competências acrescidas para as autarquias em matéria de ação social e suas implicações.

As questões são, pois, diversas, complexas e têm múltiplas variantes que é preciso levar em linha de conta. De todo o modo, não se trata de fazer uma avaliação, mas tão-só de perceber como é que a articulação entre políticas de emprego e de proteção social funciona, as suas interinfluências e tendências dominantes; enfim, trata-se de compreender como é que a amplitude das políticas tem, no seu conjunto, impactos no sentido de um desequilíbrio a favor das políticas ativas e se este processo resulta em formas de proteção social realmente capacitantes e integradoras.

CAPÍTULO 2

A TRANSIÇÃO PARA A DEMOCRACIA E DIREITOS SOCIAIS: UM MOVIMENTO NO SENTIDO DO PROGRESSO SOCIAL

O caminho percorrido até à transição para a democracia tem um lastro e um passado, sendo produto de um processo histórico. Por isso, antes de entrarmos propriamente na essência deste capítulo, cabem algumas notas breves sobre o período antecedente (Estado Novo) e o processo que levou à viragem nas políticas de emprego e de proteção social. Após lutas anteriores, nomeadamente no meio rural e nos trabalhadores agrícolas,¹⁰ no início da década de 1970 a luta dos trabalhadores, em particular do operariado industrial, alcançou em Portugal uma dimensão e uma capacidade de movimentação, cuja importância deve ser sublinhada.¹¹ O lugar que a classe operária começava a ter no quadro da relação de forças entre o capital e o trabalho tornava necessário o fortalecimento da organização sindical que pudesse conduzir, no seu interesse, a ação dos trabalhadores. As lutas, canalizadas durante algum tempo através da contratação coletiva, resultavam de um contexto caracterizado pela aceleração da industrialização e da concentração do capital, acompanhada pelo agravamento da inflação, a redução da mão-de-obra causada pela emigração e mobilização militar e do aumento da concentração operária em centros como Lisboa, Porto ou Setúbal. Do ponto de vista político, o fortalecimento da participação sindical aproveitou de uma certa abertura proporcionada pelo novo governo de Marcelo Caetano, dentro dos limites de uma liberalização controlada (Santos, Lima & Ferreira, 1976; Pereira, 1982). Todo este movimento, aqui muito sintetizado, contribui para compreender melhor, e tornar mais claros, alguns aspetos do pós-25 de Abril na definição das políticas no momento posterior, especialmente durante o período revolucionário.

2.1 ANTECEDENTES

À entrada do 25 de Abril de 1974, o esquema de proteção social estava longe de ser universal, vigorando em Portugal um sistema muito incipiente de previdência (população coberta pelo seguro obrigatório) e de assistência (população pobre ou não inserida pelo trabalho), marcado essencialmente pela lógica do papel supletivo do Estado, a par de uma insuficiente provisão, quer ao nível das eventualidades cobertas, quer ao nível de população abrangida (Hespanha, 2000). Nesse sentido, e para não se perder a perspectiva de contexto, merecem aqui uma breve

10 Por exemplo, as greves rurais de 1910-12, os conflitos dos anos de 1930, na sequência da crise económica mundial, ou as lutas ocorridas entre as décadas de 1940 e 1960 nos campos do sul (Pereira, 1982).

11 O 25 de Abril, pela revelação e descompressão dos conflitos de trabalho que implicou, fez de certo modo “olvidar” uma luta que vinha a ser definida como uma etapa importante para a criação de uma expressão política autónoma dos trabalhadores. Porém, não era muito conhecida, devido ao silêncio que os meios de informação da época eram obrigados a manter sobre o assunto.

referência alguns desenvolvimentos institucionais ocorridos até à Revolução, em particular a proteção no desemprego promovida pelo Estado com o intuito de resolver os problemas de emprego.

O que hoje conhecemos como políticas de proteção no desemprego encontra eco no início dos anos de 1930. Os primeiros antecedentes surgem nesta década para fazer face ao desemprego proveniente da crise económica que então se registava como reflexo da Grande Depressão. Em 1931 foi realizado um inquérito para determinar o volume de desempregados (cerca de 41 000) e, na sequência, foi criado, em 1932, o Comissariado e o Fundo de Desemprego (Decreto n.º 21 699),¹² sob tutela do Ministério das Obras Públicas. O processo de industrialização começava a despontar, envolvendo novos métodos de fabrico. Esta realidade desfavorecia a maioria dos trabalhadores que, sem habilitações ou competências adequadas, se viam confrontados com o desemprego. O Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra – FMDO (Decreto-Lei n.º 44 506, de 10 de agosto de 1962) emergiu neste contexto social e tinha como objetivo atribuir pensões de reforma ou invalidez e subsídios temporários de desemprego ao pessoal operário, até serem admitidos nas empresas reorganizadas ou nas novas indústrias.¹³ Face ao que podemos hoje designar como reestruturação do mercado de trabalho, havia necessidade de qualificar os trabalhadores operários e dar-lhes formação profissional adequada de maneira a serem integrados nas novas indústrias. Daí ter surgido em 1962 o Instituto de Formação Profissional Acelerada – IFPA (Decreto-Lei n.º 44 538, de 23 de agosto de 1962). A escassez de pessoal técnico e de trabalhadores qualificados contribuiu para que dois anos depois, em 1964, entrasse em funcionamento o primeiro Centro de Formação Profissional Acelerada, cujos objetivos iam ao encontro das necessidades de formação profissional.¹⁴ Em 1967, inicia-se a expansão da rede de centros com a criação de mais seis centros de emprego, a juntar ao centro de formação profissional existente. O número de centros, focados essencialmente no domínio do emprego, foi crescendo, tornando-se até 1974 numa rede extensa e com grande cobertura geográfica no Continente, revelando a preocupação com a integração no mercado de trabalho.¹⁵

12 Vale a pena recordar um excerto do Decreto, uma vez que, salvaguardadas as distâncias históricas, ele remete para algumas narrativas que continuam presentes no debate público: “Correndo o conhecimento da maneira como é uso atacar o desemprego nos países que o viram nascer: o subsídio gracioso, esmola do erário, estabelecido como um direito natural do indivíduo que não tem trabalho. Sabem-se ou adivinham-se perigos desta medida, mesmo em países de elevada cultura e os que o adoptaram por certo o fizeram como um recurso extremo, ante milhões de braços parados, impotentes para os fazerem viver uma marcha produtiva. Não está, felizmente, Portugal em condição tão precária e, por sabê-lo, orienta o Governo em sentido diferente [...] não se dão esmolas, procura dar-se trabalho. A colocação de desempregados, a missão nobre de facultar a todos o direito a um salário em vez de criar por lei, para homens válidos, o direito a um óbulo, é a finalidade do presente diploma” (Decreto n.º 21 699, de 19 de setembro de 1932).

13 A administração do FDMO era constituída por representantes do Ministério das Corporações e Previdência Social e do Comissariado do Desemprego.

14 No ano seguinte, 1965, seria criado o Centro Nacional de Formação de Monitores, na dependência do FDMO e em estreita colaboração com o IFPA, destinado à preparação de pessoal em serviço nos centros de formação profissional.

15 Para informação mais detalhada consultar, por exemplo, a história do IEFP, disponível em: <https://www.iefp.pt/historia> (última consulta em abril de 2022).

No período imediatamente posterior à Revolução de Abril, o desenvolvimento do sistema português de proteção social “seguiu o modelo das sociedades industrializadas, no qual o Estado ocupa um papel central na proteção social dos cidadãos” (Hespanha, 2000: 13). Neste sentido, o caráter incipiente do sistema foi ultrapassado, passando a vigorar um sistema de proteção que reunia os direitos sociais reconhecidos pela lei e garantidos pela Constituição. Com efeito, a partir de 25 de Abril de 1974 surge uma nova conjuntura política e social que passa a encarar a proteção social como um direito. A criação do subsídio de desemprego, em 1975, foi um sinal dos direitos, como se verá adiante. O Estado encarregou-se da maior parte da proteção requerida pelos cidadãos, o que até então constituía uma pequena parcela da despesa pública (Fonseca, 2008). Por outro lado, o intuito de aproximar alguns níveis de proteção social dos existentes noutros países europeus mais desenvolvidos começa a merecer a atenção dos decisores políticos, assistindo-se a uma reestruturação profunda das políticas de proteção social. A substituição de um sistema de governo autoritário por um regime democrático viria a constituir uma viragem na proteção social, o que permitiu o alargamento do sistema a toda a população. De facto, foi no contexto de transição democrática que se assistiu à criação de um conjunto de medidas, umas orientadas para a eliminação das formas de extrema pobreza (fixação do salário mínimo, subsídio de desemprego e institucionalização da pensão social), outras orientadas para objetivos económicos e sociais que, uma vez cumpridos, “significariam a constituição de um Estado de bem-estar de tipo keynesiano, dos mais avançados da Europa” (Hespanha, 2000: 127). Este contexto comprometeu crescentemente o Estado na implementação de políticas de bem-estar, em detrimento do contributo da proteção social privada. A tendência para uma maior responsabilização do Estado tornou-se visível, quer através do alargamento do espetro de direitos sociais, quer através do incremento de políticas de bem-estar.

Após este relance histórico contextualizador, o capítulo concentra-se a partir de agora numa abordagem à trajetória conjunta das políticas de emprego e de proteção desde o 25 de Abril de 1974 até ao momento da adesão à CEE em 1986, em que pelo meio houve duas intervenções do Fundo Monetário Internacional (FMI). Não se trata de uma evolução linear ou de uma simples acumulação, já que o percurso tem, como vimos, antecedentes, é sinuoso, cheio de curvas, e acaba por ser um espelho do período agitado então vivido, particularmente do período revolucionário, e das suas especificidades. De qualquer modo, um panorama da articulação das políticas de emprego e de proteção social em Portugal não pode esquecer as profundas transformações políticas, sociais, económicas e culturais decorrentes desses dois momentos históricos. No primeiro, através do processo de democratização, foram ampliados e constitucionalmente consagrados direitos sociais; no segundo, por força do processo continuado de integração, foram sendo sucessivamente transpostos para a escala nacional conjuntos de princípios e de objetivos comuns nos domínios do emprego e da proteção.

Entre ambos os momentos decorre uma dúzia de anos, período que não pode ser esquecido antes de um novo capítulo aberto com a entrada na CEE. O longo período de ditadura do Estado Novo não permitiu a Portugal, entre outras coisas, acompanhar e beneficiar dos “trinta anos gloriosos” de crescimento económico no pós-guerra, nem criar desde aí as bases para a construção de um Estado social amadurecido, à semelhança de outros países do centro e norte da Europa.¹⁶ É neste tempo, comparativamente tardio, que a análise começa – com a revolução democrática que veio alterar o cenário anterior. Com a transição para a democracia foram sendo finalmente introduzidos novos paradigmas de intervenção no domínio das políticas públicas de emprego e de proteção, tendo em conta os novos papéis do Estado democrático e, simultaneamente, o livre dinamismo na sociedade civil, até então reprimido.

Trata-se de um período marcado pelo processo de construção e impactos da Constituição de 1976,¹⁷ que restituiu direitos e liberdades fundamentais, e em que as políticas de emprego e sociais emergentes incorporam valores progressistas, é valorizada a dignidade dos trabalhadores, ao mesmo tempo que se consideram fundamentais as potencialidades regulatórias do Estado na promoção do emprego, no combate ao desemprego, na redução das desigualdades e na promoção do bem-estar social, assumindo que o trabalho e o emprego são fatores determinantes nos processos de integração individual e de coesão social e territorial. Daqui resultou, no geral, o reforço do investimento na proteção social e, em particular, a ampliação das ligações ao sistema de proteção dos trabalhadores e dos desempregados. O período pode caracterizar-se na sua globalidade por apontar claramente no sentido da articulação das políticas de emprego e de proteção e, portanto, constitui-se como um movimento a favor do progresso social, em contraponto ao tempo da ditadura e ao vazio dos direitos sociais.

Contudo, esta é uma fase conturbada, atravessada por várias tensões e pontuada por avanços e recuos que vale a pena analisar, tendo em conta os ciclos políticos de governação e os contextos económicos, ilustrados com políticas e medidas concretas.¹⁸

16 Desde 4 de janeiro de 1960, Portugal era membro fundador da Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), juntamente com a Áustria, a Dinamarca, a Noruega, o Reino Unido, a Suécia e a Suíça. Saiu em 1986, altura em que passou a integrar CEE.

17 A Constituição foi aprovada em 2 de Abril de 1976, resultando do consenso político partidário de então. De acordo com o seu artigo 2.º, “A República Portuguesa é um Estado democrático, baseado na soberania popular, no respeito e na garantia dos direitos e liberdades fundamentais e no pluralismo de expressão e organização política democrática, que tem por objetivo assegurar a transição para o socialismo mediante a criação de condições para o exercício democrático do poder pelas classes trabalhadoras”.

18 Do ponto de vista metodológico e substancial é difícil, e até mesmo arriscado, colocar marcos para balizar ou delimitar estes ciclos, na medida em que muitas das vezes são mais as continuidades do que as descontinuidades ou grandes disrupções entre eles. No entanto, por razões de organização do texto, e para não se perder a perspetiva contextual concreta, tomam-se como referência os vários governos que se sucederam no tempo.

2.2 1974-1980: DEMOCRACIA E AVANÇOS

(DOS GOVERNOS PROVISÓRIOS AO V GOVERNO CONSTITUCIONAL)

O período que vai de 1974 a 1980 é marcado pela transição para o regime democrático e pode ser sintetizado por significativos avanços nos direitos laborais e sociais, promovidos sucessivamente pelos governos provisórios até ao V Governo Constitucional.¹⁹ Apesar do contexto socioeconómico difícil, com dois choques petrolíferos (1973 e 1979) e a primeira intervenção do FMI (1977), as políticas de emprego e de proteção social convergem. É neste período que surge uma nova Constituição (1976) e, através dela, uma “nova política social”, em que o Estado assume uma responsabilização clara nos domínios do emprego e da proteção, se inicia a transição de um sistema de previdência parcelar e corporativo para um modelo de proteção social universal e unificado (com exceções, algumas das quais persistem).

De facto, um dos efeitos mais importantes da Revolução democrática foi a emergência de um novo modelo de proteção social, mais avançado e abrangente. Ainda que possam discutir-se algumas dissonâncias entre o quadro legal que o suportou e a sua concretização ao longo do tempo, é inegável que o modelo democrático de proteção social representou uma rutura com os modelos de proteção parcelares e seletivos, característicos da ditadura corporativa do Estado Novo. Desde logo, a transição de um sistema parcelar, composto por caixas de previdência, para um modelo unificado e integrado de segurança social – que culminará com a publicação da Lei de Bases da Segurança Social em 1984, como se verá no ponto seguinte – representou uma maior democratização no acesso dos trabalhadores à proteção, e uma responsabilização clara do Estado nesse domínio. De facto, através do Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro, foram integradas várias caixas de previdência e criados os centros regionais de segurança social, cujo âmbito geográfico correspondia à área dos distritos, numa alteração tão importante quanto a que viria a acontecer mais tarde no domínio do emprego com a criação do IEFP em 1979.

Nesse sentido, o Movimento das Forças Armadas (MFA) definiu “uma nova política social”, integrada posteriormente no Programa do I Governo Provisório.²⁰ Pouco tempo depois, a nova Constituição de 1976 veio consagrar os princípios dessa nova política. No n.º 2 do artigo 63.º estipulava-se: “Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras”. Atualmente, e pese embora a lacuna de não se efetivar adequadamente a participação mencionada, a Constituição, após várias revisões

¹⁹ Liderado por Maria de Lourdes Pintasilgo.

²⁰ Esta “nova política social” incluiu um amplo dispositivo de medidas. O Decreto-Lei n.º 203/74, de 15 de maio, instituiu a “substituição progressiva dos sistemas de previdência e assistência por um sistema integrado de segurança social”.

e com diferente redação, continua a consagrar: “Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, com a participação das associações sindicais, de outras organizações representativas dos trabalhadores e de associações representativas dos demais beneficiários”. Por outro lado, a nova Constituição veio também consagrar o setor cooperativo, a par dos setores público e privado.

Foi assim que, neste novo contexto político, social e económico conturbado, a partir da segunda metade dos anos de 1970 se assiste ao alargamento do campo de aplicação pessoal e material das políticas. O campo de aplicação foi ampliado, o que levou ao aumento significativo do número de pessoas abrangidas, o mesmo acontecendo do ponto de vista material, ou seja, as eventualidades cobertas também aumentaram, abrangendo não apenas a proteção dos trabalhadores e famílias em caso de incapacidade para o trabalho (doença, invalidez), desemprego ou morte, mas também a compensação por encargos familiares ou a proteção em caso de falta de meios de subsistência (Hespanha, 2000; Estivill & Caleiras, 2008; Caleiras, 2008).²¹

No domínio específico do emprego, o regime de subsídios de desemprego garantia aos trabalhadores o direito à proteção na eventualidade de desemprego, contribuindo para a “instituição de sistemas que assegurem o poder de compra das classes desfavorecidas, independentemente das contingências acidentais da prestação de trabalho”. Aos trabalhadores passava assim a ser garantida proteção na eventualidade de desemprego, através da atribuição de um rendimento de substituição dos rendimentos salariais perdidos. Embora sujeito a condição de recursos, estavam abrangidos pelo subsídio de desemprego os trabalhadores por conta de outrem que fossem beneficiários das caixas sindicais de previdência, das caixas de reforma ou de previdência com entidades patronais contribuintes ou ainda os que fossem sócios das Casas do Povo.²² Porém, no plano laboral, embora tenha sido estabelecida a remuneração mínima mensal garantida (salário mínimo), aprovou-se também a lei dos contratos a prazo, lançou-se a facilitação dos despedimentos coletivos e criaram-se os denominados “recibos verdes”.²³

21 Exemplo disso foi a instituição da pensão social (Decreto-Lei n.º 217/74, de 27 de maio), abrangendo todos os cidadãos com idade superior a 65 anos que não estivessem cobertos por qualquer regime previdencial e também os cidadãos portadores de deficiência. Com sentido inovador à época seria também garantido o direito ao abono de família e relativamente à generalidade das pensões foi instituído o subsídio de Natal, que ficaria conhecido como o 13.º mês (Decreto-Lei n.º 724/74, de 18 de dezembro).

22 Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março.

23 O termo “recibo verde” é uma denominação comum e genérica para falar de trabalhadores independentes. Está associado à forma como estes faturam os seus serviços aos seus clientes e são enquadrados na segurança social. Os trabalhadores independentes, no ato de recebimento de um montante pecuniário pela prestação de serviços, venda e/ou produção de bens, necessitam de preencher os popularmente denominados “recibos verdes” para efeitos fiscais declarativos. Contudo, estes trabalhadores deverão cumprir alguns requisitos como, por exemplo, não terem uma hierarquia formal e terem autonomia para realizar o seu trabalho. “Colaboram” com a empresa, mas não são seus empregados, pelo menos no que diz respeito à conceção jurídica do termo: trabalham por conta própria e não por conta de outrem. Com o objetivo inicial de integração dos trabalhadores ainda não abrangidos por qualquer tipo de proteção, a Portaria n.º 115/77, de 9 de março, criou um regime transitório para todos os trabalhadores independentes, que se transformaria posteriormente no regime dos trabalhadores independentes (Decreto-Lei n.º 8/82, de 18 novembro). Para aprofundar ver, por exemplo: <http://www.seg-social.pt/evolucao-do-sistema-de-seguranca-social> (última consulta em abril de 2022).

Do ponto de vista institucional, seria criado em 1979 o Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), na sequência de estruturas preexistentes, entretanto extintas. Num período em que a situação do emprego era particularmente grave, o objetivo passava por montar um serviço público de emprego, moderno na sua gestão e operacionalidade, participado pelos parceiros sociais e descentralizado ao nível das grandes regiões (NUTS II).²⁴ Ao IEFP competiria participar na conceção da política de emprego e formação profissional, bem como assegurar a sua execução.²⁵

Em sentido mais amplo, é de salientar neste período a universalização do ensino, assim como a criação do Serviço Nacional de Saúde (SNS), com carácter universal e gratuito. E foi ainda neste período que o Estado passou a reconhecer o contributo das instituições particulares de solidariedade social (IPSS) na proteção social. O reconhecimento tornou-se mais evidente a partir de 1979, com a publicação dos estatutos das IPSS. Desde então e nos ciclos seguintes, foram sendo estabelecidos acordos entre estas e o Estado (através dos serviços públicos de segurança social), com regras que criam direitos e obrigações entre as partes, especialmente comparticipações financeiras públicas (Hespanha, 2000; Caleiras, 2008).²⁶

2.3 1980-1985: SOLAVANCOS E RECUOS

(DO VI AO IX GOVERNO CONSTITUCIONAL; ALIANÇA DEMOCRÁTICA E BLOCO CENTRAL)

Este período corresponde aos governos da Aliança Democrática (AD) e do Bloco Central, e vai de 1980 a 1985 (do VI ao IX Governo Constitucional). Pode ser sumariamente caracterizado por uma certa travagem face ao período imediatamente anterior, com alguns solavancos e recuos nos direitos laborais e sociais dos trabalhadores e, nesse sentido, é marcado por intermitências na articulação entre políticas de emprego e proteção. A situação económica e social do país agrava-se com o choque petrolífero de 1979 e a segunda intervenção do FMI. A dívida externa cresce, as exportações reduzem-se e aumentam as importações.

24 Nomenclatura de unidades territoriais para fins estatísticos. Designa as regiões estatísticas em que se divide o território nacional.

25 De acordo com o Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de dezembro, “o IEFP é uma pessoa coletiva de direito público, dotada de autonomia administrativa e financeira, revestindo a forma de serviço personalizado do Estado”.

26 As IPSS passaram elas próprias a prestar serviços aos cidadãos mediante subsídição pública (Decreto-Lei n.º 119/83, de 25 de fevereiro). A partir dos anos de 1990, estes acordos de cooperação passaram a ser negociados entre a tutela e as instituições na base de protocolos entre as Uniões representativas das instituições, nos quais são acordadas as comparticipações financeiras dos serviços públicos de segurança social. O reconhecimento da ação das IPSS no prosseguimento de objetivos de proteção social em valências diversas, da infância à juventude, passando pelos mais velhos, representou uma alteração significativa na forma de o Estado intervir no domínio da proteção social. No entanto, apesar do amplo consenso, esta relação do Estado com as instituições levanta com frequência alguns debates – como acontece atualmente a propósito dos lares e não só – em torno da qualidade das respostas prestadas, mas também da excessiva dependência financeira que essas instituições mantêm face ao Estado e das consequências que tal acarreta em termos de falta de autonomia e de sustentabilidade.

Para contrariar este desequilíbrio das contas com o exterior e conter o recurso ao endividamento externo foi implementado pelo governo do Bloco Central (IX Governo Constitucional) um Programa de Gestão Conjuntural de Emergência, envolvendo um novo acordo com o FMI em 1983. Executado num ano e meio, este acordo previa a concretização de uma política de estabilização baseada numa orientação restritiva do Orçamento do Estado e do Plano de Investimentos Públicos. Mas não sem custos sociais: cortes nos salários reais, agravamento do desemprego, quebra do investimento e do consumo privado.

O acordo traduziu-se na redução do volume de investimentos públicos, bem como numa significativa redução da despesa pública, incluindo com a proteção social. Os salários na função pública foram congelados e, em geral, os salários e as pensões perderam poder de compra. Por outro lado, o preço de bens essenciais subiu devido à inflação, o que se traduziu numa crise generalizada e em situações de pobreza e de fome, focadas em vários pontos do país, como por exemplo no distrito de Setúbal. Durante este período, milhares de empresas encerram e o desemprego torna-se massivo. Em 1983, o desemprego atinge meio milhão de trabalhadores e, além disso, 150 mil tinham salários em atraso, enquanto 556 mil tinham contratos a prazo. Perante a grande crise social, a reação foi imediata. Nesse mesmo ano, os conflitos laborais contra os salários em atraso, o *Layoff*, ou contra a subida de impostos sobre o trabalho (sobre o 13.º mês, por exemplo) aumentaram: ocorreram 663 greves, quase mais 100 do que as 565 ocorridas em 1982.²⁷

Por outro lado, na parte final deste período surge a primeira Lei de Bases da Segurança Social (1984), cujo sistema é financiado pelas contribuições de empregados e empregadores, com o Estado a assumir as transferências para o regime não contributivo. Esta lei, como aconteceu mais tarde na área da educação, em 1986, veio formalizar uma evolução que já vinha de trás, designadamente do processo de extinção das caixas de previdência e da nova orgânica da segurança social em 1977 que, para lá da dimensão meramente organizativa, estabeleceu uma rutura e configurou a linha constitucional de unificação do sistema de proteção. Através desta Lei de Bases foi formalizado um sistema de proteção social unificado, substituindo os tradicionais sistemas de previdência e de assistência que vinham do Estado Novo.

Os novos objetivos passavam por “garantir a proteção dos trabalhadores e das suas famílias nas situações de falta ou diminuição de capacidade para o trabalho, de desemprego e de morte, bem como compensar os encargos familiares”, e ainda por “proteger socialmente as pessoas que se encontrem em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência”.²⁸

²⁷ Ver: <https://www.dn.pt/economia/crise-de-1983-suscitou-medidas-excepcionais-e-contestacao-social-1569307.html>

²⁸ Lei n.º 28/84, de 14 de agosto. Este sistema, cuja gestão era da competência Estado, obedecia aos princípios da universalidade, unidade, igualdade, eficácia, descentralização, garantia judiciária, solidariedade e participação. Do ponto de vista financeiro, o sistema era financiado pelas contribuições dos trabalhadores, das entidades empregadoras (Regime Geral) e ainda por transferências do Orçamento Geral do Estado (regime não contributivo e ação social). As Caixas de Previdência anteriores representavam um sistema setorializado de proteção, por força do regime corporativo.

Paralelamente, na área do emprego é ampliado o regime jurídico de proteção no desemprego,²⁹ que deixa de estar sujeito a condição de recursos, uma medida, portanto, no sentido do progresso social. À semelhança do que já acontecia em países do centro e norte da Europa, começam também a ser introduzidas as primeiras medidas que viriam mais tarde a ficar conhecidas como políticas ativas de emprego. São disso exemplo os programas ocupacionais para desempregados (POC)³⁰ ou os incentivos à contratação de jovens à procura do primeiro emprego, de desempregados de longa duração³¹ ou de trabalhadores portadores de deficiência (através da dispensa temporária ou da redução das contribuições para a segurança social).³²

Os POC foram talvez a primeira medida a incluir uma filosofia de articulação entre inserção profissional e social. Estes programas visavam combater a desmotivação entre os beneficiários do subsídio de desemprego, através da sua participação temporária em atividades consideradas socialmente úteis, em serviços públicos ou em instituições do setor social. O estímulo para a participação dos desempregados passava pelo pagamento de um acréscimo de 20% na prestação de desemprego. Além disso, eram pagas outras regalias, como os subsídios de alimentação e de transporte. O nível de compulsão começou por ser baixo mas, a partir de 1999, com o novo regime jurídico de proteção no desemprego, a participação neste programa passou a ser obrigatória, sob pena de os desempregados perderem o direito ao subsídio (cf. capítulo 3). Aliás, uma crítica que se tornará recorrente, sobretudo em momentos de grande crise, é a sua utilização em sentidos que não correspondem muitas das vezes à sua vocação original. Através do recurso a estes programas, diferentes serviços e instituições conseguem atenuar carências de recursos humanos, assegurando mão-de-obra barata. Acresce que, dado o carácter temporário e às vezes inapropriado das ocupações que envolvem, o impacto dos POC não é muito significativo na melhoria da empregabilidade dos seus utilizadores, atendendo ao baixo número que consegue efetiva inserção profissional (Hespanha & Caleiras, 2017).

Em síntese, este período é marcado por grandes dificuldades na economia e no emprego, acentuadas pela recessão da economia mundial, assim como pela conflitualidade social decorrente da segunda intervenção do FMI e das medidas austeritárias então tomadas, nomeadamente congelamentos salariais, aumento de impostos e cortes no investimento público e proteção

29 Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro; mais tarde reforçado pelo Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março. Neste período foi também desenvolvido o regime de segurança social das atividades agrícolas (Decreto-Lei n.º 401/86, de 2 de dezembro; Decreto-Regulamentar n.º 75/86, de 30 de dezembro).

30 Portaria n.º 247/85, de 2 de maio. Determinava que os trabalhadores que se encontrassem a receber subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego teriam o dever de aceitar a prestação de trabalho conveniente que lhes fosse oferecido no âmbito de programas ocupacionais organizados por entidades sem fins lucrativos em benefício da coletividade, aprovados pelo IEFP.

31 Decreto-Lei n.º 17-D/86, de 6 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 257/86, de 27 de agosto; e ainda o Decreto-Lei n.º 64-C/89, de 27 de fevereiro.

32 Decreto-Lei n.º 299/86, de 11 de setembro.

social. Na parte final do período, os instrumentos de cobertura de proteção social são melhorados e as políticas de emprego continuaram a incluir estímulos ao emprego e princípios de ativação, ainda que sem grandes níveis de condicionalidade ou de compulsão. Este conjunto de medidas – acesso ao subsídio por todos desempregados, inclusão da formação profissional nas obrigações dos desempregados, criação dos POC – no contexto de pré-adesão à CEE representa uma profunda reconfiguração que, ao mesmo tempo, expandiu a proteção (os direitos) e as obrigações, configurando uma nova situação que estruturalmente se mantém até aos dias de hoje. Por outro lado, este conjunto de medidas era, em certo sentido, já um sinal de europeização, por harmonização com outros países, ainda antes de Portugal entrar formalmente na CEE. Aliás, no sentido da europeização pode também ser interpretada a expansão dos Centros de Formação Profissional no mesmo período. Essa expansão, a par de outras relevantes ajudas na área do emprego, foi financiada pelas ajudas de pré-adesão.

É, pois, neste contexto que, em paralelo, corre o processo negocial de adesão à CEE. Formalmente concluído em 1985, Portugal tornar-se-ia membro efetivo a partir 1 de janeiro de 1986, depois de ter apresentado a candidatura em 28 de março de 1977 e de ter assinado o acordo de pré-adesão em 3 de dezembro de 1980. A entrada na CEE traria consigo novas realidades na articulação entre as políticas de emprego e proteção. Trata-se de um novo capítulo na análise.

CAPÍTULO 3

O PROCESSO DE INTEGRAÇÃO EUROPEIA: DA EUROPEIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AOS PRIMEIROS SINAIS DE CRISE NA ZONA EURO

A integração europeia implicou uma nova realidade para a economia e sociedade portuguesas, com impactos incontornáveis ao nível da alteração da própria lógica das políticas públicas, em particular das políticas económicas, de emprego e proteção social, e na articulação entre elas, que no geral perdeu dinâmica. Esta alteração sustentou-se em grande medida no impulso dado pelo acesso a fundos estruturais sucessivos: Fundo Social Europeu/FSE, Fundo de Coesão, Fundo Europeu para o Desenvolvimento Regional/FEDER, Quadros Comunitários de Apoio, Quadro de Referência Estratégico Nacional/QREN e Portugal 2020. Trata-se de uma nova fase na articulação entre políticas de emprego e de proteção que, todavia, não é homogénea. Pelo contrário, é uma fase marcada inicialmente por uma certa desaceleração e até estagnação no caminho de aproximação entre o lado económico do emprego e o lado social da proteção que vinha do período anterior. A partir de 1995, porém, seriam imprimidos alguns impulsos na tentativa de (re)aproximação entre os dois lados, com novas configurações de medidas e programas, resultantes da crescente influência das políticas europeias nas políticas nacionais, nomeadamente da Estratégia Europeia de Emprego (EEE) e do processo percorrido até à moeda única (euro). No campo da solidariedade e da cidadania social foram dados passos bastante positivos, ainda que concetualmente não se tenha avançado o suficiente na articulação virtuosa entre economia, emprego e proteção social. Para evidenciar as oscilações, vale a pena também analisar esta fase, de acordo com os ciclos políticos de governação e os contextos económicos, ilustrando-os com exemplos de medidas concretas implementadas.³³

3.1 1985-1995: APROXIMAÇÃO À IDEOLOGIA NEOLIBERAL E AO MERCADO

(X, XI E XII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS; LIDERADOS PELO PARTIDO SOCIAL DEMOCRATA – PSD, OS DOIS ÚLTIMOS COM MAIORIA ABSOLUTA)

Compreendido entre 1985 e 1995, este ciclo governativo começa por aproveitar de uma conjuntura internacional favorável e de melhorias económicas, mas acaba por terminar com uma recessão económica, acrescida de novos fatores de pobreza, exclusão e desigualdades, decorrentes das políticas adotadas. Apesar da governação “reformista”, que procurava ter como referência uma certa social-democracia “moderna”, o período pode ser descrito sumariamente pela aproximação à ideologia neoliberal e ao mercado. Efetivamente, os X, XI e XII Governos Constitucionais do PSD, liderados por Cavaco Silva, os dois últimos com maioria absoluta, pretenderam pôr em prática uma nova variedade de reformas políticas nos sistemas de emprego e de proteção

³³ Uma vez mais, tomam-se como referência as várias legislaturas e governos em funções. As balizas são colocadas por razões de organização do texto e por forma a não se perder a perspetiva contextual.

social, nos quais o setor privado assumiria um papel mais ativo e predominante, conjuntamente com uma maior responsabilização individual. A abertura da economia à iniciativa privada era o desígnio, depois da Revolução de Abril e das nacionalizações. Privatizar, diminuir o peso do Estado e diminuir o seu peso na economia eram os objetivos e, dessa forma, avançou-se para a privatização na totalidade de várias empresas (banca, seguros, comunicação social).³⁴ Todo este processo de privatizações tornou-se no embrião do “capitalismo popular”, materializado, por exemplo, na aquisição em bolsa de ações das empresas e que, em certo sentido, era visto como uma espécie de expressão económica do desenvolvimento social.

A ideia transversal a este ciclo é a de que o mercado ou o interesse privado é capaz de resolver melhor os problemas e que, portanto, deve ser ele o destinatário privilegiado dos instrumentos e apoios públicos em matéria de emprego e proteção. A mudança implicava uma redefinição do papel do Estado, através da desregulamentação e privatização dos setores públicos e, nesse sentido, de um certo descomprometimento do Estado face às suas funções sociais.

Quanto às políticas de emprego, estas começaram a ser remetidas para uma espécie de pacto tripartido entre o Estado, o capital e o trabalho, por via da concertação social,³⁵ cuja Comissão Permanente (CPCS), com as suas entorses de partida, enviesamentos e corporativismos reforçados (Almeida *et al.*, 2016), havia sido criada em finais de 1984, pelo governo do Bloco Central. Durante décadas os acordos foram tripartidos, vinculando o Estado, pelo que este neocorporativismo foi uma forma de atuação do Estado.

Por outro lado, no campo da ação social, o Estado, ao descomprometer-se parcialmente de funções que lhe cabiam, foi abrindo portas a que algumas estruturas públicas comesçassem a ser desnatadas e, por essa via, esvaziadas de capacidades instaladas na produção de respostas com qualidade. Muitos dos recursos e apoios disponíveis foram sendo deslocados para o espaço do mercado e/ou do setor social (empresas e IPSS), numa mudança puramente política, que começara já antes, ainda no tempo da AD, mas de grande significado.

“[O] sistema de Segurança Social admite outros vetores e outras formas organizadas de solidariedade, como sejam, designadamente, as instituições particulares de solidariedade social, as associações mutualistas e os esquemas complementares privados [...]. [A] articulação da atuação do Estado com entidades dos setores privado, cooperativo e de solidariedade social constituirá outro vetor fundamental na política a seguir, devendo ser incentivado o aprofundamento da rede de solidariedade social existente na sociedade. Nesse sentido, incrementar-se-ão ações tendentes a apoiar as iniciativas das instituições particulares de solidariedade social, estimulando, ao mesmo tempo, a gestão de equipamento estatal por parte de tais entidades” (Programa do XI Governo Constitucional, 58-59).

34 Contudo, importa relembrar que a Constituição travava este processo. Para ultrapassar o “bloqueio”, em 1989 dá-se uma revisão constitucional, acordada entre PSD e PS, permitindo retirar do texto a “irreversibilidade” das nacionalizações feitas durante o período revolucionário. Alterou-se também a lei que vedava aos privados um conjunto de atividades económicas (a lei de delimitação dos setores).

35 Na história da concertação social, os governos tiveram, muitas vezes, grande protagonismo.

No que diz respeito às medidas de emprego, destaca-se a tendência para o que se poderia já designar políticas ativas,³⁶ ainda que o termo não fosse utilizado, visando estratos com maiores dificuldades no mundo do trabalho, nomeadamente jovens, desempregados de longa duração, mulheres, deficientes e trabalhadores abrangidos por processos de reconversão ou reestruturação. Nesse sentido, foram privilegiados os apoios às iniciativas locais de emprego, a bonificação de contribuições para a Segurança Social pelas empresas, o estímulo e apoio ao autoemprego, à mobilidade da mão-de-obra, à contratação de desempregados de longa duração, à integração de deficientes na vida ativa ou a regulamentação do emprego a tempo parcial. A formação profissional, por seu lado, era realizada especialmente em meio empresarial, competindo ao Estado, enquadrar técnica e financeiramente essas ações. Outras grandes linhas passavam pela concertação social, nomeadamente a flexibilização da legislação laboral, a revisão da contratação coletiva e do regime de férias, feriados e faltas, a flexibilização dos horários ou a flexibilização da cessação do contrato individual de trabalho.

No entanto, neste período assiste-se a uma maior visibilidade do problema estrutural da pobreza, incluindo entre trabalhadores. Pressionados de baixo para cima, os poderes públicos acabam por reconhecer o problema e reagir, desenvolvendo ações e medidas de política com novas configurações e metodologias de intervenção, frequentemente apoiadas em parcerias com outras instituições de base local (IPSS e autarquias). O Programa de Ajuda Alimentar a Carenciados e, sobretudo, os Programas de Luta contra a Pobreza, ambos financiados por fundos europeus, são disso exemplo, ainda que assentes em lógicas assistencialistas.

Mas seria nos anos seguintes, já na segunda metade da década de 1990 e num outro ciclo político, que a influência das políticas europeias se tornaria mais notória, através da implementação de novas medidas que procuravam favorecer a articulação da (re)integração de desempregados no mercado de trabalho, com objetivos mais amplos de combate à pobreza, exclusão social e de promoção da inclusão. As políticas são inspiradas pelo clima que conduziu ao Conselho Europeu de Essen, em 1994, em torno da relação entre crescimento e emprego, e que preparou as abordagens do ciclo seguinte.

³⁶ Entendidas no sentido já desenvolvido no início, isto é, enquanto políticas distintas das políticas compensatórias, ditas passivas, e cujo objetivo é aumentar as oportunidades de emprego para aqueles que o procuram e melhorar a adequação entre os postos de trabalho (vagas) e os trabalhadores (ou seja, os desempregados).

3.2 1995-2002: “PRINCÍPIOS ATIVOS” E NOVA GERAÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS E DE EMPREGO (XIII E XIV GOVERNOS CONSTITUCIONAIS; LIDERADOS PELO PARTIDO SOCIALISTA – PS)

Este ciclo vai de 1995 a 2002, ano em que se inicia a circulação do euro, correspondendo aos XIII e XIV Governos Constitucionais do PS, liderados por António Guterres. Pode ser caracterizado genericamente por, em certo sentido, tentar desacelerar as lógicas de liberalização anteriores, embora em alguns setores as privatizações continuassem,³⁷ mas procurando, ao mesmo tempo, reaproximar as políticas de emprego e de proteção através da incorporação à escala nacional da influência dominante da política europeia em matéria de emprego e proteção. Exemplo disso foi a introdução de novas medidas e programas assentes no princípio da *ativação*, conceito até então pouco conhecido entre nós, mas que, como vimos atrás, vinha já sendo operacionalizado por via de políticas de emprego focadas em segmentos específicos de destinatários. Em sentido amplo, o conceito designa iniciativas de política de emprego ou de política social que incentivam a participação no mercado de trabalho, independentemente das formas ou do grau de compulsão que assumam.

Sem que tivesse havido propriamente uma inversão de fundo do sentido das políticas, em particular nas questões do emprego (conceção liberal do individualismo, desequilíbrio entre responsabilidade individual e coletiva), não se pode deixar de referir neste período os Acordos de Concertação Social de Curto Prazo (ACSCP) e o Acordo de Concertação Estratégica (ACE), em 1996, de que resultou, por exemplo, a lei das 40 horas.³⁸ Mas a verdade é que, paulatinamente, a ativação passou a integrar um novo discurso político e normativo, crítico em relação aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento, isto é, às políticas ditas passivas, que se limitavam à simples compensação e eram, por isso, vistas como desincentivadoras do trabalho e promotoras de uma alegada cultura de dependência. As políticas ativas institucionalizaram-se neste contexto e representaram um novo tipo de políticas sociais.

Objeto de algum debate ideológico,³⁹ mas com grande aceitação junto da opinião pública, estas políticas vieram romper com modelos de intervenção anteriores e impuseram novos princípios de ação. Desde logo um princípio de contrapartida, de certa maneira compulsivo (ainda que inicialmente com baixo grau de compulsividade) e materializado num acordo estabelecido entre o

37 Entre outros, petroquímica, banca, tabaco, pasta e papel, além da EDP, Brisa, PT, Cimpor e Secil, cuja privatização tinha sido iniciada anteriormente.

38 Com estes acordos foi aberto um profundo conflito entre a CGTP-IN e o governo, exigindo a central sindical que as 40 horas de trabalho fossem consagradas sem flexibilização de horários.

39 Com algumas variações, o debate centra-se nos objetivos e efeitos destas políticas, nem todos compatíveis entre si. Os partidos de esquerda ou se revelam contra ou tendem a assinalar o seu potencial inclusivo e de cidadania, enquanto os partidos do centro-direita tendem a acentuar a forma como estas políticas servem para regular e disciplinar a pobreza e também para reduzir uma alegada cultura de dependência e a despesa pública com a proteção social.

beneficiário de uma prestação social e o Estado, através do qual o primeiro se obriga a procurar ativamente emprego, a ser colocado numa ocupação entendida como socialmente útil ou a frequentar um programa de formação para aumentar a sua empregabilidade.⁴⁰

A ideia de um percurso integrado de retorno ao mercado de trabalho por parte de quem recebe ajuda do Estado fez juntar pelo menos mais três princípios à prática destas novas políticas. O primeiro refere-se à integração de várias políticas setoriais numa abordagem holística, o que conduziu a uma maior articulação de medidas específicas de (re)inserção no mercado de trabalho com outro tipo de programas em diversos domínios, da reabilitação psicossocial à educação, passando pelo acesso a cuidados de saúde ou a habitação. O segundo relaciona-se com a indispensabilidade de uma maior coordenação entre os serviços. Os serviços públicos responsáveis pelas políticas de emprego e de proteção viram-se pressionados a funcionar em conjunto e de forma mais coordenada. Mas era sobretudo ao nível local que se colocava o grande desafio de substituir modelos organizacionais e de intervenção baseados em obrigações verticais, hierarquizadas e burocratizadas por um novo modelo baseado na cooperação horizontal territorializada. O objetivo era o de permitir que os atores locais tivessem ao mesmo tempo apoios e orientações por parte do poder central e a possibilidade de lançar iniciativas em parceria (organismos descentralizados do Estado, autarquias, sociedade civil, IPSS ou outras ONG). Finalmente, a personalização foi outro princípio subjacente às intervenções, que não pode ser isolado dos dois anteriores. A individualização das intervenções impôs a necessidade de um acompanhamento mais personalizado por parte dos serviços públicos de emprego e de segurança social ao longo dos percursos de (re)inserção no mercado de trabalho, e que as medidas propostas fossem adequadas às características subjetivas dos beneficiários (Silva, 2004).

Com base neste conjunto de “princípios ativos”, instituíram-se neste período diversas medidas de política que se tornariam emblemáticas, em particular o rendimento mínimo garantido/RMG (1996),⁴¹ o Mercado Social de Emprego/MSE (1996),⁴² a Rede Social (1997),⁴³ ou ainda a criação do plano pessoal de emprego, no âmbito da mudança de metodologia de intervenção do IEFP (1999).⁴⁴

40 Pela sua relevância para o tema, referem-se apenas “programas de inserção” no domínio do emprego/formação, sendo que existiam (existem) múltiplos outros, igualmente importantes, nos domínios da saúde, educação ou habitação, por exemplo.

41 Lei n.º 19-A/96, de 29 de junho, posteriormente regulamentada pelo Decreto-Lei n.º 164-A/97, de 27 de junho, e Decreto-Lei n.º 196/97, de 31 de julho. De um ponto de vista conceptual, o RMG constitui-se como uma prestação do regime não contributivo e um programa de inserção social com o objetivo de assegurar aos cidadãos e respetivos agregados familiares recursos que contribuam para a satisfação de necessidades mínimas e para o favorecimento da inserção social e profissional.

42 Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de julho de 1996. O MSE é definido como um conjunto de iniciativas destinadas à integração ou reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas, com base em atividades dirigidas a necessidades sociais por satisfazer, ainda que a autossustentação económica destas atividades não seja completa e requeira apoio público.

43 A Rede Social foi criada na sequência da Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97, de 18 de novembro, mas viria apenas a ser regulamentada em 2006, através do Decreto-Lei n.º 115/2006, de 14 de junho.

44 Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril.

O RMG marcaria definitivamente o desenvolvimento de uma nova geração de políticas, constituindo o primeiro grande exemplo de política pública a estabelecer uma clara articulação entre inserção profissional e social. Embora tardiamente, foi reconhecido o direito a um nível mínimo de subsistência em Portugal, tal como, aliás, havia sido sugerido pela Recomendação do Conselho de Ministros da União Europeia de 1992, que já nessa altura apontava para que todos os Estados-membros reconhecessem “o direito fundamental dos indivíduos a recursos e prestações suficientes para viver em conformidade com a dignidade humana”.⁴⁵ No entanto, a este “mínimo” estava associada a aceitação de um acordo de inserção obrigatório, que consistia em apoio psicossocial, educação e saúde, e em emprego ou formação. Mais do que verdadeiramente negociado com os beneficiários, o acordo acabava por ser relativamente imposto e deveria ser aceite por estes, sob pena de cessar o direito à prestação em caso de incumprimento. Como veremos adiante, em 2003, com as alterações introduzidas na medida por um governo de centro-direita, incluindo a mudança simbólica do próprio nome (passou a designar-se rendimento social de inserção/RSI), as imposições ligadas a princípios compulsivos do tipo *workfare* acentuar-se-iam.

A criação das Comissões Locais de Acompanhamento para monitorizar a operacionalização do RMG à escala concelhia veio romper com velhas lógicas de intervenção centralizadas e normalizadas, e dar força a lógicas de ação descentralizadas, mais territorializadas e em parceria. Embora estas novas lógicas de ação tivessem já sido exploradas anteriormente, no âmbito dos primeiros Programas de Luta contra a Pobreza ou das Comissões de Proteção de Menores (atuais Comissões de Proteção de Crianças e Jovens), verdade é que o RMG levou a uma maior coordenação entre os serviços envolvidos. Ao nível nacional, os serviços públicos responsáveis pelas políticas de emprego e de proteção social viram-se pressionados a funcionar em conjunto e de forma mais articulada. Mas foi sobretudo ao nível local que se colocou o grande desafio de substituir modelos organizacionais baseados em obrigações verticais, hierarquizadas e burocratizadas por um novo modelo baseado na cooperação horizontal. Como já se referiu, um dos objetivos era o de permitir que os atores tivessem apoios e orientações por parte do poder central e ao mesmo tempo a possibilidade de lançar iniciativas em parceria, nomeadamente com as autarquias e com a sociedade civil, particularmente com o setor social (IPSS).

Várias avaliações à época apontavam para os efeitos positivos da medida na atenuação dos casos de pobreza mais severa (Capucha, 1998; CNRM, 2002; Rodrigues, 2005). Análises recentes apontam para o facto de o valor de referência do RSI estar a afastar-se do apurado para o limiar de pobreza na sociedade portuguesa (cerca de 37%, no caso dos adultos que vivem sós), o que

45 A implementação da medida levou à criação, no âmbito do Ministério do Trabalho e da Solidariedade, do Instituto para o Desenvolvimento Social, que posteriormente viria a ser extinto. Decreto-Lei n.º 115/98, de 4 de maio.

significa que a situação dos beneficiários tem vindo a deteriorar-se no conjunto da população pobre em Portugal (Cantante *et al.*, 2020). Ainda assim, persistiam à época, e continuam a persistir, problemas, nomeadamente no que diz respeito aos desempregados, especialmente os de longa duração, aos quais a medida não conseguia, nem verdadeiramente pode, responder por si só. Alguns desses problemas são de natureza estrutural e relacionam-se diretamente com o funcionamento do mercado de trabalho: a precariedade das relações de trabalho, as dificuldades de reinserção de trabalhadores mais velhos, a escassez ou falta de ofertas disponíveis de emprego, ou os baixos salários praticados. Outros são de natureza individual e biográfica, estando relacionados com baixos níveis de escolaridade ou de formação profissional, por exemplo. De qualquer modo, além de romper com tradições assistencialistas, o RMG teve o efeito de estimular a procura de emprego por parte dos ativos desempregados e, em vários casos, permitiu o acionamento de relações interinstitucionais que estimularam a procura de respostas, quer ao nível da qualificação e da formação profissional, quer ao nível de apoios técnicos facilitadores da disponibilização e mobilização para o emprego. Não pode, todavia, deixar de se referir, até pela sua persistência, a qualidade insuficiente dos acordos de inserção no domínio do emprego e da formação, que dificilmente fazem aceder a empregos no mercado regular de trabalho.

O MSE, instituído também em 1996, foi outro instrumento marcante que veio abrigar sob o mesmo chapéu um conjunto de medidas, incluindo, por exemplo, os POC, empresas de inserção (EI), apoios à criação do próprio emprego, iniciativas locais de emprego (ILE), medidas de rotação emprego-formação, escolas-oficina ou programas de inserção-emprego.⁴⁶ Foi concebido como instrumento privilegiado de combate aos fenómenos do desemprego, pobreza e exclusão e, nesse sentido, era potenciador de uma maior coesão social. Enfatizando o papel das parcerias e da cooperação entre serviços como dispositivos determinantes para intervenções mais ajustadas às necessidades, tinha um duplo objetivo, à semelhança, aliás, do RMG. Por um lado, o de responder a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado (serviços de proximidade a idosos ou a crianças, por exemplo) e, por outro, o de facultar uma resposta flexível a desempregados de longa duração ou em risco de exclusão. O universo associativo, em particular as IPSS, aproveitaram bastante das medidas do MSE, designadamente das empresas de inserção. Em conjunto com o RMG e depois com a Rede Social, o MSE enquadrou-se num contexto mais amplo de desenvolvimento social e pode ser perspetivado como promotor de modelos locais de desenvolvimento mais integrados e justos.

A Rede Social foi criada em 1997 como instrumento privilegiado de operacionalização das medidas de política que constituíam compromissos de Portugal com a União Europeia, particularmente os Planos Nacionais de Emprego (PNE) e os Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI). A medida foi gradualmente implementada no território nacional, estruturando-se ao nível concelhio (Conselhos Locais de Ação Social), mas também ao nível infraconcelhio (Comissões

46 Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de julho.

Sociais de Freguesia) e ao nível supraconcelhio (plataformas supraconcelhias, organizadas em função das NUT III). O seu objetivo principal era o de assumir, numa lógica de proximidade e parceria, uma função determinante na intervenção social, especialmente na criação de sistemas de informação, no planeamento estratégico e na ação concreta de resposta local aos problemas. Neste sentido, as várias redes produziram uma série de documentos – pré-diagnósticos sociais, diagnósticos sociais, planos de desenvolvimento social e planos de ação – que deveriam constituir-se como formas de conhecimento concreto, próximo e necessário, de problemas no mercado de trabalho (qualidade do emprego e desemprego), mas também de problemas nas áreas da educação, do acesso a serviços de saúde ou à habitação, entre muitos outros, que, com frequência, se conjugam no sentido da deterioração das condições de vida nos territórios.

Neste período são ainda de assinalar outras medidas. O regime jurídico de proteção no desemprego foi reformulado em 1999, para integrar e promover mais medidas ativas no sentido da reintegração dos trabalhadores no mercado de trabalho⁴⁷ e, posteriormente, foi definida uma política de emprego, que incluía especificamente a promoção do MSE como fator de desenvolvimento sociolocal, através de iniciativas e atividades de carácter social.⁴⁸ No domínio do desenvolvimento do emprego local e regional foram lançadas, em 1998, 11 redes regionais para o emprego e três pactos territoriais no Alentejo, Vale do Sousa e Marinha Grande.⁴⁹ Foram ainda fomentados os incentivos à criação do próprio emprego (CPE), à contratação de jovens à procura do primeiro emprego e de desempregados de longa duração,⁵⁰ através da redução das taxas contributivas para a Segurança Social, da frequência de estágios profissionais, de programas de formação e emprego, assim como de colocações em contexto real de trabalho, quer no setor público, quer nos setores privado e social.

Por outro lado, foram também criadas estruturas de inserção na vida ativa (Univas)⁵¹ e, no âmbito da ação do IEFP, estabeleceram-se novas metodologias de intervenção mais individualizadas, que passaram a contemplar a obrigatoriedade da aceitação de planos pessoais de emprego para jovens (programa Inserjovem) e para adultos desempregados de longa duração (programa Reage).

47 Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril, e Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 30 de maio.

48 Artigos 13.º, 14.º e 15.º do Decreto-Lei n.º 132/99, de 21 de abril.

49 No ano seguinte seriam lançadas dez novas redes regionais para o emprego e depois foram criados os Programas Regionais de Emprego (Alentejo, AM Porto) no âmbito do PNE.

50 Decreto-Lei n.º 89/95, de 6 de maio, com a redação dada pelo Decreto-Lei n.º 34/96, de 18 de abril, que previa a atribuição de apoios financeiros à contratação de jovens à procura do primeiro emprego e desempregados de longa duração.

51 Unidades de Inserção na Vida Ativa, criadas para, numa lógica de proximidade, ajudar os jovens na resolução dos seus problemas de emprego e/ou formação profissional. Despacho Normativo n.º 27/96, de 9 de julho de 1996; Despacho Normativo n.º 87/92, de 5 de junho; e Decreto-Lei n.º 401/91, de 16 de outubro.

Para os beneficiários do RMG com acordos de inserção assinados nas áreas do emprego e/ou formação foram ainda criados os programas específicos de inserção-emprego⁵² e Horizontes 2000.⁵³ A partir de 1997, a Estratégia Europeia de Emprego (EEE), resultante da Cimeira do Luxemburgo, é talvez o exemplo maior da influência das políticas europeias de emprego nas políticas nacionais no sentido da ativação. Através de quatro diretrizes, mais tarde designadas pilares,⁵⁴ os Estados-membros decidem fixar um conjunto de objetivos comuns para as políticas de emprego. No entanto, tal não deixa de ser o resultado das tensões e negociações entre países que insistiam na necessidade de reformas económicas e aqueles que acentuavam as questões da proteção social, permitindo combinar a fixação de objetivos conjuntos com a definição à escala nacional de instrumentos de ação (Pedroso, 2005; Estivill & Caleiras, 2008). Nesse sentido a EEE introduziu o método aberto de coordenação (MAC)⁵⁵ para que cada país aplicasse a estratégia à sua escala nacional, tendo em consideração as especificidades do respetivo mercado de trabalho.

Não é objetivo deste estudo fazer uma avaliação da EEE e se o seu amplo “guião” configurou, ou não, mais um passo para a mercadorização do trabalho, não obstante os traços retóricos social-democratas. De qualquer modo, é incontornável dizer que ela possibilitou, além da cooperação entre Estados nas políticas sociais e de emprego, a clarificação do papel destes, através do princípio da subsidiariedade, permitindo a cada um conservar as suas competências por relação com as da Comissão Europeia. Mas o mais importante a sublinhar é que os objetivos comuns influenciaram algumas orientações nas políticas em Portugal, nomeadamente na primazia das políticas ativas, na generalização de conceitos escorregadios como “empregabilidade” ou “adaptabilidade”, mas também no reforço do princípio da igualdade de oportunidades ou no enfoque em certos grupos específicos, como os desempregados de longa duração, os jovens e as mulheres.

52 Portaria n.º 1109/99, de 27 de dezembro.

53 A questão é sempre a inserção social e profissional dos beneficiários do rendimento social de inserção com acordo de inserção assinado na área do emprego e formação profissional, mediante o apoio ao desenvolvimento de atividades de interesse social.

54 Na altura foram adotadas quatro grandes linhas diretrizes: (1) melhorar a capacidade de inserção profissional, colocando o foco no conceito de empregabilidade (muito discutido e controverso), na promoção das políticas ativas (calculando que os Estados-membros deveriam dedicar, em média, 38% dos seus gastos com proteção para financiar estas políticas), na revisão dos sistemas fiscais e de prestações sociais (políticas passivas) para tornar o mercado de trabalho mais atrativo, na prevenção do desemprego jovem e de longa duração, na expansão da formação profissional e da aprendizagem ao longo da vida, na dinamização das parcerias/partenariado, na facilitação da passagem da escola para o mundo do trabalho, na integração no mercado de trabalho dos grupos sociais com especiais dificuldades; (2) desenvolver o espírito empresarial, com enfoque na simplificação e desburocratização, na criação de novas formas de emprego através da economia social, do desenvolvimento local e criação de serviços de proximidade, na diminuição da carga fiscal; (3) promover a capacidade de adaptação das empresas e trabalhadores, focando na organização do tempo de trabalho, no incremento do trabalho a tempo parcial ou em leis laborais mais flexíveis; (4) reforçar a igualdade de género, colocando o foco no combate à discriminação da mulher no trabalho ou promovendo medidas de conciliação entre a vida profissional e familiar. Atualmente faz parte da estratégia de crescimento Europa 2020 e é implementada, através do Semestre Europeu, um processo anual que promove a estreita cooperação entre os países da UE e as instituições europeias.

55 Trata-se de um mecanismo complexo, que reflete o difícil equilíbrio entre objetivos comuns e diversidade dos mercados de trabalho, implicando negociação e vigilância mútua das políticas implementadas. Posteriormente, com a Cimeira de Lisboa, em 2000, o MAC aplicar-se-á também às questões da inclusão social.

Os compromissos de Portugal com a UE em matéria de emprego e de proteção social foram organizados em dois tipos de planos, já referidos atrás: os PNE e os PNAI. É certo que os PNE ficaram obrigados a seguir esses compromissos, mas não eram vinculativos. Além disso, a importância quase exclusiva era dada à questão da “empregabilidade”, pouco ou nada articulada com o pilar da proteção social, remetido para os PNAI. No domínio específico da segurança social, este ciclo fecha com uma nova Lei de Bases⁵⁶ que, sucedendo à de 1984, aponta para os princípios de ativação das políticas emprego, envolvendo uma crescente responsabilização dos beneficiários, das famílias e das comunidades.

A EEE, apresentada em 1997, fixava como limite temporal o ano de 2002 e ao longo desses cinco anos foram sendo introduzidas modificações, embora ligeiras. Contudo, a relação com as variáveis macroeconómicas foi-se acentuando, abrindo caminho para a articulação com ciclos económicos e decisões em matéria de política económica que irão caracterizar o período seguinte, já no quadro do euro. Nos anos posteriores, os PNE, os PNAI, mas também novas alterações na Lei de Bases da Segurança Social e a reforma das leis do trabalho (Código do Trabalho) trouxeram consigo novos impulsos às políticas ativas e, mais do que isso, à afirmação da ideologia neoliberal, invertendo alguns progressos conseguidos nas políticas de emprego e proteção.

3.3 2002-2005: NOVO ÍMPETO DA IDEOLOGIA DE MERCADO

(XV E XVI GOVERNOS CONSTITUCIONAIS; COLIGAÇÃO PSD/CDS)

Este novo ciclo político, compreendido entre 2002 e 2005, corresponde à coligação de governos de centro-direita PSD/CDS, e é atravessado por dois momentos de governação: um primeiro, de 06/04/2002 até 17/07/2004 (XV Governo Constitucional, liderado por Durão Barroso, que entretanto se demite para assumir a presidência da Comissão Europeia); e um segundo (XVI Governo Constitucional, liderado por Santana Lopes), efémero, que vai até 12/03/2005. No quadro de uma grave crise financeira e económica do país, trata-se de um ciclo que pode ser brevemente caracterizado por inverter o movimento de aproximação e de progresso nas políticas de emprego e de proteção que vinha de trás. Em nome da redução a todo o custo do défice público (na sequência do processo por défice excessivo instaurado pela União Europeia), foi marcado por várias reformas em relação às leis laborais e de segurança social que implicaram um retrocesso nas áreas do trabalho, emprego e proteção.

De facto, logo no início de mandato do XV Governo Constitucional, uma nova Lei de Bases da Segurança Social, aprovada no parlamento em dezembro de 2002,⁵⁷ veio substituir a anterior,

56 Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto.

57 Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro.

que durou apenas dois anos. Do lado das políticas passivas, compensatórias de rendimentos perdidos, esta nova lei, fortemente contestada pelas centrais sindicais e pela oposição de esquerda, além de permitir introduzir limites contributivos (plafonamento),⁵⁸ que possibilitariam contribuições para regimes privados de pensões, veio reforçar os elementos de condicionalidade no acesso e na ligação ao sistema de proteção aos desempregados (Murteira, 2020, 2021; Antunes, 2021). Ao mesmo tempo, do lado das políticas ativas, veio tornar mais compulsivos os princípios de ativação, envolvendo uma ainda maior responsabilização dos beneficiários e das famílias.

No mesmo sentido restritivo, além de alterações no subsídio de doença ou no abono de família, ocorre em 2003 a reformulação do rendimento mínimo garantido (RMG), que, como se aflorou atrás, passou a designar-se rendimento social de inserção (RSI).⁵⁹ Não se tratou apenas de um re-batismo, ou de uma operação de cosmética; tratou-se antes de uma mudança profunda, de tal modo que o processo não foi pacífico, obrigando mesmo o parlamento a fazer algumas alterações, após fiscalização do Tribunal Constitucional. A tentativa mais radical foi a de eliminar da elegibilidade os menores de 25 anos, o que seria chumbado pelo Tribunal Constitucional, alegando que estes já tinham sido abrangidos pelo subsídio de inserção na vida ativa, extinto com o RMG, pelo que o governo teria de os manter no RSI ou então criar um regime especial para aqueles, por forma a não haver retrocesso social. As imposições, ligadas a princípios compulsivos do tipo *workfare*, acentuaram-se bastante, tornando as regras de acesso mais apertadas, o que levou a um acentuado decréscimo do número de beneficiários (Hespanha, 2007). Mais recentemente, como já se referiu, é a própria situação dos beneficiários de RSI que se tem vindo a deteriorar, por via da diminuição do valor de referência para a prestação (Cantante *et al.*, 2020). No domínio específico do emprego, as restrições, que já tinham sido inscritas na reformulação do regime jurídico de proteção no desemprego em 1999,⁶⁰ foram acentuadas em 2003 no âmbito do Programa de Emprego e Proteção Social (PEPS).⁶¹ Com caráter temporário, o PEPS, através de um conjunto de medidas de incentivo à empregabilidade e formação, visava fazer face ao aumento do desemprego resultante da recessão económica.⁶²

58 Apesar da intenção, importa ressaltar a não concretização destes limites, que nunca chegaram a ser introduzidos até hoje.

59 Lei n.º 13/2003, de 21 de maio.

60 Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril.

61 Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de abril.

62 O PEPS englobava várias vertentes. A título meramente ilustrativo: formação de desempregados qualificados (Fordesq), formação para empregados qualificados (Formeq), emprego-formação (Em-Forma), entre outras.

Outra marca profunda deste período foi a revisão das leis laborais, concluída em 2003, condensando num só documento diversa legislação avulsa. O Código do Trabalho, como ficou conhecido, entrou em vigor em 1 de dezembro desse ano e introduziu no país uma nova filosofia nas relações de trabalho: regulação mais flexível, redução do papel dos sindicatos e dos contratos coletivos, e em geral maior insegurança nas relações laborais.⁶³

O património de concertação e diálogo social, que com altos e baixos havia sido construído, foi substituído pelo esmagamento dos direitos laborais e sociais, corroendo solidariedades, individualizando e precarizando as relações laborais, e enfraquecendo a dimensão coletiva da representação e da contratação, nomeadamente sindicatos e movimento sociais (Silva, 2002 e 2007; Silva, Estanque & Costa, 2020).

Paralelamente, a EEE, apesar de os países que compõem a UE não estarem em situação de igualdade entre si, tinha cada vez mais influência nas políticas nacionais. Entre elas, as medidas de emprego, e não tanto as de proteção, ganharam um protagonismo e uma visibilidade crescentes, passando a estar associadas a metas definidas no PNE. A disponibilidade de recursos financeiros, proporcionada na altura pelo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), permitiu a utilização mais alargada das diversas medidas ativas. Esta dinâmica levou ao reforço, nem sempre coordenado e articulado com as questões da proteção, de um conjunto vasto de medidas de carácter nacional e local. Algumas consistem no reforço da orientação compulsiva, tipo *workfare* (programas ocupacionais, aceitação obrigatória de emprego em condições menos favoráveis, etc.). Outras procuram dar relevo à formação e ao acompanhamento do percurso ativo (formação para a inserção e emprego, definição de planos pessoais de emprego, estágios de trabalho, aprendizagem ao longo da vida, promoção do envelhecimento ativo, etc.). Outras ainda são do tipo “*make-work-pay*” ou “*in-work benefits*” (incentivos fiscais, subsídio de desemprego parcial, apoio à criação do próprio emprego para desempregados, iniciativas locais de emprego, promoção do empreendedorismo, do microcrédito, apoios à contratação definitiva, etc.).⁶⁴

63 Lei n.º 99/2003, de 27 de agosto. Objeto de revisões, o Código do Trabalho continua justificadamente a ser motivo de aceso debate em torno da organização dos horários de trabalho, da questão remuneratória, da precariedade, da contratação coletiva, da proteção social, do conceito de flexisegurança, entre muitas outras. A central sindical mais representativa dos trabalhadores portugueses (CGTP-IN) não o subscreveu, uma vez que constituía um retrocesso na proteção do trabalho e dos trabalhadores.

64 Estes dois últimos tipos de medidas são particularmente importantes porque assentam, direta ou indiretamente, na constatação de que não basta (re)entrar no mercado de trabalho para se sair do ciclo da pobreza e exclusão. Com se tornou muito evidente, a criação de empregos traduz-se, com frequência, na multiplicação de postos de trabalho mal remunerados, precários e sem perspectiva de futuro. Pelo que fazem todo o sentido mecanismos complementares de apoio público aos rendimentos salariais do trabalho, bem como medidas de acompanhamento posteriores à (re)inserção profissional, de formação continuada ao longo da vida ativa, de incentivos à contratação definitiva ou isenções/reduções fiscais em certas circunstâncias. De qualquer modo, as tentativas de colocação em emprego esbarram com inúmeros problemas de natureza diversa, que vão da escassez de ofertas de emprego ao desajustamento entre o que é oferecido e o que é procurado, passando por limitações ao nível da mobilidade e das acessibilidades, e, enfim, por alguma desmotivação dos utilizadores das várias medidas, que frequentemente não veem nelas um verdadeiro trampolim.

Ao mesmo tempo, um outro conjunto de medidas e programas vocacionados para a inclusão social estava em curso no âmbito do PNAI. Secundarizado relativamente ao PNE, o PNAI incluía medidas como a redução da taxa de pobreza para 17% até 2005 (tornando-a igual à média europeia), os contratos de desenvolvimento social em contextos urbanos e rurais, de que é exemplo o Programa para a Inclusão e Desenvolvimento (Progride),⁶⁵ ou a assinatura de contratos de inserção social num prazo máximo de um ano. Num balanço genérico, o cumprimento das medidas ficou abaixo do projetado, mas ainda assim o mérito do PNAI foi o de “obrigar” os poderes públicos de então a confrontarem-se com os problemas estruturais associados à desigualdade, pobreza e exclusão que persistiam e se acumulavam.⁶⁶ E que verdadeiramente continuam no presente, apesar das terapias políticas, devendo também por isso implicar uma séria discussão sobre as opções económicas.

Em síntese, a articulação entre o PNE e o PNAI traduziu-se numa sobrevalorização do primeiro face ao segundo. Enquanto o PNE é considerado o instrumento principal de ação, a importância do PNAI é desvalorizada a favor das políticas ativas e sobretudo de uma maior governança económica. Exemplo simbólico, mas significativo, foi a mudança da área do trabalho para a tutela da economia durante o XVI Governo Constitucional.⁶⁷ A isto não era alheio o grande objetivo: reduzir o défice público para cumprir os critérios rígidos impostos pelo Pacto de Estabilidade e Crescimento, limitando a despesa pública. No entanto, fruto da crise económica prolongada, do aumento do desemprego, da inflação, do aumento das taxas de juro e do endividamento das famílias, as situações de carência e pobreza, tal como a conseqüente procura de proteção, tornaram-se cada vez mais visíveis, ao contrário das respostas dadas, insuficientes ou simplesmente inexistentes.⁶⁸

3.4 2005-2011: REGRESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E CHEGADA DA GRANDE RECESSÃO (XVII E XVIII GOVERNOS CONSTITUCIONAIS; LIDERADOS PELO PS, O PRIMEIRO DE MAIORIA ABSOLUTA)

As eleições legislativas de 2005 trouxeram o PS de novo ao poder. Num primeiro momento com um governo de maioria absoluta, presidido por José Sócrates (XVII Governo Constitucional, de 12/03/2005 a 26/10/2009); depois com um governo de minoria, presidido igualmente por José

65 Portaria n.º 730/2004, de 24 de junho.

66 Uns ligados ao mercado de trabalho (baixos salários, baixas qualificações escolares e profissionais, desemprego de longa duração, baixas taxas de subsidiação do desemprego), outros têm a ver com as dificuldades no acesso a recursos, direitos e serviços (rede de equipamentos sociais insuficiente, parque habitacional degradado, baixas pensões, etc.), e, finalmente, outros ainda, relacionados com assimetrias territoriais acentuadas (zonas rurais abandonadas e deprimidas, com maiores dificuldades no acesso a serviços básicos, zonas urbanas de grande concentração de grupos em situação de pobreza e exclusão, entre os quais os imigrantes, particularmente vulneráveis).

67 Neste governo, que teve vida curta, o ministro de Estado e das Atividades Económicas e do Trabalho era Álvaro Barreto.

68 A grande mediatização de fenómenos como o encerramento de empresas, a experiência de desempregados ou da pobreza e exclusão espelhava os problemas vividos à época.

Sócrates (XVIII Governo Constitucional, de 26/10/2009 a 20/06/2011). Se o primeiro pode ser caracterizado por um certo movimento para reconciliar políticas de emprego e proteção, o segundo é atravessado pelo que viria a ser a crise financeira global e a consequente crise da dívida soberana, que levaria, em 2011, à intervenção da *Troika* de credores internacionais (Comissão Europeia/CE, Banco Central Europeu/BCE e, novamente, FMI).

Em 2005, a globalização, por um lado, e o alargamento da UE, por outro, eram os grandes desafios que o país enfrentava. A economia tinha abrandado o seu ritmo de crescimento e tornava-se importante uma política de dinamização económica. Nesse sentido, aplicaram-se medidas de estímulo ao investimento e emprego, como o programa “Investimento e Iniciativa Emprego”, lançado em 2009, que incluía um programa de investimento público e medidas especiais de apoio à atividade económica, às exportações e às pequenas e médias empresas (PME).⁶⁹

Uma componente importante desta política eram os programas destinados a responder aos desafios de qualificação do trabalho e do emprego, de adaptação das empresas, e o de tornar o trabalho “um fator de imunidade contra a pobreza e uma garantia da melhoria da qualidade de vida” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005: 59-60). A resposta ao primeiro desafio foi dada por programas de reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida, mas também por programas de formação tecnológica que asseguravam qualificação elevada e, em geral, por políticas públicas que promoviam ativamente a criação de emprego, aproximando “progressivamente o nível de investimento público em políticas ativas de mercado de trabalho da média comunitária”. Por seu lado, a necessidade de adaptação das empresas conduziu a uma estratégia de “transformação modernizadora” da legislação laboral, para “conciliar os direitos [...] dos trabalhadores com o aumento da capacidade de adaptação das empresas aos desafios da produtividade e da competitividade” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005: 61-64).

Desta forma era acolhida a pressão das instituições europeias para promover regras da flexissegurança, tendo por base quatro grandes componentes: contratos de trabalho suficientemente flexíveis, programas de requalificação e formação contínua dos trabalhadores, políticas ativas de emprego eficazes e proteção social adequada. A ideia subjacente é a de que uma abordagem deste tipo permitiria às empresas e aos trabalhadores adaptarem-se à mudança dos mercados,

69 Aprovado pela Lei n.º 10/2009, de 10 de março. Já antes, o Plano Nacional de Ação para o Crescimento e Emprego – 2005-2008 (PNACE) procurou dar uma resposta aos desafios decorrentes da Estratégia de Lisboa relançada. Tratava-se de “um programa integrado e pragmático [desenvolvido por Portugal] no contexto da União Europeia (UE), face aos desafios colocados pela economia e pela sociedade globalizada em que tem que competir e se quer afirmar”. Incluía 125 medidas, centradas em três domínios: o macroeconómico, o microeconómico e o da qualificação, emprego e coesão social (Resolução do Conselho de Ministros n.º 183/2005, de 28 de novembro).

com a expectativa de que os trabalhadores conseguirão encontrar emprego rapidamente durante a sua vida ativa e de que terão apoios financeiros adequados em momentos transitórios entre os trabalhos. Contudo, está subentendido um suposto, e enganador, equilíbrio entre as partes, que realmente não existe. Transformando o direito do trabalho em “direito comercial” e tratando os trabalhadores como uma espécie de mercadoria descartável, o que se passa é um desvirtuamento do direito do trabalho, o que debilita o elo mais fraco nas relações laborais – o trabalhador –, cujas condições laborais e sociais são agravadas.

Finalmente, para tornar o emprego uma salvaguarda contra a pobreza e a exclusão, além do impulso à remuneração mínima mensal garantida / salário mínimo,⁷⁰ o governo propunha-se terminar “[...] progressivamente com a pobreza associada ao trabalho, reduzir as desigualdades sociais no mundo do trabalho e promover a cidadania laboral”, através do relançamento da concertação e diálogo social, do fim do sistema de mediação e arbitragem, da instituição de um “mínimo anual de formação” ou da criação de um programa de apoio social para os desempregados com baixo nível de qualificação, entre outras medidas (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005: 61-64).

A par de uma nova Lei de Bases da Segurança Social⁷¹ e da reformulação do regime jurídico de proteção na eventualidade do desemprego,⁷² que reforçaram, uma vez mais, a centralidade da ativação nas políticas de emprego, o governo assumiu também três prioridades em matéria de política de proteção social em sentido mais amplo, que vale a pena referir de relance. Em primeiro lugar o combate à pobreza entre jovens e idosos, através do prosseguimento de medidas de impacto localizado como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social,⁷³ o Programa Vida-Emprego para toxicodependentes em processo de recuperação,⁷⁴ a bonificação do abono de família a agregados monoparentais, o Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES),⁷⁵ o Programa Prohabita e o Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas (PCHI),⁷⁶ a revalorização do salário mínimo, o complemento solidário para idosos

70 Impulso dado sobretudo a partir de 2007, ano em que o salário mínimo cresceu 4,4%, subindo para os 403 euros. Em 2008, subiu 5,7% (426 euros); em 2009, 5,6% (450 euros); em 2010, também 5,6% (475 euros); em 2011, 2,1% (485 euros). Depois só voltaria a aumentar a partir de 2014, tendo atingido a percentagem de aumento mais elevada em 2020 (5,8%, passando para os 635 euros). Em 2021, o valor é de 665 euros, um aumento de 4,7% face ao ano anterior. Para conhecer a evolução em detalhe, consultar <https://www.dgert.gov.pt/evolucao-da-remuneracao-minima-mensal-garantida-rmmg> (última consulta em abril de 2022).

71 Lei n.º 4/2007, de 16 de Janeiro. Em 2013, já no tempo da *Troika*, viria a ser alterada pela Lei n.º 83-A/2013, de 30 de dezembro.

72 Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

73 Portaria n.º 396/2007, de 2 de abril. Assumindo o papel prioritário dos municípios na tomada de decisão nos respetivos territórios, os Contratos Locais de Desenvolvimento Social tinham como finalidade promover a inclusão social à escala local, de forma integrada, através de ações em parceria de combate à pobreza persistente e à exclusão social em territórios deprimidos. Assentavam nos seguintes eixos de intervenção: emprego, formação e qualificação, intervenção familiar e parental, capacitação da comunidade e das instituições, e ainda na informação e acessibilidade.

74 Criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 136/98, de 4 de dezembro, este programa teve novo impulso.

75 Portaria n.º 426/2006, de 2 de maio.

76 Despacho n.º 6716-A/2007, de 5 de abril; Despacho n.º 3293/2008, de 11 de fevereiro.

(CSI)⁷⁷ ou a Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI),⁷⁸ estas três últimas medidas emblemáticas do período. Em segundo lugar, a necessidade de corrigir desvantagens na educação, formação e qualificação, de que é exemplo paradigmático, e com grande adesão, a Iniciativa Novas Oportunidades, outra marca emblemática do período, lançada conjuntamente pelo Ministério da Educação e pelo Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social para certificar e alargar referenciais de educação de adultos.⁷⁹ Por fim, a terceira prioridade, centrada na urgência de ultrapassar discriminações, reforçando a integração dos cidadãos portadores de deficiência e dos imigrantes. Neste domínio, é exemplo o programa Escolhas,⁸⁰ vocacionado para jovens e crianças inseridas em meios desfavorecidos, particularmente para descendentes de imigrantes e minorias étnicas, que, por vezes, tendem a ficar de fora das medidas de política.

Porém, no final do mandato este governo deparou-se com outros desafios, de origem externa e com maior amplitude, cujo impacto estava ainda por determinar. Não é por isso estranho que o governo seguinte (XVIII Governo Constitucional) centrasse a sua grande preocupação “[n]aquela que é a maior crise económica mundial desde a célebre Grande Depressão de 1929” e dos seus efeitos no desempenho da “economia portuguesa com efeitos particularmente preocupantes ao nível do desemprego” (Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009: 5).

Apesar de se tratar de um governo de continuidade partidária, a sua ação nos domínios do emprego e da proteção influiu relativamente ao primeiro.⁸¹ Na realidade, a crise financeira internacional que começava a atingir Portugal levou o governo, numa primeira fase,⁸² a aplicar medidas de apoio a setores mais vulneráveis da população, nomeadamente desempregados e pessoas com mais baixos rendimentos, em linha, aliás, com o Plano de Relançamento da Economia Europeia de 2008, aprovado pela Comissão Europeia (Reis, 2014).⁸³

77 Portaria n.º 77/2007, de 12 janeiro; Decreto-Lei n.º 236/2006, de 11 de dezembro; Decreto Regulamentar n.º 3/2006, de 6 de fevereiro; Portaria n.º 98-A/2006, de 1 de fevereiro; Decreto-Lei n.º 232/2005, de 29 dezembro.

78 Decreto-Lei n.º 101/2006, de 6 de junho.

79 Os Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências (RVCC) passaram a ser designados Centros Novas Oportunidades. Segundo dados do Ministério da Educação, a medida contava na altura com mais de 300 mil inscritos.

80 Que havia sido criado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 4/2001, de 9 de janeiro.

81 Também pela forma errática como foi conduzida a política económica à escala europeia, recomendando primeiramente uma linha expansionista, contracíclica, para depois impor uma linha contrária de retração e de cortes.

82 Até à aprovação do Pacto de Estabilidade e Crescimento, em março de 2010: PEC I.

83 Dentre essas medidas, constavam as seguintes: alargamento do complemento solidário para idosos (CSI); reforço da proteção social por invalidez absoluta; aumento do abono de família para os mais vulneráveis; criação de um passe de transporte para os jovens entre os 4 e os 18 anos; introdução de uma ponderação regressiva dos valores de deduções de imposto sobre o rendimento das pessoas singulares (IRS) com os custos de habitação; aprovação de um regime especial aplicável às empresas imobiliárias e aos fundos para arrendamento de habitação; aumento da dedução fiscal para as famílias no caso de venda da habitação própria permanente (Reis, 2014: 198).

Porém, com a transmutação da crise financeira em crise do euro (também conhecida como crise das dívidas soberanas), a pressão a partir de Bruxelas, e mais tarde das agências de notação financeira, para reduzir o défice conduziu a uma profunda inversão da estratégia e das prioridades. Tem então início um segundo momento, marcado pela aprovação no parlamento, em março de 2010, do primeiro Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC I), que assume a redução da despesa pública como prioridade e introduz austeridade orçamental em todo o setor público. No domínio da proteção, as condicionalidades para aceder a prestações sociais foram reforçadas (condição de recursos mais restritiva), somam-se à revisão do Código do Trabalho que vinha do governo anterior, o que desequilibrou ainda mais as relações laborais.⁸⁴ Já em 2011, face à crescente dificuldade em se refinar e também devido à pressão política interna, o governo foi levado a subscrever um programa de “ajustamento estrutural” com a *Troika*, destinado a garantir o serviço da dívida pública e bancária até que fosse restabelecido o acesso ao financiamento nos mercados.

A 7 de abril de 2011, o governo assinaria o Memorando de Entendimento com a *Troika*, o que veio estabelecer padrões mais estritos de austeridade na despesa pública e impulsionar mudanças nas instituições que enquadram as relações de trabalho, nomeadamente no Código do Trabalho, orientadas para a busca de competitividade por via da redução dos custos do trabalho para as empresas. Portugal tornar-se-ia o terceiro Estado-membro da Zona Euro a pedir ajuda financeira internacional, depois da Grécia e da Irlanda.⁸⁵

84 Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, aprovou a revisão do Código do Trabalho. As alterações incluíam, por exemplo, a simplificação dos procedimentos administrativos para os despedimentos individuais e coletivos, ou a redução do período máximo dado aos trabalhadores para a apresentação de reclamações de despedimento injusto, de 1 ano para 60 dias. Estas reformas fizeram com que o indicador de proteção de emprego descresse de 3,4 para 2,7, numa escala de 0 a 6 da OCDE (Lourtie, 2011).

85 Um ano depois de a UE ter aprovado o primeiro pacote de ajuda financeira à Grécia, e cinco meses depois de a Irlanda ter pedido ajuda financeira ao abrigo dos mecanismos temporários que foram criados (Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira, Fundo Europeu de Estabilidade Financeira), Portugal não resistiu à pressão dos mercados sobre as condições de financiamento da economia.

CAPÍTULO 4

CRISE E NOVA FASE PARA AS POLÍTICAS DE EMPREGO E PROTEÇÃO: ENTRE RETROCESSOS, MITIGAÇÕES E RECUPERAÇÕES INACABADAS

A crise financeira internacional, na sua variante portuguesa, dá início a uma nova abordagem às políticas de emprego e à sua (des)articulação com as políticas de proteção. As causas da crise, com origem no sistema financeiro, nos Estados Unidos da América, bem como na própria arquitetura do euro, são remetidas para os défices orçamentais e diferenças de competitividade entre os países centrais e periféricos da Europa. O diagnóstico dominante deu força à ideia de um alegado desregramento financeiro do país, que teria aproveitado das condições favoráveis propiciadas pelo euro (baixas taxas de juro) para se endividar. A crise financeira internacional gerou desconfiança na capacidade de pagamento da dívida junto dos credores. A solução encontrada passou pelo recurso a empréstimos da Comissão Europeia, Banco Central Europeu e FMI. Como contrapartida, Portugal teve de se submeter a um programa de austeridade, privatizações e liberalização de mercados, inscrito num Memorando de Entendimento entre essa *Troika* de credores e o governo da república (Teles, 2017).

Os impactos foram múltiplos e gravosos, abrindo uma nova fase para as políticas de emprego e proteção, que desde então se encontram numa encruzilhada entre uma crise financeira, cujos efeitos mais duradouros perduram, um retrocesso social que deixou lastro, uma tentativa inacabada de mitigação de efeitos, reposições e recuperações, a eclosão de uma crise pandémica inesperada e a necessidade de implementar medidas emergenciais face a ela. Este capítulo dá conta dessa encruzilhada e foca-se em três momentos distintos: (i) o da intervenção da *Troika* e aplicação do Memorando de Entendimento, marcado pela austeridade pura e dura, que vai, *grosso modo*, de 2011 a 2015; (ii) o momento pós-*Troika*, compreendido entre o final de 2015 e o início de 2020, marcado pela tentativa de mitigar o lastro negativo deixado pelas políticas anteriores, procura de caminhos alternativos, e alguma reposição de rendimentos e políticas; (iii) por fim, o momento da chegada imprevista da COVID-19, marcado pela pandemia, que gerou uma profunda crise sanitária, económica e social, e pela necessidade de produzir e aplicar medidas imediatas e emergenciais para mitigar os seus efeitos.

4.1 2011-2015: CRISE DA DÍVIDA SOBERANA E RETROCESSO (XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL; GOVERNO DE COLIGAÇÃO PSD/CDS)

As eleições antecipadas de 2011 conduziram novamente ao poder a coligação de centro-direita (PSD/CDS). O XIX Governo Constitucional (21/6/2011 a 30/10/2015), presidido por Pedro Passos Coelho, colocava como prioridade absoluta a remoção da “situação de emergência financeira, económica e social”, com garantia de “cumprir de modo escrupuloso os compromissos assu-

midos internacionalmente, condição necessária para recuperar o crédito externo e regressar ao crescimento e ao emprego” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011: 10-11). O programa assumia claramente como um dos principais objetivos “reduzir o peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do País” (*ibidem*: 29).

No que diz respeito ao mercado de trabalho e às políticas de emprego o discurso focava-se na ideia de “modernizar o mercado de trabalho e as relações laborais” (Programa do XIX Governo Constitucional, 2011: 31), o que de novo significou orientar as políticas no sentido de uma maior “flexibilidade” das regras laborais, ajustando-as aos interesses das empresas, através, por exemplo, do aumento da duração do tempo de trabalho, da facilidade de cessação dos contratos, ou da extensão do trabalho temporário. Por outro lado, as ações para incentivar a produtividade do trabalho passavam pela diminuição dos feriados e pontes, assim como pelo estímulo ao retorno ao trabalho, através da redução do tempo necessário para aceder ao subsídio de desemprego, que ficou sujeito a um processo de atribuição mais apertado e a cortes no seu montante. No que diz respeito especificamente às políticas ativas, é proposta uma “nova geração” de políticas em que sobressaem como preocupações (i) ajustar as medidas à perspetiva das empresas e (ii) favorecer a escolha da oferta privada de serviços. No primeiro caso, deslocando progressivamente a oferta formativa para o domínio das empresas, priorizando como áreas de formação aquelas em que a oferta de emprego não encontra resposta, ou fomentando a capacidade de polivalência para a empregabilidade; no segundo, através do cheque-formação, por exemplo.

Ao longo deste período, as políticas de emprego foram determinadas não apenas pelas prioridades internas inscritas no Programa do Governo, mas também pelas políticas da UE, suas inflexões e, sobretudo, pelo Memorando de Entendimento celebrado com a *Troika* de credores (Silva, Hespanha & Caldas, 2017).

As medidas que integram o memorando espelham em geral as linhas seguidas pelas instituições europeias: flexibilização das relações laborais, desregulamentação e ativação dos desempregados, ao mesmo tempo que, com o argumento da austeridade, se desqualificam ou privatizam certas funções de serviço público e se reduz a proteção social dos desempregados. Essas linhas manifestam-se nos seguintes pontos do memorando: *flexibilização* – “facilitar a transição dos trabalhadores entre várias atividades, empresas e setores”, “acomodar melhor as diferenças de padrões de trabalho nos diferentes setores e empresas”, “introduzir ajustamentos aos casos de despedimentos individuais com justa causa”; *desregulamentação* – “promover uma evolução dos custos do trabalho consistente com a criação de emprego e a melhoria da competitividade”, “reformas nos regimes dos tempos de trabalho, tendo em vista [...] incorporar melhor as diferenças nos padrões de trabalho nos vários setores e empresas”, “evolução dos salários consistente com os objetivos da promoção da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas”; *ativação* – “políticas ativas do mercado de trabalho, com o objetivo de melhorar a

empregabilidade dos jovens e das categorias desfavorecidas e minorar os desajustamentos no mercado de trabalho”, “um número eficiente de recursos para ativação das políticas para fortalecer os esforços de procura de emprego por parte dos desempregados e outras políticas ativas do mercado de trabalho” (Hespanha & Caleiras, 2017: 10).

A estas medidas acrescem outras, mais específicas para a redução da despesa com as políticas de emprego, incluindo as imputadas ao serviço público de emprego (IEFP). Para analisar o seu impacto é necessário ter em linha de conta que as duas principais fontes de financiamento do IEFP são o sistema previdencial da segurança social⁸⁶ e os fundos europeus, em particular o Fundo Social Europeu.⁸⁷ Esta última fonte representava, em 2013, cerca de 40% do valor do orçamento do IEFP (Madelino & Matos, 2015). Daqui decorre uma razoável margem de incerteza quanto ao montante anual da parte variável do orçamento do IEFP que resulta de financiamento europeu e também quanto ao montante da transferência do orçamento da Segurança Social, porquanto persiste a prática de os governos não respeitarem a percentagem das receitas da TSU a transferir (Madelino & Matos, 2015). Um aspeto crítico da redução da despesa do IEFP é o das despesas com pessoal. Entre 2008 e 2013, o número de pessoas ao serviço sofreu uma redução de 16,2% (de 3 803 em 2008 para 3 186 em 2013) e a despesa com pessoal caiu 14% (de 109,2 milhões de euros para 94 milhões de euros). A redução de pessoal, conjuntamente com o seu envelhecimento em virtude das restrições à contratação,⁸⁸ torna-se particularmente problemática face ao volume crescente de desempregados de longa duração, que exigem um acompanhamento frequente e personalizado. Mas, mais em geral, compromete a eficácia das políticas ativas e da estratégia de intervenção precoce que tinham sido impulsionadas em Portugal desde a EEE, como já vimos anteriormente.⁸⁹ Neste contexto, tornava-se decisivo para o sucesso das políticas o papel do IEFP na negociação de planos pessoais de emprego, destinados a facilitar a integração dos desempregados no mercado de trabalho. Tendo em conta a Estratégia Europa 2020, o Conselho da União Europeia adotou várias orientações para as políticas de emprego dos Estados-membros. Na orientação n.º 7 refere-se que os serviços de emprego desempenham um importante papel na ativação e na adequação entre as competências e as necessidades e devem, por isso, ser reforçados com serviços personalizados e medidas de mercado de trabalho ativas e preventivas numa fase precoce. Esses serviços e essas medidas devem ser abertos a todos, nomeadamente aos jovens, às pessoas desempregadas e aos que se encontram mais afastados do mercado de trabalho (Hespanha & Caleiras, 2017).

86 Verba correspondente a 5% das contribuições sociais, através da taxa social única (TSU) paga pelos trabalhadores e pelas entidades patronais. Art.º 19.º do Decreto-Lei n.º 140-D/86, de 14 de junho.

87 Verba dependente da aprovação de projetos a que o IEFP se candidate.

88 Em 2013, apenas 13% dos funcionários do IEFP tinham idades abaixo dos 40 anos (Hespanha & Caleiras, 2017).

89 Como vimos no capítulo anterior, o Plano Nacional de Emprego de 1998 previa o lançamento das iniciativas Inerjovem e Reage para acompanhamento integral e pessoal, respetivamente, de jovens e de adultos desempregados em julho de 1998 e a cobertura integral do país no final de 2000.

No estudo de Madelino e Matos sobre o serviço público de emprego português são identificadas várias mudanças introduzidas para melhorar a resposta a estas obrigações acrescidas: criação de novas funcionalidades nos sistemas de informação; constituição de equipas multidisciplinares nos Centros de Emprego; introdução de uma nova cultura e de um novo modelo de funcionamento dos serviços orientado para o conjunto da sociedade; uma relação personalizada e de parceria com os *stakeholders*; o reforço da intervenção com um aumento do número de desempregados inseridos em medidas; a dinamização da formação profissional para a melhoria da empregabilidade dos ativos desempregados e empregados. Mas os riscos de este serviço falhar na sua missão tornaram-se muito elevados, quer em Portugal, quer em outros países onde a austeridade veio impor regras muito estritas e frequentemente cegas na gestão dos serviços. Além da austeridade, colocavam-se ainda outros desafios aos serviços públicos de emprego: a incerteza das opções políticas no que se refere ao seu financiamento, a existência de mercados de trabalho transitórios e de novos públicos, a exigência de apoio à gestão de carreiras individuais muito complexas, a necessidade de os serviços se transformarem e inovarem, bem como de cooperarem com agentes privados (Madelino & Matos, 2015).

Foi neste cenário de fundo, debilitado e vulnerável, que seria mobilizado um vasto conjunto de medidas ativas de emprego: medidas de apoio à contratação e criação de empresas, programas de formação, estágios, apoios ao empreendedorismo, contratos emprego-inserção, medidas específicas destinadas a jovens, a desempregados de longa duração, a pessoas deficientes, etc. Uma oferta verdadeiramente labiríntica, sujeita a alterações ao longo do tempo e pautada por intervenções nem sempre articuladas, nem eficazes. Ao mesmo tempo, restringiram-se as políticas passivas de substituição de rendimentos, colocando-se até em causa o próprio fundamento desse direito. Introduziram-se mais condicionalidades e dificultou-se o acesso a quem deles necessitava. As políticas de substituição de rendimentos foram reduzidas e secundarizadas, sacrificando ainda mais a condição social de segmentos da população já de si fragilizados. Pela sua relevância, este movimento será tratado isoladamente e em detalhe no capítulo quinto. Para já, centremo-nos no ciclo seguinte.

4.2 2015-2019: PROCURA DE ALTERNATIVAS, MITIGAÇÕES, REPOSIÇÕES PARCELARES (XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL; PS COM APOIO PARLAMENTAR DOS PARTIDOS À SUA ESQUERDA)

O XXI Governo Constitucional (entre 26 de novembro de 2015 e 25 de outubro de 2019), presidido por António Costa, foi o segundo governo formado com base nos resultados das eleições

legislativas de 4 de outubro de 2015, após o governo da coligação Portugal à Frente (PSD/CDS), com maioria relativa, não ter conseguido apoio parlamentar para entrar em funções.⁹⁰

A situação no país era dramática. Entre 2011 e 2015, a riqueza gerada diminuiu, o investimento caiu, as falências fizeram perder centenas de milhares de empregos e aumentar como nunca o número de desempregados, particularmente jovens, muitos dos quais emigraram. Do lado laboral, a legislação “afundou”⁹¹ e, em relação com isso, do lado da proteção, reduziu-se o valor pago pelas prestações sociais, bem como o número dos seus beneficiários. Aumentou o risco de pobreza, em particular nas crianças, e intensificaram-se as desigualdades. Os rendimentos das famílias baixaram, perdendo muitas delas a habitação própria, ao mesmo tempo que sofreram uma forte carga fiscal. Do ponto de vista das respostas, a forte diminuição de recursos humanos conduziu à quase paralisia de vários serviços públicos e instituições na área do emprego e da proteção social, com a consequente redução da capacidade de resposta do Estado aos problemas dos cidadãos.

Após este período, já designado apropriadamente como “retrocesso evitável” nas políticas de emprego e de proteção (Silva, Hespanha e Caldas, 2017), seguiu-se um momento de alívio, de mitigação de efeitos, de tentativa de recuperação e, de certo modo, de progresso no sentido de atingir índices anteriores à crise. De acordo com o Programa de Governo, a prioridade era colocada na viragem de página das “políticas de austeridade”.

O Programa de Governo [...] assenta numa estratégia que assegura que, no respeito de todos os compromissos europeus e internacionais de Portugal e na defesa firme dos interesses nacionais e da economia portuguesa na União Europeia, permita virar a página das políticas de austeridade, um novo modelo de desenvolvimento assente no conhecimento e na inovação, a defesa do Estado social e um novo impulso para a convergência com a UE. Essa viragem de página é uma exigência clara da vontade que os portugueses expressaram nas urnas (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015: 4).

Em matéria de políticas de emprego a agenda era ambiciosa para promover o emprego e combater a precariedade. Passava, por exemplo, por combater a precariedade, evitando o uso excessivo dos contratos a prazo, os falsos recibos verdes e outras formas atípicas de trabalho, reforçando a regulação e alterando as regras do seu regime de segurança social; por limitar o uso pelo Estado de trabalho precário; por apoiar o reforço das competências e empregabilidade dos desempregados licenciados; por estimular a criação de emprego através de uma maior valorização e capacitação do empreendedorismo; por diminuir a litigiosidade e promover a conciliação

90 Com base nos resultados dessas eleições seria primeiramente empossado o XX Governo Constitucional, que não chegou a entrar em funções, tendo governado apenas em gestão corrente (de 30/10/2015 a 26/11/2015), já que foi demitido no parlamento 11 dias após ter tomado posse, sem ver aprovado o seu programa. Seguir-se-ia o XXI Governo Constitucional, liderado pelo PS, que teve por base três acordos de incidência parlamentar firmados bilateralmente com três partidos de esquerda: Partido Comunista Português (PCP), Bloco de Esquerda (BE) e Partido Ecologista Os Verdes (PEV).

91 O emprego regrediu, o salário mínimo estagnou, os salários sofreram cortes, etc.

laboral, além de relançar o diálogo social e a negociação coletiva setorial, articulando-a com o nível das empresas, incluindo no setor público; ou por lançar um Programa Nacional de Apoio à Economia Social e Solidária. Em termos de políticas ativas, o programa apontava também para a centralidade dessas políticas no combate ao desemprego:

- focar as políticas ativas de emprego no combate ao desemprego jovem e no desemprego de longa duração, apoiando o emprego nos setores de bens transacionáveis e nos setores muito criadores de emprego;
- combater a utilização desvirtuada de políticas ativas de emprego, associadas à precariedade e à desvalorização do trabalho, e promover políticas ativas para emprego efetivo;
- lançar um programa de apoio ao emprego jovem Contrato-Geração (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015: 17-26).

A recuperação da confiança e da procura interna permitiu o crescimento económico, o que levou à convergência com a Zona Euro (2017 e 2018). O país apresentou contas públicas equilibradas, registando-se os défices mais baixos da democracia, ao mesmo tempo que a dívida era reduzida para 118% do PIB. Os défices terão sido excessivamente baixos, descuidando outras frentes, e quanto à dívida, porventura teria bastado que não crescesse. Por outro lado, verificou-se a criação significativa de emprego em setores ligados, direta ou indiretamente, ao turismo (alojamento, restauração, etc.) ou à nova economia digital (plataformas digitais, *call centers*, etc.), embora muito dele de forma precária. Isto gerou um enorme problema porque se criou emprego em setores relativamente estagnados e sem potencial de crescimento da produtividade, ainda para mais muito expostos a choques externos, como se veio a confirmar com a eclosão da pandemia de COVID-19. Noutros domínios, são de registar positivamente a reversão dos cortes salariais dos trabalhadores, a retoma das 35 horas de trabalho na administração pública, bem como o aumento anual dos valores do salário mínimo, medida estruturante e priorizada, como, aliás, já havia sido nos governos imediatamente anteriores do PS (XVII e XVIII Governos Constitucionais). O desemprego, por seu lado, depois de ter sido um enorme problema no tempo da *Troika*, foi sendo absorvido pela economia, em grande parte por via da contratação precária, e transformou-se, ilusoriamente, numa espécie de “não-problema”. O reverso desta ilusão acabaria por ser exposto e ficar bem à vista já no contexto da crise pandémica. Na verdade, o problema já antes era visível, quando se observava, por exemplo, o aumento do risco de pobreza dos desempregados, quando diminuía no conjunto da sociedade. E, além disso, as medidas restritivas da *Troika* em matéria de proteção social no desemprego não foram revertidas. Contudo, estas questões não estavam, ou pelo menos não pareciam estar, na agenda das prioridades políticas (Pedroso, 2020b).

Em matéria de proteção social o lema era “mais coesão, menos desigualdades”. Na verdade, o combate à pobreza, exclusão social e desigualdades impunha-se, tal como continua a impor-se, não apenas por razões de equidade e justiça social, mas igualmente por razões de eficiência,

coesão social e territorial. Neste domínio, é apontado no Programa de Governo um conjunto de prioridades, entre elas:

- garantir a sustentabilidade do sistema da Segurança Social;
- arrancar com um programa de combate à pobreza das crianças e jovens e também entre os trabalhadores;
- repor a proteção no complemento solidário para idosos enquanto elemento central da redução da pobreza entre idosos;
- dignificar o RSI repondo a sua eficácia como medida de combate à pobreza extrema;
- estabilizar e desenvolver a cooperação com o setor solidário;
- ou assegurar uma abordagem integrada de vários fatores de discriminação (de género, minorias, imigrantes, deficientes, etc.) (Programa do XXI Governo Constitucional, 2015: 224-239).

Neste período verificou-se uma redução das desigualdades, da privação material e da pobreza. As pensões e os abonos de família aumentaram, ainda que ligeiramente, e, na mesma linha, os CSI e RSI foram repostos para valores anteriores à crise, ainda que estas duas últimas prestações assentem num princípio de seletividade e estejam sujeitas à aplicação de instrumentos de condição de recursos, que as limitam a segmentos populacionais muito estreitos, severamente empobrecidos e por vezes estigmatizados, como acontece no caso do RSI, em relação ao qual, aliás, a situação dos beneficiários tem vindo a deteriorar-se (Cantante *et al.*, 2020). Noutros campos, mas com forte implicação social, são de salientar medidas de carácter universal, como os manuais escolares gratuitos e os novos passes sociais a preços reduzidos, ou ainda o crescimento do orçamento do SNS em termos absolutos, ainda que insuficiente.

Sensivelmente a meio do mandato deste governo, a 25 de maio de 2017, Portugal sai oficialmente do procedimento por défice excessivo, o que ajudou a dar corpo a uma narrativa otimista de recuperação face ao período anterior. Efetivamente, com o programa de recuperação dos rendimentos e da confiança, da economia e do emprego, bem como das finanças públicas e da credibilidade internacional do país, abria-se um novo ciclo na sociedade portuguesa. E os resultados apareciam: melhoria económica e social, indicadores a revelarem uma forte redução do desemprego e uma significativa recuperação do emprego, ainda que a qualidade deste fosse altamente discutível, como se verá no ponto seguinte a propósito do eclodir da crise pandémica e do novo aumento de desemprego, embora não no volume que seria esperado, em parte devido à resposta imediata dada pelas políticas públicas, bem diferente da que fora dada no quadro da crise financeira anterior.

4.3 2019-2022: CRISE PANDÉMICA E RESPOSTAS EMERGENCIAIS

(XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL; GOVERNO MINORITÁRIO DO PS)

Este é um período conturbado e incerto com que o XXII Governo Constitucional (de 26 de outubro de 2019 a 30 de março de 2022, presidido igualmente por António Costa)⁹² se viu confrontado a partir de março de 2020. A pandemia causada pelo vírus da COVID-19, além de gerar uma grave emergência de saúde pública, à qual tem sido necessário dar resposta no plano sanitário, está também a provocar inúmeros impactos económicos e sociais, que têm igualmente motivado a adoção de um vasto leque de medidas que não estavam, nem poderiam estar, previstas no Programa de Governo.

Nesse programa é reconhecido que o trabalho é gerador de bem-estar, visto que é nele que “reside a fonte de rendimentos, de carreira e de qualidade de vida”. Mas reconhece-se também que “Portugal tem um nível excessivamente elevado de contratação não permanente, em comparação com outros países europeus, especialmente entre os jovens”. Nesse sentido, e no plano das intenções, o governo propunha-se, entre outras medidas:

- promover um mercado de trabalho menos precário, mais digno e inclusivo, que não gere insegurança e instabilidade na vida das pessoas e que permita o acesso aos padrões de bem-estar e a projetos de vida;
- aprofundar o combate à precariedade e promover a negociação coletiva e o diálogo social;
- reforçar os mecanismos de representação no mercado de trabalho.

No que diz respeito especificamente às políticas ativas de emprego, estas são entendidas como “instrumentos poderosos de promoção da empregabilidade e da qualidade do emprego, desde que devidamente calibradas para estes objetivos. Nos últimos anos, foi percorrido um longo caminho neste sentido, mas é necessário continuar a apostar num mercado de emprego cada vez mais inclusivo e nas políticas ativas como mecanismo de garantia de promoção do emprego sustentável, em particular em contextos de maior vulnerabilidade” (Programa do XXII Governo Constitucional, 2019: p. 107).

⁹² Formado com base nos resultados das eleições legislativas de 6 de outubro de 2019, foi um governo de continuidade partidária, embora, diferentemente do anterior, sem acordos assinados. Tomou de posse a 26 de outubro de 2019, poucos meses antes de eclodir a pandemia. Em outubro de 2021, o parlamento chumbou na generalidade a proposta de Orçamento do Estado para 2022 e seriam marcadas eleições legislativas antecipadas. O XXIII Governo Constitucional, formado com base nos resultados dessas eleições, realizadas em 30 de janeiro de 2022, tomaria posse em 30 de março de 2022. Trata-se de um Governo de maioria absoluta do PS, também presidido por António Costa, que terá de gerir os impactos nacionais, ainda por vislumbrar inteiramente, do conflito armado russo-ucraniano, aberto em finais de fevereiro de 2022, mas cuja análise não cabe neste estudo.

instrumentos poderosos de promoção da empregabilidade e da qualidade do emprego, desde que devidamente calibradas para estes objetivos. Nos últimos anos, foi percorrido um longo caminho neste sentido, mas é necessário continuar a apostar num mercado de emprego cada vez mais inclusivo e nas políticas ativas como mecanismo de garantia de promoção do emprego sustentável, em particular em contextos de maior vulnerabilidade.

Assim, as linhas de intervenção passavam por:

- apostar em políticas ativas para um mercado de emprego mais inclusivo;
- aprofundar a lógica de seletividade e focalização das políticas ativas de emprego nos jovens, desempregados de longa duração e territórios de baixa densidade, bem como na atração de trabalhadores para o nosso país [...];
- aprofundar as exigências dos estágios profissionais apoiados, de modo a concentrá-los cada vez mais nas empresas que promovam o efetivo aumento de empregabilidade dos beneficiários;
- melhorar a regulação dos estágios profissionais não apoiados, de modo a prevenir fenómenos de utilização indevida desta figura;
- lançar um programa nacional de Mercado Social de Emprego, com ancoragem em projetos específicos de cariz territorial, para a criação de emprego em zonas deprimidas ou destinado a públicos mais vulneráveis, quer para reforçar a atratividade e a coesão dos territórios de baixa densidade, quer para promover a mudança e o combate aos fenómenos de exclusão social e pobreza nos espaços urbanos mais complexos [...];
- reforçar a capacidade de intervenção das políticas ativas em contextos urbanos mais complexos do ponto de vista social, em articulação com políticas de apoio social e outras áreas das políticas públicas;
- melhorar os mecanismos de sinalização dos jovens NEET (que não estudam, não trabalham, nem estão em formação profissional), de modo a dar resposta precoce aos riscos de exclusão [...];
- desenvolver um programa de incubadoras que potenciem a inclusão no emprego, destinado a desempregados de longa duração e jovens NEET, inspirado no modelo das lançadeiras já testado internacionalmente [...];
- introduzir mudanças nos contratos de emprego-inserção, nomeadamente para reforçar a sua articulação com a dimensão de formação e qualificação, limitar o número de apoios por referência ao quadro das entidades promotoras e premiar as entidades que tiverem melhores índices de inclusão no emprego [...];
- repensar o papel dos gabinetes de inserção profissional para reforçar a ligação com o investimento em qualificações e o encaminhamento para ofertas de formação, em articulação com o Programa Qualifica [...];
- potenciar o portal de acesso aos serviços públicos de emprego e formação como instrumento das políticas ativas [...];

- generalizar a todo o território nacional o projeto-piloto dos gestores dos serviços públicos de emprego dedicados às empresas mais geradoras de emprego;
- lançar uma metodologia integrada de resposta rápida a situações de crise empresarial, envolvendo a constituição de equipas mistas dos serviços públicos de emprego, da segurança social e da economia, para intervenção integrada em contextos de dificuldade empresarial e risco de desemprego imediato [...] (*Ibidem*, p.103-114).

No domínio da proteção era contemplado o lançamento de uma Estratégia Nacional de Combate à Pobreza, no âmbito do Pilar Europeu dos Direitos Sociais. Entre outras ações, previa-se, por exemplo:

- aumentar a cobertura das prestações de desemprego, em particular do subsídio social de desemprego;
- valorizar os rendimentos dos pensionistas dos escalões mais baixos, nomeadamente através da reposição do valor de referência do complemento solidário para idosos acima do limiar de pobreza;
- rever as condições de atribuição do RSI, por forma a melhorar a compatibilização desta medida de proteção social com o acesso ao mercado de trabalho;
- melhorar os instrumentos de proteção social dirigidos às famílias monoparentais;
- reforçar os instrumentos de combate à pobreza infantil, nomeadamente aumentando o abono de família até aos 6 anos;
- renovar os instrumentos territoriais integrados de combate à pobreza, articulando melhor as respostas sociais com políticas de habitação, formação e emprego e outras áreas relevantes;
- continuar a descentralização de competências para os municípios na área da ação social;
- aprofundar e monitorizar o modelo de trabalho em rede no quadro da Rede Social, reforçando o envolvimento dos diferentes atores (*Ibidem*, p. 136-138).

Tratava-se, assim, de um programa de intenções amplo e ambicioso, que na prática pouco avançou, pois a partir de março de 2020, com a eclosão da crise sanitária, que rapidamente passou para a economia e o emprego, o governo teve de fazer ajustes para acudir às consequências socioeconómicas da COVID-19 (Caldas, Silva & Cantante, 2020), criando novas medidas emergenciais ou recalibrando outras, quer no domínio do emprego, quer no domínio da proteção. Através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho, foi aprovado o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES), pouco ou nada participado pelos trabalhadores e suas organizações.⁹³

93 O Programa de Estabilização Económica e Social, com horizonte temporal até final de 2020, assentava em quatro eixos: um primeiro eixo, de cariz social, em torno de apoios ao rendimento das pessoas mais afetadas pelas consequências da pandemia; um segundo eixo relacionado com a manutenção do emprego e a retoma progressiva da atividade económica; um terceiro eixo centrado no apoio às empresas; e um quarto eixo de natureza institucional, no sentido de agilizar os serviços públicos nas respostas a dar.

De todo o modo, nele se previa que as medidas para fazer face à crise, apesar da incerteza face a opções económicas pouco claras, deveriam ser estruturadas em três fases. Uma fase de emergência, centrada na resposta sanitária mas que também visava apoiar as empresas e os trabalhadores no momento de paralisação da sua atividade, evitando assim a destruição irreversível de empregos e de capacidade produtiva. Uma fase de estabilização, que decorreria até ao final de 2020, para ajudar as famílias e as empresas a ultrapassar as dificuldades provocadas pela pandemia, apoiando a retoma da atividade económica. E, por fim, uma fase de recuperação económica, dirigida à adaptação estrutural da economia portuguesa a uma realidade pós-COVID-19.

Na primeira fase, o objetivo consistiu no controlo da pandemia sem “matar” a economia. Enquadram-se aqui várias medidas, que vão desde prorrogações automáticas de prazos (do subsídio de desemprego, RSI e de outras prestações sociais), flexibilização das obrigações fiscais perante a Segurança Social, apoios a trabalhadores independentes, às famílias, ou linhas de crédito a empresas. Há, contudo, uma que sobressaiu: trata-se do regime de *Layoff* simplificado,⁹⁴ como se convencionou chamar. Em termos muito resumidos, a ideia foi partir de uma figura preexistente (o regime de *Layoff*, previsto no Código do Trabalho), torná-la numa medida ainda mais excepcional de proteção dos postos de trabalho e, assim, permitir às empresas a redução temporária do período normal de trabalho ou a suspensão de contratos de trabalho. Através do recurso a transferência extraordinária do Orçamento de Estado, o objetivo era, portanto, o de apoiar a manutenção dos postos de trabalho e evitar, por essa via, despedimentos por razões económicas (Amado, 2020; Lopes, 2020).

Sucederam-se depois várias fases de desconfinamento, com a reabertura gradual de estabelecimentos e atividades que estiveram encerradas. Para compensar a quebra de rendimentos, entretanto ocorrida, foram reforçadas e alargadas diversas prestações sociais, bem como criados novos instrumentos, como um complemento de estabilização para os trabalhadores que estiveram em *Layoff*, o apoio extraordinário à redução da atividade económica de trabalhadores independentes ou um apoio social específico para os profissionais das artes e espetáculos. No que diz respeito às empresas, são instituídos diversos mecanismos de apoio quer à liquidez, quer à

94 O Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, que estabelece as regras e condições de acesso ao *Layoff* simplificado, determinava, no seu artigo 13.º que “durante o período de aplicação das medidas de apoio [...] bem como nos 60 dias seguintes, o empregador não pode fazer cessar contratos de trabalho de trabalhador abrangido por aquelas medidas, ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho”. A redação abria a possibilidade de os trabalhadores de uma mesma empresa que fossem colocados em *Layoff* ficarem protegidos de despedimento, mas o mesmo não acontecia com os colegas que não ficassem em *Layoff*. A retificação ao artigo 13.º, entretanto publicada em *Diário da República*, veio eliminar essa diferença de tratamento incompreensível e proteger também de despedimento os trabalhadores que não entrassem em *Layoff*. Na nova redação, determina-se que “durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente Decreto-Lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho”.

capitalização do tecido empresarial (extensão da moratória ao crédito bancário, linhas de crédito com garantia pública, possibilidade de ajustamento dos pagamentos por conta do imposto sobre o rendimento das pessoas coletivas, etc.).

Em matéria de políticas ativas de emprego foi instituído o Programa Ativar.Pt – Programa Reforçado de Apoios ao Emprego e à Formação Profissional, com duas variantes: (1) Ativar.Pt – Apoios ao Emprego, em especial para novos desempregados, e (2) Ativar.Pt – Formação Profissional.

Num contexto marcado pelo grande aumento do desemprego, trata-se de um conjunto de apoios ao emprego, em especial para novos desempregados, baseados em programas de apoio à contratação, estágios e formação.⁹⁵ Estes programas incluem medidas específicas para vários setores e públicos. Eis alguns exemplos:

- Impulso PME Jovem, para promover a qualificação e a renovação de quadros das PME's, em particular nos setores estratégicos da economia. Os destinatários são empresas com mais de 5 anos, viáveis e inseridas em setores considerados estratégicos. Os públicos elegíveis para contratação apoiada são jovens desempregados com idade até aos 35 anos e com qualificação elevada.
- Empreende 2020. Trata-se de um concurso nacional de projetos de criação do próprio emprego e de projetos empresariais para jovens e desempregados na lógica de (re)entrada no mercado de trabalho de jovens e desempregados, com acompanhamento durante o primeiro ano (espaço, aconselhamento, apoio técnico). Os destinatários são jovens à procura do primeiro emprego, jovens NEET (jovens que não estudam, não trabalham nem frequentam formação) e outros desempregados.
- Reforço dos Contrato Emprego-Inserção e Contrato Emprego-Inserção +, em particular da componente de formação e inserção, e promoção de um maior equilíbrio entre a melhoria da empregabilidade dos beneficiários e as necessidades das entidades utilizadoras.
- Ativar.Pt – Formação Profissional, destinado a garantir que o aumento do desemprego tem resposta adequada e rápida com base em programas de formação e requalificação.
- Garantia Digital, por forma a assegurar que até 2023 todos os desempregados têm oferta de formação na área digital. Pretende atingir pelo menos 40 mil novos desempregados e manter uma taxa de cobertura das medidas de política ativa próxima dos 20% entre 2020 e 2021.
- Programa ProDigital, que visa equipar e capacitar os centros de formação profissional da rede IEFP (centros de gestão direta e centros de gestão participada com parceiros sociais) para desenvolver formação à distância.

⁹⁵ Os destinatários são desempregados, com especial enfoque em novos desempregados e jovens, e a meta estabelecida passa por abranger 50 mil novos desempregados e manter a taxa de cobertura das medidas de política ativa próxima dos 20% entre 2020 e 2021. Para isso, o montante orçamentado do IEFP foi reforçado em mais 106 milhões de euros, financiados essencialmente pelo Fundo Social Europeu.

Em matéria de proteção social importa referir a medida extraordinária de apoio a trabalhadores independentes e informais em situação de desproteção social, que prevê o apoio de 1 indexante dos apoios sociais – IAS (438,81 €), entre julho e dezembro 2020, e a sua integração no sistema de segurança social. A este respeito, cabe uma palavra sobre o IAS, criado em 2006 com o objetivo de substituir o salário mínimo enquanto valor base de referência para o cálculo e atualização de prestações sociais.⁹⁶ A sua atualização foi suspensa em 2010, mantendo-se até 2016 o valor fixado em 2009 (419,22 €). Em 2017, foi atualizado para 421,32 €, em 2018 para 428,90 €, em 2019 para 435,76 € e em 2020 para 438,81 €, valor que se mantém em 2021 (DGAEP, 2021).⁹⁷ Este aspeto é relevante por duas razões. Primeiro, porque, além dos efeitos agregados sobre o volume das transferências sociais e nos compromissos do Estado, o IAS tem implicações diretas no montante dos apoios recebidos pelas famílias e na definição de critérios de elegibilidade. Mantendo-se o valor do IAS, as alterações no montante das prestações sociais apenas podem produzir-se através do aumento das próprias prestações ou pela via da alteração dos multiplicadores. Foi, aliás, o que aconteceu no OE de 2021, em que, por exemplo, o aumento do limiar mínimo do subsídio de desemprego deixou de ser equivalente a 1 IAS e passou a ser 1,15 IAS, subindo de 438,81 € para próximo dos 505 €. Segundo, porque a trajetória de desvalorização do IAS ajuda também a compreender, em parte, a persistência de uma proporção elevada de trabalhadores pobres, visto que o limiar mínimo do valor dos subsídios de desemprego ou de doença, calculado com base no IAS, não acompanhou o processo de valorização do salário mínimo entretanto ocorrido, ainda que insuficiente. Daí a importância de também revalorizar o IAS para o futuro, no sentido de não permitir que o desemprego ou o risco de uma doença conduzam inevitavelmente à pobreza.

Continuando no âmbito do combate à pobreza, são de referir também as prorrogações automáticas de prestações sociais até final de 2020 (abono de família, RSI, subsídio social de desemprego), bem como a duplicação do Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC), de 60 mil para 120 mil beneficiários, ou, no caso do setor social, o reforço das respostas sociais destinadas a populações mais vulneráveis, através do aumento de acordos de cooperação em 2020 (PEES, 2020).

Mais recentemente, em 1 de janeiro de 2021, introduziu-se o apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (AERT) que, não sendo propriamente algo de novo, veio dar um enquadramento comum a medidas excecionais de apoio aos desempregados e à perda de rendimento, que antes estavam dispersas. De facto, o AERT surge no seguimento do apoio à desproteção social,⁹⁸ especialmente destinado a trabalhadores independentes, contemplado no Orçamento

96 Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro. Entrou em vigor no início de 2007.

97 Cf. <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=3E74CF19-DA87-4B8F-81E2-51E0649AAA9F> (última consulta em abril de 2022).

98 Cf.: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/apoio-extraordinario-de-protecao-social-para-trabalhadores-em-situacao-de-desprotecao> (última consulta em abril de 2022).

do Estado Suplementar/2020 e atribuído durante esse ano pela Segurança Social no âmbito do PEES. A novidade do AERT é que veio abranger num mesmo pacote trabalhadores independentes, gerentes das micro e pequenas empresas, desempregados sem subsídio, trabalhadores informais sem acesso a qualquer instrumento de apoio e estagiários que fiquem sem emprego depois de terminarem o estágio profissional. Uma descrição do regime e regras deste apoio, bem como simulações concretas do montante envolvido tendo em conta o perfil familiar e sociolaboral dos requerentes, foram já desenvolvidas em trabalho do CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social, levantando um conjunto de reflexões em torno dele, nomeadamente acerca da sua natureza compósita, complexidade e eficácia (Manso *et al.*, 2021).⁹⁹ Importa, assim, acompanhar a evolução deste apoio, especialmente a sua relação com outras prestações do Sistema de Proteção Social de Cidadania da Segurança Social, designadamente com o RSI.

⁹⁹ Disponível em: <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2021/02/apoio-extraordinario-ao-rendimento-dos-trabalhadores.pdf>

CAPÍTULO 5

CRISES NO MERCADO DE TRABALHO, DESEMPREGO E RESPOSTAS LABIRÍNTICAS: COMPENSAÇÃO OU ATIVAÇÃO?

Este capítulo*, fundado nos anteriores de natureza eminentemente descritiva, tem um propósito reflexivo. Mais longo e centrado sobretudo no período recente desde a Grande Recessão, nele se faz uma análise crítica da articulação entre as políticas de emprego e proteção à luz das tensões entre as lógicas de compensação e de ativação. Está estruturado da seguinte forma: no ponto 5.1 discutem-se os conceitos de compensação e ativação tendo em conta os contextos da sua aplicação; no ponto 5.2 é traçado um breve cenário do aumento brutal do desemprego em Portugal durante o período da *Troika* e das respostas mobilizadas para o combater; no ponto 5.3 é analisado o sentido das mudanças induzidas por influência do ciclo político-económico e do Memorando de Entendimento; no ponto 5.4 é feito um balanço crítico das políticas de emprego (ativas e passivas) na última década. Conclui-se com a necessidade de continuar a agir sobre as políticas no sentido de prevenir retrocessos no presente e no futuro tão incerto.

5.1 DESEMPREGO, COMPENSAÇÃO E ATIVAÇÃO

Além das políticas económicas, as políticas de emprego são, como vimos na introdução e no capítulo 1, referenciais indispensáveis para avaliar o nível de desenvolvimento das sociedades e a forma como estas abordam desigualdades e injustiças decorrentes dos seus modelos de desenvolvimento. Em particular, as PAE são um instrumento central na atuação do Estado no mercado de trabalho, seja no combate ao desemprego, seja na proteção e inserção de desempregados, seja também na qualificação dos recursos humanos ou na promoção da qualidade e estabilidade no emprego.

Durante décadas, os países mais desenvolvidos enfrentaram as situações de carência dos desempregados através da atribuição de montantes monetários (subsídios de desemprego) aptos a compensar os rendimentos salariais perdidos. A aplicação deste tipo de políticas, designadas passivas ou compensatórias, beneficiou de conjunturas económicas favoráveis: os níveis de desemprego eram baixos e a oferta de emprego relativamente elevada. Contudo, nas últimas três décadas este quadro mudou e, perante os elevados níveis de desemprego e a oferta mais escassa de emprego, elas deixaram de funcionar adequadamente. Ao mesmo tempo, foram

* Este capítulo é uma versão expandida e reformulada do *working paper* publicado no Observatório das Desigualdades (Cf. Caleiras, 2019).

emergindo propostas no sentido de substituir essas políticas, orientadas para amortecer junto dos desempregados os efeitos económicos negativos gerados pela falta de rendimento salarial, por novas políticas, orientadas agora para manter os trabalhadores em atividade, quer promovendo a criação de novos empregos, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação considerada útil ou socialmente necessária. Nisto consistem, em traços muito largos, as PAE, nas quais os serviços públicos de emprego passaram a ocupar um papel central enquanto instituições do mercado de trabalho diretamente responsáveis perante os governos.

As PAE, apesar do seu recente incremento, não são novidade no espaço europeu, nem em Portugal. As suas raízes remontam à Suécia na década de 1950. Num contexto de escassez de mão-de-obra disponível, os sindicatos avançaram com propostas de financiamento da formação e qualificação de desempregados resultantes dos setores industriais em declínio (Bonoli, 2010). Em Portugal, a primeira medida a incorporar esta nova filosofia remonta a 1985, no âmbito dos Programas Ocupacionais para trabalhadores desempregados (POC), destinados a garantir a ocupação temporária dos beneficiários de subsídio de desemprego (Caleiras, 2008). Quer num caso, quer no outro, a verdade é que os contextos e os objetivos eram bastante limitados em comparação com aquilo que são hoje as PAE, tornadas entretanto objeto de uma apropriação que alterou a sua orientação inicial.

Na origem, as PAE serviram de mecanismo reparador das consequências da deslocalização de indústrias e eram essencialmente dirigidas à (re)qualificação de trabalhadores. A partir do final dos anos de 1980, num contexto de desemprego elevado, ganhou força o argumento liberal da falta de incentivos para o trabalho, que visava precisamente atingir a essência do sistema de subsídios de desemprego. Considerados demasiado generosos (no montante e no tempo de duração), estes supostamente desincentivariam a procura de emprego, não permitindo que o trabalho funcionasse como qualquer outra mercadoria, ou seja, com preços estabelecidos pelo mercado. Por outro lado, os subsídios também não deixariam que o mercado de trabalho funcionasse livremente por si mesmo (Esping-Andersen, 1990). Assim, num movimento de apropriação neoliberal das políticas ativas, foi-se generalizando, de forma crescentemente compulsiva, a ocupação dos desempregados e o reforço de incentivos, no que alguns autores classificam como mudança de “políticas ativas” para “políticas de ativação” (Bonoli, 2010).

A noção de ativação não é, contudo, consensual. Por um lado, está relacionada com as políticas de *workfare*, surgidas nos anos de 1970 nos Estados Unidos, que exigem aos cidadãos que trabalhem em troca dos subsídios que recebem. Na luta contra uma alegada “cultura de dependência” dos beneficiários de ajuda pública, elas acentuam perspetivas mais regulatórias e de controlo social. O seu lado obrigatório e punitivo é o de ser acompanhado de mecanismos de supressão (ou redução) de subsídios em caso de recusa do trabalho ou da formação propostos.

Nesta perspetiva, o desemprego é entendido como resultante de comportamentos individuais e os desempregados são considerados responsáveis pela sua própria condição. Mas, por outro lado, a ativação está também relacionada com perspetivas mais solidárias, inclusivas e emancipatórias, surgidas em França nos anos de 1970, orientadas para a inserção profissional e social de beneficiários de prestações sociais. Neste sentido, os desempregados são apresentados, sobretudo, como vítimas de um mercado de trabalho supostamente autorregulado, cada vez mais seletivo, precário, enfim, “desincrustado” do sistema social e das suas instituições sociais e políticas (Polanyi, 2012 [1944]; Moller, 1995; Laville, 2000; Gallie, 2004).

A distinção entre estas duas perspetivas ajuda na reflexão, permitindo compreender que as PAE têm vindo a procurar referências em ambas e raramente são políticas puras do tipo modelo liberal de *workfare* ou do tipo modelo social, mais inclusivo e emancipatório (Gough, 2000; Geldof, 1999; Ferrera, 2000; Serrano Pascual, 2003; Pedroso, 2010). Não é fácil traçar uma distinção clara no *mix* de referências, mas um dos pontos nucleares será o modo como as PAE se articulam com as políticas compensatórias, passivas: ora mais compulsivamente, ora menos. No entanto, é preciso ter presente a forma como as PAE também se articulam com as políticas macroeconómicas e, seja qual for o caso, as políticas ativas ou de ativação são políticas *supply-side*, num contexto de políticas macroeconómicas que desistiram do pleno emprego.

Embora a OCDE tenha sido a primeira instituição internacional a defender uma agenda de ativação, os instrumentos de influência e a implementação foram mais eficazes no caso da União Europeia, através da Estratégia Europeia de Emprego (Teles, 2017). O primeiro passo foi dado em 1993, com o *Livro Branco do Crescimento, Competitividade e Emprego* e depois com a deliberação acordada na Cimeira do Emprego, realizada no Luxemburgo em Novembro de 1997. Cada Estado-membro comprometeu-se então a promover, através da aplicação do seu Plano Nacional de Emprego, medidas de ativação que envolvessem pelo menos 20% do total dos desempregados (Bosco & Chassard, 1999; Hespanha & Matos, 2000; Armingeon, 2007). As PAE expandiram-se no espaço europeu ao ponto de serem hoje um elemento essencial das estratégias de ativação e estarem associadas a sistemas de proteção e assistência contra o desemprego através de critérios que condicionam a atribuição de benefícios. A participação nas PAE tornou-se, praticamente em todos os países da UE, incluindo Portugal, num pré-requisito para (continuar a) receber um subsídio. Trata-se, assim, de uma mudança profunda, com implicações ao nível do contrato social, ou seja, ao nível dos fundamentos da relação entre o Estado e os cidadãos: o *direito* a ser subsidiado implica um correspondente *dever* de participar ou de contribuir com uma atividade socialmente útil, em princípio, também útil ao cidadão, como é o caso, por exemplo, da formação.

Este reforço das PAE não é, no entanto, uma tendência homogénea na Europa. As especificidades de cada país, os diferentes modelos de proteção social, a evolução do desemprego ou a capacidade orçamental acabam por moldar um *mix* de políticas, como acontece em Portugal.

5.2 CRISES INÉDITAS NO MERCADO DE TRABALHO E RESPOSTAS LABIRÍNTICAS

Com a pandemia, Portugal enfrenta a situação económica e social mais crítica da sua história recente. Neste contexto, a questão do desemprego ganha contornos particularmente críticos. Depois de ter sido um problema no tempo da *Troika*, transformou-se depois num problema invisível ou invisibilizado durante o período de recuperação, na medida em que a contração quantitativa “ofuscou” a intensidade do problema para os que foram afetados por ele. À subida da taxa de desemprego para valores inéditos seguiu-se uma baixa significativa, que de certo modo fez esquecer este tema. Mas com o impacto da pandemia de COVID-19 e os “desempregados imediatos” (Caleiras & Carmo, 2020) a ameaça voltou, embora os números oficiais, após a subida expressiva entre março e maio de 2020, não tenham atingido posteriormente valores mais elevados, devido em parte às respostas políticas (Tavares *et al.*, 2021).

Vale a pena lembrar, embora de relance, o que aconteceu em crises anteriores, ainda que a atual tenha uma natureza diferente. A nossa memória coletiva tem ainda muito presente o cenário da Grande Recessão, marcado pela intervenção da *Troika*. Durante o ano de 2013, os números oficiais do desemprego atingiram valores históricos, acima dos 16%, com todas as consequências conhecidas que não podem ser esquecidas. Foi uma crise estrutural, sistémica, com origem financeira. Mas antes houve outras crises económicas, de natureza cíclica e conjuntural, com consequências no desemprego, talvez não tão lembradas porque mais distantes no tempo. Em resultado da crise de 1982/83, a elevada taxa de desemprego fez-se sentir sobretudo entre 1985 e 1986, atingindo valores acima dos 8%. Foi depois diminuindo até à nova crise de 1992/93. Com a quebra abrupta da taxa de crescimento do produto interno bruto (PIB) para valores negativos, em 1993, o desemprego voltou a subir até 1996, embora com intermitências, atingindo novamente valores acima dos 7%. A partir de 1998, a taxa de crescimento do PIB foi decrescendo até atingir novamente valores negativos durante a crise de 2002/2003. O desemprego, que tinha vindo baixar desde 1996, recomeçou a subir desde 2000, não mais parando até 2007, ano em que atingiu o valor de 8%. Em 2008, a taxa de desemprego baixou ligeiramente para os 7,6%. A partir daí, a curva foi crescendo até atingir valores inéditos em 2013. Depois disso, foi baixando paulatinamente até 2021, que fechou com uma taxa de desemprego de 6,5%. Com as sucessivas crises, em pouco mais de uma década – entre 2000, com 3,9%, e 2013, com 16,2% – o desemprego mais do que quadruplicou (Caleiras, 2015).¹⁰⁰

Neste cenário, a generalização das PAE foi tardia entre nós, embora muito intensa no período da crise e da aplicação do Memorando de Entendimento. A crise financeira de 2008 foi considerada por muitos, entre eles Krugman (2009), como a maior crise desde a depressão de 1929. A estratégia adotada para a combater conduziu a um retrocesso económico e social que se manifestou no mercado de trabalho e no sistema de proteção social, sobretudo a partir de 2011. Os impactos

¹⁰⁰ Desde 2008, um em cada sete empregos desapareceu, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

são conhecidos: degradação geral das condições de emprego, aumento brutal do desemprego para níveis de que não havia memória e, inversamente, retração e definhamento da proteção social dos desempregados (Silva, Hespanha & Caldas, 2017; Cantante, 2018).

O quadro mudou profundamente, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos. Os números são conhecidos, abrangendo novos públicos desempregados, que se somaram a públicos “difíceis” vindos de trás. De acordo com o INE, a taxa de desemprego em 2015 foi de 12,4%, depois de ter atingido um máximo histórico de 16,2% em 2013. Além disso, não pode esquecer-se que muitos dos desempregados ficaram à margem dos mecanismos de proteção, ou seja, a descoberto de qualquer apoio institucional e, desse modo, entregues à sua sorte.

A este respeito, duas realidades são particularmente relevantes. O desemprego jovem e o desemprego de longa duração. Em 2015, praticamente 1/3 dos desempregados eram jovens (32% do total de desempregados tinham idade inferior a 25 anos), alguns com formação superior. Por outro lado, nesse mesmo ano, quase 2/3 dos desempregados (63,5%) estava nessa condição há um ano ou mais. Muitos deles, com o passar do tempo e sem conseguirem (re)entrar no mercado de trabalho, deixaram de ser oficialmente contabilizados como desempregados, sendo remetidos para categorias estatísticas relativamente “pantanosas”, como a dos inativos ou a dos ocupados (Caleiras & Caldas, 2017; Carmo & d’Avelar, 2020).

Mas não se degradou apenas a realidade do desemprego. Também as condições do emprego se deterioraram – a precariedade estendeu-se, o mau emprego alastrou, os abusos “normalizaram-se” –, tal como as desigualdades sociais e o seu ponto extremo, a pobreza (Carmo *et al.* 2018; Carmo & Costa, 2015; Hespanha & Caleiras, 2017). Para responder a este cenário de fundo foi mobilizado um vasto conjunto de medidas e programas, sujeito a frequentes alterações ao longo do tempo e materializado em largas dezenas de intervenções, nem sempre articuladas entre si, nem sempre eficazes e com vida útil variável (umas mais duradouras, que atravessaram vários tempos e ciclos políticos, ainda que com novas roupagens, outras mais conjunturais, em função dos momentos políticos distintos).

O universo da oferta de medidas e programas que estiveram ou estão em vigor em Portugal é de tal maneira variado e sujeito a frequentes alterações que dificulta o simples exercício da sua identificação e catalogação. Esta diversidade e a respetiva fundamentação tornam difícil agrupar as medidas e programas de modo a facilitar a sua análise. O próprio IEFP usa classificações distintas na sua informação estatística e na apresentação ao público.¹⁰¹ Na informação estats-

101 Por exemplo, o *site* oficial do IEFP apresenta a seguinte classificação das medidas de apoio: apoios à contratação; apoio ao regresso de emigrantes; cheque-formação; empreendedorismo; emprego-inserção; emprego; jovem ativo; estágios; incentivo à aceitação de ofertas; mobilidade geográfica; promoção das artes e ofícios; reabilitação profissional; regionais e setoriais; medidas de apoio – incêndios; incentivo à manutenção de postos de trabalho – incêndios; qualificação de ativos empregados; medidas revogadas (<https://www.iefp.pt/apoios>).

ca, apesar de existir um sistema classificatório europeu,¹⁰² as medidas que constam dos Relatórios Anuais de Execução Física e Financeira afastam-se desse sistema.

A classificação usada nesses relatórios do IEFP baseia-se numa primeira distinção entre medidas de “emprego”, de “formação profissional” e de “reabilitação profissional”, ramificando-se depois as primeiras em “inserção profissional”, “apoio à contratação”, “apoio à criação de emprego e empresas”, “inserção profissional – emprego socialmente necessário”, “outros apoios para a promoção do emprego” e “outras medidas”; as segundas em “qualificação de jovens”, “qualificação de adultos”, “formação de formadores” e “outras rubricas de suporte à atividade formativa”; e as terceiras em “diagnóstico, orientação e formação”, “apoio à inserção e colocação”, “emprego protegido” e “outros apoios”. Cada uma destas subcategorias desdobra-se ainda em programas ou ações específicas (IEFP, 2008-2020).¹⁰³

No entanto, estas categorias não se mantêm fixas ao longo do tempo, nem são mutuamente exclusivas. Ao comparar a sua utilização entre 2008 e 2020 (ver tabela 1), verifica-se que a terminologia foi mudando – obviamente a das ações concretas, medidas e programas, mas também a das subcategorias. Por outro lado, algumas ações classificadas dentro das subcategorias de “formação-emprego” (2008) ou de “inserção profissional” (2015 e 2020) mal se distinguem de outras classificadas dentro da categoria “formação profissional”.

102 O Eurostat, na “classificação das intervenções por tipo de ação”, cobre os modos como uma intervenção atua de maneira a atingir os seus objetivos (por exemplo, formar ou incentivar o emprego) e compreende: (a) uma categoria de serviços prestados pelo serviço nacional de emprego (informação e administração); (b) cinco categorias de medidas (formação, incentivos ao emprego, emprego protegido e reabilitação, criação direta de emprego e incentivos à criação do próprio emprego); e (c) duas categorias de apoios sociais (subsídio de desemprego e pensão de reforma precoce) (Eurostat, 2013).

103 Podemos organizar o “labirinto” da oferta de intervenções específicas em torno de 11 eixos: desemprego jovem; precariedade; desemprego de longa duração; desemprego entre os trabalhadores mais velhos; desemprego qualificado; qualificação de ativos; empreendedorismo e autoemprego; públicos “difíceis”; reabilitação; mobilidade geográfica; e igualdade de género.

TABELA 1 – Categorias e subcategorias das PAE (2008–2020)

	2008	2015	2020
“Emprego”	“formação-emprego”	“inserção profissional”	“inserção profissional”
	“criação de emprego e empresas”	“apoio à contratação”	“apoios à contratação (ajustamentos e colocação)”
	“mercado social de emprego”	“apoio à criação de emprego e empresas”	“apoio à criação de emprego e empresas”
	“outras medidas de promoção de emprego”	“inserção profissional – emprego socialmente necessário”	“inserção profissional – trabalho socialmente necessário”
		“outros apoios para a promoção do emprego”	“outras medidas de criação de emprego” “outras medidas”
“Formação profissional”		“qualificação de jovens”	“qualificação de jovens”
		“qualificação de adultos”	“qualificação de adultos”
		“formação de formadores”	“formação de formadores”
		“outras rubricas de suporte à atividade formativa”	“outras rubricas de suporte à atividade formativa”
“Reabilitação profissional de pessoas com deficiência”		“diagnóstico, orientação e formação”	“diagnóstico, orientação e formação”
		“apoio à inserção e colocação”	“apoio à inserção e colocação”
		“emprego protegido”	“emprego protegido”
		“outros apoios”	“outros apoios”

Fonte: IEFP, Relatórios de Execução Física e Financeira.

Muitas das medidas e programas correspondem, não raras vezes, a variantes de medidas e programas seus contemporâneos ou antecessores, ou a medidas e programas que, provindo da mesma raiz, se destinam a públicos-alvo diferenciados em função de critérios etários, socioprofissionais, territoriais, qualificações, capacidades físicas ou intelectuais, ou da duração do desemprego, por exemplo. Acresce que tais variações e alterações são geradoras de problemas na própria definição das medidas e programas mais adequados a cada candidato/utilizador, o que, aliás, foi já constatado em trabalhos anteriores (Dias & Varejão, 2012; Hespanha & Caleiras, 2017).

Se há domínio das políticas públicas em que as medidas e programas variam constantemente, o das PAE é seguramente um deles. A instabilidade e os inconvenientes que as mudanças constantes acarretam podem explicar-se em parte pelas próprias mudanças no mercado de trabalho e também pelas variações nas estratégias adotadas pelas organizações internacionais, como a UE ou a OCDE. Mas o aspeto mais negativo que pode apontar-se é que as constantes alterações introduzidas nas medidas e programas raramente são o resultado de estudos de avaliação credíveis e, muitas vezes, limitam-se a ope-

rações de cosmética para tornarem as medidas e os programas mais atrativos e aceitáveis. A ideia transversal é a de que as situações de exclusão do mercado de trabalho só podem ser verdadeiramente combatidas através da participação ativa na vida social e de trabalho. É fácil identificar generosos propósitos nas PAE: suprir défices de qualificação, proporcionar aos jovens experiência em posto de trabalho, proporcionar oportunidades diferenciadas a trabalhadores portadores de deficiência, quebrar o isolamento que frequentemente atinge desempregados de longa duração ou que envolve “públicos difíceis”, propiciar meios de apoio à criação do próprio emprego ou à contratação por parte de empresas, complementar ofertas de serviços que o mercado não garante, através de atividades ocupacionais, contribuir simultaneamente para processos de desenvolvimento local e cultural, etc.

Os normativos que regulam as medidas e programas apresentam em geral narrativas sedutoras. Se associarmos a essas narrativas o número de utilizadores abrangidos em cada ano, sobretudo em algumas medidas emblemáticas, como os contratos emprego-inserção, os estágios, ou os apoios à contratação, bem como os orçamentos envolvidos, não restam dúvidas de que estamos em presença de ações cuja importância é incontestável.

5.3 CICLO POLÍTICO, MEMORANDO DE ENTENDIMENTO E SENTIDO GERAL DAS MUDANÇAS

Ainda que não correspondam a contramovimentos no sentido polanyiano, os ciclos políticos e as ideologias dos governos são importantes, visto que as inflexões registadas denotam variedades de um mesmo impulso neoliberal, mais ou menos acentuado ou atenuado, mas que tem permeado os partidos no poder. Além disso, esses ciclos têm impactos nas políticas públicas, influenciadas também pelas políticas da UE e ainda, no caso concreto do período em análise, pelo Memorando de Entendimento acordado com a *Troika*. Importa, por isso, revisitar, mesmo que sumariamente, as propostas governativas, bem como o memorando.

Relativamente às políticas de emprego e mercado de trabalho, o XIX Governo Constitucional, formado pela coligação PSD/CDS (21/6/2011 a 30/10/2015), que aplicou o memorando, tinha como objetivo programático reorientar as políticas no sentido de uma maior flexibilidade das regras laborais,¹⁰⁴ do incentivo à produtividade do trabalho, através da diminuição dos feriados e pontes, e do estímulo ao retorno ao trabalho (reduzindo, por exemplo, os montantes do subsídio de desemprego). No que diz respeito especificamente às políticas ativas de emprego, o governo propunha-se implementar uma nova geração de políticas, nas quais se destacam duas grandes preocupações: por um lado, ajustar as medidas e os programas à ótica das empresas;¹⁰⁵

¹⁰⁴ Quanto à duração do trabalho, cessação dos contratos, trabalho temporário, etc.

¹⁰⁵ Por exemplo, deslocando para as empresas a oferta formativa, priorizando como áreas de formação aquelas em que a oferta de emprego não encontra resposta, ou fomentando a capacidade de polivalência para a empregabilidade.

por outro, favorecer a escolha da oferta privada de serviços ¹⁰⁶ (Hespanha & Caleiras, 2017). As medidas que integram o Memorando de Entendimento entre o governo e a *Troika* replicam, como vimos anteriormente, as linhas de orientação seguidas pelas instituições europeias: flexibilização das relações laborais, desregulamentação e ativação dos desempregados, ao mesmo tempo que, com o argumento da austeridade, se desqualificam ou privatizam certas funções de serviço público e se reduz a proteção social dos desempregados. Somam-se ainda medidas específicas para a redução da despesa com as políticas de emprego, incluindo aquelas alocadas ao serviço público de emprego (Lima, 2015; Hespanha & Caleiras, 2017).

Um aspeto crítico da redução da despesa do IEFP foi, como também vimos, o das despesas com pessoal entre 2008 e 2013. Ora, a redução de pessoal, juntamente com o seu envelhecimento em virtude das restrições à contratação, torna-se particularmente contraproducente face ao volume crescente de desempregados de longa duração, que exigem um acompanhamento frequente e personalizado. Além disso, e mais em geral, compromete a eficácia das políticas ativas e da estratégia de intervenção precoce que tinham sido impulsionadas em Portugal desde a EEE.

Assim, e antes de um balanço final, importa compreender o sentido geral das mudanças induzido nas políticas de emprego desde o contexto da Grande Recessão e da aplicação do memorando. Por isso, sem esquecer os ciclos políticos mais recentes, o foco é colocado nos impactos da crise e da austeridade nas políticas entre 2008 e 2015.

Cobertura

No período compreendido entre 2008 e 2014, o número de pessoas abrangidas pelas políticas ativas em geral aumentou, embora existam ligeiras descidas (em 2010 e 2011) e esse crescimento tenha sido concentrado nas medidas de formação, nos incentivos ao emprego

106 Por exemplo, através de cheques-formação ou da atribuição da gestão dos Centros Protocolares a agentes económicos e parceiros sociais. O Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro, veio estabelecer uma nova e mais simples estrutura dos programas e das medidas a cargo do serviço público de emprego, mas sem nenhuma tradução a nível da nomenclatura estatística. São distinguidos programas gerais e programas específicos. Os primeiros, de âmbito nacional, cobrem todos os setores de atividade económica e têm por beneficiários certas pessoas ou grupos de pessoas; e os segundos são dirigidos a grupos de pessoas “em situação de particular desfavorecimento face ao mercado de trabalho” ou com um âmbito territorial limitado. Nesse decreto, são referidos quatro tipos principais de programas gerais: (1) o programa de apoio à contratação, destinado a promover a contratação de desempregados; (2) o programa de apoio ao empreendedorismo, destinado a promover a criação do próprio emprego ou da própria empresa; (3) o programa de apoio à integração, destinado a complementar e desenvolver as competências dos destinatários, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade, através de formação e experiência prática em contexto laboral; e (4) o programa de apoio à inserção, destinado a promover a empregabilidade dos destinatários, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, e a apoiar atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas. Os programas específicos não são tipificados pela lei, a qual os define como constituídos por medidas adaptadas dos programas gerais, por medidas próprias ou metodologias específicas de intervenção.

(sobretudo nos estágios) e na criação direta de emprego. Desde então, o número de pessoas abrangidas tem vindo a decrescer, embora com ligeiras subidas registadas em 2017 e 2019.¹⁰⁷

Se, no final de 2008, o conjunto de medidas abrangia 345.963 pessoas, no final de 2014, o número de pessoas abrangidas mais que duplicou, passando para 766.268. Desde então esse número tem vindo a diminuir significativamente. Em 2015 ocorreu uma primeira descida (735.547 pessoas abrangidas), acentuada no ano seguinte (524.902 pessoas abrangidas, em 2016). Depois de uma ligeira subida em 2017, no final de 2018 o número de pessoas abrangidas era apenas de 490.511. Um ano depois, em dezembro de 2019, ocorreu uma nova subida, passando para 501.840 pessoas abrangidas, um número bem acima daquele registado em 2008. Já no final do mês de março de 2020, 165.017 pessoas tinham sido integradas em medidas ativas de emprego, formação e reabilitação profissional. A execução física apresenta uma variação negativa face ao mês homólogo de 2019, de -7,2% (-1439 pessoas abrangidas). Para esta quebra terão contribuído, essencialmente, a execução das medidas de emprego e formação profissional com um decréscimo de, respetivamente, -4,4% e -9,9%, em termos homólogos.¹⁰⁸

Por outro lado, regista-se que 72% das pessoas que passaram por políticas de emprego no início da crise, em 2008 (70% em 2015), foram abrangidas por programas de formação profissional, e apenas 28% (tanto em 2008, quanto em 2015) por programas de emprego. Dentro dos programas de emprego, o número de participantes nas medidas associadas ao Mercado Social de Emprego (depois designado *trabalho de socialmente necessário*) caiu até 2011, tendo a partir de 2012 recuperado graças à disseminação dos contratos emprego inserção (CEI) e contratos emprego inserção + (CEI+); enquanto os programas de inserção profissional (onde se inserem os estágios) e os apoios à contratação mais do que duplicaram (passando de 27,3% em 2008 para 63,9% em 2015); e os programas de Criação de Emprego e Empresas cresceram até 2010, tendo a partir de 2011 sofrido uma quebra. Quanto aos números dos programas de reabilitação profissional, eles são relativamente marginais e insignificantes.

Se desagregarmos as variações em termos do número de pessoas abrangidas pelas medidas e das respetivas verbas envolvidas, ressaltam vários aspetos que convém reter: a elevada variação de designações para as mesmas medidas ou medidas semelhantes; os reduzidos números de pessoas abrangidas e os reduzidos montantes gastos em muitas das medidas; a descontinuidade no tempo de grande parte das medidas ou programas; e a quase ausência de uma configuração territorial/regional das medidas (Hespanha & Caleiras, 2017; Caleiras, 2019).

107 Último ano em que é disponibilizada informação anual pelo IEFP no seu *site*. Disponível em: <https://www.iefp.pt/estatisticas> (última consulta efetuada em 12/02/2021).

108 Para o ano de 2020, o IEFP apenas tem disponível no seu *site* os dados mensais acumulados dos Relatórios de Execução Física e Financeira até ao mês de março, mês este que, como se sabe, corresponde ao eclodir da pandemia em Portugal. Disponível em <https://www.iefp.pt/estatisticas> (última consulta efetuada em 12/02/2021).

Igualmente importante é a questão da *empregabilidade*, ou seja, a capacidade de as medidas e programas aumentarem a probabilidade de os desempregados encontrarem emprego. O *Livro Verde sobre as Relações Laborais* permitiu conhecer a empregabilidade bruta, geral ou direta¹⁰⁹ de um conjunto de medidas nos anos da crise. Em 2014, a empregabilidade geral foi elevada (superior a 2/3) nos apoios à contratação (74,7%), nos apoios à criação do próprio emprego (67,3%) e nos estágios (67,1%); mas pouco elevada (inferior a 50%) nas restantes medidas: cursos de aprendizagem (45%), cursos de educação e formação de adultos (38,4%), contratos emprego-inserção (33,7%) e medida vida ativa (30,5%). Acresce que, quando se analisa a natureza do vínculo nesses novos empregos, ressalta a forte predominância de contratos a termo, variando de 53,5% nos estágios a 80,3% nos cursos de aprendizagem. Quanto aos níveis de empregabilidade das medidas de formação profissional, o mesmo estudo reconhece que elas são inferiores aos das medidas de emprego. Particularmente expressivo é o caso das medidas CEI e CEI+, em que a taxa de empregabilidade direta é insignificante nos casos em que a entidade promotora é o Estado: 8,5% em 2014 (MTSSS, 2016a: 170-172).

Despesa

Longe de aliviarem os governos de encargos, as PAE são dispendiosas e exigentes em competências adequadas. Em termos de execução financeira sofreram uma forte evolução entre 2012 e 2015, sobretudo nas áreas da formação profissional e do emprego. Depois disso, os valores envolvidos têm vindo a baixar, embora com oscilações, mantendo-se, todavia, acima daqueles registados antes da crise financeira.

No final de 2008, o conjunto das medidas envolvia custos na ordem dos 448 milhões de euros (447.608.421 euros), correspondentes ao total das áreas de intervenção (emprego, formação profissional e reabilitação profissional). No final de 2015 esses custos subiram para mais de 761 milhões de euros (761.426.450 euros). Desde então, têm vindo a diminuir, acompanhando, aliás, a descida no número de pessoas envolvidas. No final de 2018, a despesa com as PAE era de cerca de 478 milhões de euros (478.224.525 euros), valor um pouco acima daquele registado antes da crise, tendo aumentado ligeiramente em 2019 para 489.466.126 de euros. Já em 2020 e até ao final do mês de março, o IEFP tinha despendido cerca de 104,4 milhões de euros (104.368.936 euros), dos quais 54,4 milhões de euros (52,1%) destinados ao apoio às medidas

¹⁰⁹ A empregabilidade bruta exprime-se pela taxa de emprego de quem participou numa medida ativa de emprego depois de ter terminado a sua participação. Pode ser geral, no caso de incluir as pessoas que encontraram emprego na entidade promotora ou em outra entidade, ou direta, no caso de encontrarem emprego na entidade promotora.

de formação profissional. O total da despesa acumulada com as medidas de emprego, formação profissional e reabilitação profissional apresentava até final de março de 2020, em termos homólogos, um acréscimo de 13,6% (+12,5 milhões de euros) (IEFP, Relatórios de Execução Física e Financeira).

Por outro lado, as despesas com o funcionamento do IEFP também sofreram uma significativa quebra, muito pelo efeito da redução de pessoal (-16,2%), entre 2008 e 2013, comprometendo decisivamente a qualidade e eficácia das medidas, como vimos atrás. Mas o objetivo da redução de custos, por decisão ideológica ou programática do governo, levou também a cortes registados nas medidas de educação/formação. Exemplo extremo foi o fim da Iniciativa Novas Oportunidades.

No caso da despesa global com as prestações de desemprego e reformas antecipadas, ela aumentou de cerca de 1,7 mil milhões de euros em 2008 para cerca de 2,4 mil milhões de euros em 2010, seguindo-se uma ligeira redução em 2011 e uma recuperação nos anos de 2012 e 2013. A partir daí regista-se uma nova quebra, muito em resultado da diminuição do desemprego. Se isolarmos a despesa total com os subsídios de desemprego (nas suas várias prestações: subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego, inicial ou subsequente, subsídio de desemprego parcial, montante único), o movimento é semelhante. Essa despesa subiu de 1,6 mil milhões de euros em 2008 para 2,7 mil milhões em 2013, ano em que atingiu o pico, tal como a taxa de desemprego (16,2%). Apenas entre 2010 e 2011 essa despesa teve uma ligeira descida, passando 2,2 mil milhões de euros para 2,1 mil milhões de euros. De resto, desde 2013, a despesa total com os subsídios de desemprego tem vindo a baixar significativamente, acompanhando a descida dos números de desemprego até ao eclodir da pandemia. De acordo com os dados consolidados do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS), Conta da Segurança Social, em 2017 essa despesa era de 1,3 mil milhões de euros, menos de metade do valor em 2013 (2,7 mil milhões de euros) e inferior ao do início da crise financeira (1,6 mil milhões de euros, em 2008). Porém, fruto dos efeitos observados e estimados sobre o impacto da pandemia da COVID-19 no país, este movimento de descida deverá inverter-se, faltando ainda conhecer a real amplitude dessa inversão.¹¹⁰

Além das questões da cobertura e da despesa, existem mais dois aspetos a sublinhar no processo de mudança que os serviços do IEFP tomaram, especialmente durante o período de intervenção da *Troika*: por uma lado, uma tendência no sentido centralizador; por outro, uma tendência de reforço do sentido privatizador.

¹¹⁰ No Orçamento de Estado Suplementar para 2020 estimava-se que a despesa do Estado com as prestações de desemprego crescesse 320 milhões de euros face a 2019. Segundo esta estimativa, o aumento da despesa com prestações de desemprego aumentaria 27%, passando para 1508,9 milhões de euros em 2020.

Orientação centralista

Uma tendência centralizadora manifestou-se praticamente em todos os serviços, particularmente no IEFP. Este centralismo decisório é visível num conjunto de dispositivos, que passaram a limitar a participação das organizações e dos serviços públicos nas decisões políticas e a concentrá-las nos órgãos de topo do ministério da tutela e do Ministério das Finanças. Exemplo disso foi a Lei de Compromissos, de 2012, para dar cumprimento ao objetivo acordado com a *Troika* de “reduzir o défice das administrações públicas” e conter “o crescimento da despesa”. As estruturas regionais do IEFP tornam-se simples correias de transmissão de decisões centralmente tomadas, limitando a capacidade local de encontrar soluções que só a proximidade e o conhecimento dos problemas permitem resolver.

Mas a centralização das decisões também decorreu dos compromissos do Estado português com as instituições comunitárias. A dimensão europeia das PAE comprometeu o Estado a seguir um modelo de intervenção bem tipificado (nomeadamente pelo Programa de Assistência Económica e Financeira), e o próprio IEFP a concentrar as suas candidaturas a financiamento europeu em programas orientados para problemáticas que não são exatamente as portuguesas.

Outsourcing e privatização

Num movimento em certo sentido inverso ao da centralização da decisão, a responsabilidade pela gestão de assuntos que anteriormente competiam aos serviços de emprego foi sendo crescentemente confiada pelo governo ao setor social ou ao setor privado, constitucionalmente distintos.¹¹¹ A consciência dos limites da sua ação, em termos de oferta de respostas acessíveis aos destinatários, conduziu o IEFP a um reforço das parcerias com entidades de natureza pública, privada ou da economia social. Este crescente envolvimento de outros parceiros na execução das políticas de emprego manifesta-se sob diversas modalidades, que vão desde a contratualização da realização de certas tarefas com privados (lucrativos e não lucrativos), até à concertação de programas de emprego com entidades não governamentais ou mesmo ao abandono aos agentes de mercado da oferta de respostas para os problemas de emprego.

¹¹¹ O sinal político da privatização e de delegação no setor social, sendo em ambos os casos por delegação por parte do serviço público, não tem significado idêntico.

O programa de relançamento dos Centros de Emprego de 2012 previu uma colaboração regular entre estes, as empresas de trabalho temporário¹¹² e as agências privadas de colocação de desempregados,¹¹³ nomeadamente tendo como objeto informações sobre ofertas de emprego. Na realidade, a sobreocupação dos Centros de Emprego veio criar oportunidades mais vastas à expansão de agências privadas de contratação de mão-de-obra – reconhecidas como parceiras no Decreto-Lei n.º 260/2009 – e de empresas de trabalho temporário para a colocação de trabalhadores à procura de emprego, quer utilizando os candidatos inscritos nas próprias agências, quer recorrendo aos desempregados inscritos no serviço público de emprego (Madelino & Matos, 2015: 125-126). Por outro lado, é particularmente expressiva a criação de uma rede de Gabinetes de Inserção Profissional (GIP) para apoio próximo à procura de emprego, com funções de informação, mas também de encaminhamento e formação em empreendedorismo. As entidades promotoras são maioritariamente câmaras municipais, incluindo ainda associações empresariais, de desenvolvimento e outras associações locais. Redes especializadas na intervenção social, na inserção social e no acolhimento de imigrantes complementam a rede geral.¹¹⁴

112 De acordo com o IEFP, “existem necessidades de mão-de-obra pontuais que, nos termos da lei, podem ser satisfeitas através do trabalho temporário, cabendo às empresas de trabalho temporário (ETT) um papel importante na satisfação de tais necessidades por via da cedência temporária de trabalhadores. As ofertas das empresas de trabalho temporário podem ser recebidas e tratadas pelos serviços de emprego, desde que seja garantido o cumprimento de determinados requisitos, designadamente a inscrição da ETT no registo nacional das empresas de trabalho temporário”. Para exercer a atividade a ETT tem que possuir um alvará. Para conhecer o registo nacional de empresas de trabalho temporário consultar: <https://www.iefp.pt/empresas-trabalho-temporario> (última consulta em abril de 2022).

113 As agências privadas de colocação têm como principal atividade a colocação de candidatos a emprego no mercado de trabalho, atuando como intermediárias entre a procura e a oferta de emprego. As agências podem desenvolver uma ou várias das seguintes atividades: receção das ofertas de emprego; inscrição de candidatos a emprego; seleção, orientação ou formação profissional, desde que desenvolvida com vista a colocação. De acordo com o Decreto-Lei n.º 260/2009, de 25 de setembro (na sua atual redação), o exercício da atividade da agência está sujeito a comunicação prévia ao IEFP. Para conferir as agências estabelecidas em território nacional consultar: https://www.iefp.pt/documents/10181/10518086/APC_26-01-2021/652f0881-d335-461c-84de-1c191931b6e0 (última consulta em abril de 2022).

114 O IEFP dispõe de uma rede de GIP promovidos por entidades públicas e privadas sem fins lucrativos credenciadas para prestar apoio a jovens e adultos desempregados no seu percurso de inserção ou reinserção no mercado de trabalho. Os GIP, em estreita articulação com os serviços de emprego, podem desenvolver as seguintes atividades: ações de apoio à procura ativa de emprego e desenvolvimento da atitude empreendedora; captação e divulgação de ofertas de emprego e apoio à colocação; divulgação de medidas de apoio ao emprego, formação profissional e empreendedorismo e apoio ao encaminhamento de candidatos; divulgação de programas comunitários que promovam a mobilidade no emprego e na formação profissional no espaço europeu; encaminhamento para ações promotoras do desenvolvimento de competências de empregabilidade e criação do próprio emprego; apoio à inscrição *online* dos candidatos a emprego; ações previstas no eixo 1 – emprego, formação e qualificação do Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social – CLDS+; informação sobre o conteúdo e abrangência de alguns serviços e apoios em matéria de segurança social; outras atividades consideradas necessárias, pelos serviços de emprego, para apoio à inserção profissional dos desempregados. A 4.ª edição da rede GIP 2019-2021 (em funcionamento desde 1 de junho de 2019) é constituída por 409 GIP da rede geral aprovados em sede de candidatura, com uma distribuição territorial concelhia, e por duas redes específicas destinadas a públicos com especiais dificuldades de inserção, instituídas ao abrigo do art.º 4.º da Portaria n.º 140/2015, de 20 de maio, através de protocolos de cooperação entre o IEFP e as entidades selecionadas para fazerem parte destas redes: (1) Rede GIP Inclusivo – rede promovida por entidades com condições e experiência no domínio da reabilitação profissional destinada a apoiar a inserção de pessoas com deficiência e incapacidade (esta rede é composta por seis GIP Inclusivos); (2) Rede GIP Imigrante – rede vocacionada para o apoio à integração de imigrantes no mercado de trabalho, nomeadamente nas áreas geográficas com maiores necessidades a este nível, que resulta de uma parceria entre o IEFP e o ACM – Alto Comissariado para as Migrações. Esta rede, composta inicialmente por 11 GIP, foi alargada e reforçada, conforme previsto no Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 141/2019, de 20 de agosto, dando lugar à constituição da 5.ª edição da rede GIP Imigrante para o período 2021-2023, composta atualmente por 19 GIP Imigrantes. A rede geral de GIP está distribuída pelas regiões Norte, Centro, Lisboa e Vale do Tejo e Algarve. Disponível em: <https://www.iefp.pt/gabinetes-de-insercao-profissional> (última consulta em abril de 2022).

Influenciada por princípios do *new public management*, a governação partilhada, expressão muito corrente, ocorre sempre que o Estado não assume o papel de produtor exclusivo de políticas, antes partilha esse papel com outras entidades da sociedade civil, quer na sua vertente de mercado, quer na sua vertente de terceiro setor. Acontece que, nas formas mais radicais, associadas a modelos de governação neoliberal, a governação significa que, nesse processo de cooperação, o Estado participa não numa posição de soberania, mas, sim, com um estatuto semelhante ao dos demais parceiros. É verdade que a tendência para substituir a produção direta de serviços públicos por prestação indireta através de prestadores privados (não lucrativos ou mesmo lucrativos) já se verificava em Portugal muito antes da crise. Mas tem sido crescente o uso do argumento do excesso de burocracia estatal para os governos imporem uma agenda de transferência de funções para a esfera privada (Hespanha & Caleiras, 2017; Caleiras, 2019). No domínio mais específico das políticas de criação do próprio emprego (para desempregados), tornou-se comum em muitos países o desenvolvimento de programas cuja implementação envolve agentes privados a par de entidades públicas. Em Portugal, as primeiras medidas deste tipo – por exemplo, programas de criação do próprio emprego, iniciativas locais de emprego e empresas de inserção – eram financiadas pelo IEFP. Porém, nas medidas mais recentes (a partir de 2009), associadas à linha de crédito Microinveste, o financiamento passou a ser assegurado pela banca comercial, limitando-se o Estado a dinamizar o uso desta linha. Com esta mudança, perde-se o controlo público sobre a seleção dos projetos a financiar e degrada-se a relação com os desempregados autores desses projetos, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, se torna patente o reduzido interesse das entidades bancárias no desenvolvimento desta linha e a ausência de acompanhamento próximo e especializado por parte delas (Hespanha & Caleiras, 2017).

Em suma, o campo de ação das políticas ativas deslocou-se progressivamente para o lado das empresas. Aconteceu, por exemplo, com a oferta formativa, e sem grandes resultados ao nível da empregabilidade. Por outro lado, as políticas ficaram ao dispor da oferta privada de serviços, como no caso do programa cheque-formação ou da gestão dos centros protocolares entregue às empresas e parceiros sociais. Ou ainda com a atribuição de incentivos públicos a agências privadas de colocação dos desempregados e com a expansão das empresas de trabalho temporário.

5.4 UM BALANÇO CRÍTICO:

USOS PRECÁRIOS, ABUSOS EXTENSOS, INSTRUMENTALIZAÇÕES PROVEITOSAS

Chegados aqui, é conveniente sistematizar um conjunto de problemas detetados na aplicação das PAE, centrando-nos no período em que tiveram um enorme crescimento (2008-2015).

Desfasamento entre o instituído e a prática

A experiência mostra que, apesar dos discursos atrativos e sedutores dos normativos, a verdade é que as ações no terreno esbarram frequentemente no afastamento entre o que é instituído e a sua implementação. Este desfasamento entre o plano normativo e a prática, muito característico, aliás, é transversal à generalidade das medidas e programas.

Tomemos como exemplo o Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego, lançado em fevereiro de 2012.¹¹⁵ Este programa reuniu um conjunto de medidas, alegadamente com o objetivo de aumentar a qualidade e a capacidade de resposta dos serviços públicos de emprego e, por essa via, conseguir (re)colocar no mercado de trabalho um maior número de desempregados. Apesar das cerca de quatro dezenas de medidas agrupadas, a verdade é que os Centros de emprego espalhados pelo país, devido à escassez de recursos humanos, mantiveram-se muito limitados na sua função de catalisadores de ofertas de emprego, limitando-se, na prática, a desempenhar um papel de “policiamento” relativamente ao cumprimento das obrigações por parte dos desempregados e ao exercício de colocação, a todo o custo, em medidas ativas, através da secundarização dos direitos e dos interesses dos desempregados.

A este respeito, a criação da figura do “gestor de carreira” é paradigmática. Trata-se, sem dúvida, de uma medida positiva, mas se permitisse realmente um acompanhamento mais próximo do desempregado, do seu perfil, das suas expectativas, o que de todo não aconteceu. E o mesmo poderá dizer-se relativamente ao reforço das ações de formação, se efetivamente fossem ministradas tendo em conta o perfil dos desempregados e abrangessem áreas adequadas à reinserção no mercado de trabalho, o que nem sempre acontece. Justifica-se, por isso, uma avaliação sistemática e continuada destas e de outras medidas.

Desqualificação das respostas

Um outro problema é a qualidade efetiva das ações desenvolvidas no terreno e o risco de desqualificação de respostas existentes. Muitas delas implicam – e bem – uma forte componente de individualização e são, por isso, grandes consumidoras de recursos humanos, que raramente são disponibilizados, em particular pelos serviços públicos de emprego ou pelos serviços públicos de segurança social. Ao contrário, estes serviços públicos foram perdendo consecutivamente recursos humanos, dificultando-se assim, ou mesmo inviabilizando, capacidades instaladas de resposta. Ora, isto levou a que os acompanhamentos pessoais, nomeadamente no âmbito da definição de planos de emprego se transformassem muitas vezes em acompanhamentos gru-

¹¹⁵ Aprovado em Conselho de Ministros, no dia 23 de fevereiro de 2012.

país ou em meros expedientes burocráticos, destinados apenas ao cumprimento de diligências formais impostas pelos normativos.

Ausência de processo negocial com os utilizadores

A escassez ou a falta de recursos humanos disponíveis conduziu também à secundarização ou mesmo ausência de processo negocial com os utilizadores de medidas e programas, aos quais se impunham compulsivamente soluções padronizadas de trabalho ou de formação, ou seja, mecanismos predefinidos, sem ter em linha de conta o respeito por trajetórias e vontades individuais, defraudando-se, assim, expectativas legítimas dos próprios utilizadores.

A consequência foi que os utilizadores partiam desmotivados, quando não contrariados, para os programas e medidas, não se envolvendo por inteiro. Tal aconteceu particularmente em programas destinados especificamente a desempregados ou a beneficiários do rendimento social de inserção, por exemplo.

A privatização dos serviços é resposta?

A atribuição de incentivos públicos a agências privadas de colocação dos desempregados de longa duração, contemplada no relançamento dos serviços de emprego, não se mostrou adequada, visto que tal é uma função matriz dos próprios serviços públicos de emprego, além de que configura uma transferência de recursos públicos para o setor privado, numa fase em que se alegava (e alega) precisamente a escassez de recursos públicos.

Por esta via, os serviços públicos correm o risco de se transformar numa espécie de agenciadores de mão-de-obra mais ou menos barata para empresas de trabalho temporário e outras agências privadas de colocação.

Camuflagem dos números do desemprego?

A participação de largas dezenas de milhares de desempregados em medidas e programas de emprego e formação contribuiu, estatisticamente falando, para reduzir artificialmente os níveis de desemprego, contribuindo até para, de certo modo, desconstruir a categoria. A ocupação desses desempregados, através da sua afetação a programas de emprego ou a cursos de formação profissional, escondeu as verdadeiras dimensões do desemprego, especialmente a partir de 2011. Eis um exemplo para ilustrar a amplitude do problema, usando dados do próprio IEFP.

Em abril de 2014, estavam a desenvolver “trabalho socialmente necessário” 30 193 pessoas, enquanto 92 376 estavam “ocupadas” em ações de formação e 39 299 em estágios profissionais, num total, portanto, de 161 868 pessoas realmente desempregadas, que estatisticamente não eram contabilizados como tal, representando mais 90 729 do que em janeiro de 2013.

Só neste intervalo de tempo, e em termos percentuais, o número de desempregados na condição de “ocupados” aumentou 115,3%. Desta forma as medidas e programas contribuíram também para reduzir o desemprego oficial – no sentido em que iludem a real condição dos utilizadores, ou seja, transformam artificialmente desempregados em “empregados” ou recategorizam desempregados, que deixam de ser considerados desempregados e são, conseqüentemente, subtraídos às estatísticas oficiais. No período atravessado pela crise pandémica aconteceu uma situação semelhante, embora com números e oscilações diferentes (Tavares *et al.*, 2021).

Um mercado de trabalho secundário em expansão

Observando o cenário de aplicação do conjunto de medidas e programas, constata-se uma certa tendência para a partir de algumas delas se expandir uma espécie de mercado de trabalho secundário, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e inapropriadas à inserção profissional, no qual os utilizadores não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Neste sentido, o objetivo da empregabilidade terá pouco potencial inclusivo, como, aliás, a Provedoria de Justiça reconheceu por diversas vezes, a propósito, por exemplo, dos contratos emprego-inserção.

Incentivos ao mau emprego?

Relacionado com a questão anterior está o problema do mau emprego. Pode perguntar-se que tipo de emprego foi criado através da concessão de incentivos. Empregos de qualidade? Devido à sua natureza, os incentivos à aceitação de ofertas de emprego pelos desempregados apresentam, à partida e se não existirem mecanismos de controlo, elevados riscos de se transformarem em formas mais ou menos indiretas de subsídio das entidades empregadoras, bem como de se constituírem como “incentivos” à oferta de salários mais baixos e, portanto, uma forma de pressionar os níveis salariais ainda mais para baixo.

Tomemos como exemplo a medida “Estímulo”, que tinha como propósito combater o preocupante aumento do desemprego de longa duração. Em 2012 a medida apresentava um baixíssimo grau de execução. Segundo o próprio relatório de avaliação relativo ao primeiro semestre desse ano, a taxa de concretização da meta de abranger 35 mil desempregados foi de apenas 13%.

Em face destes baixos valores, seriam introduzidas alterações no ano seguinte, no Estímulo 2013, com vista a aumentar o acesso à medida. É certo que o alargamento da base de acesso à medida foi, em si mesmo, uma alteração positiva. Porém, atentemos no relatório de avaliação dos primeiros seis meses da medida. Essa avaliação aponta para a predominância de contratos a termo com o prazo mínimo de seis meses e de baixos salários. Em agosto de 2012, 78% dos contratos celebrados a termo no âmbito da medida tinham a duração mínima prevista pela portaria que a regula, ou seja, seis meses. Também o nível salarial dos contratos de trabalho era igualmente baixo. Mais de 71% dos postos de trabalho criados com esta medida implicavam um rendimento inferior a 600 € e 31% previam apenas o salário mínimo nacional. Mesmo junto dos destinatários com habilitações superiores, a percentagem de utilizadores que auferia um salário inferior a 600 € foi significativa (31,3%). Esta percentagem passa para 77,6% quando nos referimos a utilizadores com o 12.º ano de escolaridade.

A medida permitiu (e até promoveu) que as entidades beneficiárias pudessem a ela recorrer para contratarem trabalhadores a baixos salários, induzindo uma redução dos custos do trabalho no mercado de emprego não apoiado.

Baixas execuções e abandono de iniciativas

Outro grande problema, tal como vimos acima, é o desemprego jovem. De forma a responder a este problema foi criado o “Impulso Jovem”, para apoiar especificamente a inserção dos jovens no mercado de trabalho. A medida envolveu mais de 344 milhões de euros e tinha como objetivo abranger 90 mil jovens. No entanto, também esta medida ficou aquém das expectativas em termos de execução física. Em Janeiro de 2013 apenas tinha abrangido 4 mil jovens e, portanto, tinha a necessidade de ser expandida. Mas o que realmente aconteceu é sabido: milhares de jovens integraram uma nova e expressiva vaga de emigração.

No que diz respeito à formação, sublinha-se negativamente o abandono da Iniciativa Novas Oportunidades e o conseqüente encerramento dos Centros Novas Oportunidades (CNO) e a sua substituição pelos Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional. Foi notória e pública a forma desorganizada como decorreu o processo. Os CNO permaneceram abertos, sendo consecutivamente adiado o fecho definitivo destas estruturas. Esta instabilidade gerou inevitavelmente um impacto negativo sobre a qualidade do serviço prestado aos utilizadores que se encontravam ainda inscritos nos CNO e impossibilitou qualquer tipo de planeamento a médio prazo. Por exemplo, os utilizadores com processos de reconhecimento, validação e certificação de competências ativos nos CNO, e que ainda subsistiam, permaneceram sem informação sobre o que lhes aconteceria. Contudo, teria sido importante garantir que a formação de adultos e o reconhecimento e certificação das competências adquiridas ao longo da vida pelos adultos em situação de maior

vulnerabilidade social continuassem a ser uma prioridade. Após 2015, com o Programa Qualifica, vocacionado para a qualificação de adultos, as linhas da Iniciativa Novas Oportunidades foram de certo modo retomadas.

Abusos e instrumentalizações I – serviços públicos e IPSS

O risco de excessos, instrumentalização e desvirtuamento de algumas medidas e programas foi outro problema detetado. Recorrendo, por exemplo aos contrato emprego-inserção, alguns serviços públicos, mas também algumas instituições particulares de solidariedade social, asseguraram mão-de-obra barata que, rotativamente, foi garantindo a execução de tarefas permanentes, sem que houvesse criação efetiva de emprego. Em consequência, muitos dos utilizadores, ao repetirem frequentemente vários programas e medidas, acabaram por não beneficiar verdadeiramente e, no limite, viram até reforçada, paradoxalmente, a sua condição de exclusão, saltando de medida em medida, de programa em programa, numa lógica continuada de marginalização do mercado regular de trabalho.¹¹⁶

Abusos e instrumentalizações II – empresas

O crescimento do número de estágios e o alargamento a faixas etárias mais avançadas, incluindo trabalhadores já com experiência profissional, foi um fenómeno que acompanhou a precarização do trabalho. O seu uso excessivo caminhou de par com a fragilização das leis laborais. Aproveitando isso, muitas empresas utilizaram de forma abusiva estágios e outros apoios sucessivos (e por vezes cumulativos), financiados pelo Estado, para ocupar postos de trabalho permanentes. Por vezes, os estágios não eram mais do que formas de rotação de mão-de-obra barata para os mesmos postos de trabalho. Neste sentido, foram utilizados como formas de financiamento às empresas, submetendo os interesses dos estagiários ao interesse de quem os enquadra. Constituindo um custo público, suportado coletivamente, o financiamento dos estágios tornou-se numa despesa poupada às empresas que a eles abundantemente recorreram como ato de gestão dos seus recursos humanos. Por outro lado, os estágios alimentaram também o desemprego, em vez de o combater, já que as empresas, ao recorrerem a eles abundantemente, acabavam por não contratar trabalhadores assalariados (Hespanha & Caleiras, 2017; Carmo & Matias, 2019).

¹¹⁶ Este problema está relacionado com a presença de alguns juízos morais e excessos discricionários nas obrigações impostas aos utilizadores das medidas e programas. E só pode ser verdadeiramente combatido com um justo equilíbrio entre direitos e obrigações ajustadas aos diferentes públicos, reforçando o potencial emancipatório das medidas e dos programas, e não o seu lado mais cinzento e regulatório.

Outros abusos – o caso dos programas para deficientes

Os dados físicos (número de utilizadores) e financeiros relativos aos programas específicos para pessoas com deficiência são residuais quando comparados com os dados relativos aos programas de emprego ou de formação. Também aqui se pode apontar o problema do desfasamento entre o que é instituído pelos normativos e a implementação prática. É certo que a legislação proíbe a discriminação, mas na prática não é garantido que não subsistam situações discriminatórias. Por outro lado, o fraco conhecimento (ou mesmo desconhecimento) do pacote de medidas destinado a este segmento de trabalhadores, assim como a própria integração de potenciais utilizadores destas medidas específicas nas medidas gerais de emprego e formação, também contribuíram para a existência de abusos. Noutro sentido, parece ainda existir uma visão assistencialista por parte dos empregadores e das instituições, que importa abandonar de vez e substituir pela demonstração de boas práticas.

Nas medidas específicas para trabalhadores com deficiência o problema do abuso ganha obviamente contornos mais delicados, tendo em conta as próprias características dos destinatários. Mesmo assim, era raro os postos de trabalho protegido/apoiado no âmbito destas medidas serem mantidos, uma vez terminado o período de concessão dos apoios públicos. Sendo certo que os apoios públicos constituem muitas vezes a única porta de (re)entrada de trabalhadores com deficiência no mercado de trabalho, verificava-se, no entanto, que assim que terminava a sua vigência, as entidades empregadoras apoiadas não mantinham os postos de trabalho, obrigando estes trabalhadores, à semelhança de outros, a saltarem de apoio em apoio, de estágio em estágio, de curso em curso, num registo continuado de exclusão do mercado regular de trabalho (Hespanha & Caleiras, 2017).

O uso inadequado de apoios existentes para incentivar a contratação de pessoas com deficiência já antes havia sido apontado: no relatório *O Emprego das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade*, publicado em 2012, pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social; ou, em 2014, no relatório do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos, *Monitorização dos Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência em Portugal*. Seria útil que, além da necessidade de maior monitorização e fiscalização, fosse ponderada a forma como estes apoios são disponibilizados, condicionando-os a graus de compromisso muito mais elevados por parte dos empregadores.

Definimento da proteção no desemprego

O objetivo das políticas passivas é, como afluído acima, proteger os desempregados, substituindo rendimentos salariais perdidos. A política de austeridade teve impacto na subsidiação do

desemprego, agravando a condição económica e social dos desempregados. Na verdade, assistiu-se a significativa redução na proteção social dos desempregados. Além do brutal aumento do desemprego, que atingiu o seu pico em 2013 (16,2%), tornou-se igualmente muito claro o decréscimo da proteção no desemprego.

Entre dezembro de 2009 e dezembro de 2015, o número de beneficiários do subsídio de desemprego caiu de 244 mil para 204 mil. E, no mesmo período, o número de beneficiários de subsídio social de desemprego (que carece de condição de recursos) passou de 119 mil para 57 mil. Neste intervalo de tempo, a taxa de cobertura da população desempregada com subsídio de desemprego passou de 39,5% para 30,8%, de acordo com as Estatísticas da Segurança Social, produzidas pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) (MTSSS, 2016b).

Antes da crise financeira, e em anos imediatamente anteriores, o diferencial entre o número oficial de desempregados e aqueles que recebiam prestações de desemprego apresentava um movimento de redução. Foi o que aconteceu, por exemplo, entre 2005 e o final de 2007. No entanto, a partir de 2008, esse diferencial agravou-se, representando um número cada vez maior de desempregados que ficaram desprotegidos, não recebendo, portanto, qualquer prestação de desemprego. Entre 2013 e 2015, o diferencial acentuou-se. Para isso, contribuíram as alterações legislativas, introduzidas sobretudo através do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, que, no seu conjunto, vieram introduzir limites e restrições à atribuição das prestações de desemprego. É certo de que as alterações vieram alargar o universo de potenciais beneficiários (ao reduzir-se de 15 para 12 meses o prazo de garantia necessário para se ter direito à prestação), mas ao mesmo tempo reduziu-se a duração máxima do subsídio. A aplicação da condição de recursos no subsídio social de desemprego e a suspensão, em 2010, de medidas temporárias, além, evidentemente, da redução do subsídio de desemprego em 10% ao fim de 180 dias de concessão, também contribuíram para a diminuição da taxa de cobertura das prestações, ou seja, tiveram um efeito de redução da proteção no desemprego (Hespanha & Caleiras, 2017).

A desproteção é facilmente visível se atendermos também a outros indicadores do GEP. Por exemplo, a despesa total com o desemprego em dezembro de 2009 cifrava-se em cerca de 2 mil milhões de euros para um número oficial de desempregados de 517,7 mil. Em dezembro de 2015, o número oficial de desempregados aumentou para 646,5 mil, mas a despesa com desemprego diminuiu para próximo de 1,8 mil milhões de euros.

Se olharmos para os montantes médios das prestações de desemprego, é de registar que também eles diminuíram. No final de 2009, o montante médio da prestação era de 570,17 euros no caso dos homens e 477,38 euros no caso das mulheres. Já no final de 2015 o montante era apenas de 509,78 euros no caso dos homens e de 440,26 euros no caso das mulheres, de acordo com a mesma fonte.

Ao contrário que aconteceu com as PAE, que no mesmo período tiveram, como vimos, um forte incremento, quer na execução física, quer na execução financeira, as políticas passivas de proteção no desemprego regrediram, contribuindo decisivamente para a deterioração da condição social dos desempregados. Exemplo disso foi o aumento da procura da reforma antecipada por parte dos desempregados mais velhos, uma vez terminado o período de concessão da prestação de desemprego. Após 2012, o número de reformas antecipadas andou sempre acima das 11 mil por ano, atingindo o número máximo em 2015, com 13.596 desempregados que anteciparam a sua reforma (Hespanha & Caleiras, 2017). Colocados perante uma escolha dilemática, muitos preferiram o mal menor das fortes penalizações nos montantes a receber a permanecerem na cada vez mais mal-olhada condição de desempregado.

A propósito dos pedidos da reforma antecipada, e já na fase pós-*Troika*, são de registar positivamente as medidas que vão no sentido da tomada de decisão informada por parte dos requerentes, bem como outras, nomeadamente o fim das apresentações quinzenais dos desempregados, imposição indigna e que não tinha qualquer impacto na empregabilidade, ou ainda o fim do corte de 10% no subsídio de desemprego no final dos primeiros seis meses de concessão. O investimento nas medidas ativas não deve ser feito à custa do corte nas políticas compensatórias, sacrificando ainda mais a condição social dos desempregados no período de aplicação do memorando.

As políticas ativas não substituem as ditas políticas passivas e vice-versa. Qualquer suposta superioridade das primeiras sobre as segundas é, no mínimo, empírica e normativamente questionável. Mesmo nas interpretações mais benévolas, a ativação não considera adequadamente a situação do mercado de trabalho, desprotegido e com relações laborais cada vez mais precárias, que se expressam em baixos salários e contratos cada vez mais “flexíveis”, minando as garantias dos trabalhadores, que, enredados num ciclo vicioso de desproteção no emprego e no desemprego, se tornam “presas” fáceis para um mercado de trabalho predador. A multiplicação de empregos instáveis, inseguros e precários é claramente um problema estrutural, e o reconhecimento desta realidade implica outras intervenções, a montante e a jusante, ao nível macroeconómico, da legislação laboral, da educação/formação, da saúde, da habitação e, evidentemente, ao nível de um sistema público de proteção social, robusto e sólido, elemento insubstituível do bem-estar social e capaz de garantir a efetivação de direitos sociais conquistados. Essas intervenções deverão romper com articulações viciosas, que não protegem o trabalho, nem os trabalhadores, e pelo contrário produzem como resultado a desvalorização salarial e a desproteção social. Deverão antes assentar em complementaridades institucionais virtuosas, de forma a criar sinergias e aumentar retornos sociais realmente positivos. Disso trataremos a seguir, nas reflexões finais.

REFLEXÕES FINAIS: COMO ULTRAPASSAR OS DÉFICES DE ARTICULAÇÃO VIRTUOSA ENTRE AS POLÍTICAS DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO?

Na introdução e no primeiro capítulo, começámos por levantar algumas questões, de natureza teórica, sobre a articulação por vezes viciosa entre as políticas. Agora, em jeito de reflexões finais, apresentam-se algumas pistas, que resultam da análise efetuada, e que poderão servir para dar continuidade ao debate em torno dos caminhos possíveis para as políticas de emprego e de proteção social em Portugal, e para a articulação virtuosa entre elas, incluindo com as políticas económicas e a legislação laboral. Após a Revolução de 25 de Abril de 1974, que rompeu com um longo período de obscurantismo, o quadro geral de fundo tem sido marcado mais por continuidades do que propriamente por grandes disrupções. Ainda assim, é possível observar diferentes perspetivas (discursos e práticas) com impactos na definição e operacionalização das agendas políticas para o emprego e proteção social. No período analisado de cinco décadas foram referenciadas três fases, atravessadas por diferentes ciclos político-governativos e económicos, cujas inflexões denotam variedades do capitalismo contemporâneo e configuram movimentos com sentidos diferentes. Contudo, estes movimentos oscilantes não são necessariamente cronológicos, podendo coexistir nos mesmos ciclos, legislaturas ou governos.

Balanço dos movimentos

Uma primeira fase, que vai desde o 25 de Abril de 1974 até ao momento da adesão à CEE em 1986; é caracterizada pela transição democrática e por políticas associadas a um movimento orientado no sentido do progresso social. Implicou significativos avanços nos direitos sociais e laborais. Sucede-lhe uma segunda fase, já no quadro do processo de integração europeia, que vai até à crise na Zona Euro (*grosso modo*, até 2011). A integração europeia implicou uma nova realidade para a economia e sociedade portuguesas, com impactos ao nível da alteração da lógica das próprias políticas de emprego e proteção. Trata-se de uma fase marcada por essa influência externa crescente, embora com oscilações e guinadas neoliberais, sob diferentes expressões partidárias, tendo em conta os ciclos políticos e económicos internos, mas caracterizadas no seu conjunto pela diminuição do papel do Estado, enfraquecido pela privatização dos serviços públicos. Finalmente uma terceira fase, aberta com os primeiros sinais de crise na Zona Euro e que se estende desde 2011 até à atualidade. A partir de então as políticas têm oscilado entre o retrocesso associado ao período da *Troika*, mitigação de efeitos e recuperação no ciclo seguinte, e um momento de emergência relacionado com a eclosão da crise pandémica, ainda cheio de incertezas.

Nas dinâmicas de tensão e alternância entre políticas identificaram-se e caracterizaram-se dois movimentos com sentidos e resultados distintos. Desde logo, um movimento que incorpora nas políticas valores progressistas, no qual se valoriza a dignidade humana do trabalhador, ao mesmo tempo que se consideram fundamentais as potencialidades regulatórias do Estado na promoção de emprego de qualidade, no combate ao desemprego, na redução das desigualdades e na promoção do bem-estar social, assumindo que o trabalho/emprego é fator determinante nos processos de integração social. Este movimento resulta, entre outras coisas, na relativa ampliação e reforço das ligações ao sistema de proteção aos trabalhadores/desempregados e no investimento na proteção, tal como aconteceu durante a primeira fase, mas também em certos ciclos políticos da segunda e terceira. Foi classificado como *movimento de progresso social*.

Por outro lado, um movimento, em certo sentido contraposto ao anterior, que transporta uma matriz política marcadamente neoliberal e se tem vindo a aprofundar, no qual se sobrevaloriza a liberdade de comércio (livre mercado, pouca ou nenhuma intervenção do Estado no mercado de trabalho, privatizações e transferência de serviços públicos para o setor privado, desregulamentação do sistema financeiro) enquanto princípio que supostamente garante o crescimento económico e o desenvolvimento social do país, ao mesmo tempo que se considera necessário reformar, ou seja, liberalizar os sistemas de regulação e de proteção social, limitando ou retirando funções assumidas pelo Estado e responsabilizando individualmente os trabalhadores/desempregados, para alegadamente aumentar a eficiência. Além da desigualdade social, desemprego, salários baixos, instabilidade na economia, este movimento tem como resultado, entre outras coisas, o reforço das condicionalidades no acesso e ligação aos sistemas de proteção dos trabalhadores/desempregados e o desinvestimento na proteção, tal como aconteceu em partes da primeira e da segunda fases, mas sobretudo na terceira, no tempo da *Troika*. Neste ciclo, assistiu-se a uma crise inédita no mercado de trabalho, com o desemprego a atingir níveis históricos, à extensão da precariedade, do mau emprego e do “*disemprego*”¹¹⁷ (Almeida *et al.*, 2020), à degradação generalizada das condições laborais/profissionais, enfim, a quebras significativas nos rendimentos dos trabalhadores. Por seu lado, as políticas mostraram-se fortemente instáveis, transformando-se num verdadeiro labirinto, com baixo grau de eficácia e de cobertura/proteção, sendo muitas vezes objeto de instrumentalização/abuso na sua aplicação. Além disso, reduziram-se na

117 Em termos simples, trata-se do espaço difuso entre emprego e desemprego, não só difícil de caracterizar, como de enquadrar nas categorias jurídicas e estatísticas, e, portanto, também difícil de quantificar. É o caso, entre outros, de trabalhadores independentes, trabalhadores em empresas de trabalho temporário, ou, em geral, de trabalhadores com vínculos laborais débeis, que em momentos de crise, como a pandémica, ficam à margem de proteção social. São duplamente penalizados: no emprego e no desemprego.

sua diversidade e, sem provisão de recursos para as acompanhar, franquearam-se as portas a entidades privadas para suprir lacunas criadas. Sempre na perspectiva enviesada – que ganhou força nesses anos – de que o mercado seria, por si só, capaz de resolver melhor os problemas gerados e que, portanto, deveria ser ele o destinatário privilegiado do apoio público. Foi classificado como *movimento de retrocesso social*.

Embora tardiamente, quando comparado com o ocorrido em países do centro e norte da Europa, com a transição para a democracia foram adquiridos direitos sociais e laborais num movimento de progresso social que fez convergir as políticas de emprego e de proteção. Se, no primeiro ciclo analisado, entre a Revolução de Abril de 1974 e 1980 (dos governos provisórios ao V Governo Constitucional), houve significativos avanços, já durante o ciclo seguinte, entre 1980 e 1985 (do VI ao IX Governo Constitucional, Aliança Democrática e Bloco Central), ocorreram alguns solavancos e recuos.

No quadro do processo de integração europeia e da conseqüente europeização das políticas, o ciclo político compreendido entre 1985 e 1995 (X, XI e XII Governos Constitucionais, liderados pelo PSD) trouxe consigo uma aproximação à ideologia neoliberal e ao mercado. A desregulação implicou um certo descomprometimento do Estado face às funções sociais que lhe cabem. Entre 1995 e 2002 (XIII e XIV Governos Constitucionais, liderados pelo PS), essa tendência foi travada e, em certo sentido, invertida, na base de uma nova geração de políticas sociais e de emprego, que incorporou os princípios da “ativação”. No ciclo seguinte, entre 2002 e 2005 (XV e XVI Governos Constitucionais, coligação PSD/CDS), a ideologia de mercado regressou de forma reforçada, com conseqüências em termos de retrocesso nas políticas sociais e de emprego, que se afastaram, na base da ideia enviesada de que o mercado, por si só, promove melhores respostas aos problemas sociais e de emprego, e que por isso deve ser ele o destinatário privilegiado dos apoios públicos. No novo ciclo, entre 2005 e 2011 (XVII e XVIII Governos Constitucionais, liderados pelo PS), assistiu-se num primeiro momento ao regresso das políticas públicas e a um certo movimento para reconciliar as políticas de emprego e proteção, mas o processo seria interrompido com a chegada da Grande Recessão, a crise financeira global e a conseqüente crise da dívida soberana, que levaria, em 2011, à intervenção da *Troika*.

Assim, entre 2011 e 2015 (XIX Governo Constitucional, formado pela coligação PSD/CDS), as alterações nas políticas de emprego e proteção ficaram ligadas à crise financeira, tornada depois económica e social, ao Memorando de Entendimento assinado entre o governo e a *Troika*, e conduziram a um enorme retrocesso social, cujos efeitos estão ainda muito presentes na memória coletiva. O ciclo político seguinte, entre 2015 e 2019 (XXI Governo Constitucional do PS, com apoio parlamentar dos partidos à sua esquerda), foi um período de alívio, de recuperação da

confiança e de progresso no sentido de procurar atingir índices pelo menos anteriores à crise, apesar de o lastro vindo de trás ser muito pesado. Caracterizou-se pela mitigação de efeitos provocados pelo retrocesso social anterior, pela procura de alternativas, reposição de políticas e rendimentos, e ainda por uma recuperação económica, das finanças públicas e do emprego (muito dele precário), mas este processo ficaria, contudo, inacabado devido ao eclodir da pandemia de COVID-19. A partir de março de 2020, a crise pandémica veio abrir uma nova página nas políticas. Trata-se de um período conturbado e incerto, com que o XXII Governo Constitucional (governo minoritário do PS) se viu confrontado. Vivem-se tempos excecionais com consequências profundas, muitas delas ainda inesperadas, no tecido social e económico. No que diz respeito às políticas de emprego e de proteção, as respostas têm, para já, um carácter emergencial.

Condicionamentos e perspetivas de futuro

Condicionadas pelas orientações da UE, pelo memorando e pelos próprios programas dos governos, as respostas políticas em matéria de emprego e proteção ficam aquém dos problemas gerados no mercado de trabalho. As políticas ativas não conseguiram solucionar os problemas do mercado de trabalho. Nem poderiam, na verdade. É fundamental a sua articulação com outras medidas de política com forte impacto nas dinâmicas do emprego, como são os casos das políticas económicas, das políticas educativas ou das políticas de proteção social, salientando-se aqui a articulação com as políticas passivas, designadamente com os regimes de proteção no desemprego. Os resultados mostram que a qualidade e a eficácia das intervenções ficaram longe do discurso retórico, externo e interno, que as legitimou e sustentou.

O campo de ação das políticas ativas deslocou-se progressivamente para o lado das empresas. Aconteceu, por exemplo, com a oferta formativa, e sem grandes resultados ao nível da empregabilidade. Por outro lado, as políticas ficaram ao dispor da oferta privada de serviços, como no caso do programa cheque-formação ou da gestão dos centros protocolares entregue às empresas e parceiros sociais. Ou ainda com a atribuição de incentivos públicos a agências privadas de colocação dos desempregados e com a expansão das empresas de trabalho temporário.

As políticas sofreram também uma compressão na sua diversidade. Concentraram-se os apoios nos programas de formação e nos incentivos diretos ao emprego e criação de empresas, com eficácia duvidosa. O caso dos estágios é emblemático a este respeito. Financiados em 80% por dinheiro público, os estágios constituíram uma parte do emprego criado, por exemplo, no período entre 2008 e 2015. Sem grande monitorização ou avaliação por parte dos serviços públicos, tornaram-se facilmente num mecanismo de redução de custos com pessoal para as empresas, que desenvolveram esquemas de rotação dos estagiários para os mesmos postos de trabalho

(Hespanha & Caleiras, 2017; Carmo & Matias, 2019). Reconhecendo este problema, alterações recentes vão no sentido de apoiar sobretudo a conversão de contratos a prazo em contratos permanentes, mantendo-se, todavia, apoios à contratação a prazo em grupos especialmente vulneráveis (refugiados ou ex-presidiários, por exemplo).

Situação semelhante ocorreu também na esfera pública, mas com outra medida emblemática: os contratos emprego-inserção. Compulsivos e sem processo negocial com os utilizadores, estes contratos, destinados a beneficiários de prestações de desemprego, serviram menos de trampolim à inserção de desempregados e à sua empregabilidade e serviram mais para suprir necessidades reais e permanentes de trabalho nos serviços da administração pública e também nas instituições particulares de solidariedade social, embora em menor escala. A medida foi, aliás, objeto de várias críticas públicas, incluindo intervenções da Provedoria de Justiça. Importa referir que com a implementação do Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), embora com enviesamentos, este problema foi reconhecido e parcialmente combatido. De qualquer modo, nestes dois casos (estágios e contratos emprego-inserção), bem como no caso das medidas destinadas a pessoas com deficiência, os utilizadores acabaram por não beneficiar totalmente delas. E, no limite, podem até reforçar, em certos casos, a sua condição de exclusão, ao saltarem de medida em medida, numa lógica continuada de marginalização do mercado regular de trabalho.

A ideia enviesada de que o mercado é capaz de resolver melhor os problemas e que, portanto, deve ser ele o destinatário privilegiado dos instrumentos e apoios públicos conduziu a que muitos dos recursos e apoios ainda assim disponíveis fossem deslocados para o espaço do mercado e do terceiro setor (empresas, IPSS, etc.). Ao mesmo tempo as estruturas públicas foram desnata-das e, por essa via, esvaziadas de capacidades instaladas de produção de respostas com qualidade. A legitimidade, a qualidade e a eficácia das intervenções não são exclusivas de qualquer ator privilegiado e tanto podem vir do mercado, quanto do Estado, das IPSS ou das autarquias.

Do lado das políticas passivas de emprego, a política austeritária de redução da subsidiação do desemprego e de penalização da antecipação das reformas veio agravar ainda mais a condição dos desempregados e trabalhadores precários. Na verdade, as políticas passivas de proteção foram secundarizadas face às políticas ativas, assistindo-se a uma significativa redução dos níveis de proteção social. É preciso ter em conta que o investimento nas medidas ativas não pode ser feito à custa do corte nas políticas compensatórias. Em certo sentido, o Estado “demitiu-se” ao descomprometer-se parcialmente de funções que lhe cabem diretamente. Num retrato global, os resultados não foram positivos e remetem para a necessidade de (continuar a) agir sobre as políticas no sentido de compreender como é que as pessoas – desempregados e trabalhadores precários – podem recuperar e como podemos prevenir futuros retrocessos.

Desde logo, e do lado da oferta, é importante redesenhar e estabilizar o leque de medidas, recentrando as intervenções nos utilizadores e canalizando os recursos escassos para a criação efetiva de emprego de qualidade e não para incentivos ao mau emprego. Para isso é necessário olhar para a qualidade efetiva das múltiplas ações desenvolvidas no terreno de maneira a fazer diminuir o desfasamento, transversal a muitas medidas, entre aquilo que é instituído e a prática. Só assim se poderão evitar más práticas, como a ausência de processo negocial com os utilizadores ou os abusos e instrumentalizações que conduziram à expansão de um mercado de trabalho secundário, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e inapropriadas à inserção profissional. Este problema, relacionado com alguns excessos nas obrigações impostas aos utilizadores das medidas, só pode ser verdadeiramente combatido com um justo equilíbrio entre direitos e obrigações ajustadas aos diferentes públicos.

Seria útil desenvolver uma sistematização profunda da vasta panóplia de medidas e programas existentes, tanto no domínio do emprego quanto na área da inclusão, que frequentemente se acumulam para fins idênticos, sem grande articulação entre si. Depois, importaria estimular a Rede Social e explorar mais outros programas de escala local como os contratos locais de desenvolvimento social. É aí, nessa escala, que os problemas mais se fazem sentir e será, por consequência, aí que conviria efetuar avaliações frequentes aos problemas e aos reais impactos das medidas acionadas para lhes fazer frente, não só para possibilitar a avaliação de situações em curso, mas sobretudo para permitir o ajustamento a novos públicos. O conhecimento real e próximo dos problemas e dos impactos das soluções implementadas é o primeiro passo para melhorar a eficácia das medidas.¹¹⁸

Outro bom caminho seria o de reanimar o Mercado Social de Emprego, reinventando formatos, complementares ou alternativos aos anteriores, com maior grau de especificidade e precisão, e que possam abarcar a diversidade de novas situações decorrentes dos efeitos da crise prolongada que deixou marcas profundas. Seria igualmente importante habilitar o rendimento social de inserção, capacitando-o para cobrir um espectro mais alargado de novos pobres, muitos deles trabalhadores, que embora possam apresentar rendimentos superiores aos limites impostos pela medida, encontram-se em situações de fronteira, não deixando por isso de ser pobres.

Mas é necessário também agir do lado da procura, isto é, conhecer melhor os utilizadores das medidas, as suas expectativas, os seus anseios, as suas trajetórias profissionais, os seus percursos de vida. Há um enorme desconhecimento acerca da população desempregada e dos

¹¹⁸ A este propósito, a experiência de observatórios locais (e.g. Observatório de Luta contra a Pobreza na Cidade de Lisboa), que tem vindo a ganhar expressão, é uma experiência muito útil no domínio do acompanhamento permanente dos problemas e soluções, que seria interessante estender à escala dos concelhos, pela via da Rede Social, por exemplo.

trabalhadores precários. Quanto mais se conhecer sobre estas populações, melhor poderá ser a ação através de políticas públicas que incorporem dimensões mais subjetivas, biográficas e relacionais (Hespanha *et al.*, 2007; Caleiras, 2015; Carmo & Matias, 2019; Caleiras & Carmo, 2020; Carmo *et al.*, 2021).

Sem pôr em causa as análises e as avaliações assentes essencialmente em dados estatísticos, mais ou menos sofisticados e que permitem determinar e descrever grandes agregados, a verdade é que há aspetos e dimensões da realidade que lhes escapam; dimensões mais finas e menos quantificáveis dos efeitos das medidas nos utilizadores, que para lá dos números, são pessoas, sempre singulares e irreduzíveis. Conhecida a grande heterogeneidade dos utilizadores é preciso acompanhar longitudinalmente, num tempo relativamente longo, trajetórias e percursos individuais para se perceber melhor os reais efeitos das medidas e dos programas.

Numa perspetiva *macro*, duas problemáticas parecem particularmente importantes. A primeira diz respeito à necessidade de explorar mais e melhor as bases de dados oficiais, como a da Segurança Social, cuja informação é incontornável. A segunda diz respeito à insuficiência dos números para perceber a realidade. É indispensável o conhecimento experiencial, conhecer e valorizar as dimensões mais subjetivas e relacionais do desemprego e do emprego de má qualidade, e incorporar todo esse conhecimento (ainda escasso entre nós) na regulação das medidas e programas, tornando as políticas públicas mais certeiras, precisas e eficazes.

Numa perspetiva *micro*, a grande questão parece ser, ainda assim, a da análise de percursos individuais, de trajetórias, cada vez mais flutuantes e instáveis, e das dinâmicas que lhes estão associadas. Muito há a fazer para conhecer melhor este campo, para valorizá-lo e incorporá-lo nas políticas públicas. Fazê-lo só pode dar melhores resultados, mas isso interpela diretamente os serviços públicos, nomeadamente os de emprego e de segurança social, sobre a capacidade de conhecerem bem os seus públicos e sobre a autonomia para encontrarem respostas adequadas – respostas não apenas em termos de proximidade local, mas sobretudo em termos de proximidade relacional, num tempo que vivemos tão complexo e carente de cuidados e soluções duradouras.

Confinamentos, desconfinamentos e adaptação das respostas

A pandemia de COVID-19 veio pôr a nu muitas das fragilidades do tecido económico e social e obriga a olhar de forma diferente para aquilo que têm sido os modelos económicos e as políticas de emprego e de proteção seguidos. Provavelmente, nada ficará igual na forma como nos vamos

relacionar, trabalhar ou movimentar perante os impactos deixados por esta crise, como nenhuma outra deixou no passado. Em resposta será necessária uma intervenção de grande dimensão ao nível europeu e mundial, que ultrapassa a escala nacional, e carece da reinvenção de formas e instrumentos de participação e ação coletivas. A crise surgiu em cima da anterior, que não estava resolvida, e as grandes dúvidas são as de saber se, por um lado, o choque socioeconómico terá um efeito prolongado no tempo, como na crise financeira e, por outro, se os esforços para preservar o emprego produzirão resultados no médio e longo prazos. Neste momento, não será arriscado afirmar que quanto menos bem-sucedido for o processo de preservação do emprego e de rendimentos, maior será a tendência para os efeitos mais nefastos se tornarem duradouros e profundos no futuro.

De facto, a crise causada pela COVID-19 veio destacar as consequências preocupantes das lacunas em matéria de proteção do emprego – que a implementação do regime de *Layoff* simplificado não conseguiu resolver inteiramente (nem conseguiria, por si só) –, bem como das lacunas de cobertura e adequação da proteção social para algumas categorias de trabalhadores, como por exemplo os trabalhadores a tempo parcial, com contrato temporário, independentes e informais. Isto veio colocar em relevo a importância de garantir uma cobertura de proteção social adequada para os trabalhadores em todas as formas de emprego, adaptada às suas circunstâncias. É particularmente o caso das prestações sociais, que têm uma escassa cobertura e são frequentemente esquecidas, como os subsídios de desemprego, mas também dos apoios na eventualidade de doença, entre outras. A crise acelerou medidas de resposta necessárias, levando vários governos a estenderem temporariamente a proteção social a grupos que não a possuíam, através da introdução de múltiplas medidas e legislação extraordinária (OIT, 2020). No caso de Portugal, a crise tem também levado o governo a estender temporariamente a proteção social aos grupos que não a tinham.

Talvez o exemplo maior seja o do “apoio à desproteção social”,¹¹⁹ atribuído pela Segurança social no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social desde 2020 (contemplado no Orçamento do Estado Suplementar de 2020), tendo abrangido uma parcela destes trabalhadores (cerca de 13 mil) e que foi reconfigurado já em 2021, sendo criada uma prestação social compósita, o “apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores”,¹²⁰ que abrange num mesmo pacote os trabalhadores independentes, gerentes das micro e pequenas empresas, desempregados sem subsídio, trabalhadores informais sem acesso a qualquer instrumento de apoio, e estagiários que fiquem sem emprego depois de terminarem o estágio profissional. A sua natureza compósita, complexa, bem como a sua eficácia, levantam alguns problemas, já apontados e descritos em recente trabalho do CoLABOR, como vimos atrás.

119 Ver: <https://eurocid.mne.gov.pt/artigos/apoio-extraordinario-de-protecao-social-para-trabalhadores-em-situacao-de-desprotecao> (última consulta em abril de 2022).

120 Ver: <https://www.seg-social.pt/apoio-extraordinario-ao-rendimento-do-trabalhador-independentes> (última consulta em abril de 2022).

Mas a questão está em saber se, no futuro, algumas das medidas provisórias serão transformadas ou não em mecanismos estruturais e sustentáveis de proteção social. Este seria um caminho importante para promover o trabalho digno e também para apoiar a transição da economia informal para a economia formal. Porém, levanta-se a questão da pressão sobre o sistema financeiro da Segurança Social e de um eventual desequilíbrio no modelo de proteção social existente. Por outro lado, remete também para um debate em torno das condicionalidades (no caso dos cidadãos e famílias, mas também das empresas) dos mecanismos de condição de recursos, enfim, para a discussão em torno do princípio da universalidade *versus* princípio da seletividade nas políticas.

O papel positivo da proteção social como ferramenta essencial para mitigar as consequências negativas de uma crise está bem documentado. As lições aprendidas pela negativa na crise financeira anterior confirmam o papel fundamental que a proteção social desempenha como um amortecedor social, que é vital para o bom funcionamento da sociedade. Se agora agirmos de modo diferente, olhando a proteção social como um investimento e não tanto como uma despesa adicional, a sua importância será demonstrada e reforçada.

Por uma política de reestruturação no período pós-COVID

Como se referiu, apesar da recuperação apreciável dos níveis de rendimento e do poder de compra ocorridos entre 2015 e 2019, o que se está a observar, no presente momento, é que o impacto conjunto da crise sanitária e da crise socioeconómica, provocadas pela pandemia de COVID-19, revelou e exacerbou um conjunto de vulnerabilidades sociais não resolvidas completamente no período anterior de recuperação, tornando bem evidente a necessidade de se reequacionarem os modelos de resposta determinados pelas políticas públicas. A este respeito é muito notória a amplitude das debilidades sociais e laborais que deflagraram, quase instantaneamente, no mercado trabalho, onde um número considerável trabalhadores foi tremendamente afetado pela perda de rendimento, devido ao aumento do desemprego ou ao agravamento da situação anterior de precariedade. Um número relevante, ainda difícil de contabilizar em termos estatísticos, encontra-se numa situação quase completa de desproteção social.

Utilizando os conceitos de referência, desenvolvidos ao longo deste estudo, podemos dizer que estas pessoas se encontram numa situação de *hipermercadorização*, sujeitas as todas alterações e consequências que ocorram na economia (Caleiras, 2015; Carmo & Matias, 2019; Carmo & d’Avelar, 2020). O exemplo mais gritante é o caso dos trabalhadores informais, que exerciam as suas atividades sem qualquer tipo enquadramento contratual, e que de um dia para o outro perderam os seus trabalhos, deixando de auferir qualquer rendimento. Estas situações laborais

mais precarizadas, quase subterrâneas, estavam a crescer, até ao deflagrar da crise da pandemia, em alguns setores, designadamente aqueles ligados direta ou indiretamente ao turismo. Não é ainda possível depreender o tempo que levarão estes e outros setores a recuperarem completamente e quais serão as reais possibilidades que estas pessoas terão em voltar ao mercado de trabalho; contudo é, desde já, evidente que a amplitude dos impactos sociais da crise se expressará na maior ou menor capacidade da economia em criar emprego suficiente e com qualidade para absorver parte substancial das pessoas que, entretanto, caíram no desemprego.

Assim, arriscaríamos a concluir que não é possível resolver os desequilíbrios, as disparidades e as vulnerabilidades do mercado de trabalho apenas por intermédio de políticas paliativas de emprego e/ou de proteção social, mesmo no quadro dos complexos *trade-offs* entre expansão/retração das “velhas” políticas (passivas) e expansão/retração das “novas” políticas (de ativação, entre outras). Parece-nos, por isso, importante equacionar um princípio geral de atuação das políticas públicas. Como referimos anteriormente, o mundo do trabalho e as lógicas que sustentam as políticas de emprego sofreram ao longo de um período alargado uma consecutiva desincrustação, desencadeando transformações profundas na configuração das sociedades e das economias de mercado.

Perante estes processos, que se acentuaram tremendamente nas últimas duas décadas, torna-se necessário conceber e aplicar um conjunto de medidas arrojadas capazes de interromper esta escalada de mercadorização do trabalho e de desproteção social das pessoas. Ou, dito de uma forma um pouco mais contundente, só será possível romper com a suposta inevitabilidade destes processos por intermédio da conceção sistemática e da aplicação integrada de políticas que visem a incrustação do trabalho nos sistemas de regulação laboral e de proteção social. No fundo, trata-se de reforçar a atuação do designado *movimento de progresso social*, de modo a reverter as tendências de mercadorização e de desvalorização do trabalho e, por outro lado, de recontextualizar as atividades laborais tanto no campo da regulamentação e da intervenção das instituições sociais e políticas, como na esfera das comunidades locais.

Portugal continua a ser um dos países mais desiguais da Europa, e em parte isto advém das desigualdades estruturais que caracterizam o mundo do trabalho. Esta realidade, que persiste há décadas, não deve ser vista como irremediável. No entanto, se noutras áreas da economia e da sociedade, como na prestação dos serviços públicos, não é preciso inventar reformas para melhorar a qualidade das políticas, já no que diz respeito ao problema das desigualdades sociais, do desemprego e da precariedade, as políticas habituais são manifestamente insuficientes para induzir mudanças estruturais. Assim, o caminho a ser trilhado deve aprofundar algumas das políticas existentes (por exemplo, o aumento continuado do salário mínimo), juntamente com outras que recaiam sobre a distribuição dos rendimentos e a regulação da contratação laboral.

A este respeito é fundamental inverter decisivamente a escalada da precariedade, por via de uma regulação e regulamentação mais ativa da parte das instituições e poderes públicos competentes. Reforçar a contratação e negociação coletiva e a representação dos sindicatos, limitar drasticamente o papel e o raio de atuação das empresas de trabalho temporário e das agências de colocação privadas, inverter as modalidades de contratação que recorrem constantemente ao *outsourcing* são exemplos bem determinados de políticas que poderiam fazer toda a diferença. Contudo, além destas, devem contemplar-se medidas que reforcem a proteção social universal dos trabalhadores, impedindo que as más práticas se transformem na norma e no típico. Não pretendemos caminhar para um novo normal onde as situações laborais atípicas se transformem na norma, por isso, é importante que a política responda estruturalmente a este problema e de forma sustentável (Caleiras, 2019; Carmo, 2020).

BIBLIOGRAFIA

Almeida, J. R. d., Silva, A. A. d., & Caldas, J. M. C. (2020). Na periferia do emprego: o *disemprego* e o imperativo da proteção sociolaboral. In Reis, J. (Coord.), *Como reorganizar um país vulnerável?* (pp. 175–226). Conjuntura Actual Editora.

Almeida, J. R. d., Silva, M. C. d., Ferreira, A. C., & Costa, H. (2016). Concertação Social: a atividade da CPCS de 2009 a 2015 – ecos das políticas europeias. *Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas*, 9 (novembro). CES.

Amado, J. L. (2020). Da pandemia ao *lay-off just in time*: breve reflexão. Observatório Almedina. Disponível em <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/30/da-pandemia-ao-lay-off-just-in-time-breve-reflexao/> (última consulta em abril de 2022).

Antunes, M. (2017). *A economia social e o mercado de trabalho: reflexões no quadro do modelo económico europeu*. Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social / Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Antunes, M. (2021). Proteção social no desemprego em Portugal: uma trajetória silenciosa de deterioração do direito. In Pereirinha, J. P., & Pereira, E. (Coords.), *Regime de mínimos sociais em Portugal: evolução do discurso político e das políticas* (pp. 217–267). Almedina.

Armingeon, K. (2007). Active labour market policy, international organizations and domestic politics. *Journal of European Public Policy*, 14 (6), 905–932.

Armingeon, K., & Bonoli, G. (Eds.) (2006). *Politics of post-industrial welfare states: adapting post-war social policies to new social risks*. Routledge.

Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. *Politics & Society*, 38 (4), 435–457.

Bosco, A., & Chassard, Y. (1999). A shift in the paradigm: surveying the European Union discourse on welfare and work. In O’Conghaile, W. (Ed.). *Linking welfare and work* (pp. 43–58). European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.

Caldas, J. C., Silva, A., & Cantante, F. (2020). *As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição*. CoLABOR. Disponível em <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/07/As-consequencias-socioeconomicas-da-COVID-19-e-sua-desigual-distribui-cao.pdf> (última consulta em fevereiro de 2022).

Caleiras, J. (2008). *A articulação das estratégias de emprego e inclusão social: um overview português*. Projecto Bridges for Inclusion. REAPN.

Caleiras, J. (2015). *Para lá dos números – as consequências pessoais do desemprego*. Almedina.

Caleiras, J. (2019). Entre o retrocesso e a mitigação: caminhos e descaminhos das políticas de emprego em Portugal na última década. *Observatório das Desigualdades e-Working Papers*, 1 (32), CIES-IUL. DOI: 10.15847/CIESODWP012019

Caleiras, J., & Caldas, J. M. C. (2017). Emprego e desemprego: O que mostram e o que escondem as estatísticas. In Silva, M. C. d., Hespanha, P., & Caldas, J. M. C. (Org.), *Trabalho e políticas de emprego: Um retrocesso evitável* (pp. 197–244). Conjuntura Actual Editora.

Caleiras, J., & Carmo, R. M. d. (2020). *O regresso do desemprego massivo?* Estudos CoLABOR, 1 (2020). CoLABOR.

Cantante, F. (2018). *O mercado de trabalho em Portugal e nos países europeus: estatísticas 2018*. Observatório das Desigualdades.

Cantante, F., Almeida, T., Cruz, C., Estêvão, P., Carmo, R. M. d., & Silva, P. A. e (2020). *Rendimento Social de Inserção: Contributos para o conhecimento de uma prestação de último recurso*. DataLABOR/CoLABOR. Disponível em <https://datalabor.pt/rendimento-social-de-insercao-contributos-para-o-conhecimento-de-uma-prestacao-de-ultimo-recurso> (última consulta em abril de 2022).

Capucha, L. (1998). *Relatório de avaliação da fase experimental do Rendimento Mínimo Garantido*. CIES / Ministério da Solidariedade e da Segurança Social.

Carmo, R. M. d. (2020). O mercado de trabalho como fabricante de desigualdades, *Mundo Crítico: Revista de Desenvolvimento e Cooperação*, 5, 104–116.

Carmo, R. M. d., & Costa, A. F. d. (2015). *Desigualdades em questão: análises e problemáticas*. Mundos Sociais.

Carmo, R. M. d., Sebastião, J., Azevedo, J., Martins, S. d. C., & Costa, A. F. d. (Eds.) (2018). *Desigualdades sociais: Portugal e a Europa*. Mundos Sociais.

Carmo, R. M. d., & Matias, A. R. (2019). *Retratos da precariedade: quotidianos e aspirações dos trabalhadores jovens*. Tinta-da-China.

Carmo, R. M. d., & d’Avelar, M. M. (2020). *A miséria do tempo: vidas suspensas pelo desemprego*. Tinta-da-China.

Carmo, R. M. d., Caleiras, J., Roque, I., & Assis, R. V. d.(2021). *O trabalho aqui e agora: crises, percursos e vulnerabilidades*. Tinta-da-China.

Castel, R. (1995). *Les métamorphoses de la question sociale: une chronique du salariat*. Fayard.

Castel, R. (2000). The roads to disaffiliation: Insecure work and vulnerable relationships. *International Journal of Urban and Regional Research*, 24 (3), 519–535.

Castro, C. d. (2019). Presentación: La precariedad laboral y más allá. *Cuadernos de Relaciones Laborales*, 37 (1), 11-29.

CNRM (2002). *Avaliação de impactes do Rendimento Mínimo Garantido – os beneficiários RMG: síntese e recomendações*. IDS.

DGAEP – Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (2021). Valores do IAS – Indexante dos Apoios Sociais. Disponível em <https://www.dgaep.gov.pt/index.cfm?OBJID=3E74C-F19-DA87-4B8F-81E2-51E0649AAA9F#> (última consulta em abril de 2022).

Dias, M., & Varejão, J. (2012). *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego: Relatório final*. Centro de Economia e Finanças da Universidade do Porto.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Estivill, J., & Caleiras, J. (2008). *A articulação das estratégias de emprego e inclusão social*. REAPN.

Eurostat (2013). *Labour market policy statistics. Methodology 2013*. Publications Office of the European Union. Disponível em <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/5935673/KS-GQ-13-002-EN.PDF> (última consulta em abril de 2022).

Ferrera, M. (2000). *O futuro da Europa social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia*. Celta.

Fonseca, B. M. S. d. (2008). Ideologia ou economia? Evolução da protecção no desemprego em Portugal. Universidade de Aveiro, tese de doutoramento.

Gallie, D. (2004). Unemployment, marginalization risks and welfare policy. In Gallie, D. (Ed.), *Resisting marginalization: unemployment experience and social policy in the European Union* (pp. 1–33). Oxford University Press.

Gallie, D. (2017). The quality of work in a changing labour market. *Social Policy & Administration*, 51 (2), 226–243.

Geldof, D. (1999). New activation policies: promises and risks. In O’Conghaile, W. (Ed.). *Linking welfare and work* (pp. 13-26). European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.

Gough, I. (2000). Do *welfare* ao *workfare*: integração social ou trabalho compulsivo? Seminário Europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo. Almancil.

Häusermann, S. (2012). The politics of old and new social policies. In Bonoli, G., & Natali, D. *The politics of the new welfare state* (pp. 111–132). Oxford University Press.

Häusermann, S., Kurer, T., & Traber, D. (2019). The politics of trade-offs: studying the dynamics of welfare state reform with conjoint experiments. *Comparative Political Studies*, 52 (7), 1059–1095.

Hemerijck, A., & Vydra, S. (2017). Navegando na análise da política de investimento social. In Rodrigues, P. H. d. A., & Santos, I. S. (Eds.), *Políticas e riscos sociais no Brasil e na Europa: convergências e divergências* (pp. 61–79). Hucitec Editora.

Hespanha, P. (2000). *Entre o Estado e o mercado: as fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*. Quarteto.

Hespanha, P. (2007). The activation trend in the portuguese social policy. In Pascual, A. S., & Magnusson, L. (Eds.), *Reshaping welfare states and activation regimes in Europe* (pp. 207–240). P.I.E. – Peter Lang.

Hespanha, P., & Matos, A. R. (2000). Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. *Sociologias* (Porto Alegre) 4, 88–109.

Hespanha, P., Caleiras, J., Pessoa, S., & Pacheco, V. (2007). É o (des)emprego fonte de pobreza? O impacto do desemprego e do mau emprego na pobreza e exclusão social do distrito de Coimbra. REAPN.

Hespanha, P., & Caleiras, J. (2017). O labirinto das políticas de emprego. *Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas*, 10 (março), 1-62. CES.

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional (2008-2020). Relatórios de execução física e financeira. Disponíveis em <https://www.iefp.pt/estatisticas>

ILO – International Labour Organization (2018). *Decent Work in Portugal 2008-18: From crisis to recovery*. ILO. Disponível em https://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_646867/lang--en/index.htm (última consulta em abril de 2022).

Joaquim, C. (2015). Proteção social, terceiro setor e equipamentos sociais: Que modelo para Portugal? *Cadernos do Observatório*, #3, CES.

Krugman, P. (2009). *The return of depression economics and the crisis of 2008*. W. W. Norton.

Laville, J.-L. (2000). Inserção e *workfare* na Europa: perspectivas histórica e ideológica: reflexões a partir do exemplo francês. Seminário Europeu Políticas e Instrumentos de Combate à Pobreza na União Europeia: A Garantia de um Rendimento Mínimo. Almancil.

Lima, M. (2015). A reconfiguração do regime de emprego e de relações laborais em Portugal na ótica liberal. *Cadernos do Observatório*, #5, CES.

Lopes, F. R. (2020). Nota jurídica: os regimes de *layoff*. In *Dossiê COVID-19*. DataLABOR/CoLABOR. Disponível em <https://datalabor.pt/nota-juridica-os-regimes-de-layoff> (última consulta em abril de 2022).

Lourtie, P. (2011). Portugal no contexto da crise do euro. *Relações Internacionais*, 32, 61–105.

Madelino, F., & Matos, R. d. (2015). *Políticas ativas de emprego, serviços públicos de emprego e tripartismo*. ICTE-IUL.

Manso, L., Cantante, F., Silva, P. A. e, Cruz, C. M., Santi, J., Simões, C., & Carmo, R. M. d. (2021). *Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores*. Colabor, Políticas em Análise, n.º 5.

Moller, I. (1995). Some empirical and theoretical perspectives on labour market marginalisation. In Mortensen, N. (Ed.), *Social integration and marginalization* (pp. 114–146). Samfundslitteratur.

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016a). *Livro verde sobre as relações laborais*. GEP/MTSSS.

MTSSS – Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (2016b). *Estatísticas da Segurança Social: 100 anos de ministério: 1916-2016*. GEP/MTSSS.

Murteira, M. C. (2020). Duas décadas de reformas regressivas: a crescente vulnerabilidade da provisão pública de rendimento na reforma. In Reis, J. (Coord.), *Como reorganizar um país vulnerável?* (pp. 111–150). Conjuntura Actual Editora.

Murteira, M. C. (2021). A trajetória de reformas da pensão mínima de velhice: construção e erosão de um direito fundamentado na relação laboral. In Pereirinha, J. A., & Pereira, E. (Coords.), *Regime de mínimos sociais em Portugal: evolução do discurso político e das políticas* (pp. 167–215). Almedina.

Namorado, R. (2017). *O que é a economia social?* Centro de Estudos Cooperativos e da Economia Social / FEUC. Disponível em https://cases.pt/wp-content/uploads/2017/02/Economia_Social-em-Textos1.pdf (última consulta em fevereiro de 2022).

Nolan, B. (2013). What use is ‘social investment’? *Journal of European Social Policy*, 23 (5), 459–468.

OIT – Organização Internacional do Trabalho (2013). *Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego*. OIT. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/--emp_policy/documents/publication/wcms_214960.pdf (última consulta em fevereiro de 2022).

OIT – Organização Internacional do Trabalho (2020). Respostas à crise causada pela COVID-19 no âmbito da proteção social: respostas dos países e considerações em matéria de políticas. OIT. Disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---soc_sec/documents/publication/wcms_747789.pdf (última consulta em fevereiro de 2022).

Paugam, S. (2003 [1991]). *Desqualificação social: Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto Editora.

Pedroso, P. (Coord.) (2005). *Acesso ao emprego e mercado de trabalho: Relatório final*. FEUC.

Pedroso, P. (2010). *Modelos de activação dos desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*. MTSS/GEP, Cogitum, n.º 37.

Pedroso, P. (2020a). A longa marcha das políticas de emprego. *Dirigir&Formar: Revista do IEFP*, 26 (janeiro/março), 33 – 36.

Pedroso, P. (2020b). A proteção social do desemprego. In Mamede, R. P., & Silva, P. A. e (Eds.), *O estado da nação e as políticas públicas, 2020: Valorizar as políticas públicas* (pp. 119-122). ISCTE-IUL.

PEES – Programa de Estabilização Económica e Social (2020). Disponível em <https://pees.gov.pt/> (última consulta em abril de 2022).

Pereira, J. P. (1982). *Conflitos sociais nos campos do sul de Portugal*. Europa-América.

Pierson, P. (2002). Coping with permanent austerity: Welfare state restructuring in affluent democracies. *Revue Française de Sociologie*, 43 (2), 369–406.

Polanyi, K. (2012 [1944]). *A grande transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo*. Edições 70.

Programa do X Governo Constitucional. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464036/GC10.pdf>

Programa do XI Governo Constitucional. <https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464039/GC11.pdf>

Programa do XVII Governo Constitucional. <http://www.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

Programa do XVIII Governo Constitucional. <http://www.portugal.gov.pt/media/468569/gc18.pdf>

Programa do XIX Governo Constitucional. <http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa-gc19.pdf>

Programa do XXI Governo Constitucional. <https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx>

Programa do XXII Governo Constitucional. <https://www.portugal.gov.pt/gc22/programa-do-governo-xxii/programa-do-governo-xxii-pdf.aspx?v=%C2%ABmlkvi%C2%BB=54f1146c-05ee-4f3a-be5c-b10f524d8cec>

Reis, J. (Org.) (2014). *A economia política do retrocesso: crise, causas e objetivos*. Conjuntura Actual Editora.

Rodrigues, C. F. (2005). *Distribuição do rendimento, desigualdade e pobreza: Portugal nos anos 90*. Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior de Economia e Gestão, tese de doutoramento.

Santos, A., & Fernandes, S. (2016). Internal devaluation and unemployment: the case of Portugal. In Myant, M., Theodoropoulou, S., & Piasna, A. (Eds.), *Unemployment, internal devaluation and market deregulation in Europe* (pp. 83–125). ETUI.

Santos, M. L. L. d., Lima, M. P. d., & Ferreira, V. M. (1976). *O 25 de Abril e as lutas sociais nas empresas*. Afrontamento.

Serrano Pascual, A. (2003). Towards convergence of european activation policies? In Foden, D., & Magnusson, L. (Eds.), *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy* (pp. 141–162). ETUI.

Silva, A. (2004). As políticas de ativação. Comunicação apresentada no VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro. Coimbra, FEUC.

Silva, M. C. d. (2000). *Acção sindical: transformação e desenvolvimento*. Campo das Letras.

Silva, M. C. d. (2002). *Agir contra a corrente: reflexões de um sindicalista*. Campo das Letras.

Silva, M. C. d. (2007). *Trabalho e sindicalismo em tempo de globalização: reflexões e propostas*. Círculo de Leitores / Temas e Debates.

Silva, M. C. d., Hespanha, P., & Caldas, J. M. C. (Coords.) (2017). *Trabalho e políticas de emprego: um retrocesso evitável*. Conjuntura Actual Editora.

Silva, M.C. da, Estanque, E., & Costa, H. (2020). Vulnerabilidades, sindicalismo e ação coletiva. In Reis, José (Coord.), *Como reorganizar um país vulnerável?* (pp. 419–446). Conjuntura Actual Editora.

Silva, M. C. d., Estanque, E., & Costa, H. (2021). O papel do sindicalismo nas respostas à crise. Observatório sobre Crises e Alternativas. Disponível em <https://www.ces.uc.pt/observatorios/crisisalt/?id=6522&pag=30147> (última consulta em abril de 2022).

Silva, P. A. e, Carmo, R. M. d., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., & Pereira, T. S. (2020a). Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento (I), *Estudos CoLABOR*, n.º 2/abril. CoLABOR.

Silva, P. A. e, Carmo, R. M. d., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S., & Lameelas, F. (2020b). Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento (II), *Estudos CoLABOR*, n.º 3/junho. CoLABOR.

Tavares, I., Cândido, A. F., Caleiras, J., & Carmo, R. M. d. (2021). *Desemprego em 2020: impactos da pandemia, mapeamentos e reflexões*. Observatório das Desigualdades / CIES-ISCTE. Disponível em <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2021/03/26/desemprego-em-2020-impactos-da-pandemia-mapeamentos-e-reflexoes/> (última consulta em abril de 2022).

Teles, N. (2017). O trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática. In Silva, M. C. d., Hespanha, P., & Caldas, J. M. C. (Orgs.), *Trabalho e políticas de emprego: um retrocesso evitável* (pp. 35–78). Conjuntura Actual Editora.

Teles, N., Caldas, J., & Martins, D. (2020). Financialisation, labour and structural change. In Santos, A. C., & Teles, N. (Orgs.), *Financialisation in the European periphery: work and social reproduction in Portugal* (pp. 127–162). Routledge.

Valadas, C. (2012). Políticas públicas para o emprego em Portugal: de ação reguladora a potencial emancipatório? *Configurações*, 10, 83–94. Disponível em <https://journals.openedition.org/configuracoes/1521> (última consulta em abril de 2022).

ANEXO

TRAJETÓRIA DAS POLÍTICAS DE EMPREGO E DE PROTEÇÃO EM PORTUGAL

QUADRO CRONOLÓGICO DE SÍNTESE

PERÍODO	CONTEXTO SOCIOECONÓMICO	POLÍTICAS/PROGRAMAS	PRINCIPAIS TENDÊNCIAS
1974-1980 Dos governos provisórios ao V Governo Constitucional	Transição para a democracia Choque petrolífero de 1973 Primeira intervenção do FMI (1977) Pobreza extensa e estrutural Desemprego alto Inflação elevada Escudo desvalorizado Conflitualidade política e social Racionamento de bens Crescimento do PIB Novo choque petrolífero em 1979, com efeitos no ciclo seguinte	Nova Constituição Responsabilização clara do Estado nos domínios do emprego e da proteção Nova política social RMNG (salário mínimo) Transição de um sistema de previdência parcelar e corporativo para um modelo de proteção social universal e unificado (com exceções, algumas das quais persistem) Regime jurídico de proteção no desemprego, abono de família, pensão social Subsídios de Natal e férias Criação do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) Serviço Nacional de Saúde (SNS) Universalização do ensino Reconhecimento do estatuto e papel das Instituições Particulares de Solidariedade Social Contratos a prazo	Democracia e avanços Direitos sociais e laborais Convergência das políticas de emprego e proteção Progresso social Subida dos salários reais Alargamento do campo de aplicação pessoal (n.º de abrangidos) e material (eventualidades cobertas) das políticas Proteção dos trabalhadores e famílias em caso de incapacidade para o trabalho (doença, invalidez), desemprego ou morte, compensação de encargos familiares, proteção em caso de falta de meios de subsistência

<p>1980-1985 Do VI ao IX Governo Constitucional</p> <p>Governos da Aliança Democrática e do Bloco Central</p>	<p>Continuação da transição para a democracia Agravamento da situação económica e social Desequilíbrio económico Desvalorização do escudo Perda do poder de compra dos salários e pensões Dívida externa crescente Mercados financeiros internacionais reticentes Segunda intervenção do FMI (1983) Cortes no investimento público Impostos extraordinários Congelamento de aumentos salariais dos funcionários públicos Subida das taxas de juro Aumento dos preços de bens essenciais Desemprego elevado Crise generalizada Aumento de situações de pobreza e fome Aumento dos conflitos laborais (greves)</p>	<p>Programa de Gestão Conjuntural de Emergência, envolvendo um novo acordo com o FMI Primeira Lei de Bases da Segurança Social (1984) O sistema passa a ser financiado pelas contribuições de empregados e empregadores, com o Estado a assumir as transferências para o regime não contributivo. Programa Ocupacional para Desempregados (POC) Introdução de incentivos à contratação de jovens, desempregados de longa duração e portadores de deficiência Isenção ou redução de contribuições para a Segurança Social Instituição do regime das atividades agrícolas</p>	<p>Travagem face ao período anterior, com alguns solavancos e recuos nos direitos laborais e sociais Intermitências na articulação entre políticas de emprego e proteção Primeiros passos das políticas ativas de emprego Caminho aberto para a Concertação Social Quadro base da contratação coletiva Algumas melhorias nos instrumentos de cobertura de proteção social Proteção social no desemprego alargada</p>
---	--	---	--

<p>1985-1995 Do X ao XII Governo Constitucional Governos do PSD</p>	<p>Conjuntura económica internacional favorável Adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE) Primeira fase da integração europeia Acesso a fundos europeus (FSE, FEDER, FEOGA, etc.) Termina com uma recessão económica, acrescida de novos fatores de pobreza, exclusão e desigualdades, decorrentes das políticas adotadas Visibilidade do problema estrutural da pobreza, incluindo entre trabalhadores</p>	<p>Programa de Ajuda Alimentar a Carenciados Programas de luta contra a pobreza Apoio às iniciativas locais de emprego e bonificação de contribuições para a Segurança Social pelas empresas Estímulo e apoio ao autoemprego, à mobilidade da mão-de-obra, à contratação de desempregados de longa duração, à integração de deficientes na vida ativa Regulamentação do emprego a tempo parcial Formação profissional financiada pelo Estado, realizada especialmente em meio empresarial Flexibilização da legislação laboral, revisão da contratação coletiva, do regime de férias, feriados e faltas, flexibilização dos horários e da cessação do contrato individual de trabalho</p>	<p>Europeização das políticas Atração pela ideologia de mercado na base da ideia de que o interesse privado é capaz de resolver melhor os problemas e que, portanto, deve ser ele o destinatário privilegiado dos instrumentos e apoios públicos Redefinição do papel do Estado, através da desregulamentação e privatização dos setores públicos Descomprometimento do Estado face às suas funções sociais Estruturas públicas esvaziadas de capacidades instaladas na produção de respostas com qualidade. Deslocação de apoios para o espaço do mercado e setor social (IPSS)</p>
--	---	---	---

<p>1995-2002 XIII e XIV Governos Constitucionais Governos do PS</p>	<p>Novos impulsos europeístas nas políticas Agenda Comum Europeia para o Emprego Conselho Europeu do Luxemburgo (1997) Estratégia Europeia para o Emprego Método aberto de coordenação Cimeira de Lisboa Estratégia de Lisboa Estratégias europeia de emprego e inclusão Transformar a UE na economia do conhecimento mais competitiva e dinâmica do mundo, antes de 2010, com melhoria quantitativa e qualitativa do emprego e uma maior coesão social Triângulo crescimento, emprego e inclusão social Início do programa de iniciativa comunitária Equal</p>	<p>Novas medidas e programas assentes no princípio da <i>ativação</i>, conceito até então pouco conhecido em Portugal Políticas de emprego focadas em segmentos específicos de destinatários Rendimento mínimo garantido (RMG) Mercado Social de Emprego (MSE) Programa Rede Social Reformulação do regime jurídico de proteção no desemprego para incorporar e promover medidas ativas Redes regionais para o emprego Pactos territoriais para o emprego Unidades de inserção na vida ativa (Univas) Novas abordagens do IEFP: programas Inerjovem e Reage Múltiplos programas específicos (Inserção-Emprego, Horizontes 2000, Escolhas, etc.) Lei de Bases da Segurança Social (2000)</p>	<p>Travagem nas lógicas de liberalização anteriores reaproximando das políticas de emprego e de proteção Incorporação da influência dominante da política europeia em matéria de emprego e proteção <i>Ativação, empregabilidade e adaptabilidade</i> passaram a integrar o discurso político e normativo nas políticas sociais e de emprego, crítico em relação aos instrumentos tradicionais de apoio ao rendimento (políticas passivas) Abordagens holísticas (inserção no mercado de trabalho, reabilitação psicossocial, educação, saúde ou habitação) Parcerias e maior coordenação entre os serviços Cooperação horizontal territorializada, envolvendo atores locais Individualização das intervenções (acompanhamentos mais personalizados)</p>
--	---	---	--

<p>2002-2005 XV e XVI Governos Constitucionais Governos da coligação PSD/CDS</p>	<p>Fim do ciclo económico favorável Crise financeira e económica Quadros Comunitários de Apoio (QCA) Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) Revisão da Estratégia de Lisboa</p>	<p>Lei de Bases da Segurança Social (2002) Limites contributivos (plafonamento), para possibilitar contribuições para regimes privados de pensões Reforço dos elementos de condicionalidade no acesso e ligação ao sistema de proteção aos desempregados Novo regime jurídico do desemprego Princípios de ativação mais compulsivos, envolvendo uma ainda maior responsabilização dos beneficiários e famílias (<i>workfare</i>). Alterações restritivas no subsídio de doença e abono de família Programa de Emprego e Proteção Social (PEPS) Código do Trabalho Rendimento social de inserção (RSI), substituindo o RMG Planos Nacionais de Emprego (PNE) Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI)</p>	<p>Foco “cego” na redução a todo o custo do défice público (na sequência do processo por défice excessivo instaurado pela UE) Desarticulação entre políticas de emprego e proteção Impulsos europeístas aprofundados Afirmação das políticas ativas/<i>workfare</i> Retrocesso nas áreas do trabalho, emprego e segurança social</p>
---	---	---	--

<p>2005-2011 XVII e XVIII Governos Constitucionais Governos do PS</p>	<p>Crise do sistema financeiro internacional desregulado (rutura dos empréstimos bancários – <i>subprime</i> nos EUA) Grande Recessão Crise da dívida soberana Encerramento de empresas Crescimento do desemprego</p>	<p>Planos Nacionais de Emprego (PNE) Planos Nacionais de Ação para a Inclusão (PNAI) Plano Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego 2005-2008 (PNACE) Iniciativa Novas Oportunidades Programa Vida Emprego Lei de Bases da Segurança Social (2007) Contratos locais de desenvolvimento social Programa Investimento e Iniciativa Emprego Complemento solidário para idosos (CSI) Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI) Programa de Alargamento da Rede de Equipamentos Sociais (PARES) Programa Prohabita Programa Conforto Habitacional para Pessoas Idosas (PCHI) Alteração do regime jurídico de proteção na eventualidade do desemprego Centralidade da ativação Revisão do Código do Trabalho Reforço de condicionalidades para aceder a prestações sociais Congelamento do valor do IAS (2009)</p>	<p>1º momento Tentativa de reconciliar políticas de emprego e proteção Políticas expansionistas, contracíclicas</p> <p>2º momento Inversão da linha política: retração e cortes Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC I) Introdução da austeridade Redução da despesa pública Memorando de Entendimento</p>
--	---	---	---

<p>2011-2015 XIX e XX Governos Constitucionais Governos da coligação PSD/CDS</p>	<p>Intervenção da <i>Troika</i> de instituições credoras (Comissão Europeia/Banco Central Europeu/FMI) Política de austeridade/cortes Crise financeira tornada económica e social Crescimento exponencial do desemprego para níveis históricos Trabalho como fator de ajustamento Desvalorização interna Alguma conflitualidade social</p>	<p>Apresentações quinzenais dos desempregados Corte de 10% no subsídio de desemprego ao fim dos primeiros seis meses Flexibilização dos critérios para despedimento Cortes em salários e pensões Contribuição extraordinária de solidariedade (CES) Aumento da duração do trabalho na função pública Redução do número de feriados Sobretaxa fiscal (3,5% em sede de IRS) e aumento de outros impostos e taxas Cortes generalizados nas prestações sociais (exemplo: subsídio por doença) Limitações no acesso ao RSI Corte nas despesas operacionais de serviços públicos (exemplo: IEFP) Congelamento do salário mínimo (entre 2011 e 2014) Aumento dos transportes públicos Nova lei das rendas</p>	<p>Diminuição do investimento e da riqueza Retrocesso social Aplicação “cega” das medidas do Memorando de Entendimento Imposição de uma agenda (ir além da <i>Troika</i>) Crise nas políticas Secundarização e definhamento das políticas passivas de proteção no desemprego Reforço das políticas ativas, pouco ou nada centradas nos utilizadores, e iludindo a realidade do desemprego Falências e desemprego massivo Crescimento das desigualdades e da pobreza Quebra nos rendimentos das famílias, (muitas delas perderam a habitação própria) Forte carga fiscal Crise nas políticas Secundarização e definhamento das políticas passivas de proteção no desemprego Reforço das políticas ativas, pouco ou nada centradas nos utilizadores, e iludindo a realidade do desemprego Paralisia de vários serviços públicos (por falta de recursos humanos e financeiros), limitados na sua capacidade de produzir respostas de qualidade Regresso de lógicas assistencialistas</p>
---	--	---	--

<p>2015-2019 XXI Governo Constitucional Governo minoritário do PS, com apoio parlamentar dos partidos à sua esquerda (“Geringonça”)</p>	<p>Melhorias na conjuntura internacional Recuperação da confiança e da procura interna Crescimento económico Contas públicas equilibradas Aumento do emprego (ainda que muito dele precário) Redução significativa do desemprego</p>	<p>Programa Qualifica (repondo, de certo modo, a Iniciativa Novas Oportunidades) Descongelamento do valor do IAS (congelado desde 2009) Reposição de políticas e rendimentos Fim das apresentações quinzenais dos desempregados, substituídas por sessões de acompanhamento personalizado Fim do corte de 10% no subsídio de desemprego ao fim dos primeiros seis meses Descongelamento e subidas do salário mínimo nacional Redução substancial dos custos com transportes públicos (passes sociais) Manuais escolares gratuitos Aumentos nas pensões e abonos de família Aumento dos valores de referência do RSI e CSI Redução do desemprego e da pobreza</p>	<p>Procura de alternativas, mitigações e reposições Mitigação dos efeitos da crise Reposição de políticas e rendimentos Recuperação económica e social inacabada</p>
<p>2019 - 2022 XXII Governo Constitucional Governo minoritário do PS</p>	<p>Crise pandémica internacional Impactos da pandemia causada pelo vírus COVID-19 Grave emergência de saúde pública Grande confinamento Impactos na economia e no emprego Consequências sociais</p>	<p>Programa Nacional de Reformas (PNR) Programa de Estabilidade (PE) Programa de Estabilização Económica e Social (PEES) Respostas no plano sanitário Medidas de apoio à economia, manutenção dos postos de trabalho e proteção social <i>Layoff</i> simplificado Moratória nos créditos das famílias e empresas Prorrogação extraordinária de prestações sociais, incluindo subsídios de desemprego Majoração das bolsas mensais dos contratos Emprego-Inserção Apoio a formandos e formadores Apoio financeiro excepcional aos trabalhadores independentes Apoio a sócios-gerentes Apoio à desproteção social (2020) Apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores (2021) Plano de Recuperação e Resiliência</p>	<p>Nova crise e mitigação de efeitos Políticas reativas Medidas de emergência no plano da saúde Medidas de emergência nos planos económico e social</p>



JORGE CALEIRAS é investigador integrado do CIES-Iscte e quadro superior do Instituto da Segurança Social, onde exerce a sua atividade profissional. Doutorado em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, tem desenvolvido investigação e publicado nas áreas do mercado de trabalho, das políticas de emprego e de proteção social. Entre as publicações mais recentes destacam-se, em coautoria, *O trabalho aqui e agora. Crises, percursos e vulnerabilidades* (Tinta-da-China), *Desemprego em 2020. Impactos da pandemia, mapeamentos e reflexões* (Observatório das Desigualdades) ou *O regresso do desemprego massivo?* (CoLABOR). Participou em diversos projetos de investigação, entre eles o EmployALL, e foi prémio António Dornelas/2017 pelo livro *Para Lá dos Números – As Consequências Pessoais do Desemprego* (Almedina).



RENATO MIGUEL DO CARMO é professor associado do Departamento de Sociologia do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e investigador no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte). É diretor do Observatório das Desigualdades e coordenador científico do CoLABOR. Publicou, enquanto autor ou organizador, cerca de trinta livros, escreve regularmente artigos em revistas nacionais e internacionais e já recebeu vários prémios científicos. Os seus projetos e investigações versam as temáticas das desigualdades sociais e territoriais, precariedade laboral, desemprego, Estado social, políticas públicas, mobilidades espaciais e capital social.

O CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social é uma instituição de investigação científica reconhecida pela Fundação para a Ciência e Tecnologia, que conta com uma equipa multidisciplinar de investigadores altamente qualificados.

O CoLABOR tem quatro objetivos centrais: apoiar a conceção e reformulação de políticas nas suas áreas temáticas; capacitar as instituições, incluindo a administração pública, as empresas e as instituições do terceiro setor; qualificar o emprego, mediante a formação de quadros e a criação de emprego científico; contribuir para debate público nas áreas do trabalho e da proteção social, através de formas de divulgação eficazes e inovadoras dos resultados da investigação que leva a cabo.

O CoLABOR concretiza estes objetivos através de uma agenda ambiciosa de aprofundamento do conhecimento científico em torno de três eixos temáticos centrais: o trabalho e emprego; a proteção social e os equipamentos e respostas sociais. Nesta agenda, destacam-se as seguintes prioridades: o estudo dos impactos das novas tecnologias sobre o trabalho e a proteção social; a reflexão sobre a adequação e sustentabilidade de diferentes modelos de proteção social; e a avaliação de equipamentos e respostas sociais.

Transversalmente a estas áreas temáticas, o CoLABOR desenvolve e mantém a DataLABOR, uma plataforma digital de sistematização, análise crítica, visualização de informação estatística e jurídica de âmbito internacional, nacional, regional e local nas áreas do trabalho, emprego e proteção social.

Para desenvolver a sua atividade, o CoLABOR conta com o apoio dos seus associados, onde se contam diversas instituições universitárias e de investigação, instituições do terceiro setor e empresas.

Este estudo insere-se nas atividades do projeto de investigação “*EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades*” (referência PTDC/SOC-SOC/30543/2017), financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia através de fundos nacionais.

