



Observatório das Desigualdades e-Working Paper N.º. 1/2019

doi: 10.15847/CIESODWP012019

**Entre o retrocesso e a mitigação: caminhos e descaminhos das políticas
de emprego em Portugal na última década**

Jorge Caleiras

Observatório das Desigualdades e-Working Papers (ISSN 2183-4199)
Av. das Forças Armadas, Edifício ISCTE, 1649-026 LISBOA, PORTUGAL

<http://observatorio-das-desigualdades.com/>

Jorge Caleiras, sociólogo, investigador do CIES-IUL.

Working paper financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT/MEC), através de fundos nacionais no âmbito do projeto EmployALL (PTDC/SOC-SOC/30543/2017)

Título: Entre o retrocesso e a mitigação: caminhos e descaminhos das políticas de emprego em Portugal na última década

Resumo: Este artigo é uma versão exploratória de uma investigação em curso no âmbito do projeto EmployALL. Numa perspetiva crítica, nele discutem-se as principais linhas de orientação das políticas de emprego em Portugal na última década. De um ponto de vista metodológico, distinguem-se duas fases. Uma primeira (a fase da austeridade pura e dura), grosso modo, até 2015, marcada pelos fortes impactos da crise financeira (tornada depois económica e social) e pela aplicação do programa de ajustamento estrutural acordado com a troica. Sucede-lhe uma segunda (a fase pós-crise ou pós-troica), em curso, distinta da primeira, marcada pela procura de caminhos alternativos e caracterizada pela reposição de políticas e de rendimentos, na tentativa de mitigar o lastro negativo deixado pela crise e pela agenda austeritária inicialmente adotada para a combater. Recorrendo a fontes estatísticas oficiais e aos normativos que regulam as políticas de emprego, ativas e passivas, analisam-se sucessivamente essas duas fases. Os resultados, ainda provisórios, apontam num duplo sentido. Na primeira fase assistiu-se a uma crise inédita no mercado de trabalho, com o desemprego a atingir níveis históricos, à extensão da precariedade e do mau emprego, 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 sua diversidade e, sem provisão de recursos para as acompanhar, franquearam-se as portas a entidades privadas para suprir lacunas criadas. Sempre na perspetiva 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. Perante o efeito negativo em termos de acesso e cobertura, acompanhado pelo definhamento e desqualificação das respostas públicas, houve necessidade de agir sobre as políticas, o que viria a acontecer na fase seguinte. E os resultados apareceram: melhoria económica e social, indicadores a revelarem uma forte redução do desemprego e uma significativa recuperação do emprego, ainda que a qualidade deste seja discutível. Conclui-se com a necessidade de continuar a agir sobre as políticas no sentido de melhorar trajetórias e prevenir futuros retrocessos.

Palavras-chave: (Des)emprego; Políticas de emprego; Políticas ativas

Title: Between setbacks and mitigation: paths and embezzlements of employment policies in Portugal in the last decade

Abstract: This article is an exploratory version of an ongoing research under the EmployALL project. In a critical perspective, the main guidelines of employment policies in Portugal during the last decade are discussed. From a methodological standpoint, two phases are distinguished. The first phase (pure and hard austerity), roughly up to 2015, affected by the strong impacts of the financial crisis (which also became economic and social) and the implementation of the structural adjustment programme agreed with troika. The second phase (the post-crisis or post-troika phase), in progress, is distinct from the first one, being marked by the search for alternative pathways and characterized by the replacement of policies and income, in an attempt to mitigate the negative ballast left by the crisis and the austere agenda initially adopted to fight against it. These two phases will be successively analyzed recurring to official statistical sources and regulations governing employment policies, active and passive. The results, still provisional, point in a double sense. In the first phase there was an unprecedented crisis in the labour market, with unemployment reaching historical levels, the extent of precariousness and bad employment, the widespread degradation of labour/professional conditions, that is, the significant breakdowns in workers' incomes. In turn, the policies were strongly unstable becoming a true labyrinth, with a low degree of efficacy and coverage/protection, being often the object of instrumentalization/abuse in its implementation. In addition, they were reduced in their diversity and, without the provision of resources to accompany them, the doors were fringed to private entities to supply created gaps. Always in the biased perspective – which has gained power in those years – that the market itself would be able to better solve the consequent problems and that, therefore, it should be the privileged recipient of public support. Dealing with the negative impact, in terms of access and coverage, accompanied by the definition and disqualification of public responses, there was the need for action on the policies, which would happen in the next phase. And the results appeared: economic and social improvement, indicators revealing a strong reduction in unemployment and a significant recovery of employment, even if its quality is questionable. This study concludes that there is the need to continue to act on policies in order to improve trajectories and prevent future setbacks.

Keywords: (Un)employment; Employment Policies; Active Policies

Como citar este artigo

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*, N.º 1/2019: 32; ISCTE-IUL, CIES-IUL, ISSN 2183-4199, doi: 10.15847/CIESODWP012019. Disponível em <http://observatorio-das-desigualdades.com/working-papers-od/>

Entre o retrocesso e a mitigação: caminhos e descaminhos das políticas de emprego em Portugal na última década

Introdução: o sentido de uma análise

Entendidas em sentido amplo, as políticas de emprego¹ são 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 políticas ativas de emprego (PAE)² constituem 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 muito escassa de emprego, elas deixaram de funcionar adequadamente.

Ao mesmo tempo, foram 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 —

¹ As políticas de emprego são correntemente agrupadas pela OCDE e pelo Eurostat em três conjuntos: Serviços de Emprego, Medidas Passivas e Políticas Ativas de Emprego (PAE). 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 medidas 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. E as PAE, que são as políticas de emprego que operam diretamente no mercado de trabalho. Destinam-se a pessoas com problemas de emprego e subdividem-se em seis categorias, a saber: formação; rotação e partilha de emprego; incentivos ao emprego; emprego protegido e reabilitação; criação direta de emprego; e incentivos à criação de empresas.

² Políticas Ativas de Emprego é a designação mais utilizada em Portugal, embora internacionalmente, e em particular à escala da União Europeia, seja utilizada, em sentido convergente, a designação “Políticas Ativas do Mercado de Trabalho”.

sejam eles de que natureza forem e tenham a qualidade que tiverem —, quer aumentando a empregabilidade dos desempregados, quer ainda atribuindo-lhes uma ocupação útil ou considerada 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 de 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's), 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.

Na origem, as PAE serviram sobretudo 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), eles desincentivariam a procura de emprego, não permitindo que o trabalho funcionasse como qualquer outra mercadoria, com preços estabelecidos pelo mercado, nem deixando que o mercado de trabalho se compusesse por si mesmo (Esping-Andersen, 1990). Assim, generalizou-se, 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, ela está relacionada com as políticas de *workfare*, surgidas nos anos 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 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 na França nos anos de 1970, orientadas para a inserção profissional e social de beneficiários de prestações sociais. Neste sentido, os desempregados são vítimas de um mercado de trabalho auto-regulado, cada vez mais seletivo, precário, e “desincrustado” do sistema social e das suas instituições sociais e políticas (Moller, 1995; Laville, 2000; Gallie, 2004; Polanyi, 2012).

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, 2003; Pedroso, 2010).

Embora a OCDE tenha sido a primeira instituição internacional a defender uma agenda de ativação³, os instrumentos de influência e implementação foram mais eficazes no caso da União Europeia (UE), através da Estratégia Europeia de Emprego (EEE) (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 a promover, através da aplicação do seu Plano Nacional de Emprego, medidas de ativação que envolvessem pelo menos 20% do total dos desempregados (Bosco e Chassard, 1999; Hespanha e 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 em 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 contribuir com uma atividade socialmente útil.

³ É incontornável a influência do relatório “*The OECD Jobs Study*”, publicado em 1994, especialmente os eixos 7 (expansão das políticas ativas), 8 (apoio à formação e requalificação de trabalhadores) e 9 (reforma dos sistema de proteção aos desempregados) (Teles, 2017).

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.

O texto exploratório que se segue enquadra-se numa investigação em curso no âmbito do projeto EmployALL e está estruturado da seguinte forma: no ponto 1, em resultado da crise e das terapias políticas seguidas para a combater, é traçado um breve cenário do aumento brutal do desemprego em Portugal e das respostas mobilizadas para o combater. O sentido das mudanças induzidas nas PAE pela influência do ciclo político e do memorando de entendimento acordado com a troica é analisado no ponto 2. Por fim, no ponto 3 é feito um balanço crítico das políticas de emprego (ativas e passivas) na última década em Portugal. Conclui-se com a necessidade de continuar a agir sobre as políticas, no sentido de melhorar trajetórias e de prevenir futuros retrocessos.

1. Uma crise inédita no mercado de trabalho: impactos intensos, respostas labirínticas

Nos países do Sul da Europa, nomeadamente em Portugal, a generalização das PAE foi mais tardia, ainda assim 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 grande recessão de 1929. Em Portugal, essa crise, bem como a estratégia adotada para a combater, conduziram 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 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 *et al.*, 2017; Cantante, 2018).

A taxa de desemprego subiu de forma galopante, numa curva vertiginosamente ascendente que chegou a ultrapassar os 17%, durante o ano de 2013. Este aumento foi tanto mais extraordinário quanto sabemos que no início dos anos 2000 essa taxa situava-

se em valores relativamente baixos, na casa dos quatro pontos percentuais. Em pouco mais de uma década o desemprego multiplicou por quatro⁴!

O quadro mudou profundamente, quer em termos quantitativos, quer em termos qualitativos. Os números são conhecidos, abrangendo novos públicos desempregados, que somaram a públicos “difíceis” vindos de trás. 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, mais de 1/3 dos jovens, muitos deles com formação superior, encontrava-se na condição de desempregado. Por outro lado, nesse mesmo ano, mais de metade dos desempregados estava nessa condição há mais de um ano. Uns e outros, com o passar do tempo e sem conseguirem (re)entrar no mercado de trabalho, deixaram de ser oficialmente contabilizados como desempregados, sendo remetidos para terrenos estatísticos pantanosos (Caleiras e Caldas, 2017).

Mas não se degradou apenas a realidade do (des)emprego. 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 e Costa, 2015; Hespanha e Caleiras, 2017 a e b).

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 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

⁴ Desde 2008, um em cada sete empregos desapareceu, de acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT).

apresentação ao público⁵. Na informação estatística, apesar de existir um sistema classificatório europeu (Eurostat, 2013)⁶, 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 em ações específicas (IEFP, Relatórios de Execução Física e Financeira)⁷.

No entanto, estas categorias não se mantêm fixas ao longo do tempo, nem são mutuamente exclusivas. Ao comparar a sua utilização entre 2008 e 2018 (ver Tabela abaixo), 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

⁵ 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>).

⁶ 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). Numa perspetiva algo diferente, a OCDE classifica as políticas de emprego 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 de postos de trabalho; 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; 8. Reforma antecipada.

⁷ Podemos organizar o “labirinto” da oferta de intervenções específicas em torno de onze eixos, a saber: Desemprego Jovem; Precariedade; Desemprego de longa duração; Desemprego entre os trabalhadores mais velhos; Desemprego qualificado; Qualificação de ativos; Empreendedorismo e auto-emprego; Públicos “difíceis”; Reabilitação; Mobilidade geográfica; e Igualdade de género.

profissional” (2015 e 2018) mal se distinguem de outras classificadas dentro da categoria “formação profissional”.

Categorias e subcategorias das PAE (2008–2018)

	2008	2015	2018
	“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”
“Emprego”	“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: IEF, 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, destinam-se 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 e Varejão, 2012; Hespanha e Caleiras, 2017 a e b).

Se há domínio das políticas públicas em que as medidas e programas variam constantemente, o domínio 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 operações 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, como sejam suprir défices de qualificação, proporcionar experiência em posto de trabalho a jovens, proporcionar oportunidades diferenciadas a trabalhadores portadores de deficiência, quebrar o isolamento que 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, através de atividades ocupacionais, a oferta de serviços que o mercado não garante nem satisfaz, 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, os Apoios à Contratação ou a Formação, bem como os orçamentos envolvidos, então não restam dúvidas de que estamos em presença de ações cuja importância é incontestável.

2. Ciclo político, memorando de entendimento e sentido geral das mudanças

Os ciclos políticos e as ideologias dos governos têm impactos nas políticas públicas. Mas estas são também influenciadas pelas políticas da UE e ainda, no caso concreto do período em análise, pelo memorando de entendimento, acordado com a troica. Importa, por isso, revisitar, ainda que sumariamente, as propostas governativas, bem como o memorando.

No que diz respeito 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 laborais⁸, 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 empresas⁹; por outro, favorecer a escolha da oferta privada de serviços¹⁰ (Hespanha e Caleiras, 2017a).

As medidas que integram o memorando de entendimento entre o governo e a troica replicam as linhas de orientação seguidas pelas instituições europeias: flexibilização das relações laborais, desregulamentação e ativação dos desempregados, ao mesmo tempo

⁸ Quanto à duração do trabalho, cessação dos contratos, trabalho temporário, etc.

⁹ 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.

¹⁰ Por exemplo, através de cheques-formação ou da atribuição da gestão dos Centros Protocolares a agentes económicos e parceiros sociais. O Decreto-Lei nº 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.

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 e Caleiras, 2017a)¹¹.

Um aspeto crítico da redução da despesa do IIEFP foi o das despesas com pessoal. Entre 2008 e 2013, o número de pessoas ao serviço sofreu uma redução de 16,2% (de 3803 em 2008 para 3186 em 2013) e a despesa com pessoal caiu 14% (de 109,2 milhões de euros para 94 milhões de euros) (Hespanha e Caleiras, 2017 a e b).

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.

Antes de um balanço crítico, importa compreender o sentido geral das mudanças nas políticas de emprego no contexto da crise e do memorando.

Cobertura

No período compreendido entre 2008 e 2018 o número de pessoas abrangidas pelas políticas ativas em geral aumentou, embora existam oscilações e esse crescimento tenha sido concentrado nas medidas de formação, nos incentivos ao emprego (sobretudo nos estágios) e na criação direta de emprego.

¹¹ As principais linhas de orientação constam do memorando: *Flexibilização*: “facilitar a transição dos trabalhadores entre várias atividades, empresas e sectores”; “acomodar melhor as diferenças de padrões de trabalho nos diferentes sectores 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 sectores e empresas”; “evolução dos salários consistente com os objetivos da promoção da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas”; “ajustamentos salariais de acordo com a produtividade ao nível 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”; “número eficiente de recursos para ativação das políticas para fortalecer os esforços de procura de emprego por parte dos desempregados e outras Políticas Ativas” Hespanha e Caleiras, 2017a: 10).

No final de 2008, o conjunto destas medidas abrangia perto de 346 mil pessoas (345 963 pessoas). No final de 2015, o número de pessoas abrangidas mais do que duplicou, passando para quase 736 mil pessoas abrangidas (735 547). Desde então esse número tem vindo a diminuir. No final de 2018 o número de pessoas envolvidas desceu para 490 511.

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 de *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 insignificantes e residuais.

Se desagregarmos as variações em termos do número de pessoas abrangidas pelas medidas e dos 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 (Cf. Hespanha e Caleiras, 2017 a e b).

Igualmente importante é a questão da *empregabilidade*, ou seja, a capacidade de as medidas e programas aumentarem a probabilidade de os desempregados encontrarem emprego. Um estudo recente (Livro verde sobre as relações laborais) permitiu conhecer a *empregabilidade bruta, geral ou direta*¹² de um conjunto de medidas nos anos da crise.

¹² 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.

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, sobretudo entre 2012 e 2015.

No final de 2008, o conjunto destas medidas envolvia custos na ordem dos 448 milhões de euros (447 608 421 de euros). No final de 2015 os custos subiram para perto dos 762 milhões de euros (761 426 450 de 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 de euros), valor um pouco acima daquele registado antes da crise.

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 acima. Mas o objetivo da redução de custos 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 de uma recuperação nos anos de 2012 e 2013. A partir de 2014 regista-se uma nova quebra, muito em resultado da diminuição do desemprego.

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 troica 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.

Num movimento 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 privado (lucrativo e não lucrativo).

Outsourcing e privatização

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.

O programa de relançamento dos Centros de Emprego de 2012 previu uma colaboração regular entre os Centros de Emprego, as empresas de trabalho temporário e as agências privadas de colocação de desempregados, nomeadamente tendo como objeto informações sobre ofertas de emprego (Madelino e Matos, 2015: 125).

São particularmente expressivas desta orientação a criação de Gabinetes de Inserção Profissional (GIP's) 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, que conta com 447 entidades¹³.

Por outro lado, 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 nº 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.

Hoje fala-se de *governança partilhada* 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. Nas formas mais radicais, associadas a modelos de governança neoliberal, a governança 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 certo que a tendência para substituir a produção direta de serviços públicos por prestação indireta através de prestadores privados (não lucrativos ou mesmo lucrativos)

¹³ Distribuídas do seguinte modo: Região Norte — 200; Região Centro — 69; Região de Lisboa e Vale do Tejo — 117; Região do Alentejo — 39; e Região do Algarve — 22.

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.

No domínio mais específico das políticas de criação do próprio emprego para a população desempregada, 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 neste domínio — 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 e Caleiras, 2017a).

Em síntese, 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.

3. Um balanço crítico: usos precários, abusos extensos, instrumentalizações proveitosas

Importa agora sistematizar um conjunto de problemas detetados na aplicação das PAE no período em análise.

Desfasamento entre o instituído e a prática

A experiência mostra que, apesar dos discursos sedutores dos normativos, 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 2012¹⁴. 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 “policimento” 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 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.

Desqualificação das respostas

Um outro problema é a qualidade efetiva das ações desenvolvidas no terreno e ao 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 sangrados de 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 grupais ou em meros expedientes

¹⁴ Aprovado em Conselho de Ministros, no dia 23 de Fevereiro.

burocráticos, destinados apenas ao cumprimento de diligências formais impostas pelos normativos.

Ausência de processo negocial com os utilizadores

Por outro lado, a escassez ou a falta de recursos humanos disponíveis conduziu também ao “esquecimento”, 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 pré-definidos, 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 sector 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 transformarem numa espécie de agenciadores de mão-de-obra barata para empresas de trabalho temporário e outras agências privadas de colocação.

Camuflagem dos números

De um ponto de vista estatístico, a participação de largas dezenas de milhares de desempregados em medidas e programas de emprego e formação contribuiu para reduzir “artificialmente” os níveis de desemprego e também, por essa via, para, de certo modo, desconstruir a própria 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. Usando dados do próprio IIEFP, eis um exemplo para ilustrar a amplitude do problema. 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 desempregados em “empregados” ou recategorizam desempregados, que deixam de ser considerados como tal e são, consequentemente, subtraídos às estatísticas oficiais.

Mercado de trabalho secundário e incentivos ao mau emprego

Por outro lado, verificou-se uma certa tendência para a partir de algumas medidas e programas expandir-se uma espécie de *mercado de trabalho secundário*, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e inapropriadas à inserção profissional, onde os utilizadores não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Neste sentido, o objetivo da empregabilidade teve pouco potencial inclusivo, como, aliás, a Provedoria de Justiça reconheceu por diversas vezes, a propósito, por exemplo, dos Contratos Emprego-Inserção.

Diretamente relacionado com esta questão está o problema do mau emprego. Pode perguntar-se que tipo de emprego foi criado através da concessão de incentivos? Pela sua natureza, os incentivos à aceitação de ofertas de emprego pelos desempregados apresentam à partida, caso não existirem mecanismos de controlo, elevados riscos de se transformarem em formas de subsidiação às entidades empregadoras, bem como de se constituírem como incentivos à oferta de salários 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%, tendo sido apoiados até Agosto desse ano apenas 4

700 desempregados. 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 constituiu, em si mesmo, uma alteração positiva. Porém, a avaliação dos primeiros seis meses da medida 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 tinha a duração mínima prevista pela Portaria que a regula, ou seja, seis meses. Por outro lado, o nível salarial dos contratos de trabalho também era baixo. Mais de 71% dos postos de trabalho criados com esta medida tinham uma remuneração inferior a 600 €, sendo que 31% eram remunerados pelo salário mínimo nacional. Mesmo junto dos utilizadores que detinham habilitações de nível superior, a percentagem que auferia um salário inferior a 600 € foi significativa (31,3%). Esta percentagem passa para 77,6% no caso dos utilizadores com o 12º 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, era necessário expandi-la. 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, o conseqüente encerramento dos Centros Novas Oportunidades (CNOs) 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 CNOs permaneceram abertos, sendo consecutivamente adiado o fecho definitivo destas estruturas. Tal instabilidade gerou um impacto negativo sobre a qualidade do serviço prestado aos utilizadores que se encontravam ainda inscritos nos CNOs e

impossibilitaram qualquer tipo de planeamento a médio prazo. Por exemplo, os utilizadores com processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências ativos nos CNOs permaneceram sem informação sobre o que lhes aconteceria. Contudo, teria sido importante garantir que a formação de adultos, a par do reconhecimento e certificação das competências adquiridas ao longo da vida por aqueles em situação de maior vulnerabilidade social, continuasse a ser uma prioridade. Após 2015, com o Programa Qualifica, as linhas da Iniciativa Novas Oportunidades foram de certo modo retomadas.

Abusos e instrumentalizações I – Serviços públicos e IPSS's

O risco de abusos, 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 trabalho¹⁵.

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 disso, muitas empresas utilizaram de forma abusiva estágios e outros apoios sucessivos (e, por vezes, cumulativos), financiados pelo

¹⁵ 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.

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-se num 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 combatê-lo, já que as empresas, ao recorrerem a eles, acabavam por não contratar trabalhadores assalariados.

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 pode apontar-se 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. Noutra sentença, parece ainda existir uma visão assistencialista por parte dos empregadores e das instituições, que importa abandonar 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 pessoais 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 terminavam 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.

O uso inadequado dos apoios existentes para incentivar a contratação de pessoas com deficiência já antes havia sido apontado. Por exemplo, 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 um grau de compromisso mais elevado 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 estratégia de austeridade teve impacto na subsidiação do desemprego, agravando a condição económica e social dos desempregados. Assistiu-se a uma significativa redução na proteção social dos desempregados. 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) (MTSSSB, 2016).

A desproteção também é facilmente visível se atendermos a outros indicadores do GEP. Por exemplo, a despesa total com o desemprego em dezembro de 2009 cifrava-se em 1 953,9 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 1 760,4 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 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. O aumento da procura da reforma antecipada por parte dos desempregados mais velhos, uma vez terminado o período de concessão da prestação de desemprego, ilustra essa deterioração. 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 e Caleiras, 2017 a e b). Colocados perante uma escolha dilemática, muitos preferiram o mal menor das fortes penalizações nos montantes a receber a permanecerem na cada vez menos protegida e mais mal olhada condição de desempregado.

A propósito dos pedidos da reforma antecipada, e já na fase pós-troica, 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. O investimento nas medidas ativas não deve ser feito à custa do corte nas políticas compensatórias, sacrificando a condição social dos desempregados. As políticas ativas não substituem as políticas passivas e vice-versa. Deverão antes complementar-se.

Conclusão: a necessidade de continuar a agir sobre as políticas

Condicionadas pelo memorando, pelas orientações da UE e pelos próprios programas dos governos, as respostas ficaram aquém dos problemas gerados pela crise sistémica. As políticas ativas não conseguiram solucionar os problemas do mercado de trabalho. Nem poderiam, em 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 grande parte do emprego criado 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.

Reconhecendo este problema, alterações recentes vão no sentido de condicionar os apoios à contratação a prazo, que apenas passarão a ser concedidos em casos excecionais, por exemplo, a grupos muito vulneráveis, como refugiados e ex-presidiários. As alterações vão ainda no sentido de apoiar a conversão de contratos a prazo em contratos permanentes.

Situações de instrumentalização e abuso ocorreram também na esfera pública, mas com outra medida, igualmente 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 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 no espaço público por parte das organizações sindicais e também de intervenções do Provedor de Justiça. Com o Programa de Regularização Extraordinária dos Vínculos Precários na Administração Pública (PREVPAP), ainda em curso e com alguns 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 verdadeiramente delas. E, no limite, até reforçaram, paradoxalmente, 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 (empresas, IPSS's, etc.). Ao mesmo tempo as estruturas públicas foram desnatadas 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's e ONG's ou das autarquias.

Em certo sentido, o Estado demitiu-se ao descomprometer-se 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 vítimas – desempregados, mas também 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 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 poderão ser evitadas 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. Importa reforçar o potencial emancipatório da generalidade das medidas e não o seu lado mais cinzento e regulatório que ainda é sobrevalorizado.

Seria útil desenvolver uma sistematização profunda da vasta panóplia de medidas e programas existentes, no domínio do emprego e também no 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/territorial como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social. É nessa escala que os problemas mais se fazem sentir e, portanto, é aí que devem centrar-se os diagnósticos e as avaliações, quer aos problemas, quer aos impactos das ações para lhes fazer frente. Não apenas para possibilitar a avaliação de situações em curso, mas sobretudo para permitir o ajustamento de medidas a novos públicos.

A este respeito, a experiência dos Observatórios, que ganhou expressão é, sem dúvida, uma experiência muito útil, que seria vantajoso estender a todos os concelhos pela via das Redes Sociais. O conhecimento real e próximo dos problemas e dos impactos das soluções é o primeiro passo para melhorar a eficácia das medidas.

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, capacitando-o para responder à diversidade de situações decorrentes da crise prolongada que deixou marcas profundas. Seria igualmente importante flexibilizar o Rendimento Social de Inserção, habilitando-o a 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 posição de “fronteira”, não deixando 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 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.

Sem questionar a importância das análises e avaliações assentes essencialmente em dados estatísticos, mais ou menos sofisticadas e que permitem descrever grandes agregados, a verdade é que há dimensões da realidade, mais finas e menos quantificáveis, que necessariamente lhes escapam. 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. Para lá dos números, os utilizadores são pessoas, sempre singulares e irredutíveis.

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 sobre a capacidade de conhecer os seus públicos e sobre a autonomia para encontrar respostas adequadas.

Referências bibliográficas

Armingeon, Klaus (2007), *Active labour market policy, international organizations and domestic politics*. *Journal of European Public Policy*, 14(6), 905–932. Doi:<https://doi.org/10.1080/13501760701497923>.

Bonoli, Giuliano (2010), *The political economy of active labor-market policy*. *Politics & Society*, 38(4), 435–457. Doi: <https://doi.org/10.1177/0032329210381235>.

Bosco, Alessandra e Chassard, Yves (1999), *A shift in the paradigm: surveying the European Union discourse on welfare and work*. In O’Conghaile, Wendy (Ed.). *Linking welfare and work*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, p.43-58.

- Caleiras, Jorge; Caldas, J.M. Castro (2017), *Emprego e desemprego. O que mostram e o que escondem as estatísticas*. In Manuel C. da Silva; Pedro Hespanha e José M. C. Caldas (Org.), *Trabalho e Políticas de Emprego. Um Retrocesso Evitável*. Lisboa, Actual, 197-244.
- Caleiras, Jorge (2015), *Para lá dos números – as consequências pessoais do desemprego*. Coimbra, Almedina.
- Caleiras, Jorge (2008), *A articulação das estratégias de emprego e inclusão social: um overview português*. Projecto Bridges for Inclusion. Porto, REAPN - Rede Europeia Anti-Pobreza.
- Cantante, Frederico (2018), *O mercado de trabalho em Portugal e nos países europeus: estatísticas 2018*. Lisboa, Observatório das Desigualdades.
- Carmo, Renato Miguel; Costa, António Firmino (2015), *Desigualdades em questão. Análises e problemáticas*. Lisboa, Editora Mundos Sociais.
- Dias, Mónica; Varejão, José (2012), *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego*. Relatório Final. Porto, Centro de Economia e Finanças da UP.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton, Princeton University Press.
- European Union - Eurostat (2013), *Labour market policy statistics. Methodology 2013*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Ferrera, Maurizio (2000), *O futuro da Europa social: repensar o trabalho e a proteção social na nova economia*. Oeiras, Celta.
- Gallie, Duncan. (2004), *Unemployment, marginalization risks and welfare policy*. In D. Gallie (ed.), *Resisting Marginalization. Unemployment Experience and Social Policy in the European Union*. Oxford, Oxford University Press, 1-33.
- Geldof, Dirk (1999), *New activation policies: promises and risks*. In O'Conghaile, Wendy (Ed.). *Linking welfare and work*. Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 13-26.
- Gough, Ian (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/Portugal.
- Hespanha, Pedro e Caleiras, Jorge (2017a), *O labirinto das políticas de emprego*. Cadernos do Observatório sobre Crises e Alternativas, nº 10, Março de 2017. CES, Lisboa.

- Hespanha, Pedro; Caleiras, Jorge (2017b), *O labirinto das políticas de emprego*. In Manuel C. da Silva; Pedro Hespanha e José M. C. Caldas (Org.), Trabalho e Políticas de Emprego. Um Retrocesso Evitável. Lisboa, Actual, 121-196.
- Hespanha, Pedro (2008), *Políticas Sociais: novas abordagens, novos desafios*. Revista de Ciências Sociais, 39 (1): 5-15.
- Hespanha, Pedro (2007), *The activation trend in the portuguese social policy*. In A. S. Pascual e L. Magnusson (eds.), Reshaping Welfare States and Activation Regimes in Europe, Bruxelas, P.I.E. – Peter Lang s.d.: 207-240.
- Hespanha, Pedro; Matos, Ana R. (2000) *Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego*. Sociologias, Porto Alegre, nº 4, 88-109.
- Krugman, Paul (2009), *The Return of depression economics and the crisis of 2008*. Nova Iorque, W. W. Norton.
- Laville, Jean-Louis (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/Portugal.
- Lima, Maria (2015), *A reconfiguração do regime de emprego e de relações laborais em Portugal na ótica liberal*. Cadernos do Observatório. CRISALT/CES, 5.
- Moller, Iver (1995), *Some empirical and theoretical perspectives on labour market Marginalisation*. In Nils Mortensen (Ed.). Social integration and marginalization. Copenhagen, Samfundslitteratur p.114-146.
- MTSSS (2016a), *Livro verde sobre as relações laborais*. Lisboa, GEP.
- MTSSS (2016b), *Estatísticas da Segurança Social. 100 Anos de Ministério: 1916-2016*. Lisboa, GEP.
- Pedroso, Paulo (2010), *Modelos de activação dos desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais*. Lisboa, MTSS/GEP, Cogitum, nº 37.
- Polanyi, Karl (2012), *A grande transformação: as origens políticas e económicas do nosso tempo*. Lisboa, Edições 70.
- Serrano Pascual, Amparo (2003), *Towards convergence of european activation policies?* In D. Foden e L. Magnusson (eds.), Five years' experience of the Luxembourg employment strategy, Bruxelas: ETUI: 141-162.

Teles, Nuno (2017), *O trabalho como variável de ajustamento: da teoria à prática*. In Manuel C. da Silva; Pedro Hespanha e José M. C. Caldas (Org.), *Trabalho e Políticas de Emprego. Um Retrocesso Evitável*. Lisboa, Actual, 35-78.