

Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (Orgs.)

O Tripé Inadiável

Trabalho, Emprego e Proteção Social em Portugal



O Tripé Inadiável

Trabalho, Emprego e Proteção Social em Portugal

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.

Com o apoio da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT) através do financiamento da Unidade de I&D UIDP/03126/2020.

Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (organizadores)

O TRIPÉ INADIÁVEL

TRABALHO, EMPREGO E PROTEÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL



LISBOA, 2024

© Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (organizadores), 2024

Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo (organizadores)
O Tripé Inadiável. Trabalho, Emprego e Proteção Social em Portugal

Primeira edição: novembro de 2024

ISBN: 978-989-8536-93-8

Depósito legal:

Composição em caracteres Palatino, corpo 10
Conceção gráfica e composição: Lina Cardoso
Capa: Lina Cardoso
Revisão de texto: Manuel Coelho
Impressão: Europress, Ld.^ª

Este livro foi objeto de avaliação científica

Reservados todos os direitos para a língua portuguesa,
de acordo com a legislação em vigor, por Editora Mundos Sociais

Editora Mundos Sociais, CIES-Iscte, Iscte – Instituto Universitário de
Lisboa, Av. das Forças Armadas, 1649-026 Lisboa
Tel.: (+351) 210 464 410
E-mail: editora.cies@iscte-iul.pt
Site: <http://mundossociais.com>

Índice

Índice de figuras e quadros	vii
Breves notas biográficas dos autores	xi
Introdução. Riscos e desafios de um tripé em (re)construção	1
<i>Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo</i>	
Parte I Trabalho e emprego nas sociedades contemporâneas	
Preâmbulo.....	9
1 Contra o neoliberalismo, o trabalho digno	11
<i>Manuel Carvalho da Silva</i>	
2 Nas margens do trabalho reconhecido.Trabalho independente, informalidade e pobreza.....	23
<i>Pedro Hespanha</i>	
3 Os salários em Portugal. Dos efeitos do SMN ao impacto da inflação.....	33
<i>Frederico Cantante e Pedro Estêvão</i>	
4 Negociação coletiva. Um esboço do que foi, o retrato do que é e a perspetiva do que pode ser.....	47
<i>Filipe Lamelas</i>	
5 O nexso habitação-emprego-natalidade em Portugal. As várias crises do novo modelo de crescimento económico	61
<i>Ana Drago</i>	
Parte II Redistribuição dos recursos e proteção social	
Preâmbulo.....	81
6 Educação e emprego em Portugal. Do défice de qualificações ao défice de trabalho digno.....	83
<i>Pedro Abrantes</i>	

7	Políticas de educação e formação	95
	<i>Luís Capucha</i>	
8	A proteção social no desemprego em Portugal. Expansão, recalibragem e recuo	107
	<i>Paulo Pedroso</i>	
9	Políticas de convergência para a deterioração da proteção social no desemprego em Portugal	133
	<i>Margarida Antunes</i>	
10	Erosão do direito à pensão de reforma. A crescente desproteção dos trabalhadores idosos	145
	<i>Maria Clara Murteira</i>	
11	As empresas sociais da economia social nas respostas às crises do emprego	161
	<i>Sílvia Ferreira</i>	
Parte III Reflexões a partir da prática		
	Preâmbulo.....	175
12	Emprego e epidemia	177
	<i>Fernando Marques</i>	
13	Trabalho e proteção social.Passado e futuro no rescaldo da pandemia	187
	<i>Rui Pedroto</i>	
14	Emprego e desigualdades sociais.Respostas da Santa Casa da Misericórdia de Almada	197
	<i>Isabel Cristina Baço, Maria Fernanda Martins, Cláudia Gama e Maria João Cardoso</i>	
15	A vulnerabilidade social e o poder local no contexto da pandemia. Uma reflexão a partir de Lisboa	209
	<i>João Afonso</i>	

Índice de figuras e quadros

Figuras

3.1	Evolução do ganho médio mensal nominal e real (ano base 2016), Portugal continental (2002-2020)	35
3.2	Ganho médio mensal em 2020 e taxa de variação real (2002-2020), por decil, Portugal continental.....	35
3.3	Salário mínimo nacional e ganho médio mediano (Portugal continental) (2002-2020).....	36
3.4	Desigualdade de ganho médio mensal entre a base e a parte superior da distribuição — rácios S80/S20 e S90/S10	36
3.5	Valor nominal da remuneração bruta média mensal e número de pessoas empregadas, por atividade económica (secção CAE Rev. 3), Portugal (2021).....	40
3.6	Taxas anuais de crescimento dos valores reais dos ganhos brutos mediano e mensal, da remuneração bruta mensal e do PIB (preços de 2016), Portugal (2008-2021).....	41
3.7	Taxa de crescimento homóloga do valor real da remuneração média mensal, Portugal (mês base dezembro de 2018) (2018-2022)	42
3.8	Valor real da remuneração média mensal em cada mês, Portugal, 2018-2022 (mês base dezembro de 2017.....	42
4.1	Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho (IRCT) publicados e trabalhadores abrangidos (1990-2009)	52
4.2	Número de IRCT publicados, por tipo (1995-2015).....	52
4.3	Trabalhadores abrangidos por IRCT publicados, 1995-2015	53
5.1	Índice dos preços da habitação na Zona Euro	63
5.2	Rácio preço-rendimentos (OCDE, 2015=100)	63
5.3	Valores de transações de alojamentos familiares e crédito à habitação 2009-2022 (milhares de euros)	64
5.4	Evolução do ganho médio de trabalhadores por conta de outrem e índice de preços de habitação (2010=100)	64

5.5	Variação percentual do VAB e do total do VAB do turismo	70
5.6	Variação do emprego por atividades económicas (2008-2014 e 2008-2019)	70
6.1	Taxa de desemprego em Portugal, entre 2007 e 2021, segundo o nível de escolaridade	85
6.2	Taxa bruta de escolarização do nível secundário, desagregada por modalidade de ensino, em Portugal, entre 1961 e 2020	87
8.1	Rácio entre o rendimento máximo para acesso ao subsídio social de desemprego e a linha de pobreza – indivíduos isolados e agregados de dois adultos e dois menores	117
8.2	Rácio entre beneficiários de proteção social no desemprego e desemprego registado	118
8.3	Postos de trabalho apoiados por medidas governamentais no âmbito da Covid-19	120
8.4	Valor mínimo e máximo das prestações de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação	124
8.5	Condição de recursos do subsídio social de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação – agregado com dois adultos e dois menores	125
8.6	Valor do subsídio social de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação	125
8.7	População de 16 a 64 anos (1995 a 2022) vivendo em risco de pobreza segundo o seu estatuto perante a atividade económica mais frequente no ano anterior	127
8.8	Despesa com proteção social no desemprego em % do PIB e em % da despesa total com proteção social	128
9.1	Regime de proteção social no desemprego, caso geral	135
10.1	Pensão Média em percentagem do SMN líquido e Desvio da Pensão Média em relação ao Limiar de Pobreza	153
10.2	Pensão Mínima em percentagem do SMN líquido	155
12.1	Impacto da crise no mercado de trabalho: situação em 22 de abril de 2020 (milhares)	179
12.2	Trabalho sempre ou quase sempre em casa (milhares)	183

Quadros

5.1	Peso de diversas atividades económicas no valor acrescentado bruto em 2008 e 2009 e sua variação	69
6.1	Número de desempregados e percentagem ponderada por número de diplomados, em dezembro de 2021, por área de formação	89
8.1	Períodos mínimos de registo de contribuições para acesso ao subsídio de desemprego e ao subsídio social de desemprego para trabalhadores do regime geral	112
8.2	Duração da prestação de subsídio de desemprego	113

8.3	Duração do subsídio de desemprego desde 1985 em alguns perfis etários e de contribuição	114
8.4	Pessoas beneficiadas e recursos das medidas de proteção social especiais na Covid-19 (março de 2020-agosto de 2022)	121
12.1	Trabalho a partir de casa: peso (%).....	183
12.2	Cobertura: trabalhadores abrangidos em % do total	185
14.1	Acompanhamentos	204

Breves notas biográficas dos autores

Ana Drago faz investigação no Observatório sobre Crises e Alternativas do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra (UC). É licenciada em Sociologia pela Faculdade de Economia da UC e doutorada em Estudos Urbanos pelo Iscte-IUL/FCSH-UNL. Tem-se dedicado à investigação da evolução da questão habitacional no pós-crise financeira, com vários trabalhos em publicações nacionais e internacionais e participando em conferências internacionais. Foi deputada à Assembleia da República entre 2002 e 2013, é atualmente membro do Plenário do Conselho Económico e Social e integra a Comissão Científica da plataforma de dados sobre habitação Lxhabidata.

Cláudia Gama é licenciada em Política Social e mestranda no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa. Trabalhou na Liga Portuguesa dos Deficientes Motores e em 2002 iniciou o seu percurso profissional no Centro Comunitário PIA II da Santa Casa da Misericórdia de Almada. Entre outras funções, exerce as de gestão e acompanhamento de projetos financiados por fundos europeus.

Fernando Marques é economista e no seu vasto percurso conta com atividade profissional no Sindicato dos Metalúrgicos de Lisboa e na Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses — Intersindical Nacional (CGTP-IN).

Filipe Lamelas é licenciado em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, pós-graduado e mestre em Direito do Trabalho pela Faculdade de Direito de Lisboa da Universidade Católica Portuguesa. Frequenta o doutoramento em Políticas Públicas no Iscte-IUL. Publicou vários artigos académicos e foi coautor do *Livro Verde das Relações Laborais* (2016). É assistente de investigação, na área do trabalho, emprego e proteção social, do CoLABOR, além de desempenhar funções de assessoria jurídica em processos de negociação coletiva, mormente no setor da imprensa e comunicações, e ser árbitro de parte no Tribunal Arbitral do Conselho Económico e Social.

Frederico Cantante é licenciado em Sociologia e Planeamento (Iscte-IUL) e em Direito (Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa), e doutorado em Sociologia (Iscte-IUL). É investigador coordenador no CoLABOR, membro da

equipa do Observatório das Desigualdades e docente convidado do Iscte-IUL. A sua investigação tem consistido principalmente no estudo das desigualdades económicas e sociais e do mercado de trabalho. Em 2019, publicou o livro *O Risco da Desigualdade* (Almedina) e foi agraciado com o prémio António Dornelas, atribuído pelo MTSSS.

Isabel Cristina Baço é licenciada em Gestão pela Universidade Internacional. Iniciou o seu percurso profissional como empresária em nome individual e com a criação e gerência de diversas empresas em áreas diferentes, como comércio de equipamentos didáticos, mediação imobiliária, arquitetura, restauração. Desde 2017 desempenha funções de técnica de gestão do projeto Envol20 Almada DLBC Urbano, na Santa Casa da Misericórdia de Almada.

João Afonso é licenciado em Arquitetura (FAUL, 1994), com pós-graduação em Desenho Urbano (Iscte-IUL, 2002), frequenta o curso de doutoramento em Arquitetura (UC-FCT, desde 2019). Dirigente estudantil do ensino superior (1991-1994) e secretário-geral da Ordem dos Arquitetos (2002-2007). Foi funcionário público, arquiteto, curador de arquitetura, editor de livros e revistas, gestor, investigador, bolseiro e docente convidado do ensino superior. Atualmente é diretor da Unidade de Planeamento da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Foi vereador para os Direitos Sociais da Câmara Municipal de Lisboa e presidiu ao Conselho Local de Ação Social de Lisboa (2013-2017).

Jorge Caleiras é quadro superior do Instituto da Segurança Social, onde tem exercido a sua atividade profissional. É atualmente investigador no CoLABOR e no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte). 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. É autor ou coautor de vários livros e artigos em revistas nacionais e internacionais. Participou em diversos projetos de investigação e foi prémio António Dornelas em 2017 e 2022. Os seus interesses continuam a versar as temáticas do trabalho e do emprego no cruzamento com a proteção social.

Luís Capucha é professor catedrático e diretor do Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte-IUL. Investigador do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia, desde 1987. Os seus principais temas de pesquisa são as políticas de luta contra a pobreza e a exclusão social, as políticas sociais, as políticas de educação, formação e emprego, as culturas populares, a reabilitação de pessoas com deficiência e as metodologias de planeamento e avaliação. É autor de vários livros, capítulos de livros, artigos de revistas científicas. É colaborador ativo de associações diversas.

Manuel Carvalho da Silva foi operário, planificador de trabalho, sindicalista, coordenador e secretário-geral da CGTP-Intersindical Nacional, entre 1986 e 2012. Licenciado e doutorado em Sociologia pelo Iscte-IUL, coordena o Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social e o polo de Lisboa do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra. Foi professor catedrático convidado da Universidade Lusófona e vice-presidente do Conselho Geral da Universidade do Minho. Autor de vários

livros, capítulos de livros e centenas de artigos sobre trabalho, emprego, sindicalismo, Estado social, Europa, globalização.

Margarida Antunes é professora auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e investigadora do Centre for Business and Economics Research (CeBER) da mesma Universidade. Licenciada em Economia e com o grau de mestre em Economia Europeia, é doutorada em Economia pela Universidade de Coimbra. Ensina nas licenciaturas em Economia e em Sociologia e na pós-graduação em Economia Social: Cooperativismo, Mutualismo e Solidariedade, na FEUC. Os seus interesses de investigação abrangem os aspetos macroeconómicos do subsídio de desemprego, as políticas económicas do mercado de trabalho, a criação de emprego na economia social, a política de rendimentos e a macroeconomia portuguesa.

Maria Clara Murteira é professora auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC). É licenciada, mestre e doutorada em economia pela FEUC. Tem desenvolvido investigação na área das políticas económicas e sociais, segurança social e pensões. Publicou diversos capítulos de livros e artigos sobre estes domínios e o livro *Economia das Pensões*. É membro do Comité Executivo da European Network for Research on Supplementary Pensions.

Maria Fernanda Martins é licenciada pelo Instituto Superior de Serviço Social de Lisboa. Depois de algumas experiências na área de idosos, saúde e intervenção no âmbito dos Projetos de Luta Contra a Pobreza, desde 2001 exerce funções na Santa Casa da Misericórdia de Almada, designadamente no Centro Comunitário PIA II, no Bairro Amarelo, na Caparica. A partir de 2004 assumiu funções de direção técnica.

Maria João Cardoso é licenciada em Sociologia pela Universidade Autónoma de Lisboa, iniciou o seu percurso profissional na Santa Casa da Misericórdia de Almada em 1980. Exerceu funções como diretora técnica do Serviço de Apoio Domiciliário e do Lar Granja Luís Rodrigues. Dos seniores passou para a intervenção comunitária com famílias, no Centro Comunitário do PIA II, onde exerce funções de técnica de gestão de processos em ação social.

Paulo Pedroso é sociólogo e professor associado convidado da Escola de Sociologia e Políticas Públicas do Iscte-IUL, onde leciona desde 1990, e membro da direção do CoLABOR — Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social. É também consultor em políticas públicas, tendo trabalhado predominantemente nas políticas sociais e de emprego, em diferentes países, incluindo, para além de Portugal, Angola, Bulgária, Jordânia, Roménia, Timor-Leste e Turquia. Foi ministro do Trabalho e da Solidariedade (2001-2002), secretário de Estado do Emprego e Formação (1997-2001) e deputado pelo Partido Socialista (1999-2005, 2008-2009).

Pedro Abrantes é licenciado e doutorado em Sociologia e membro do Centro de Investigação e Estudos em Sociologia do Iscte-IUL, onde se especializou nas áreas da educação e das desigualdades sociais. Já lecionou em várias universidades e institutos politécnicos, incluindo quatro anos no México. É, desde 2013, professor da Universidade Aberta. Entre 2016 e 2022, desempenhou

funções dirigentes no gabinete do ministro da Educação e na Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.

Pedro Estêvão é licenciado em Sociologia, encontra-se atualmente a desenvolver o seu doutoramento na mesma área. É também dirigente sindical e atual coordenador nacional da BASE — Frente Unitária de Trabalhadores. O seu trajeto profissional inclui a participação em diversos estudos de avaliação de políticas educativas e das políticas sociais, bem como em projetos científicos sobre os efeitos da crise económica nestas mesmas áreas. Os seus interesses académicos atuais centram-se nas áreas do trabalho, sindicalismo e diálogo social. É investigador no CoLABOR.

Pedro Hespanha é professor jubilado da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e membro fundador do Centro de Estudos Sociais, onde coordena o Grupo de Estudos sobre Economia Solidária (ECOSOL/CES). Doutorado em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, tem investigado, ensinado e publicado nas áreas dos estudos rurais, políticas sociais, economia solidária e outras economias, pobreza e exclusão social.

Renato Miguel do Carmo é professor associado com agregação do Departamento de Sociologia do Iscte-IUL e investigador no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte). É diretor do Observatório das Desigualdades, diretor da licenciatura em Sociologia do Iscte e coordenador científico do CoLABOR. Publicou, enquanto autor ou organizador, cerca de trinta livros, escreve regularmente artigos em revistas de circulação internacional 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.

Rui Pedroto é licenciado em Direito e vogal do Conselho de Administração da Fundação Manuel António da Mota (FMAM), presidente da Comissão Executiva da mesma e secretário da Mesa da Assembleia Geral da Mota-Engil, SGPS, SA. O seu vasto percurso profissional é marcado pelo exercício de funções no mundo empresarial e das organizações.

Sílvia Ferreira é professora auxiliar de Sociologia, na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, investigadora do Centro de Estudos Sociais. É doutorada em Sociologia pela Universidade de Lancaster (RU). É membro da direção da EMES — International Research Network. A sua investigação tem focado o terceiro setor e as políticas sociais, governação através de parcerias locais, empreendedorismo social e inovação social na economia social e solidária e empresas sociais. Concluiu recentemente o projeto de investigação TIMES — Trajetórias Institucionais e Modelos de Empresa Social em Portugal, financiado pela FCT e pelo programa Compete.

Introdução

Riscos e desafios de um tripé em (re)construção

Jorge Caleiras e Renato Miguel do Carmo

As implicações da precariedade laboral e do desemprego nas condições de cidadania constituem uma das principais razões de ser deste livro. Trata-se de um tema crítico, que requer múltiplos contributos, mais ainda no problemático contexto de rescaldo da pandemia de Covid-19 e pressões inflacionistas recentes. A já difícil realidade dos trabalhadores portugueses ficou exposta e os problemas acentuaram-se ou ganharam novos contornos. Nesse sentido, procurou-se criar um espaço que colocasse o trabalho, o emprego e a proteção social no centro da discussão e, simultaneamente, em que fossem ensaiadas perspetivas e possíveis soluções pelos diferentes atores envolvidos na questão das políticas. Umbilicalmente ligados, estes três pilares constituem um tripé essencial e inadiável, tão necessário para o desenvolvimento socioeconómico equilibrado do país e para a garantia dos direitos humanos e da dignidade das pessoas. É função do Estado criar condições que promovam o trabalho e o emprego dignos, além de garantir uma rede de proteção social ampla e adequada.¹

A procura de uma explicação única para a precariedade laboral, o desemprego e a desproteção social a que muitos trabalhadores e trabalhadoras estão sujeitos corre o risco de desfocar várias inter-relações entre processos diversos — processos esses que vão desde a clara opção pela precariedade e o desemprego como subprodutos das

1 Este livro é o resultado de uma conjugação de preocupações sobre o mundo do trabalho, emprego e proteção social, partilhadas por diversos especialistas e *stakeholders* que operam neste vasto campo, num ciclo de *workshops* realizado entre março e novembro de 2021, no âmbito do projeto “*Employall — A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades*”, projeto financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), através de fundos nacionais (PDTC/SOC-SOC/30543/2017). A atividade “5 — *Public policy and best practices: workshop organization*” — visava especificamente tratar das políticas públicas em matéria de emprego e proteção social. O primeiro *workshop*, realizado *online*, em 24 de março, intitulou-se “A articulação das políticas de emprego e de proteção social em Portugal”; o segundo, com o título “Trabalho, emprego e proteção social: pensar o futuro a partir de sete retratos sociológicos”, realizou-se em 16 de junho, igualmente em formato *online*; e, finalmente, o terceiro, presencial, realizou-se a 17 de novembro e chamou-se “Políticas de emprego e de proteção social em Portugal no pós-pandemia: contributos cruzados para uma ação estratégica”.

políticas (macro)econômicas, passando pela automação, reestruturação empresarial e aceleração das inovações tecnológicas e digitais, até à financeirização da economia, sem esquecer o fenômeno persistente, por vezes sem alternativa, do trabalho informal.

As mudanças nos processos produtivos têm gerado forte precarização do trabalho, uma espécie de antecâmara para o desemprego, frequentemente desprotegido. Ao mesmo tempo, esses processos viabilizaram propostas de desregulamentação e *flexibilização*, escancarando as portas a lógicas privatizadoras e aos seus efeitos mais nocivos em termos de desigualdades.

Contudo, importa sublinhá-lo, uma das principais preocupações e exigências dos trabalhadores continua a ser a criação de empregos de qualidade, ou seja, empregos justamente remunerados e devidamente protegidos contra vários riscos, eventualidades e necessidades dos trabalhadores e suas famílias, incluindo contra a pobreza. Acontece que a abordagem a estes problemas, tanto em termos de políticas públicas como dos próprios atores sociais, é, por vezes, “compartimentada” e não leva em linha de conta a particular interação entre duas das mais relevantes instituições sociais contemporâneas: o mercado de trabalho e o sistema de proteção social. E, no entanto, a relação entre ambos é umbilical, profunda e complexa. Os percursos de participação no mercado de trabalho (incluindo episódios mais ou menos frequentes e duradouros de desemprego e/ou inatividade) afetam o acesso dos trabalhadores às prestações da Segurança Social, enquanto as condições de acesso, e as regras de financiamento influenciam as decisões dos empregadores e trabalhadores.

Assim, a compreensão da (des)articulação entre o mercado de trabalho e o sistema de segurança social é crucial para compreender o desempenho conjunto do emprego e da proteção social, bem como para a conceção de políticas destinadas a melhorar esta relação fragilizada, visível em múltiplos episódios de desproteção. Embora não exista uma explicação única para esta fragilização, algumas razões podem ser apontadas: maior rotatividade entre empregos, níveis elevados de desemprego e/ou inatividade, maior incidência e duração de períodos de desproteção, alterações na estrutura do emprego, associadas a mudanças institucionais nas modalidades de contratação e nos padrões de emprego, entre outras.

Por outro lado, há conceções administrativas, redutoras e simplistas, sobre o mundo do trabalho que comprimem e resumem o conceito de trabalho à mera ideia de mercado, algumas das quais, além disso, anunciam prematuramente um futuro, mais ou menos ficcionado, de fim do trabalho. Mas, na verdade — embora com especificidades, é certo —, o trabalho é uma atividade humana, individual e coletiva, de todas as épocas e um fator estruturante das sociedades. Algumas destas conceções disseminadas no espaço público e no senso comum, pretensamente neutras, não só favorecem a proliferação de formas precárias de emprego, desemprego, baixos salários ou a pobreza assalariada, como contribuem para uma visão conformista, que reforça uma certa “cultura” de tolerância face à injustiça social e às consequências sociais geradas, sejam elas de natureza mais objetiva (privações materiais, perda de qualidade de vida) ou subjetiva e relacional (dimensões existenciais, perda de dignidade, de cidadania), como se os problemas fossem naturalizados ou normalizados.

Não sendo propriamente novas, estas concepções sobre o mundo do trabalho envolvem a fragmentação de projetos individuais e familiares, a aceleração da vida, posturas crescentemente individualizadas e competitivas, que correspondem a alterações na organização do tempo de trabalho e de não trabalho, como aconteceu, por exemplo, com o impulso abrupto do teletrabalho no contexto da pandemia. Por isso, a *flexibilidade* ou a “transição” para o teletrabalho escondem, por vezes, processos de desestruturação que atingem em cheio o cotidiano dos trabalhadores.

Há, por outro lado, que considerar todo um setor coexistente, o chamado terceiro setor, da economia social e solidária, assente num conjunto amplo de atividades úteis, desenvolvidas fora do mercado, cuja dinâmica tem crescido e absorvido força de trabalho na resposta (contratualizada com o Estado) a múltiplas valências sociais cada vez mais necessárias, como são os casos das respostas à velhice ou à infância, ou do direito à habitação, entre outras. Muitas destas iniciativas, embora meritórias, veem-se desprovidas de recursos financeiros (que não são disponibilizados ou tardam em chegar), o que limita, ou inviabiliza, a ação no terreno.

E há ainda um outro aspeto, nem sempre tido em conta, situado no domínio do conhecimento técnico-científico, e que contribui para dar uma pálida ideia dos problemas vividos pelos trabalhadores ou mesmo para, de certa maneira, “maquiá-los” ou “invisibilizá-los”. Sem desmerecer a importância das estatísticas e da “questão da medição” para as políticas públicas, tal não impede uma perspetiva crítica de indicadores que pelas suas próprias características não conseguem, ou não podem, dar conta da realidade por inteiro, como é o caso, por exemplo, da taxa de desemprego. A sua fórmula seletiva, ao não captar o nível de subutilização no mercado de trabalho, acaba por “esconder” muitos desempregados reais em categorias complexas e pantanosas (inativos, ocupados, subempregados, etc.), alimentando alguns discursos e narrativas supostamente de “verdade”, mas que não ajudam a visões mais claras. Complementarmente e sob múltiplas perspetivas, a clareza também decorre do conhecimento experiencial, campo em que a filigrana da realidade se dá a ver, que é importante não desperdiçar, no sentido de a compreender e valorizar.

Neste cenário de fundo, finalmente, tende-se a sobrevalorizar práticas individualistas e competitivas entre os trabalhadores, bem distantes de práticas solidárias, desvalorizadas, mas que historicamente sempre serviram para a conquista de direitos pela via da luta social. Os sindicatos, aos quais se retiraram ferramentas de ação, são fragilizados por estes processos, ao mesmo tempo que emergem “novos movimentos”, cujas agendas, em alguns casos, nem sempre são evidentes, e outros estão à vista. Tudo isto remete para a necessidade de agir sobre as políticas. Para isso é fundamental criar espaços, e tempos, para pensar, discutir, partilhar, enfim, para produzir conhecimento diverso, mas complementar, e avançar com propostas que travem e invertam os processos destrutivos. Este livro pretende ser mais um contributo nesse sentido. Nele são discutidas questões já atrás referidas e outras, que sob vários aspetos com elas têm relação, sempre na procura de soluções.

Estrutura e autores

Enquanto organizadores do livro, e como ponto de partida, formulamos interrogações, algumas das quais, aliás, estiveram na base dos guiões mínimos (pequenos roteiros meramente sugestivos) preparados para o ciclo de *workshops* referido. São questões aparentemente simples, que muitos além de nós colocam com diferentes formulações, mas que não têm respostas fáceis. Que impactos das crises (financeira e pandémica) no mercado de trabalho é possível identificar? Que efeitos produzem as respostas institucionais (ou ausência delas) na (des)proteção no emprego e no desemprego? Como travar/inverter as dinâmicas cumulativas de vulnerabilidades? Que desafios acrescidos se colocam no curto/médio/longo prazo ao sistema de proteção social? Será o crescimento económico condição suficiente para melhorar o nível de bem-estar dos trabalhadores? Como abordar a visão “crescimento económico primeiro” ou, dito de outra maneira, a ideia de que primeiro é preciso crescer e só depois distribuir? Temos de crescer, sim, mas simultaneamente distribuindo melhor a riqueza. A condição de coesão social em que vive uma sociedade é pré-requisito para o desenvolvimento económico. A qualidade do emprego é um problema de fundo com impacto direto sobre a segurança social e a proteção. A primeira barreira de proteção passa apenas por ter um emprego? No emprego há “zonas cinzentas” de desproteção, além de pobreza assalariada e “de recibo verde”. Como “modernizar” a proteção social, ampliá-la ou “ajustá-la” às intermitências do emprego e insegurança dos trabalhadores? É preciso realmente trabalho digno. As políticas de emprego e de proteção social devem articular-se virtuosamente, mas sem o risco de as primeiras neutralizarem, ou mesmo “canibalizarem”, as segundas. Como inverter as representações regressivas da proteção social?

O quadro temático de referência é extenso e as análises e reflexões recebidas são diversas. Dada esta amplitude, os 15 capítulos aqui reunidos foram “arrumados” em três grandes temáticas que emergiram da leitura dos textos, ou seja, estão organizados em três partes, cujo conteúdo interligado apresentamos sinteticamente.

A parte I — *Trabalho e emprego nas sociedades contemporâneas* — é dedicada a reflexões sobre processos de transformação social do trabalho que, em muitos casos, transcendem especificidades nacionais. Estas reflexões ajudam a compreender sentidos de mudança, dinâmicas e tendências, por vezes contraditórias. No capítulo 1, Manuel Carvalho da Silva reflete sobre a centralidade social e política do trabalho no rescaldo das crises recentes, reafirmando a necessidade da sua valorização democrática enquanto fonte de dignidade. O capítulo 2, elaborado por Pedro Hespánha, aborda o processo de marginalização das formas de trabalho orientado para a satisfação direta das necessidades humanas e o surgimento do trabalho informal como contraponto do trabalho assalariado. O capítulo 3, de Frederico Cantante e Pedro Estêvão, centra-se nas desigualdades e (re)distribuição do rendimento, em especial nos efeitos do salário mínimo nacional (SMN) e dos impactos inflacionistas recentes. O capítulo 4, da autoria de Filipe Lamelas, é dedicado à negociação coletiva, ao seu passado, presente e futuro. O capítulo 5, que encerra a esta parte, é assinado por Ana Drago e trata das inter-relações entre habitação, emprego e natalidade.

A parte II — *Redistribuição dos recursos e proteção social* — fornece um conjunto de análises focadas nestes dois domínios. Nela se reúnem olhares sobre múltiplos aspetos relacionados, contribuindo decisivamente para a uma visão cruzada dos problemas e opções para os ultrapassar. A abrir, no capítulo 6, Pedro Abrantes, fazendo uso da relação entre educação e emprego, debate dois défices: qualificações e trabalho digno. Ainda neste campo, o capítulo 7, escrito por Luís Capucha, debruça-se sobre a centralidade da educação, da formação e sobre o seu potencial insuficientemente aproveitado. No capítulo 8, Paulo Pedroso aborda os principais parâmetros da variação no modelo de proteção social dos desempregados e suas consequências no risco de pobreza, bem como a necessidade de reformas nesse modelo. Relacionado com este, o capítulo 9, de Margarida Antunes, analisa as alterações, de múltipla origem, que estão na raiz da deterioração da proteção social no desemprego. No capítulo 10, Maria Clara Murteira reflete sobre o retrocesso do direito à pensão de reforma, que resultou de um processo de mudança institucional e se manifesta na redução gradual do valor das pensões. O capítulo 11, da autoria de Sílvia Ferreira, fecha esta parte, incidindo nas empresas sociais e no seu contributo para a resolução de problemas sociais e societais.

A parte III — *Reflexões a partir da prática* — toma a forma de notas reflexivas, que se distinguem dos capítulos anteriores por refletirem vertentes e perspetivas de atores que operam “no terreno”. É orientada para o modo como distintos intervenientes, reconhecidos e valorizados, olham para a realidade a partir do posicionamento específico onde atuam e são parte interessada. Fernando Marques, valendo-se da sua experiência sindical e conhecimento da realidade laboral, oferece-nos uma reflexão sobre os impactos da pandemia no mercado de trabalho. Por outro lado, Rui Pedroto, recorrendo à sua experiência empresarial, dá-nos conta dos problemas e desafios que se colocam às empresas e aos trabalhadores. Isabel Cristina Baço, Maria Fernanda Martins, Cláudia Gama e Maria João Cardoso, profissionais da economia social na Santa Casa da Misericórdia de Almada, refletem sobre a prestação de respostas sociais. A encerrar, João Afonso, partindo da sua experiência autárquica na Câmara Municipal de Lisboa, traz-nos uma reflexão sobre a vulnerabilidade social e o poder local no contexto da pandemia, avançando também com propostas orientadas no sentido de maior equilíbrio nos papéis dos atores do Estado.

Cada parte abre com um pequeno texto, uma espécie de explicação resumida, que designamos preâmbulo. A finalidade é, por um lado, explicitar os principais objetivos, enquadrando as problemáticas e antecipando as conclusões essenciais de cada uma; e, por outro, sintetizar as inter-relações entre os capítulos que a compõem, destacando o modo como contribuem para o conhecimento conjunto.

É nossa firme convicção que o conjunto de abordagens e reflexões contribuirá para uma leitura e compreensão mais ampla e relacional da realidade do trabalho, abrindo campos de possibilidades para políticas de emprego e proteção capazes de alterar as dinâmicas mais negativas. O futuro está em aberto e depende das agendas que coletivamente, enquanto sociedade, decidirmos prosseguir. O desafio é lançado aos decisores políticos na conceção de medidas adequadas e inclusivas.

Duas referências finais breves. A primeira para reafirmar o nosso profundo agradecimento aos autores e à editora Mundos Sociais. Aos autores, pela

comprovada qualidade dos contributos produzidos e por logo terem dito sim ao desafio lançado, apesar dos calendários apertados. À Mundos Sociais, por ter acolhido o livro, pelo apoio prestado no processo de publicação, enfim, pelo veículo de divulgação de conhecimento que é. A segunda referência é para os leitores vários — da academia ao público em geral, passando por *stakeholders* e especialistas, todos interessados, à sua maneira, nas questões do trabalho. É vasto e diferenciado o material aqui incluído e relacionado. Que usufruam dos conteúdos e das abordagens múltiplas, são os nossos votos.

**PARTE I | TRABALHO E EMPREGO NAS SOCIEDADES
CONTEMPORÂNEAS**

Preâmbulo

O mundo está em mudança e o trabalho e o emprego também, incluindo em Portugal. Esta é uma ideia forte, observável quer no plano teórico e conceptual, quer no plano empírico e concreto das práticas. A este respeito os capítulos reunidos nesta parte I articulam-se, e complementam-se, no modo como traçam diagnósticos sobre as principais mudanças e problemas por que passam as realidades do trabalho e do emprego, assim como na forma como perspetivam maneiras de lidar com eles, e de lhes responder positivamente.

A crítica ao neoliberalismo é central para a compreensão de muitos dos desafios que se colocam ao mundo do trabalho. O neoliberalismo enfatiza a liberdade do mercado e a procura pelo lucro, em detrimento dos direitos humanos do trabalho e no emprego. Isso conduz ao aumento da precariedade, afetando particularmente os que se situam nas margens do mercado de trabalho, sejam trabalhadores independentes, informais ou os que, persistentemente, vivem na pobreza.

A busca de trabalho digno deve ser um objetivo central das políticas públicas, incluindo aqui a atuação dos sindicatos, bem como a questão salarial, particularmente os efeitos do SMN e dos impactos inflacionistas. Aliás, o salário é a componente essencial do rendimento das famílias e, além disso, num regime de proteção social como o nosso, determina rendimentos substitutivos do trabalho. Tal implica compromissos e a garantia de um quadro justo de direitos e deveres, individuais e coletivos, que envolvem salários adequados e proteção social associada.

A negociação coletiva é fundamental para garantir melhores condições de trabalho e salários justos. A história mostra que os trabalhadores tiveram de lutar para terem direitos reconhecidos, contudo o retrato recente está longe de ser o melhor. A este propósito, a perspetiva trazida é a de que a negociação coletiva deve ser fortalecida e tornar-se realmente uma ferramenta para garantir melhores condições. Igualmente fundamental, e decisiva, é a abordagem relacional referente ao triângulo, tantas vezes esquecido, habitação-emprego-natalidade. É nesse sentido que são aprofundadas as várias crises do novo modelo de crescimento económico e é apontada a necessidade imperiosa de políticas públicas que atuem de forma integrada.

No seu conjunto, esta primeira parte destaca a importância de uma visão mais ampla e relacional do mundo do trabalho e do emprego, mais humana e que tenha em linha de conta os direitos dos trabalhadores, a proteção social associada e o desenvolvimento socioeconómico sustentável.

Capítulo 1

Contra o neoliberalismo, o trabalho digno¹

Manuel Carvalho da Silva

“A grande questão é o trabalho”.

Francisco, em *Fratelli Tutti*, cap. V, “A política melhor”.

Introdução

O trabalho surge no centro de praticamente todas as grandes questões da atualidade e no mais profundo da política. O neoliberalismo e as forças ultraconservadoras e fascistas estão a entrar duro na disputa ideológica pela centralidade do trabalho na economia e na sociedade. Têm ambições hegemónicas e, como noutros contextos históricos, promoverão o seu sindicalismo e armadilharão o sindicalismo que se assume como instituição de intermediação na construção dos pilares da democracia. Na sua agenda trazem uma “valorização do trabalho” que, se vencedora, significaria um brutal retrocesso nas condições de trabalho, desarticulação das relações virtuosas entre trabalho, emprego e proteção social, esmagamento da cidadania e do direito a tempo útil e valorativo para além do trabalho, mais desigualdades e injustiças, pior distribuição da riqueza, desarticulação dos sistemas de relações laborais que nos permitiram importantes conquistas na luta pela dignidade no trabalho.

Estamos numa sociedade onde sobressaem: a financeirização da economia e a sujeição do trabalho à finança; o esgotamento de velhas cadeias de produção e distribuição, substituídas por novas que emergem a questionar o velho conceito de globalização; os impactos da crescente digitalização, robotização e inteligência artificial; as alterações climáticas e ambientais que podem levar a sociedade a encontrar novas conceções de emprego; os problemas demográficos, designadamente em Portugal, e o atraso na abordagem das implicações do aumento da esperança de vida no trabalho e na proteção social; a desvalorização das instituições de intermediação que

¹ Em 2016 publiquei, na *Revista Derecho Social Latino America* (1/2016, pp. 77-88), um artigo com o título, “Contra o neoliberalismo a utopia do trabalho”. Neste texto retomo parte das conceções que o suportam, mas incluo uma introdução e significativas alterações, bem como a mudança de título.

enfraquece a democracia; as crescentes desigualdades que nos desafiam a intensificar a defesa da cidadania; a ausência de formações e qualificações necessárias para as respostas ao presente contínuo (onde a reconvocação do saber-fazer é uma necessidade) e para cenários prospectivos bem sustentados; as opções de políticas públicas que estão a colocar em grande instabilidade a prestação de direitos fundamentais na saúde, na educação/formação, na proteção social, na segurança e na justiça.

Uma década atrás era possível elencar esta caracterização quase nos mesmos termos, contudo, nos últimos anos registam-se acelerações que são marcantes.

Primeira, o movimento das placas tectónicas da geopolítica mundial e da geoestratégia acelerou-se muito. A “nova era”, que se vislumbrava já no final do século passado, com disputas por domínios em várias áreas, é hoje bem marcada por objetivos hegemónicos globais. Estamos num cenário de acesa luta interimperialista, no novo contexto geopolítico e geoestratégico. Muitas vezes temos desemprego ou rápidas alterações na divisão social e internacional do trabalho, não em resultado dos fatores que são invocados — por exemplo a utilização de novas tecnologias — mas sim decorrentes de guerras comerciais entre potências ou blocos de Estados. Por outro lado, a reorganização de estratégias económicas de países relevantes e suas periferias, bem como a recomposição de cadeias de produção e distribuição em contextos novos, arrastarão problemas complexos para o mundo do trabalho.

Segunda, tornou-se bastante evidente na última década que o neoliberalismo, para se alancorar ao domínio do poder político, já não dispensa a participação de forças ultraconservadoras e fascistas nos governos. Na Europa, as cedências que setores liberais de várias origens e a social-democracia têm feito a essas forças antidemocráticas, numa lógica de “alimentar o tigre para ele não nos comer”, tem conduzido a passos que desconstroem o Estado social. Direitos universais e solidários no campo da proteção social estão a ser substituídos por apoios esporádicos diretos dos Estados — a esmola ao sabor de táticas conjunturais dos governos. Para justificarem estas opções apresentam-nos a sociedade dividida, de forma muito simplificada, entre os muito necessitados e os não pobres. Como os menos pobres não são protegidos fica montada uma máquina de criar pobreza. Concomitantemente, desenvolvem-se políticas de desvalorização salarial e das profissões como variável de ajustamento da economia, agravando os desequilíbrios na distribuição da riqueza. Com estas políticas, aspetos importantes da agenda neoliberal vão sendo postos em prática.

Terceira, o vírus neoliberal, ao impor a subjugação das estratégias de mudança (em qualquer campo) ao objetivo do lucro ilimitado, não dá espaço a que se analise a amplitude dos riscos e as potencialidades de cada mudança, e que se apresentem alternativas capazes de municiar a sociedade perante um mundo bloqueado por imprevisibilidades, como se o futuro não fosse feito, em grande medida, pelas respostas ao presente contínuo que vai abrindo caminhos. O que está a acontecer é o absolutismo das incertezas para institucionalizar “crises” em catadupa, com a conseqüente justificação de políticas de “emergência”, a criação de um permanente estado de exceção. Os direitos laborais, sociais, culturais e políticos, bem como outros valores da democracia, são esmagados pelas “políticas urgentes” decorrentes daquelas dinâmicas.

Quarta, o quadro descrito nos pontos anteriores propicia às forças ultraconservadoras e fascistas condições para o desenvolvimento da sua ambição

de hegemonia na disputa pela recentragem do lugar e do valor do trabalho na sociedade. Há um conjunto de práticas no trabalho e nas relações de trabalho que lhes vão abrindo caminho: o individualismo exacerbado, quer nas políticas laborais quer nas de emprego; o direito do trabalho utilizado como instrumento de políticas de emprego, ou até de políticas económicas neoliberais; o aniquilamento do papel dos sindicatos (e até das estruturas de representação patronal) enquanto estruturas de intermediação indispensáveis e, por consequência, o esmagamento dos seus instrumentos fundamentais, como é a negociação coletiva; a crescente unilateralidade do poder patronal (privado e público), que inviabiliza a existência de sistemas de relações de trabalho equilibrados.

Quinta, vivemos numa sociedade de polarizações, de fragmentações, de causas. Os exercícios prospetivos que se podem fazer a partir das mudanças em curso, que identificamos no início deste texto, parecem confirmar que as causas se ampliarão. É possível que a mobilização dos cidadãos em torno desses focos vá ganhando consistência e força. Isso será positivo, mas não chega para criar programas sociais e políticos com capacidade transformadora. São necessários fatores comuns à generalidade dos cidadãos para que a comunidade ativa se afirme. No rescaldo das “crises” dos últimos 15 anos e, em particular, em decorrência dos impactos da pandemia de Covid-19 e das guerras em curso na Ucrânia e no Médio Oriente, o trabalho ressurge como um dos elementos mais transversais à generalidade dos cidadãos. São perspectivas ainda ténues, mas esperançosas. Precisa-se que a luta pela valorização democrática do trabalho seja uma utopia realizável.

A União Europeia e o neoliberalismo

Em dezembro de 1998, José Saramago aproveitou o facto de a Declaração Universal dos Direitos Humanos completar 50 anos para, no seu discurso no banquete com que se encerraram as cerimónias da entrega dos prémios Nobel, denunciar a esquizofrenia em que a humanidade está mergulhada, quando dispõe de tantos meios técnicos e científicos com que pode vencer desafios até há pouco impensáveis, e não é capaz de cumprir deveres morais a que coletivamente está obrigada, deixando multiplicarem-se as injustiças e as desigualdades, ou assistindo indiferente a violentos sofrimentos humanos.

Disse Saramago: “Alguém não anda a cumprir o seu dever. Não andam a cumpri-lo os governos, seja porque não sabem, seja porque não podem, seja porque não querem. Ou porque não lho permitem os que efetivamente governam, as empresas multinacionais e pluricontinentais cujo poder, absolutamente não democrático, reduziu a uma casca sem conteúdo o que ainda restava de ideal de democracia. Mas também não estão a cumprir o seu dever os cidadãos que somos. [...] Com a mesma veemência e a mesma força com que reivindicarmos os nossos direitos, reivindicuemos também o dever dos nossos deveres.”

Reivindicuemos então, a obrigação coletiva e o dever de cada um de nós respeitar e fazer respeitar os direitos reconhecidos na Declaração Universal. Lembremo-nos de que os direitos do trabalho, nas suas dimensões fundamentais, são

direitos humanos, como se pode constatar, em particular nos artigos 22.º, 23.º, 24.º, 25º daquela Declaração Universal.

Recordemos também o conteúdo da Declaração de Filadélfia (1944) e a sua alínea a) “o trabalho não é uma mercadoria”, e tenha-se em presença vários pronunciamentos da Organização Internacional do Trabalho (OIT) em torno da evocação do seu centenário, e estudos feitos para analisar expressões de exploração que se agravaram com a pandemia de Covid-19, ou relativos a imposições decorrentes de falsos determinismos tecnológicos.

Nas mais diversas latitudes observamos intervenções das instituições, inclusive de Estados e conjuntos de Estados (a União Europeia é um exemplo), que violam leis, tratados e outros importantes compromissos, em nome de uma “realidade” em que a economia atrofia o social e que a tudo se sobrepõe. Ao mesmo tempo, as pessoas vivem debaixo de um constante apelo para que se adaptem acriticamente.

O que sustenta e alimenta essa “realidade”? É o “pragmatismo” que visa colocar todas as relações e atividades humanas debaixo do objetivo do lucro, mercadorizando tudo. Os direitos fundamentais dos cidadãos limitados na sua existência e prestação pelo contributo que podem dar para o negócio. Os sistemas de segurança social funcionando na dependência dessa conceção e prestados pelo “empreendedorismo social”. Até a gestão das respostas à pobreza, a distanciarem-se da cidadania e a valorizar a esmola, privada ou pública, servem o objetivo do negócio.

O primado das relações mercantis em todas (ou quase) dimensões da vida é criminoso. Em múltiplas áreas será impossível obter resultados cumprindo os planos de negócios que nos são propagandeados: se a sociedade fosse por aí, grande parte das descobertas científicas não se faziam; projetos de investigação absolutamente indispensáveis, nomeadamente nas áreas das ciências sociais ou das humanidades, jamais se desenvolveriam.

As relações mercantis dissolvem laços sociais e destroem valores que estruturam a família e outras importantes instituições da sociedade. Por outro lado, a empresa enquanto “comunidade” desaparece se o trabalho for um mero produto de troca e espaço do poder patronal unilateral. As relações de trabalho implicam disposições normativas e processuais que articulam o económico, o social, o cultural e o político.

Estamos, pois, perante a premência de repor e atualizar os lugares do direito do trabalho, do sindicalismo e da negociação coletiva, tarefa que desafia uma intervenção articulada do pensamento e da ação de políticos, sindicalistas, juristas, sociólogos economistas, historiadores, antropólogos, engenheiros de várias formações, e muitos outros atores sociais e económicos que não se submetam às inevitabilidades do neoliberalismo dominante. O desafio é gigantesco.

No seio da sociologia do trabalho, correntes de pensamento crítico, que analisam as profundas e complexas metamorfoses do trabalho, identificam formas de prestação e organização carregadas de novas noções de tempo e de espaços para o exercício do trabalho, substituindo dimensões das “velhas relações de trabalho”. Não raras vezes, observa-se uma associação incorreta entre novos instrumentos de trabalho — o estudo deste elemento é crucial para se perceber a evolução do trabalho — e novos tipos de emprego, como se o instrumento de trabalho determinasse, por si só, a especificidade do vínculo laboral.

Estas são apenas parte das grandes questões a considerar no estudo dos sistemas de relações de trabalho. Há que identificar e responsabilizar atores (diretos e indiretos), analisar os seus papéis e poderes e as formas como estes podem ser efetivados, considerar os contextos internos e externos (desde logo a cada país) que se cruzam e influenciam. Falta mencionar que não é possível fazer funcionar aqueles sistemas se não houver partilha de quadros de valores fundamentais entre o conjunto de atores que neles entram. Aqui, a hegemonia da cartilha neoliberal na União Europeia veio introduzir-se como barreira ao estabelecimento de compromissos, atrofiando-os — os sistemas de relações de trabalho — e, por consequência, negando o papel de instituição de intermediação atribuída aos sindicatos. Ora, como a democracia não existe sem intermediações e sem “comunidade” (constantemente massacrada pelo individualismo exacerbado), o cenário torna-se muito complicado.

Da valorização do trabalho como ancoradouro da democracia decorreram muitos dos principais progressos dos últimos 200 anos — com a edificação do *Welfare State* e as suas importantes conquistas no campo dos direitos humanos (dignidade para o trabalho, direitos sociais, remuneração mais justa, segurança no emprego, progressão salarial, qualificação profissional, expressões de igualdade, etc.). Outras dimensões do Estado social de direito democrático também emergiram daí. Isso foi devido, em primeiro lugar, ao gigantesco trabalho organizativo e mobilizador dos trabalhadores e do seu movimento sindical, desde a era do capitalismo absolutamente selvagem até aos nossos dias.

Os anseios de uma sociedade avançada e potencialmente mais global, que devia ser marcada pela multiculturalidade, pelo diálogo e cooperação entre povos e países assentes no respeito mútuo, em práticas solidárias e de maior justiça, são negados pelo egoísmo desmedido de uma minoria de privilegiados cada vez mais ricos, pelo saque de riqueza aos países e povos em condições mais frágeis, pela exploração desmedida do trabalho, pelo espicaçar de antagonismos a partir de naturais diferenças, pela proliferação de guerras que servem a acumulação da riqueza, pela transferência “anárquica” de poderes e de soberania dos países para entidades não responsabilizáveis. A mais relevante é “os mercados” corporizando o domínio do poder financeiro sobre o poder político, mas liberta de escrutínio. Tudo isso, em nome de que a sociedade não pode dispensar o setor financeiro e de que este, para ser eficaz, tem de ser “autónomo”.

A União Europeia (UE) foi-se construindo, e continua a apresentar-se, como um projeto protagonizado por um conjunto de países, como um grupo voluntariamente constituído que age de forma coordenada para realizar objetivos comuns. A coordenação requer de cada um condições de participação, capacidade e vontade de cooperar e negociar, exige jogo de cintura e cedências de parte a parte.

Ora, não é assim que hoje vemos a UE, cuja estrutura e governação são muito assimétricas. Em diversas matérias e ocasiões surge-nos como ameaça da qual temos de nos defender. Porque será? A resposta é simples. A UE, ao mesmo tempo que assume um papel que originalmente não lhe competia, em domínios de política que lhe estavam vedados (se necessário indo contra as escolhas democráticas dos povos), abstém-se de funções que lhe competem em assuntos onde seria absolutamente indispensável agir.

Nesta UE os povos tenderão a sentir-se como que em subgrupos, desarticulados e até em conflito. Constatamos que o enfraquecimento da democracia ao mesmo tempo que cria descrédito em milhões de cidadãos que se veem todos os dias obrigados a encontrar respostas de emergência para sobreviverem, também impede a existência de líderes com autoridade política, ética e moral necessária à formação de uma verdadeira equipa. A submissão dos mais frágeis aos mais fortes atingiu um patamar tal, que já se tornou comum vermos medidas injustas e violentas contra alguns países serem aprovadas por unanimidade. Por certo realizam-se reuniões de instituições europeias que, para os governantes dos mais frágeis, se assemelham a sessões de tortura.

Quais os papéis que a UE assume ativamente, que originalmente não lhe competiam?

- (i) Por força de novos tratados, ratificados de forma mais ou menos distante dos cidadãos, a definição das políticas monetárias e orçamentais cava o desalinhamento da realidade económica e produtiva dos diferentes Estados-membros. Isto resulta no aprofundamento das assimetrias na divisão do trabalho à escala europeia.
- (ii) À revelia dos tratados, vai traçando e tentando impor, a partir de Bruxelas, as políticas sociais e o quadro de relações laborais, quando está estabelecido ser da competência de cada país definir as políticas de ensino, de educação, de saúde, de justiça, de segurança e proteção social, de organização do trabalho, incluindo o quadro de direitos e deveres que o regula.

Por invocação da interpretação de tratados, ou à revelia deles (umas vezes por uma via, outras por outra) a UE, ou seja, os seus órgãos de poder formais e informais, tenta decidir quase tudo, e fá-lo movida por lógicas quantas vezes bem distantes do interesse coletivo dos cidadãos de cada país, a quem aplicam as suas decisões.

Acontece também que em questões cruciais que não podem (ou não devem) ser resolvidas por cada país isoladamente, pelo risco de se sucederem reações instintivas ou oportunistas, a UE mostra-se incapaz ou desinteressada em decidir e agir. É manifestamente o que acontece com os refugiados e com as políticas de migrações.

O que dizer da atitude da UE que obriga refugiados — seres humanos que fogem de guerras que, em vários casos, as políticas europeias também ajudaram a desencadear, sempre em nome da democracia — a arriscar a vida em travessias, no fim das quais se erguem muros sucessivos?

Em vários campos da sua intervenção política, a UE não funciona como equipa articulada, cooperante e solidária, mas sim a uma espécie de UE-rebanho, cheia de tensões internas e sem mínima perceção de destino, guardada por “cães” que sabem morder nas canelas dos recalitrantes, mesmo que possam estar a conduzir a manada para o precipício.

Por detrás das políticas de austeridade castradora — que em períodos de afirmação de uma UE dicotómica têm sido impostas em particular aos países do Sul da Europa — estão objetivos políticos externos e internos a cada país, que se articulam. Isso foi visível com o Programa de Assistência Económica e Financeira trazido pela *Troika* em 2011.

A construção de quadros de leitura da “realidade” do nosso país foi trabalhada pelo setor financeiro (um dos grandes causadores da difícil situação em que Portugal se encontrava), por governantes em função dos seus objetivos políticos, por académicos neoliberais mobilizados para o efeito (como documentou Pedro Lains num dos seus trabalhos de investigação sobre a matéria), por grandes meios da comunicação social. A persistência nas “verdades” assim construídas leva as pessoas a confundirem o conteúdo noticioso da “crise” (tornada instituição) com as origens, expressões e efeitos da própria crise. A ética e até o funcionamento das instituições democráticas pouco contam nestes processos. As receitas impostas são as da financeirização da economia e da submissão do trabalho à finança.

A dignidade do ser humano e a sacralidade dos seus direitos têm muito valor, mas não numa lógica mercantil.

Trabalho digno: a utopia do possível

O conceito trabalho digno é um conceito de banda larga, propiciando interpretações variáveis conforme a realidade social, económica, cultural e política de cada país. Tanto pode ser utilizado como alavanca para transformações de grande significado, como ter o papel de “encanar a perna à rã”. Todavia, por ter sido impulsionado pela Organização Internacional do Trabalho, que lhe dá um caráter de universalização e o induz para a responsabilização dos seus constituintes tripartidos, pela história da instituição e pelas suas características reformistas, mas arregaadamente democráticas, é um instrumento importante para o confronto ideológico e para a construção de agendas bem transformadoras no mundo do trabalho.

A *Utopia*, de Thomas More, escrita em 1516 (Morvs, 2009), surgiu como contraponto a uma sociedade semifeudal, de servos e senhores, em que a noção dos direitos, desde logo o direito ao trabalho com direitos, estava longe de ter emergido. More movia-se pela ideia de que há alternativas às narrativas e às práticas instituídas e que é preciso trabalhá-las e afirmá-las. Não nos devemos conformar com a “realidade do presente” — ou seja, a instituída pelos poderes dominantes — até porque este é sempre apenas uma passagem. Jamais podemos abdicar da possibilidade de sonhar: sobre o realizável e sobre o ainda não realizável. E de, a partir daí, construir projetos.

Uma das maiores contradições dos tempos que vivemos é, como já mencionei, a tentativa de, pela contínua gestação e invocação de riscos e medos, gerar a negação do futuro, em particular às gerações mais jovens. Contudo, as tentativas de atrofiamento fazem-se sentir em todas as gerações. Registemos, por exemplo, que os mais velhos, sujeitos à narrativa que toma o aumento da esperança de vida como um fardo para toda a sociedade, acabam tolhidos na sua luta pelo direito a viver mais tempo com mais saúde. Em Portugal esta questão é de relevante importância, dado que se tem aumentado a esperança de vida, contudo com um quadro persistente de doenças e sofrimento.

Uma reflexão sobre o trabalho no futuro — nas suas dimensões económica, social, cultural e política — conduz-nos, desde logo, à necessidade de nos debruçarmos, com o máximo de objetividade possível, sobre quais os traços dominantes

dos requisitos fundamentais para a vida do cidadão comum. As suas necessidades básicas, sem ficarmos presos à sobrevivência *ad eternum* do sistema capitalista.

Observemos o que parece não estar para mudar tão cedo: vamos continuar a vestir, a calçar, a ter necessidade de sistemas de comunicação e de deslocação, vamos continuar a habitar principalmente nos grandes centros urbanos, pelo menos por longas décadas. E as bases da nossa alimentação e a forma de a fazermos talvez não se altere assim tanto. Então, o trabalho, a sua organização e prestação, as profissões que vamos ter, utilizando instrumentos de trabalho já conhecidos e muitos outros com inovações vindas das diversas tecnologias, do digital, da robotização, da inteligência artificial, continuarão ligados a determinantes fundamentais deste estilo de vida.

Nas projeções sobre o trabalho no futuro, realço os impactos que virão quer do aumento da esperança de vida, quer do lugar (e papel) das mulheres no trabalho e na sociedade. São duas enormes mudanças do último século e vão, imperiosamente, marcar presença no futuro que se pode projetar neste início do século XXI, obrigando a novas estruturas sociais e atividades. Daí emanarão exigências de novas formações, especializações e profissões e, ainda, de alterações nos quadros de valorização de profissões.

Por outro lado, a automação pode permitir, ao mesmo tempo (até numa perspectiva produtivista), “poupar” trabalho humano, obter maior volume de produção no mesmo tempo de laboração e aumentar a riqueza produzida. Rompe portanto três velhos equilíbrios: (1) o equilíbrio entre o número de pessoas que precisam e querem trabalhar e o número dos que são requeridos para pôr a “máquina da produção” em movimento; (2) o equilíbrio entre o valor da produção e o rendimento suscetível de ser transformado em poder de compra, designadamente pelo desemprego provocado e por não se refletir nos salários o aumento da riqueza conseguido; (3) o equilíbrio entre o conjunto de atividades instaladas e o potencial de atividades úteis que se poderão desenvolver para utilizar, de forma digna, todo o trabalho humano disponível.

Para repor equilíbrios é indispensável que: (i) os tempos de trabalho sejam distribuídos por todos os que querem e precisam de trabalhar, sem perda de salário (que pesa cada vez menos nos custos das empresas), organizando-se as empresas e os serviços por forma a rentabilizar capacidades sem a exploração excessiva de uns e o desemprego de outros; (ii) o aumento da riqueza produzida se reflita, com justiça, no aumento do salário de quem a produz e na contribuição para a sustentabilidade de sistemas de segurança e proteção social solidários e universais; (iii) se aumentem os impostos sobre o capital (cada vez mais concentrado) para uma mais justa distribuição do rendimento; (iv) os sistemas fiscais sejam efetivamente progressivos; (v) se faça investir parte da riqueza existente na criação de emprego útil e de resposta a graves problemas nas áreas sociais e climáticas/ambientais.

O tripé que sustentou conquistas para se ir dignificando o trabalho assentou em três pilares: o direito à organização e representação coletiva (os sindicatos e a sua ação); o direito do trabalho; e a efetivação da negociação coletiva. Esse tripé precisa de reparações, talvez de algumas adequações, de ser posto em pleno funcionamento, pois historicamente foi a negociação coletiva o instrumento que mais influenciou positivamente a distribuição da riqueza, a evolução da igualdade, a definição qualificante de profissões e carreiras profissionais.

Entretanto, há que responder à satisfação de necessidades e direitos das populações, quer para resolver graves problemas ambientais e ecológicos, quer para utilizar mais racionalmente o uso da terra e do mar, ou ainda para desenvolver formas mais racionais de organização da economia e do modo de vida das pessoas.

O trabalho requer ensino, informação, comunicação, cultura. Reclama saúde física e equilíbrio emocional. Exige participação e o dispor do tempo, o que nos convida a relembrar que a vida tem dois pressupostos fundamentais: saúde e tempo. O trabalho põe em evidência a necessidade de outras atividades, realizações e lazer. Potencia a utilização mais equilibrada do não trabalho, espaço/tempo que se valorizará e ampliará com o desenvolvimento humano das sociedades.

Vai ser preciso, com uma outra utilização da riqueza e novas concepções de desenvolvimento, encontrar novos trabalhos, reformular o conceito de emprego com uma boa operacionalização do valor do trabalho, desenvolver novas formações. Os tópicos que aqui registo conduzem-nos a uma reconsideração do que devem ser as trajetórias e as carreiras profissionais. A escola e outras instituições de formação e de aquisição de conhecimentos ao longo da vida estão desafiadas a trabalhar essas formações numa perspetiva universal (permitindo acesso a grandes massas) e bem para além dos desafios das premências do presente. Entretanto, deve acrescentar-se um outro grande desafio: valorizar o saber-fazer. Por um lado, é preciso situar corretamente as aprendizagens em contexto de trabalho, por outro, o saber-fazer tem de ser valorizado na escola.

O tempo pertence às pessoas

O texto de Thomas More tem uma componente muito atual quando propõe que se reduza o tempo de trabalho de forma significativa. Preconizava ele seis horas de trabalho por dia. E concebia espaços de aprendizagem para as profissões, para a formação plena dos indivíduos, e para o lazer. More concebe o trabalho como um direito/dever universal.

A utopia daquela redução do tempo de trabalho persiste, todavia, a racionalidade humana projeta-a cada vez mais para o campo do realizável. A evidência dos impactos dos avanços tecnológicos e científicos no aumento da produção de bens e serviços; a certeza de que se esgotará a panaceia de resolver os problemas do desenvolvimento humano com mais e mais crescimento económico; a densificação do conceito de cidadania, em que o tempo do “não trabalho” é tão ou mais valioso que o do trabalho e tem elevado valor económico — impõem aceleração na luta pela redução do tempo de trabalho e pela valorização de outras atividades.

O facto de as instabilidades e inseguranças (as precariedades) não serem sustentáveis, e a constatação de que o aumento da esperança média de vida altera toda a nossa concepção de preparação para o trabalho e de formação ao longo da vida, altera o conceito de vida ativa e de reforma, altera as relações entre as gerações e altera estruturas necessárias na sociedade. Isto traz-nos novas reflexões sobre a utilização do tempo e muito confronto ideológico nos planos social e político.

O neoliberalismo propagandeia que o grande anseio dos trabalhadores se situa na “libertação das grilhetas da contratualização”. Essa perspetiva é uma armadilha.

Trata-se, tão-só, de uma visão cínica que pretende colocar a inatividade, o desemprego, a degradação da qualidade do emprego, as precariedades, as instabilidades e inseguranças como decorrências, naturais e passageiras, de um processo de libertação dos trabalhadores a ser concretizado pelo “individualismo responsabilizador” e por uma espécie de “agencialização” de cada trabalhador feita por organizações (empresas) especializadas do “mercado de trabalho”.

É preciso trabalhar novos equilíbrios entre o individual e o coletivo, mas não enfraquecer este. E nessa reconstrução há que assumir, com toda a determinação, que o tempo é das pessoas: ele é elemento fundamental da sua vida no espaço do trabalho e fora dele. O controle da sua gestão constitui-se como a determinante da conciliação da vida familiar com o trabalho e da possibilidade de usufruto de muitos direitos sociais, culturais e políticos.

A redução do tempo de trabalho foi diminuta nos últimos cem anos. E, com o vencimento da agenda neoliberal a partir do final dos anos 70 do século passado, essa redução tem sido ainda mais travada (em muitos casos até aumentaram os tempos de trabalho), como instrumento de uma concentração gananciosa e vergonhosa da riqueza. Sem dúvida, será possível trabalhar menos horas e criar mais emprego, organizando as empresas e serviços com processos inovadores na prestação e na organização do trabalho. Facilmente se conseguirá produzir mais e melhor, desde que se alterem alguns pressupostos da gestão, se organize o tempo de trabalho com mais humanismo e com o objetivo de criar emprego. Nestas mudanças três imperativos se colocam: o tempo de trabalho deve mesmo ser reduzido, sem diminuição dos salários, e há múltiplas formas de o fazer; o controle de cada indivíduo sobre o seu tempo deve ser reforçado; tem de se assegurar uma mais justa distribuição da riqueza produzida.

Valorização do salário

Como se pode resolver o problema da desigualdade chocante que hoje se observa na distribuição de riqueza? E como desarmar ou minorar efeitos nefastos da financeirização da economia e da sujeição do trabalho à finança?

É preciso adotar uma precaução de partida: quando se estabelecem planos para a produção de riqueza — numa empresa ou num programa de recuperação de dimensão setorial ou nacional — devem ser acauteladas as condições da sua justa repartição. O valor do salário (nas suas componentes diversas) e os mecanismos para o ajustar estão no cerne desse compromisso. Quando, por estratégia, se desenvolvem políticas de baixos salários, não há mecanismos de compensação que retirem os trabalhadores da pobreza ou de baixas condições de vida.

É claro que também são necessários sistemas fiscais e de redistribuição que corrijam injustiças, mas estes não podem fazer mais do que corrigir pontualmente. Jamais se substituem à distribuição inicial da riqueza produzida com o trabalho através do salário. É por isso que há uma enorme luta a travar para que não se esvazie o conceito de salário, e para que se faça a sua valorização em linha com o aumento da riqueza que o trabalho propicia.

Tem sentido o espremer dos custos salariais sem limite, que tem colocado milhões de seres humanos no desemprego e na pobreza? Não. Há que encontrar novos “paradigmas” para a economia e para o emprego, onde os conceitos produtividade, competitividade e outros sejam recentrados com muito mais objetividade e justiça, e afirmar rutura com os falsos fundamentos da precariedade.

Trabalho sofrimento e trabalho criativo

No século XVI o trabalho tinha uma elevada carga de sofrimento. Na sua *Utopia*, Thomas More introduz o conceito de lazer, projetando já nesse tempo dimensões que ainda são prementes cinco séculos depois. O trabalho continua a ter cargas de sacrifício excessivas para muitos trabalhadores e trabalhadoras. A OIT, que regista sempre, e bem, os ganhos que têm sido obtidos nas condições de trabalho ao longo do tempo, vem alertando para o execrável aumento do trabalho escravo e semiescravo e para o aumento da exploração que as “crises” vão provocando. Os avanços tecnológicos e científicos deviam estar a ser utilizados para, de forma universal, tornarem o trabalho menos penoso, mais motivador, mais qualificante, criativo e realizador, melhor remunerado.

Na ilha da Utopia, lazer não é sinónimo de estar parado. É a realização do indivíduo para lá do trabalho, o que reclamava uma discussão projetada para o futuro: precisamos, pois, de valorizar o trabalho porque o nosso tempo e o nosso quotidiano para além do trabalho são o fundamental da nossa vida. Quanto mais espaço e conteúdos vamos conseguindo ganhar para as dimensões da cidadania, mais importante se torna o que podemos designar como tempo de não trabalho.

Precisamos que o trabalho seja fonte de dignidade, um espaço de relações entre iguais — com o reconhecimento à partida de que são bem diferentes os poderes das partes que intervêm no estabelecimento das relações de trabalho. Que nos permita criar condições para construirmos outras dimensões da nossa vida: a família, as relações sociais, a arte e a cultura, a intervenção na construção dos mecanismos de funcionamento e de organização da sociedade, a cidadania e a política. O trabalho deve propiciar aquilo que noutros tempos era exclusivo de alguns privilegiados: o podermos pensar. Pensar dá trabalho e ocupa tempo, mas vale a pena e é um dever, cuja efetividade é indispensável para o agir, individual e coletivo, que transforma a sociedade.

As sociedades do futuro têm extraordinárias possibilidades de gerir melhor a carga de sofrimento do trabalho, reduzindo-a, e poderão ampliar as outras componentes. Mas não se atingirão esses objetivos com manipuladores exercícios de semântica. Substituir o conceito de trabalhador pelo de colaborador não qualifica o trabalho, não o torna mais criativo. Mas esconde penosidades, nega a condição de base que enforma o direito do trabalho, dispensa a identificação dos quadros de direitos e deveres sempre presentes no trabalho, promove o poder unilateral do patrão/empregador que naquele conceito se apresenta como a única entidade receptora e gestora das colaborações.

O trabalho tenderá, provavelmente, a ser mais autónomo e poderá até haver mais identificação de responsabilidades individuais na determinação das formas

de trabalhar e da sua organização. Mas, quanto mais autonomia se quiser, mais tem de se trabalhar a cooperação entre indivíduos e os compromissos coletivos. Caso contrário, isola-se o indivíduo apenas para o responsabilizar pelos seus fracassos.

Não há autonomia nem liberdade individual se não houver predisposição para mais articulação e cooperação entre as pessoas. Não há direitos individuais que resistam se não se ancorarem em fortes quadros de direitos coletivos. Os sindicatos e a ação coletiva dos trabalhadores, os Sistemas de Relações de Trabalho instituídos e em efetividade com pleno reconhecimento dos seus atores, regras e quadros de valores, são indispensáveis para trazerem ao trabalho dignidade, justiça e realização.

Referências bibliográficas

- Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal. Cinco Décadas de Movimentos nem Sempre Virtuosos*, Lisboa, CoLABOR Ebooks, disponível em:
<https://colabor.pt/wp-content/uploads/2022/06/A-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-Portugal.-Cinco-decadas-de-movimentos-nem-sempre-virtuosos.pdf>
- Carmo, Renato Miguel do, Jorge Caleiras, Isabel Roque, e Rodrigo Vieira de Assis, (2021), *O Trabalho Aqui e Agora. Crises, Percursos e Vulnerabilidades*, Lisboa, Tinta-da-China.
- Estanque, Elísio, Hermes Augusto Costa, e Manuel Carvalho da Silva (2015), “O futuro do sindicalismo na representação sociopolítica”, em André Freire (org.), *O Futuro da Representação Política Democrática*, Lisboa, Nova Vega, pp. 119-142.
- Morvs, Thomas (2009), *VTOPIA ou A Melhor Forma de Governo*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Público* (09/01/2016), “Utopias — ‘Reduzir o tempo de trabalho é das batalhas mais difíceis e um debate inevitável’ ”.
- Reis, José (org.) (2014), *A Economia Política do Retrocesso. Crise, Causas e Objetivos*, Coimbra, Almedina.
- Rodrigues, João, Ana Cordeiro Santos, e Nuno Teles (2016), *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*, Lisboa, Actual.
- Saramago, José (1999), *Discursos de Estocolmo (Discurso Pronunciado no Banquete Nobel, em 10 de Dezembro de 1998)*, Lisboa, Editorial Caminho, também disponível em:
<http://www.josesaramago.org/discurso-pronunciado-por-jose-saramago-no-dia-10-de-dezembro-de-1998-no-banquete-premio-nobel/>
- Silva, Manuel Carvalho da (2007), *Trabalho e Sindicalismo em Tempo de Globalização. Reflexões e Propostas*, Lisboa, Círculo de Leitores / Temas e Debates.
- Silva, Manuel Carvalho da (2012), *Vencer o Medo. Ideias para Portugal*, Lisboa, Temas e Debates.
- Silva, Manuel Carvalho da (2016), “Contra o neoliberalismo, a utopia do Trabalho”, *Revista Derecho Social Latino America*, 1/2016, pp. 77-88.
- Artigos de opinião do autor publicados no *Jornal de Notícias*, disponíveis em:
http://www.jn.pt/opiniaio/default.aspx?content_id=5074439

Capítulo 2

Nas margens do trabalho reconhecido Trabalho independente, informalidade e pobreza

Pedro Hespanha

Apesar de, hoje em dia, ser muito pouco usado na literatura académica, o conceito de economia popular é aquele que melhor permite relacionar entre si o trabalho independente, a informalidade e a pobreza, e identificá-los com as margens do trabalho reconhecido. Apenas uma certa “cegueira” dos economistas para a pluralidade de modos de organização da vida socioeconómica ou para um conjunto de atributos económicos que marcam a inserção (*embeddedness*) num meio popular pode explicar que os comportamentos económicos não centrados nos mercados autorregulados sejam considerados irracionais ou perversos (Nyssens, 1997; Nyssens e Van der Linden, 2000).

O conceito de economia popular acentua a condição do sujeito coletivo “povo”, a parte mais desprovida da sociedade em contraste com as categorias sociais privilegiadas pelo nascimento, pela cultura ou pela fortuna. Numa aceção mais geral, a economia popular é constituída por atividades económicas e práticas sociais desenvolvidas pelas classes populares para garantirem, através do trabalho e dos recursos escassos de que dispõem, a satisfação de necessidades básicas, tanto materiais como imateriais e, se possível, melhorarem as suas condições de vida (Tiriba, 2004; Icaza e Tiriba, 2009; Coraggio, 2009; Hespanha, 2018). Complementarmente, as redes de entreajuda e as diversas formas de ação coletiva permitem aproveitar os recursos da comunidade e consolidar uma cultura de solidariedade capaz de manter a coesão do grupo.

Não sendo meros resíduos pré-capitalistas, estas formas económicas persistem tanto nas áreas rurais quanto nas urbanas e renovam-se em períodos de crise. Abundantes estudos sobre o campesinato e a pequena produção artesanal mostram que um sistema económico que nunca foi dominante em parte nenhuma pode sobreviver durante séculos e manter o essencial da sua racionalidade. Uma espécie de economia moral, baseada no costume e na experiência, funciona como concha protetora e reduz os impactos desagregadores do sistema económico dominante, seja ele o feudalismo, o capitalismo ou o socialismo de Estado. O mesmo se aplica, sem grandes alterações às restantes formas de economia popular que partilham a mesma sociabilidade de raiz local, baseada no interconhecimento, na transparência

de papéis e na confiança, e se expressam em ações coletivas de caráter popular movidas pela necessidade de autopreservação.

Mesmo quando a expansão dos mercados penetra nos espaços mais fechados das comunidades, a desagregação das relações sociais baseadas na reciprocidade e na entreatada solidária e a corrosão destes valores é lenta e incompleta e, por isso, os sistemas económicos populares sofrem um processo de metamorfose, mas resistem.

Começarei por caracterizar a pequena produção independente em Portugal, sabendo que ela corresponde, com assinalável grau de coincidência, à forma mais típica de organizar as economias populares. Em seguida, identificarei em traços largos o processo de marginalização das formas de trabalho orientado para a satisfação direta das necessidades humanas e o surgimento do trabalho informal como contraponto do trabalho assalariado, o qual se tornou o protótipo das relações sociais de base numa economia capitalista de mercado.

A pequena produção independente tem um peso relativamente elevado em Portugal — representava 14,1% da população ativa em 2021¹ —, designadamente quando comparado com o de outros países da União Europeia.² Nas áreas rurais, sobretudo as do Norte e Centro interiores, uma grande parte da população vive e trabalha de forma autónoma na agricultura, em pequenas explorações familiares com reduzida ligação ao mercado. Ocupam os tempos livres em certo número de atividades artesanais ou de pequeno comércio e em serviços de proximidade de relevância local, ou seja, em situações mal reconhecidas pelas estatísticas e pela contabilidade nacionais. A existência de empregos fora da exploração agrícola é cada vez mais frequente, à medida que a indústria de pequena dimensão e muito intensiva em mão de obra (principalmente nos ramos dos têxteis, do calçado, da metalurgia ligeira, do mobiliário) se vai instalando em áreas rurais. Ademais, os produtores agrícolas vão-se defrontando com cada vez maiores dificuldades de competir nos mercados agrícolas. Do mesmo modo, na periferia das grandes cidades do litoral, uma população migrante, mal inserida no mercado de trabalho, ocupa-se de um sem-número de atividades informais ou clandestinas, combinadas com trabalho em empregos ocasionais ou temporários, instáveis e mal remunerados.

O volume dos pequenos produtores independentes tem sido afetado pela reestruturação industrial resultante das mudanças do regime de acumulação capitalista, que se traduzem em processos de desconcentração e terciarização das empresas e de subcontratação de certas funções produtivas. A reconversão do estatuto de trabalho assalariado em trabalho independente constitui uma manifestação desses processos. Informação recente, mostra que 15,1% dos trabalhadores por conta própria dependem de um cliente dominante e 27,5% têm um horário de trabalho diário que é determinado por outrem (INE, 2021). Em contrapartida, novas

1 Em meados dos anos 1980 este valor era superior a um quarto da população ativa.

2 No espaço europeu, esse peso é igualmente elevado em outros países do Sul da Europa, particularmente na Grécia e na Itália (respetivamente 30% e 22% em 2018), e expressa um nível baixo de incorporação de certas atividades tradicionais na economia capitalista e, de outro ponto de vista, uma progressão menos acentuada da sociedade salarial.

atitudes culturais de busca do sucesso pessoal, alimentadas pela ideologia neoliberal, criam um clima favorável à independentização do trabalho. Em qualquer dos casos, trata-se de explicações que acentuam traços da condição laboral do capitalismo tardio distintos dos da fase precedente de assalariamento intensivo. As estatísticas do emprego mostram, por isso, que o peso dos produtores independentes é elevado, não apenas em certos ramos de atividade tradicionais, mas também em ramos de atividade inovadores, como os dos serviços no imobiliário, na informática, na consultoria, etc. Tudo isso faz da categoria “pequena produção” uma combinação de estatutos muito distintos, englobando trabalhadores isolados, pequenos empregadores, artesãos, profissionais livres e “falsos independentes”.

O que parece necessário aprofundar no caso português são as relações entre os elementos pré e pós-modernos na economia e nos mercados de trabalho, por forma a fazer realçar as suas interdependências e os seus condicionamentos recíprocos. O facto de o processo de profissionalização do trabalho ser ainda limitado e de a população empregada ter pouca autonomia e responsabilidade face aos empregadores, por exemplo, favorece a preferência por um estatuto de trabalho independente. Daí as estratégias de autoemprego correntemente desenvolvidas pelos assalariados das camadas sociais mais baixas, que podem funcionar inclusivamente como primeiro patamar de uma estratégia mais distante de conseguir um estatuto de patronalidade. O trabalho independente, longe de significar apenas uma forma degradada de trabalho, pode desempenhar, no plano das representações sociais de certos grupos, um papel significativo na mobilidade ascendente e na realização de projetos individuais (Freire, 1995: 29).

Não obstante, importa assinalar que na realidade portuguesa atual a condição de trabalhador autónomo corresponde cada vez mais a situações em que o trabalhador só formalmente é autónomo relativamente a quem contrata os seus serviços. É o caso dos trabalhadores subcontratados dos ramos da indústria do calçado, dos têxteis e das confeções, que conservam uma reduzida margem de manobra perante as firmas que com eles contratam. É o caso dos trabalhadores em regime de exclusividade ou de franchising para outras firmas. É, ainda, o caso dos “falsos independentes”, ou seja, dos trabalhadores forçados a declararem-se independentes apesar de trabalharem regularmente e sob a direção de firmas que se recusam a admiti-los formalmente, contornando assim as leis de proteção laboral dos assalariados. É, finalmente, o caso dos trabalhadores que escolhem exercer uma atividade independente apenas como uma espécie de *second best*, isto é, porque têm de sobreviver e não conseguem encontrar um trabalho remunerado. Além de não gozar senão de uma limitada autonomia, o tipo mais comum de trabalhador português independente correspondente a esta situação mais degradada do autoemprego: é um indivíduo do sexo masculino, de idade madura, de baixa qualificação escolar e profissional, pertencente a estratos de relativamente baixos rendimentos.

Ao trabalho autónomo associa-se ainda o prolongamento da jornada de trabalho. Os dados estatísticos sobre o emprego mostram que, não só os independentes trabalham mais horas por semana do que a média da população ativa, como ainda mostram estar, em geral, disponíveis para aumentar essa duração.

A relação direta que estabelecem entre o produto do seu trabalho e a satisfação das suas necessidades de reprodução marca a diferença com os produtores capitalistas, para os quais o trabalho não é (necessariamente) um recurso próprio e as necessidades pessoais de reprodução (praticamente) não contam nas decisões de investimento. Nestas economias não faz sentido distinguir entre a economia do negócio ou da pequena empresa e a economia da família, pois elas praticamente se confundem, vivem uma da outra e condicionam-se mutuamente. Mais, a melhoria das condições de vida não é um objetivo pessoal, mas um objetivo de um coletivo — a família —, e a reprodução económica das famílias passa pela reprodução das redes sociais primárias que permitem a estas maximizar os recursos afetos à produção. Neste sentido, a pequena produção ou o pequeno comércio raramente são atividades de uma só pessoa, antes combinam, num intrincado sistema de trocas, a cooperação de várias pessoas (Portela *et al.*, 2008: 235).

Um dos grandes problemas sentidos pelos pequenos produtores independentes consiste na comercialização dos seus produtos, pois não conseguem competir, em preço, com a produção de larga escala e com aquela orientada para consumos massificados. Desesperadamente tentam competir pela qualidade e pela diversidade, mas as organizações de mercado não favorecem esse propósito e os próprios hábitos e preferências do consumidor modificaram-se muito, orientando-se crescentemente para os produtos mais publicitados pelo *marketing* e tornados mais acessíveis pelas grandes superfícies comerciais. Na ausência de uma estratégia de fortalecimento da oferta por meio da cooperação, a dispersão e a atomização dos pequenos produtores têm sido a principal razão do agravamento dos problemas.

Passando à economia informal, a primeira observação é a de que ela envolve uma ocupação laboral que tem peso económico mas não é captada pelas estatísticas oficiais, que deixam de fora uma grande leque de situações em que o trabalho não é associado nem a emprego nem ao desemprego, tal como se passa nas situações de inatividade, desencorajamento, indisponibilidade, intermitência, domesticidade ou lazer produtivo.

Uma outra observação respeita à funcionalidade da economia informal: por trás do trabalho informal, está frequentemente uma estratégia de viabilização de uma atividade independente orientada para o sustento básico individual ou familiar. Na economia real, a informalidade constitui uma condição muito favorável ao desenvolvimento de pequenos negócios e, mais do que isso, ocorre frequentemente num período de consolidação desses negócios, constituindo um estágio para a aquisição de experiência e angariação de clientela, desembocando mais tarde no aparecimento de novas atividades no setor formal da economia.

A OIT define estas pequenas atividades no setor informal como unidades de produção de bens e serviços com o intuito primordial de gerar emprego e rendimento para as pessoas nelas envolvidas. Caracterizam-se pelo baixo nível de organização e a pequena escala, pela pouca ou nenhuma divisão entre trabalho e capital como fatores de produção e pelo facto de as relações de trabalho, quando existentes, serem baseadas na maior parte das vezes em empregos ocasionais, relações de parentesco ou em relações pessoais ou sociais, em lugar de arranjos contratuais com garantias formais (OIT 2006).

Os aspetos negativos destes empreendimentos informais são bem conhecidos por constituírem quase sempre o lado mais divulgado do fenómeno: o seu carácter ilegal (não conformidade com leis e regulamentos); o seu carácter fraudulento (não contribuírem para as receitas governamentais devido à evasão de impostos); o seu carácter de concorrência desleal (competem em desigualdade com empresas formais ao evitarem custos a que estas estão sujeitas); e o seu carácter eventualmente delituoso (algumas atividades informais são ilegais, ou eventualmente mesmo criminosas).

No entanto, as atividades informais e, sobretudo, as de pequena escala são na maior parte dos casos a alternativa possível para muita gente, uma oportunidade de obtenção de rendimento para aqueles que, de outra forma, estariam sem meios de subsistência. Em vez de existir nessas pessoas uma espécie de preferência pelo informal, o que se verifica é que o informal é a sua escolha mais racional. Para quem tem falta de recursos (não só monetários, mas também educacionais ou sociais) a solução formal pode ser inviável. A incerteza acerca do êxito do negócio torna proibitivo e muito arriscado o investimento na formalização (autorizações, licenças, encargos fiscais) desse negócio. O sistema fiscal e de segurança social e as leis laborais são excessivamente restritivos ou complexos para um empreendimento de pequena dimensão. Por outro lado, não estando assegurada a clientela e sendo o ambiente comercial muitas vezes hostil para o início, crescimento e desenvolvimento de negócios, a passagem transitória por um período de informalidade é vista como a melhor forma de reduzir o risco de não ter clientela e de não dominar os usos do mercado. Finalmente, a falta de recursos materiais e de bens de propriedade limita a responsabilidade e impede o acesso ao crédito institucional, abrindo a porta ao crédito fiduciário das redes sociais primárias (mas também ao crédito usurário, como observou Muhammad Yunus, no Bangladesh). Apenas razões deste tipo explicam a insegurança e o risco suportados pelos trabalhadores informais: multas fiscais, confisco, punição por delito económico, condenação por ilicitude, etc.

Um argumento bastaria para incluir as atividades informais neste conjunto de modalidades atípicas de negócio que mantêm uma relação processual com o empreendedorismo: o seu potencial para desenvolver a capacidade de empreendimento, inovação e criatividade. Na verdade, as atividades informais habilitam os seus promotores a operar com alto grau de flexibilidade e a familiarizarem-se com o negócio nas suas vertentes de organização e de mercados (gestão de recursos e comercialização dos produtos), bem como a consolidar uma relação estável com o mercado.

A reestruturação das economias e dos mercados de trabalho tem favorecido o recrudescimento das atividades informais mesmo nos países mais desenvolvidos. Existe hoje por parte dos governos a consciência de que essas atividades desempenham um importante papel de adaptação às situações de crise e, por essa razão, é feita acerca delas uma avaliação menos negativa. Em alguns países procura-se mesmo conferir alguma proteção ao setor informal sem o promover e, designadamente, proporcionar maiores incentivos aos empreendimentos informais, através da redução de custos e do aumento dos benefícios para se tornarem e permanecerem legais. Quem quer montar um pequeno negócio em geral não tem acesso a

serviços de *marketing*, de formação em competências básicas ou de transferência de tecnologias. Uma orientação recente vai no sentido de tornar mais fácil o acesso a esses serviços e de ajudar à formalização das empresas.

As referências a expedientes e práticas informais abundam num estudo em que participei sobre pequenos negócios (Portela *et al.*, 2008). Em alguns casos, o próprio negócio tem contornos informais no todo ou em parte. Existe um certo tipo de atividades que favorecem a clandestinidade por serem baseadas na residência própria e serem o prolongamento da atividade doméstica. É o caso de uma mãe de família que, sozinha e com cinco filhos a seu cargo, começou a cozinhar para fora e a ter bastante sucesso. Em outro caso, uma mulher desenvolve a atividade de esteticista em sua casa para uma clientela fixa que lhe não exige nenhuma certificação profissional, sem a qual a atividade não poderia ser licenciada. Semelhante é ainda o caso das duas amigas que montaram em casa de uma delas um salão de cabeleireiro em sociedade, sem formalizarem o negócio para que uma delas possa beneficiar de um estágio profissional. Por vezes, a natureza do negócio não assume notoriamente a forma de empresa, porque as atividades se desenvolvem em casa. Uma mulher está coletada nas finanças como trabalhadora independente, prestando serviços para várias empresas no fabrico de pequenas embalagens e tendo ela própria várias pessoas a trabalhar para si, sem vínculos formais e como tarefeiras. Algumas dessas pessoas trabalham nos seus domicílios, outras trabalham em casa de pessoas amigas e vizinhas, que dispõem de espaço. Porém, em casos similares, o empreendedor foi obrigado a formalizar o negócio, pela dificuldade em continuar a fornecer os produtos às empresas sem fatura e esta é uma probabilidade cada vez mais forte para quem se mantém no informal.

A confusão entre ajuda familiar não remunerada e trabalho assalariado permite ocultar muito trabalho informal, que é usado regular ou esporadicamente nestes pequenos negócios (biscates, no vulgo) e permite aos seus titulares sobreviverem e acumularem. Uma outra mulher vende refeições para fora, com a ajuda de duas filhas — uma menor, e a tempo inteiro durante as férias escolares, e a outra maior, à noite e nos fins de semana. Ou, em outro caso, um casal que vive do trabalho no seu restaurante e pastelaria, mantém uma cozinheira em regime de trabalho informal.

Situação diferente é a daquelas atividades formalmente estabelecidas mas em que os trabalhadores regulares da empresa não têm um vínculo laboral, antes se apresentam como trabalhadores independentes que prestam serviços à empresa, como é caso de uma empresa que produzia e comercializava artigos de informática e em que todos os seus empregados (seis) eram pagos mediante “recibo verde”, ou de outra empresa no setor dos serviços (serralharia mecânica) em que apenas um dos sete trabalhadores estava legalizado. Outro caso é o do professor que trabalha para uma empresa incubada que ajudou a criar, mas sem vínculo laboral dada a incompatibilidade com o seu estatuto de universitário.

Nem todas estas situações serão merecedoras, porventura, do apoio das políticas públicas, mas o certo é que, quando aprofundadas as razões da informalidade nos empreendimentos, é muito frequente existirem entraves sérios ao cumprimento das formalidades legais cuja ultrapassagem implicaria competências e recursos

que as pessoas não têm. E, repita-se, não existe propriamente uma preferência pela informalidade, dado que os riscos de sanção são por todos conhecidos, mas talvez sim uma incompreensão sobre a utilidade de muitas das formalidades exigidas para o negócio ficar legalizado e, decerto, uma incapacidade de fazer singrar o negócio no seu arranque se todas as obrigações legais fossem cumpridas.

Finalmente, a pobreza como margem do trabalho reconhecido. Na sua aceção mais comum, a pobreza identifica-se com uma situação de privação básica decorrente da falta de recursos para satisfazer as necessidades de alimentação, participar nas atividades da vida social e fruir das condições de vida e conforto comuns, ou pelo menos largamente partilhadas e valorizadas na sociedade a que se pertence. Os recursos em falta não consistem apenas no rendimento monetário à disposição de cada um, antes envolvem as próprias capacidades para levar uma vida decente, segundo os padrões correntes na sociedade, ou seja, viver do seu trabalho e viver com os outros trocando entre si os recursos de que precisam para viver. Porém, essas capacidades, mais do que o resultado de um esforço de vontade ou do mérito pessoal, dependem das oportunidades de vida que uma sociedade desigual oferece a cada um dos seus membros.

Centrando-nos na atual fase do capitalismo global, a evidência mostra que, apesar da intensificação dos fluxos mundiais de capital e de trabalho, da extensão dos mercados, da globalização das políticas e dos progressos na tecnologia e nas comunicações, as oportunidades para melhorar os padrões de vida são cada vez mais inacessíveis à maioria da população mundial e a pobreza, tanto como as desigualdades, não cessa de aumentar.

E isto é tanto verdade para os países do Sul como para os do Norte. A tendência para uma progressiva aproximação da estrutura social dos países industrializados à estrutura polarizada dos países do Sul, caracterizados ainda pela diversidade, indistinção e insegurança, é um dos traços que Ulrich Beck apontou como distintivo do capitalismo global contemporâneo (Beck, 2000).

A relação entre o capitalismo globalizado e a miséria do mundo tem sido objeto de abundante literatura e de não menos evidência empírica. Centrado num núcleo duro, funcional e conforme às suas exigências de maximização do lucro, o capitalismo põe de parte aqueles setores que não consegue submeter à sua lógica, mesmo que neles existam gritantes necessidades para satisfazer: é preferível não produzir, do que produzir sem lucro, recorda Husson (1999). Em consequência, os setores menos competitivos das economias — como é o caso da pequena agricultura familiar em muitas partes do mundo — são paulatinamente neutralizados. E quando, por efeito da baixa de preços dos produtos globais, o capitalismo incorpora novos mercados que estavam à margem do consumo por falta de poder de compra (por exemplo, na África e na América Latina, onde se concentra a população mais pobre), fá-lo sobretudo através da expansão de consumos não essenciais. Assim, o capitalismo funciona como uma enorme máquina de exclusão, exercendo uma triagem sistemática entre as camadas sociais e as zonas geográficas para rejeitar tudo o que não pode integrar na sua lógica, designadamente o desemprego e as exclusões nos países ricos e o crescimento do setor informal nos países pobres.

O processo de marginalização de amplas camadas da população, que apresenta um particular dramatismo no caso dos países da periferia, tornou-se igualmente visível nos países do centro, sobretudo a partir da ofensiva neoliberal dos anos 80 e da financeirização das economias que, ao abalar a soberania económica e política dos Estados, arrastaram muitos países para uma grave crise e alguns, mesmo, para uma submissão a processos de ajustamento estrutural, semelhantes aos ocorridos algumas décadas antes naqueles outros países. As manifestações mais visíveis dessa crise são o aumento do desemprego de longa duração e a generalização de empregos precários, dois fenómenos que são responsáveis pelas crescentes desigualdades sociais e pela miséria crónica de uma parte significativa da população.

Saldando-se, em geral, em um agravamento do desemprego formal e na flexibilização e insegurança do trabalho, o sistema de emprego que se está a instituir através do novo modelo global de produção representa um agravamento do risco social e da exclusão para um crescente número de trabalhadores espalhados por todo o espaço mundial. “Enquanto seleciona, reduz, qualifica — e, portanto, *exclui* — no topo, a nova lógica das cadeias *inclui* na base trabalhadores com salários baixos e contratos flexíveis, quando não informais” (Dupas, 1999: 71).

Esta visão baseada nas dimensões sociais da pobreza está a conduzir a uma mudança paradigmática na própria conceptualização de pobreza. O velho paradigma da pobreza como um infortúnio de alguns, a quem a sociedade, por razões de solidariedade, deve prestar auxílio, está a dar lugar a um novo paradigma da pobreza assente na privação de direitos sociais e na violação de direitos humanos fundamentais, que responsabiliza os governos e as sociedades. Por um lado, ela traz para primeiro plano o valor da dignidade de toda a pessoa humana, fundamento dos direitos humanos universalmente reconhecidos, decorrendo daí que a pobreza involuntária ofende essa dignidade e põe em causa o valor da vida humana. Por outro lado, a consensualização ampla de que a pobreza é uma consequência da violação dos direitos humanos tem um efeito responsabilizador dos governos e compromete-os na definição de estratégias de eliminação da pobreza através da geração de oportunidades para todos.

As implicações destas políticas são importantes, sobretudo em períodos de crise, em que as condições de trabalho se degradam e os indicadores de pobreza se agigantam. Não basta combater a pobreza com medidas emergenciais de carácter compensatório depois de eliminados direitos sociais e humanos. É preciso reforçar as capacidades de cada um para que possa viver autonomamente e alcançar uma vida digna e, ao mesmo tempo, assegurar os suportes institucionais para que se possam fazer valer os direitos humanos e sancionar a respetiva violação.

Referências bibliográficas

- Beck, Ulrich (2000), *The Brave New World of Work*, Cambridge, UK, Polity Press.
Coraggio, José Luis (org.) (2009), *Qué Es lo Económico? Materiales para Un Debate Necesario contra el Fatalismo*, Buenos Aires, Fundación CICCUS.

- Dupas, Gilberto (1999), *Economia Global e Exclusão Social. Pobreza, Emprego, Estado e o Futuro do Capitalismo*, São Paulo, Paz e Terra.
- Freire, João (1995), *O Trabalho Independente em Portugal*, Lisboa, Centro de Investigação e Estudos de Sociologia.
- Hespanha, Pedro (2001), “Desigualdades e exclusão num mundo globalizado: novos problemas e novos desafios para a teoria social”, em Boaventura de Sousa Santos (org.), *Globalização. Fatalidade ou Utopia?*, Porto, Afrontamento, pp. 163-196.
- Hespanha, Pedro (2018), “Economia popular”, em AA.VV., *Dicionário das Crises e Alternativas*, disponível em:
https://www.ces.uc.pt/ces/observatorios/crisalt/index.php?id=6522&id_lingua=1&pag=6833&letter=E (última consulta em outubro de 2023).
- Hespanha, Pedro (2019), “Pobreza”, em AA.VV., *Dicionário Alice*, disponível em:
https://alice.ces.uc.pt/dictionary/?id=23838&pag=23918&id_lingua=1&entry=24484 (última consulta em outubro de 2023).
- Husson, Michel (1999), *Miséria do Capital*, Lisboa, Terramar.
- Icaza, Ana, e Lia Tiriba (2009), “Economia popular”, em António David Cattani *et al.*, *Dicionário Internacional da Outra Economia*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 150-155.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2021), “15,1% dos trabalhadores por conta própria em dependência económica e 11,4% em dependência organizacional”, em INE, *Destaque*, 23 de março de 2022.
- Nyssens, Marthe (1997), “Popular economy in the south, third sector in the north: are they signs of a germinating economy of solidarity?”, *Annals of Public and Cooperative Economics*, 68 (2), pp. 171-200.
- Nyssens, Marthe, e Bruno Van der Linden (2000), “Embeddedness, cooperation and popular-economy firms in the informal sector”, *Journal of Development Economics*, 61 (1), pp. 175-204.
- OIT – Organização Internacional do Trabalho (2006), *A OIT e a Economia Informal*, Lisboa, OIT.
- Portela, José, *et al.* (2008), *Microempreendedorismo em Portugal. Experiências e Perspectivas*, Lisboa, INSCOOP.
- Tiriba, Lia (2004), “O trabalho no olho da rua: fronteiras da economia popular e da economia informal”, *Revista Proposta/FASE*, 97, pp. 38-49.

Capítulo 3

Os salários em Portugal

Dos efeitos do SMN ao impacto da inflação

Frederico Cantante e Pedro Estêvão

Introdução

O salário é, destacadamente, a principal componente do rendimento das famílias e determina, num regime de proteção social baseado em contribuições como o português, os rendimentos substitutivos dos rendimentos do trabalho.¹ É, por isso, um recurso fundamental na definição das condições de vida dos indivíduos e das famílias e no seu posicionamento na estrutura social. Quer a exposição à pobreza, quer as desigualdades económicas são em boa medida determinadas pelos salários e sua distribuição. Em termos europeus, Portugal é, simultaneamente, um país ainda bastante marcado pelos baixos salários, pela pobreza que daí decorre, por apresentar desigualdades elevadas entre o topo da distribuição e a base, mas também, e de forma cada vez mais acentuada, pela compressão salarial.

Este milénio tem sido prolífico em choques externos que têm consequências no emprego e nos salários em Portugal. Desde logo, eventos sobrepostos que colocaram desafios de competitividade à economia portuguesa, especialmente aos setores industriais mais tradicionais: entrada na Zona Euro (Amaral, 2013), entrada da China na Organização Mundial do Comércio e o alargamento da União Europeia aos países de Leste (Abreu *et al.*, 2013). A estes eventos sucedeu uma crise económica e financeira (2010-2013) que teve efeitos devastadores no emprego (Caleiras e Caldas, 2017; Cantante e Carmo, 2018) e, mais recentemente, uma crise pandémica, cujos impactos marcantes foram, ainda assim, parcialmente contidos pelas políticas públicas a nível nacional e europeu (Caleiras e Carmo, 2022; Cantante, 2020; Silva *et al.*, 2020). Num momento em que a assunção do fim da pandemia é, porventura, pouco prudente, Portugal — tal como a generalidade dos países — enfrenta agora um surto inflacionário, provocado em grande medida pela invasão russa da Ucrânia em fevereiro de 2022 e o consequente aumento acentuado dos preços da energia e dos bens alimentares essenciais.

1 Este texto segue de perto a publicação de Frederico Cantante e Pedro Estêvão (2022), *Os Salários em Portugal. Padrões de Evolução, Inflação e Desigualdades*, Lisboa, Estudos CoLABOR, n.º 5.

Este capítulo tem como objetivos fundamentais:

- analisar a evolução dos salários neste milénio e, com particular atenção, nos últimos anos;
- debater e medir o impacto do salário mínimo nacional (SMN) na distribuição dos rendimentos salariais;
- analisar a evolução real dos salários recente, as diferenças setoriais existentes e os impactos recentes da inflação.

Evolução dos salários, SMN e desigualdade

No espaço de quase duas décadas, o ganho médio mensal em Portugal aumentou, em termos nominais, um total de 431 euros: 257 euros entre 2002 e 2010, 32 euros entre 2010 e 2016, e 143 euros entre 2016 e 2020. O quase congelamento dos salários durante a crise económica e financeira de 2010-2013 manteve-se nos anos imediatamente seguintes, já em contexto de crescimento económico, e apenas ganhou alguma tração a partir de 2018. Quando se analisa a evolução do ganho médio descontando o efeito da inflação, verifica-se que, entre 2002 e 2020, o aumento deste indicador foi de 178 euros, ou seja, 17%.

Em termos relativos, o ganho dos trabalhadores conheceu uma apreciação real bastante heterógena, com um enviesamento considerável em benefício dos trabalhadores com salários mais baixos. De facto, os grupos da base da distribuição foram aqueles em que a grandeza do aumento foi mais pronunciada no período em análise: 40,8%, 35,2% e 28,6% no caso dos três primeiros decis, respetivamente, enquanto os três decis da parte superior da distribuição apresentam aumentos relativos abaixo da média.

Esta tendência decorreu fundamentalmente de um aumento do valor do SMN, significativamente acima do ganho médio e mediano durante o período em análise — nomeadamente na segunda metade da primeira década de 2000 e a partir de 2015. A proporção de trabalhadores abrangidos por este instrumento passou de 13,2% em 2010 para 23,5% em 2020 — sendo, em alguns setores, esta abrangência ainda mais dilatada. Este processo, aliado a uma evolução menos acentuada do ganho mediano, implicou um progressivo achatamento da metade inferior da distribuição. Se, em 2002, o SMN representava 59% do ganho mediano, em 2020 esse valor aumentou para os 69%, o que implica uma redução da desigualdade na metade inferior da distribuição. Apesar deste achatamento relativo, a diferença absoluta entre o valor do SMN e o ganho mediano variou ao longo deste período de quase duas décadas entre 250 euros e 300 euros, o que demonstra bem o cariz estrutural da compressão salarial na metade inferior da distribuição. De facto, Portugal destaca-se no contexto dos países europeus pela diferença comparativamente reduzida que existe entre estes dois indicadores.

O processo de achatamento da metade inferior da distribuição é acompanhado pela redução da desigualdade entre a parte superior e a inferior da distribuição do ganho. Depois de um ligeiro aumento na primeira metade da década de 2000, a

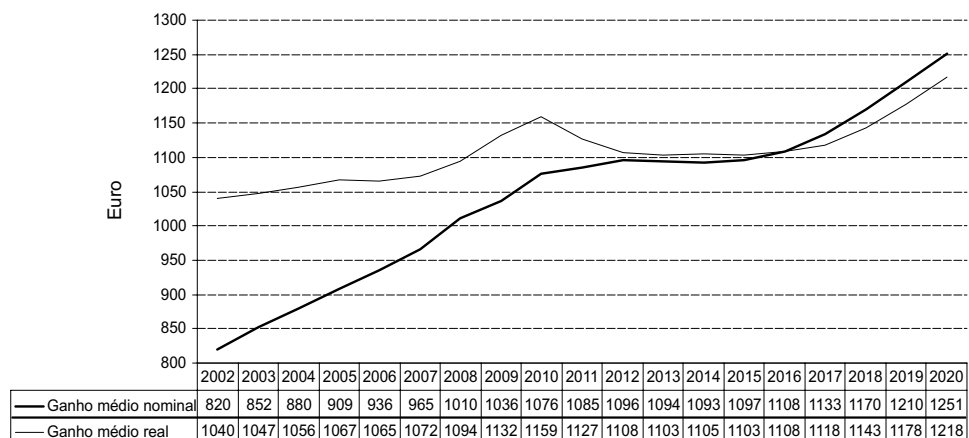


Figura 3.1 Evolução do ganho médio mensal nominal e real (ano base 2016), Portugal continental (2002-2020)

Fonte: DataLABOR, fonte primária: GEP/MTSSS. Cálculos próprios a partir do IPC (2016 = 100).

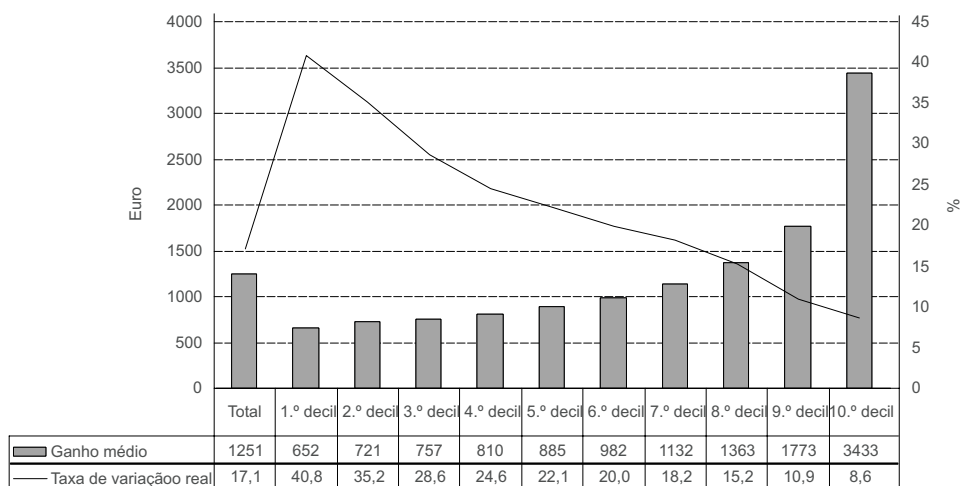


Figura 3.2 Ganho médio mensal em 2020 e taxa de variação real (2002-2020), por decil, Portugal continental

Fonte: DataLABOR, fonte primária: GEP/MTSSS.

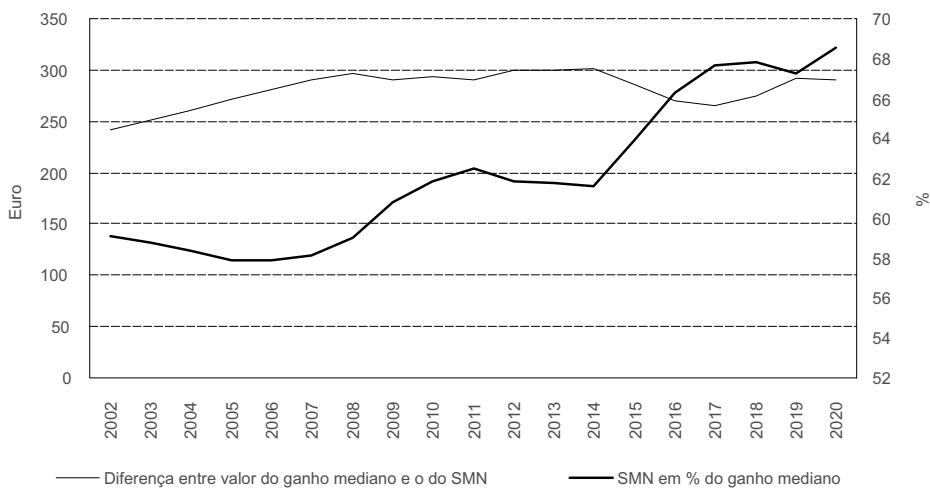


Figura 3.3 Salário mínimo nacional e ganho médio mediano (Portugal continental) (2002-2020)

Fonte: DataLABOR, fonte primária: GEP/MTSSS. Cálculos próprios.

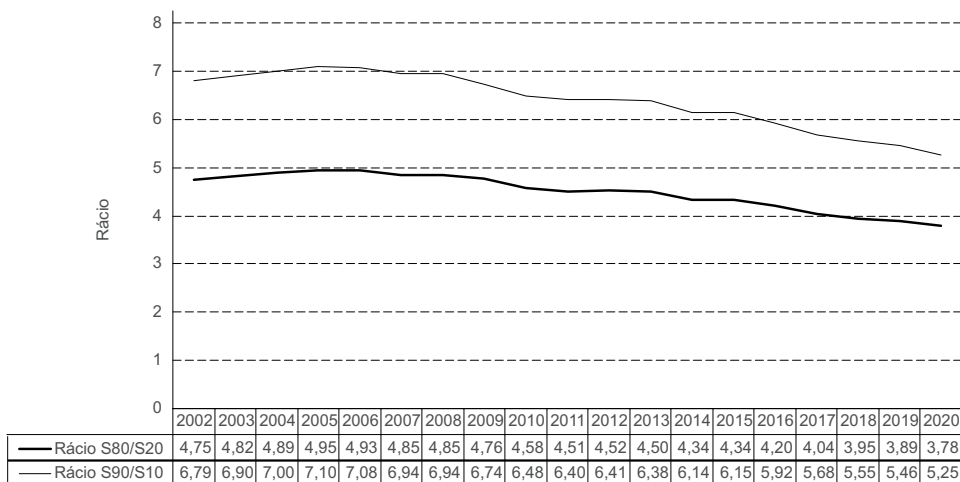


Figura 3.4 Desigualdade de ganho médio mensal entre a base e a parte superior da distribuição — rácios S80/S20 e S90/S10

Fonte: DataLABOR, fonte primária: GEP/MTSSS.

desigualdade entre o ganho dos grupos da base da distribuição e os da parte superior tem vindo a decair de forma consistente na última década e meia.

Algumas das razões que concorrem para essa tendência têm uma natureza contextual. É o caso do chamado “efeito de composição”, resultante da saída dos trabalhadores mais precários (que tendem a ter salários mais baixos) nos anos da crise económica e financeira espoletada em setembro de 2008 nos EUA (que se transmutou na crise das dívidas soberanas) e, em 2020, no contexto da pandemia de Covid-19. Outras razões assumem um cariz mais estrutural. Entre estas, destacamos neste texto o efeito do SMN.

Tal como em relação ao achatamento da metade inferior da distribuição, o aumento do SMN tem surtido efeitos na redução das assimetrias entre a base e a parte superior da distribuição. O SMN é muitas vezes apontado como podendo implicar perdas relevantes no emprego ao mesmo tempo que reduz a desigualdade na metade inferior da distribuição (ver, por exemplo, Centeno, Duarte e Novo, 2011). Este tipo de efeitos não parece confirmar-se no caso português em relação aos aumentos verificados desde 2015, que foram acompanhados por níveis elevados de criação de emprego e de redução do desemprego. O SMN tem-se assumido, portanto, como um mecanismo indutor de igualdade salarial no emprego e não por via da indução da transição para o desemprego dos trabalhadores da base da distribuição dos salários. De acordo com Oliveira (2022), entre 2006 e 2019, o aumento real do SMN assumiu-se como a causa basilar da redução da desigualdade salarial, explicando igualmente 40% do aumento do salário médio.

O SMN tem um efeito de mitigação da desigualdade devido ao facto de os trabalhadores que teriam salários abaixo do SMN verem a sua retribuição “engolida” por esse limiar mínimo (*bite effect*), mas também através do efeito de arrastamento (*spillover effect*) verificado noutras latitudes da estrutura de distribuição dos salários — particularmente nos grupos não abrangidos pelo SMN da metade inferior da distribuição. Veja-se que, entre 2015 e 2020, o ganho nominal médio dos trabalhadores do 3.º, 4.º e 5.º decis aumentou cerca de 22%, 20% e 18% (26% e 24% nos dois primeiros decis, 11% e 7% no 9.º e 10.º decis, respetivamente).

O efeito de arrastamento decorre de razões de mercado — oferta de uma remuneração base acima do SMN como forma de atração de trabalhadores, particularmente em contextos de desemprego reduzido —, mas também, e porventura sobretudo, de razões institucionais, nomeadamente da dinâmica da negociação coletiva. De acordo com o GEP/MTSSS (2021: 22), “em 2019, foram publicadas 127 convenções coletivas que estabeleceram salários mínimos superiores ao valor da RMMG [remuneração mínima mensal garantida] em vigor nesse ano (58,0% do total de convenções com alterações salariais publicadas) e com uma cobertura potencial de 285.021 trabalhadores por conta de outrem (33,0 % do total de trabalhadores potencialmente abrangidos por convenções coletivas com alterações salariais)”. Em 2020, num contexto de redução do dinamismo da contratação coletiva, “o peso relativo das convenções coletivas com salários mínimos superiores ao valor da RMMG em vigor (635 euros) aumentou de 58,0% para 63,0%, tendo também aumentado o peso relativo dos trabalhadores abrangidos por essas convenções, neste caso de 33,0% para 40,0%” (*ibidem*).

O ganho médio em Portugal conheceu, neste milénio, um aumento real pouco expressivo. Analisando apenas a última década, em particular o período de recuperação pós-*Troika*, verifica-se que até 2018 os salários estagnaram. Esta tendência foi acompanhada pela redução das desigualdades entre a base e a parte superior da distribuição, mas também pela compressão salarial na metade inferior da mesma. Embora existam outras dinâmicas que estruturam a distribuição dos salários, o SMN assume neste plano de análise um papel relevante. Quer na segunda metade da década de 2000, quer a partir de 2015, o SMN elevou de forma significativa o valor dos salários da base da distribuição a um ritmo superior ao verificado para o conjunto dos trabalhadores, com os efeitos ao nível das assimetrias salariais e da compressão salarial que daí decorrem. Como se referiu, existem outras dinâmicas que têm impactos na distribuição primária dos salários, seja de reforço dos efeitos igualitários do SMN na distribuição dos salários — a redução do prémio salarial das habilitações escolares² (Cantante e Estêvão, 2022) —, seja de aumento das disparidades — a hipervalorização remuneratória da “elite laboral” (Cantante, 2019), dos “superquadros” e das “superestrelas” (Piketty, 2013), que agudizam as desigualdades a partir do topo. O argumento aqui defendido sublinha, no entanto, que o SMN tem exercido um papel central na estrutura de distribuição dos salários, em particular na mitigação dos níveis de desigualdade.

No entanto, um dos aspetos mais relevantes que importa sublinhar da análise efetuada prende-se com os efeitos indiretos do SMN em latitudes da distribuição dos salários não abrangidas por este instrumento de distribuição primária dos rendimentos do trabalho por conta de outrem. Os dados apresentados permitem concluir, pelo menos a título indiciário, que o SMN tem elevado de forma significativa os salários de, pelo menos, toda a metade inferior da distribuição, quer devido a efeitos de mercado, quer sobretudo devido ao papel exercido pela contratação coletiva na negociação de níveis remuneratórios mínimos acima do limiar mínimo definido para o país. Esta evidência não só sublinha a relevância da negociação coletiva na definição dos níveis salariais dos trabalhadores (nomeadamente dos que se posicionam na distribuição dos salários entre o SMN e o ganho mediano), mas também a relação virtuosa que aparentemente existe (e pode ser aprofundada) entre o SMN e a negociação coletiva.

A evolução real dos salários, diferenças setoriais e os impactos recentes da inflação

O final da década de 2010 e o início da década de 2020 têm sido caracterizados por um crescimento rápido dos valores médios e medianos dos salários em Portugal. Esta tendência é detetável em três indicadores relevantes. Assim:

2 A redução do prémio salarial das habilitações escolares é uma tendência que encerra a própria um conjunto de desigualdades categoriais, em particular a desvalorização das habilitações escolares de nível superior da população mais jovem.

- o valor real do ganho médio mensal em 2020 era superior em 99,71 euros face ao que se verificava em 2017, representando um crescimento de 8,9% nesse período;
- o valor real do ganho mediano mensal cresceu 89,68 euros entre 2017 e 2020, representando um crescimento de 11,9%;
- o valor real do total da remuneração bruta mensal média por trabalhador cresceu 84,82 euros entre 2017 e 2021, representando um crescimento de 8,2% neste período.

Este crescimento do valor real dos salários a partir de 2018 não é negligenciável, sobretudo se for contrastado com o período de declínio e depois estagnação iniciado em 2011. Todavia, uma apreciação precisa da relevância deste crescimento requer um olhar mais detalhado sobre as suas características, bem como sobre o contexto em que o próprio crescimento ocorre.

Uma primeira questão que é necessário considerar na análise da recente evolução dos salários reais são as assimetrias existentes ao longo do tecido económico português. Neste caso temos de considerar dois tipos de assimetrias: uma forte disparidade no valor nominal dos salários entre setores de atividade; mas também uma diferença notória no ritmo do aumento do valor real dos salários entre esses mesmos setores.

Se tomarmos apenas as secções da CAE (classificação portuguesa das atividades económicas) com mais de 100 mil pessoas empregadas, podemos verificar que o valor nominal da remuneração bruta mensal média por trabalhador em 2021 oscilava entre os 2605 euros na secção K (atividades financeiras e de seguros) e os 855 euros na secção A (agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca).

Também o ritmo de crescimento do valor real dos salários entre 2017 e 2021 varia consideravelmente entre setores. Tomando novamente as secções da CAE com mais de 100 mil pessoas empregadas, podemos observar que a taxa de crescimento do valor real da remuneração bruta média mensal entre 2017 e 2021 oscila entre 16,0% para a secção N (atividades administrativas e serviços de apoio) e apenas 1,7% na secção K (atividades financeiras e de seguros). Tal como é demonstrado por Cantante e Estêvão (2022), os diferentes ritmos de evolução dos salários não são aleatórios, existindo uma relação inversa entre o valor real dos salários praticadas em cada setor e a taxa de crescimento desse valor real. Ou seja, em geral, quanto menor era o valor real da remuneração bruta mensal média em 2017, maior foi a sua taxa de crescimento entre 2017 e 2021.

O recente crescimento do valor real dos salários surge também num contexto de recuperação económica após a grave crise financeira — e consequente recessão prolongada — do início da década de 2010. No entanto, não só existe uma discrepância temporal considerável entre o início das tendências de recuperação económica e de valorização real dos salários, como esta última decorreu quase sempre a um ritmo inferior ao da primeira.

O PIB português começou a apresentar taxas positivas de crescimento logo em 2014. Todavia, entre 2014 e 2017, a taxa de crescimento anual dos valores reais de qualquer um dos três indicadores de salário discutidos neste capítulo — ganho

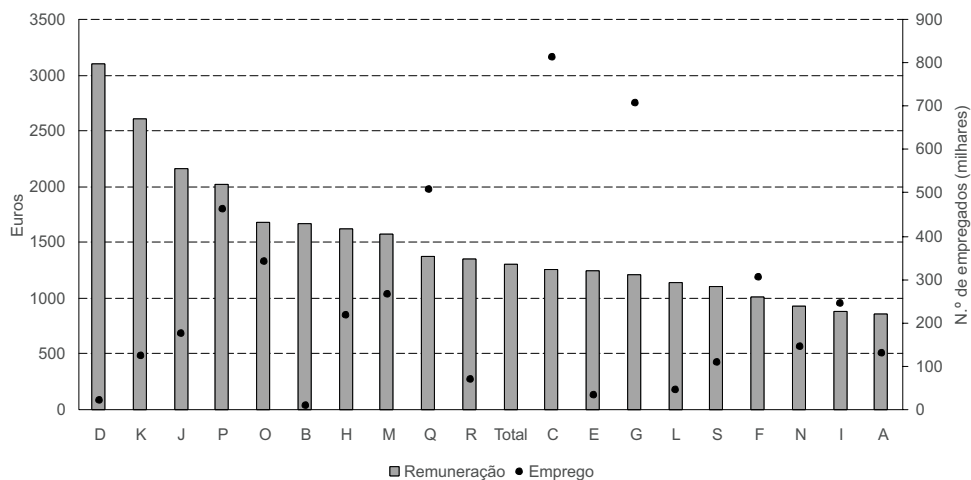


Figura 3.5 Valor nominal da remuneração bruta média mensal e número de pessoas empregadas, por atividade económica (secção CAE Rev. 3), Portugal (2021)

Nota: (A) agricultura, produção animal, caça, floresta e pesca; (B) indústrias extrativas; (C) indústrias transformadoras; (D) eletricidade, gás, vapor, água quente e fria e ar frio; (E) captação, tratamento e distribuição de água; saneamento, gestão de resíduos e despoluição; (F) construção; (G) comércio por grosso e a retalho; reparação de veículos automóveis e motocicletas; (H) transportes e armazenagem; (I) alojamento, restauração e similares; (J) atividades de informação e de comunicação; (K) atividades financeiras e de seguros; (L) atividades imobiliárias; (M) atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares; (N) atividades administrativas e dos serviços de apoio; (O) administração pública e defesa; segurança social obrigatória; (P) educação; (Q) atividades de saúde humana e apoio social; (R) atividades artísticas, de espetáculos, desportivas e recreativas; (S) outras atividades de serviços; (U) atividades dos organismos internacionais e outras instituições extraterritoriais.

Fonte: DataLABOR, fonte primária: INE.

bruto mensal médio, ganho bruto mensal mediano e remuneração bruta mensal média — foi sempre substancialmente inferior à taxa de crescimento do PIB real.

Mesmo em 2018, o ganho bruto mediano foi o único dos três indicadores de salário considerados cujo valor real cresceu em linha com o PIB. E, em 2019, o valor da remuneração bruta mensal média por trabalhador continuava ainda a crescer a um ritmo inferior ao do PIB. É preciso esperar por 2020 — um ano atípico, que conjugou fortes perturbações na atividade económica atribuíveis à pandemia de Covid-19 e apoios públicos maciços para contrariar os efeitos desta — para encontramos taxas de crescimento dos valores reais dos três indicadores a crescer acima de PIB real — que, nesse ano, recuou 8,3%. Todavia, 2021 sugere já um regresso ao padrão anterior, com o valor real da média das remunerações brutas declaradas — o único dos três indicadores disponíveis para esse ano — a apresentar novamente uma taxa de crescimento anual muito abaixo da verificada para o PIB real.

Ou seja, ainda que a valorização real dos salários tenha ocorrido num período de crescimento económico, não só a relação entre crescimento do PIB real e

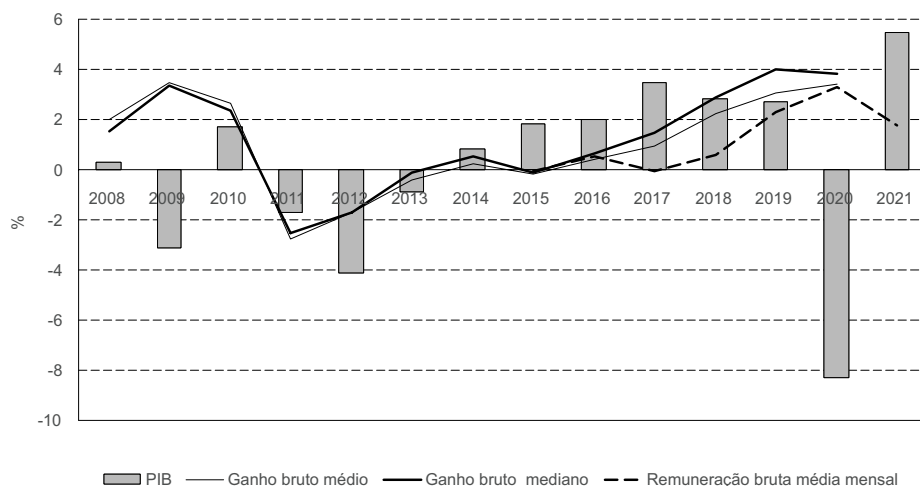


Figura 3.6 Taxas anuais de crescimento dos valores reais dos ganhos brutos mediano e mensal, da remuneração bruta mensal e do PIB (preços de 2016), Portugal (2008-2021)

Nota: Os dados do ganho referem-se a Portugal continental.

Fonte: DataLABOR, fontes primárias INE e GEP/MTSSS.

valorização real dos salários está muito longe de ser equivalente, como o primeiro ocorre, em geral, a um ritmo muito superior ao da segunda.

Importa também referir que a subida dos valores reais dos salários que se regista desde 2018 se encontra ameaçada pela subida acentuada da inflação registada nos últimos meses. Após um longo período de estabilidade, o valor do índice de preços no consumidor (IPC) começou a crescer de forma relevante em 2021, tendência essa que sofreu uma forte aceleração durante o ano de 2022.

Entre julho de 2021 e outubro de 2022, o valor do IPC aumentou 11,4%. E só nos primeiros dez meses de 2022, a taxa de crescimento do IPC situou-se nos 9,6% — um crescimento sensivelmente equivalente ao verificado nos dez anos que distam entre dezembro de 2011 e dezembro de 2021.

O efeito da inflação sobre os salários reais é já notório à data em que escrevemos este texto. Como se observa na figura 7, a taxa homóloga de crescimento do valor real das remunerações brutas mensais caiu rapidamente e de forma ininterrupta entre julho de 2021 e julho de 2022, tendo-se tornado negativa a partir de novembro de 2021. Assim, o valor real da remuneração bruta mensal em julho de 2022 representava -5,3% face à de julho de 2021; a de setembro de 2022 (data dos últimos dados disponíveis) -4,9% em relação à de setembro de 2021.

Tal significa que os salários reais começaram rapidamente a regredir com o surto inflacionário vivido a partir da primeira metade de 2021, como se pode observar na figura 8. Em fevereiro de 2022, o valor real da remuneração bruta mensal era equivalente a janeiro de 2020 — ou seja, um recuo de dois anos. Em julho de 2022, o valor da remuneração bruta mensal estava já ao nível de julho de 2019 — ou seja,

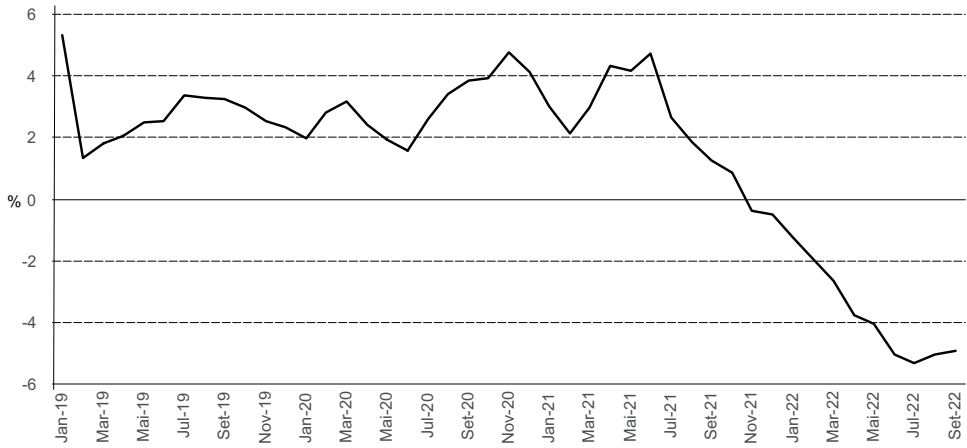


Figura 3.7 Taxa de crescimento homóloga do valor real da remuneração média mensal, Portugal (mês base dezembro de 2018) (2018-2022)

Fonte: DataLABOR, fonte primária: INE. Cálculos próprios com base em INE.

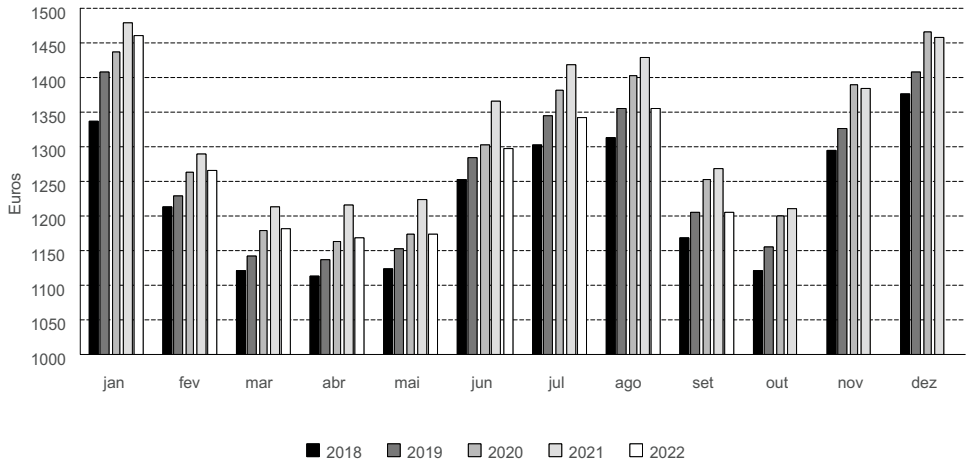


Figura 3.8 Valor real da remuneração média mensal em cada mês, Portugal, 2018-2022 (mês base dezembro de 2017)

Fonte: DataLABOR, fonte primária: INE. Cálculos próprios com base em INE

um recuo de três anos. E esta situação manteve-se em agosto e setembro de 2022 — última data para a qual estão disponíveis dados. Ou seja, o surto inflacionário sentido desde meados de 2021 está rapidamente a erodir grande parte dos ganhos ao nível do salário real que se registaram em Portugal a partir de 2018.

Conclusão

Os dados relativos à evolução do ganho bruto desde o início do milénio permitiram identificar a confluência de uma longa tendência de compressão geral dos salários com uma pressão contrária nos salários mais baixos exercida pelo aumento relativamente rápido do SMN a partir de 2015. Tal fez com que o SMN já representasse, em 2020, cerca de 69% do ganho mediano em 2020 — uma das distâncias mais curtas entre estes dois indicadores no contexto europeu. Importa, ainda assim, voltar a sublinhar que esta compressão associada ao aumento do SMN foi acompanhada por aumentos significativos do ganho médio em latitudes da distribuição salários não abrangidas pelo SMN. Neste sentido, o aumento do SMN teve efeitos indiretos, por via da negociação coletiva e por via de razões de mercado, traduzindo-se em incrementos relevantes do ganho médio em latitudes intermédias da distribuição dos salários. Os efeitos de arrastamento do SMN em Portugal ancorados na negociação coletiva atestam bem a relevância das relações coletivas de trabalho e o papel dos sindicatos, mas também a relação virtuosa que parece existir (e pode ser aprofundada) entre o SMN e a negociação coletiva.

O valor real da média dos salários (medido pela remuneração bruta mensal média) cresceu cerca de 8% no período entre 2017 e 2021 — enquanto o valor real da mediana dos salários medido pelo ganho bruto mediano mensal cresceu cerca de 12% entre 2017 e 2020. O crescimento dos salários reais foi especialmente intenso em setores de atividade económica que praticavam (e praticam) salários mais baixos — como as atividades administrativas e dos serviços de apoio, o alojamento, restauração e similares ou a agricultura, produção animal, floresta e pesca. A esta dinâmica não será alheia a valorização real do SMN registada neste período — que se cifrou em cerca de 17% entre 2017 e 2021 — e que abrangeu uma proporção considerável dos trabalhadores destes setores.

Todavia, este crescimento tem de ser contrastado com o longo período de declínio e estagnação que vinha desde 2010. Na realidade, o crescimento significativo do valor real dos salários surge muito tardiamente relativamente ao início da recuperação da crise económico-financeira do início da década de 2010, que já se tinha iniciado em 2014. Além disso, tal crescimento decorre a um ritmo quase sempre inferior ao do crescimento do PIB e, por consequência, convivendo com uma forte degradação do peso dos salários na repartição funcional do rendimento — só invertida em 2020.

Por outro lado, o surto inflacionário, que se iniciou em 2021 e se agravou em 2022, ameaça reverter os aumentos dos valores reais dos salários que se registaram neste curto período. A taxa de variação homóloga das remunerações brutas médias mensais caiu a pique entre julho de 2021 e julho de 2022 e é negativa desde

novembro de 2021. Em resultado, o valor real das remunerações brutas médias mensais durante o verão de 2022 tinha já recuado para valores equivalentes aos de 2019.

O “Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade”, assinado a 9 de outubro de 2022 pelo XXIII Governo Constitucional, por quatro confederações patronais e pela União Geral de Trabalhadores,³ será um elemento de relevo na evolução desta tendência no futuro próximo. Uma discussão detalhada deste acordo não cabe no âmbito deste texto, embora se possa avançar com algumas hipóteses a explorar num estudo futuro.

O acordo prevê que o ritmo de crescimento do SMN se mantenha superior à inflação, o que será um fator impulsionador do valor real dos salários — sobretudo nos setores que praticam salários mais baixos. No entanto, no que respeita à valorização média dos salários, este é um acordo que assenta em dois movimentos sequenciais: um movimento de moderação real dos salários no imediato; e um movimento de valorização real dos salários a ocorrer posteriormente e de forma mais distendida no tempo.

Assim, a valorização nominal média prevista só será superior à inflação expectável a partir de 2024. Até lá, assistir-se-á, se a evolução ocorrer como previsto no acordo, não só à ausência de valorização real dos salários reais em 2023, como à impossibilidade de recuperação da forte perda sofrida em 2022. Além disso, e ao contrário do SMN, a valorização média não depende de determinação legal por parte do governo nem de nenhum mecanismo específico que esteja previsto no acordo,⁴ mas, entre outros fatores, da dinâmica da contratação coletiva ou das decisões patronais unilaterais. Ora, mesmo descontando que a incerteza relativamente a indicadores macroeconómicos aumenta à medida que nos afastamos do tempo presente — e que é particularmente aguda no caso de uma inflação alimentada sobretudo por disrupções no comércio internacional associadas à pandemia de Covid-19 e à guerra na Ucrânia — a valorização real prevista a partir de 2024 terá de ser obtida em contraciclo, ou seja, no contexto de um forte abrandamento do crescimento do PIB. Assim, e face à debilidade da contratação coletiva em Portugal, subsistem dúvidas sobre se tal valorização virá efetivamente a ocorrer.

Referências bibliográficas

- Amaral, João Ferreira do (2013), *Porque Devemos Sair do Euro. O Divórcio Necessário para Tirar Portugal da Crise*, Alfragide, Lua de Papel.
- Abreu, Alexandre, Hugo Mendes, João Rodrigues, José Guilherme Gusmão, Nuno Serra, Nuno Teles, Pedro Delgado Alves, e Ricardo Paes Mamede, (2013), *A Crise, a Troika e as Alternativas Urgentes*, Lisboa, Tina da China.

3 https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/10/Acordo-Medio-Prazo_Melhoria_Rendimentos_Salarios-e-da-Competitividade_9out2022.pdf

4 No acordo está apenas prevista uma monitorização periódica do progresso da execução.

- Caleiras, Jorge, e José Castro Caldas (2017), “Emprego e desemprego: o que mostram e o que escondem as estatísticas” em Manuel Carvalho da Silva, Pedro Hespanha e José Castro Caldas (orgs.), *Trabalho e Políticas de Emprego. Um Retrocesso Evitável*, Coimbra, Conjuntura Actual Editora, pp. 197-244.
- Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal. Cinco Décadas de Movimentos nem Sempre Virtuosos*, Lisboa, CoLABOR, disponível em:
<https://colabor.pt/wp-content/uploads/2022/06/A-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-Portugal.-Cinco-decadas-de-movimentos-nem-sempre-virtuosos..pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- Cantante, Frederico (2019), *O Risco da Desigualdade*, Coimbra, Almedina.
- Cantante, Frederico (2020), *O Mercado de Trabalho em Portugal no Final da Primeira Vaga da COVID19*, Lisboa, CoLABOR, Números em Análise, n.º 1, disponível em:
<https://colabor.pt/wp-content/uploads/2021/03/O-mercado-de-trabalho-em-Portugal-no-final-da-primeira-vaga-da-COVID-19-1.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- Cantante, Frederico, e Pedro Estêvão (2022), *Os Salários em Portugal. Padrões de Evolução, Inflação e Desigualdades*, Lisboa, Estudos CoLABOR, n.º 5.
- Cantante, Frederico, e Renato Miguel do Carmo (2018), “Emprego e desemprego em Portugal: tendências recentes e perfis”, em Renato Miguel do Carmo, João Sebastião, Joana Azevedo, Susana da Cruz Martins e António Firmino da Costa, (orgs.), *Desigualdades Sociais. Portugal e a Europa*, Lisboa, Mundos Sociais, pp. 67-80.
- Centeno, Mário, Cláudia Duarte, e Álvaro Novo (2011), “O impacto do salário mínimo sobre os trabalhadores com baixos salários”, *Boletim Económico do Banco de Portugal*, (Outono), pp. 113-129, disponível em:
https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/papers/ab201110_p.pdf (última consulta em outubro de 2023).
- Centeno, Mário, e Álvaro Novo (2009), “When supply meets demand: wage inequality in Portugal”, *IZA Discussion Paper*, n.º 4592, disponível em:
<https://docs.iza.org/dp4592.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- GEP/MTSSS (2021), *Retribuição Mínima Mensal Garantida*, Lisboa, Publicações do GEP/MTSSS, disponível em:
http://www.gep.mtsss.gov.pt/documents/10182/75953/rmmg_nov2021.pdf/7354fe98-fbbd-4794-aa91-55475accc687.
- Oliveira, Carlos (2022), “How is the minimum wage shaping the wage distribution: bite, spillovers, and wage inequality”, *GEE Papers*, n.º 160, disponível em:
https://www.gee.gov.pt/RePEc/WorkingPapers/GEE_PAPERS_160.pdf (última consulta em outubro de 2023).
- Piketty, Thomas (2013), *Le Capital au XXI Siècle*, Paris, Seuil.
- Rodrigues, Carlos Farinha (coord.), Rita Figueiras, e Vitor Junqueira (2012), *Desigualdade Económica em Portugal*, Lisboa, FFMS, disponível em:
<https://www.ffms.pt/sites/default/files/2022-08/desigualdade-economica-em-portugal.pdf> (última consulta em outubro de 2023).

Silva, Pedro Adão e, Renato Miguel do Carmo, Frederico Cantante, Catarina Mendes Cruz, Pedro Estêvão, Luís Manso, e Tiago Santos Pereira (2020), *Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II). Desemprego, Layoff e Adaptação ao Teletrabalho*, Lisboa, Estudos CoLABOR, n.º 2, disponível em: [https://colabor.pt/wp-content/uploads/2021/04/Trabalho-e-Desigualdades-no-Grand e-Confinamento-II.-Desemprego-layoff-e-adaptacao-ao-teletrabalho..pdf](https://colabor.pt/wp-content/uploads/2021/04/Trabalho-e-Desigualdades-no-Grand-e-Confinamento-II.-Desemprego-layoff-e-adaptacao-ao-teletrabalho..pdf) (última consulta em outubro de 2023).

Capítulo 4

Negociação coletiva

Um esboço do que foi, o retrato do que é e a perspectiva do que pode ser

Filipe Lamelas

Nota introdutória

A dimensão coletiva das relações de trabalho tem sido um tema que as políticas públicas mais centradas área social vêm a negligenciar há algumas décadas, remetendo o tratamento do tema, muitas vezes, para a área económica. Saber por que motivo a negociação coletiva é um dos elementos mais relevantes num Estado social e um dos pilares fundamentais de qualquer sistema de relações de trabalho afigura-se como um bom ponto de partida para a revisitação do tema.

Em primeiro lugar, é através da contratação coletiva que se negociam e determinam os salários dos trabalhadores representados por sindicatos. Além disso, também é essencial para a definição de um conjunto de matérias, como benefícios marginais, produtividade, segurança do emprego e nas práticas de participação dos trabalhadores.¹ Por outro lado, a maior parte da legislação de proteção — como, por exemplo, o subsídio de desemprego, o seguro de doença, a proteção do emprego ou a regulamentação da saúde e segurança no trabalho — provavelmente não existiria ² (ou seria muito diferente) se não fosse o papel determinante das estruturas de representação coletiva dos trabalhadores. Outro fator a considerar, relativo à dimensão coletiva das relações de trabalho — e, de certa forma, contíguo à negociação coletiva —, é o “efeito de arrastamento” que os sindicatos potenciam, não só através do alargamento da cobertura de negociação, mas também porque a sua simples presença e capacidade de mobilização pode produzir mudanças significativas nas respostas dos empregadores quando colocados perante potenciais conflitos coletivos.

Também é verdade que, nos últimos 50 anos, se verificaram um conjunto de mudanças no mundo do trabalho a que as relações coletivas de trabalho não ficaram imunes. Os sindicatos, apesar da sua indispensabilidade, viram a sua capacidade negocial, por exemplo, tonar-se mais volátil, muitas vezes dependente de um

1 Visser (1990), Freeman e Medoff (1984).

2 Visser (1990).

conjunto de circunstâncias económicas e de atores políticos; a sua composição sofreu alterações e o tipo de relações estabelecidas com os empregadores e o com o próprio Estado também sofreu ajustamentos profundos.

Em Portugal, a negociação coletiva tem “funções de aplicação do imperativo legal”,³ o que lhe confere uma natureza quase legislativa⁴ e, por isso, a intervenção estatal neste domínio de cariz aparentemente privado é legitimada, por um lado, pelo interesse público associado à relevância económica e social da contratação coletiva e, por outro, por essa natureza regulatória se verificar em matérias comumente atribuídas aos poderes públicos.

Ao contrário da sua vocação tradicional, recentemente, as relações coletivas de trabalho têm também desempenhado um importante papel enquanto instrumento de política económica (aliás, de forma quase predominante). Esta realidade é ao mesmo tempo causa e efeito das alterações significativas que ocorreram nos últimos anos no desenho das políticas públicas nesta área, bem como na legislação que muitas vezes as concretiza.

Compreender as mais recentes tendências e, de algum modo, procurar estabelecer padrões de evolução da negociação coletiva permite, por um lado, analisar o sentido desse desenvolvimento mas, acima de tudo, adequar as medidas políticas à realidade nacional, tendo em conta as suas necessidades e especificidades.

O tratamento normativo da negociação coletiva nas esferas internacional, comunitária e constitucional

A nível internacional, as políticas relativas à contratação coletiva têm a sua fonte, numa perspetiva normativa, na Convenção n.º 98 da OIT⁵ (de 1949 e ratificada por Portugal em 1964).

Igualmente determinante na sua contextualização é a Recomendação n.º 91 da OIT (de 1951), que promove o exercício efetivo do direito à contratação coletiva, nomeadamente a necessidade de existência de um processo/administração para a sua efetiva implementação, bem como de mecanismos de controlo e supervisão associados a essa execução. De igual modo, a Recomendação n.º 163 da OIT (de 1981) refere-se à promoção da contratação coletiva como uma obrigação dos Estados.

Também a nível europeu, além de algumas referências genéricas nos tratados, a Carta Social Europeia (de 1961) não só consagra o direito à negociação coletiva, como também delimita alguns dos termos em que os Estados são destinatários da obrigação de proceder à sua promoção.

3 Nesse sentido, ver Supiot *et al.* (2003: 239).

4 Essa natureza foi, aliás reconhecida na decisão Tribunal de Justiça da União Europeia naquele que ficou conhecido como o “Acórdão Viking”, no qual o tribunal decidiu pela aplicação do efeito horizontal das normas sobre liberdades económicas constantes dos tratados aos sindicatos, fazendo um paralelismo entre as funções destes e outros órgãos de natureza semipública, como as agência de regulação (Acórdão C-438/05, *International Transport Workers’ Federation and Finnish Seamen’s Union v. Viking Line*, [2007] CJTI I-10779). Sobre este tema, ver Warneck (2010).

5 Organização Internacional do Trabalho.

Na vertente interna, o art. 56.º da CRP⁶ consagra o exercício deste direito às associações sindicais e impõe um comando dirigido ao Estado no sentido de desenvolver políticas que assegurem e garantam o cumprimento desse objetivo, nomeadamente através da regulamentação dos termos em que o incentivo à negociação coletiva deve ocorrer.

O caso português: contextualização e evolução

Numa perspetiva tradicional, na lógica do Estado social, as políticas públicas relativas a esta dimensão coletiva das relações de trabalho têm como escopo uma melhor “redistribuição dos recursos”⁷ e, por isso, cumprem uma função intimamente ligada à melhoria das condições de vida dos trabalhadores. Neste contexto, após 1974, Portugal não constituía uma exceção e a construção do sistema referente à contratação coletiva assentava nesses pressupostos. Vejamos:

- a) o monopólio dos sindicatos na negociação e celebração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho era uma realidade indiscutível;
- b) o princípio da filiação — que determinava a eficácia pessoal direta das convenções coletivas relativamente aos trabalhadores filiados nos sindicatos e associações patronais representadas — também não merecia qualquer contestação;
- c) no que respeita ao seu âmbito temporal (vigência), as convenções coletivas mantinham-se em vigor indeterminadamente, até serem substituídas por outras;
- d) os instrumentos de regulamentação coletiva apenas poderiam dispor em sentido mais favorável do que a lei (o que constituía uma manifestação do princípio do tratamento mais favorável).

A lógica do sistema nacional de relações coletivas assentava num modelo em que sindicatos, no âmbito de uma relação de forças com os empregadores, desempenhavam um papel primordial que, no essencial, era reconhecido e legitimado pelo próprio Estado. Efetivamente, conforme referido, as convenções coletivas, tendencialmente, só eram alteradas quando o seu conteúdo fosse considerado mais favorável para os trabalhadores (princípio da concentração de direitos numa perspetiva ascendente), procurando amenizar-se a manifestação da desigualdade jurídica das partes, através de um conjunto de mecanismos que visavam a proteção do contraente mais fraco (o trabalhador).

Com o decréscimo das taxas de sindicalização, no final do séc. XX, o sistema apresentava outra particularidade (próxima, aliás, da realidade francesa), e que dizia respeito a uma elevada taxa de cobertura das convenções coletivas (cerca de

6 Constituição da República Portuguesa.

7 López (2001: 37).

80%), apesar de a taxa de sindicalização rondar apenas os 20%.⁸ Essa característica, que entretanto se tornara sistêmica, tinha a sua razão de ser no recurso sucessivo aos mecanismos de extensão administrativa, por parte do Ministério do Trabalho, das convenções coletivas a trabalhadores e a empregadores não abrangidos. Apesar de tudo, conforme refere Júlio Gomes, esse era o “sistema possível em torno do górdio que ninguém queria cortar: a questão da representatividade das associações sindicais”.⁹

O balanço crítico das orientações políticas que foram vertidas na legislação nacional, a partir de 2003, afigura-se como fundamental, em especial porque compete ao Estado a promoção de políticas públicas que incentivem, ou pelo menos garantam, a atuação das estruturas de representação coletiva dos trabalhadores¹⁰ (e, conseqüentemente, a dimensão coletiva das relações de trabalho). É verdade que o sentido das reformas laborais ocorridas, em especial nas últimas duas décadas, no conjunto dos países ocidentais, tem assumido uma tendência liberal. No entanto, tal como referem alguns autores,¹¹ dentro da própria tendência de liberalização podemos identificar diferentes trajetórias. Compreender o alcance e a modalidade dessa tendência liberalizante no sistema português de relações coletivas de trabalho é essencial para caracterizar o próprio modelo mas, também, o rumo da sua evolução.

Diga-se, no entanto, que esta ideia de desregulação da dimensão coletiva das relações de trabalho encontrou na União Europeia um parceiro privilegiado — em especial nas primeiras duas décadas do séc. XXI —, que depois ampliou essa agenda para a generalidade dos Estados-membros. O *Livro Verde* sobre a modernização do direito laboral da Comissão Europeia de 2006,¹² por exemplo, defendia claramente a secundarização das relações coletivas de trabalho, defendendo que o tratamento normativo deveria centrar-se nas relações individuais em detrimento das coletivas.¹³

O próprio Tribunal de Justiça da União Europeia também desempenhou, em especial na primeira década do séc. XXI, um papel relevante na disseminação da ideia relativa à secundarização da dimensão coletiva das relações de trabalho (*v.g. Acórdão C-438/05, International Transport Workers’ Federation and Finnish Seamen’s Union v. Viking Line*, [2007] CJTI I-10779, no qual o referido tribunal nomeia as

8 Tal como resulta da análise da tabela 4.1 do *Livro Verde sobre as Relações Laborais* (2006), coordenado por António Dornelas, MTSS, p. 86; e também dos quadros 24 a 27 do *Livro Branco das Relações Laborais* (2007), Comissão do Livro Branco das Relações Laborais, MTSS, p. 73.

9 Gomes (2012).

10 Como refere Klare (1981: 472): “The power of government to regulate unions, including internal union affairs, derives from their quasi-public nature, i.e., from the fact that unions engage in economic activity of societal consequence”.

11 Thelen (1999).

12 European Commission (2006), *Green Paper. Modernising Labour Law to Meet the Challenges of the 21st Century*, Bruxelas, European Commission Publications, disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com\(2006\)0708_/com_com\(2006\)0708_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/com/com_com(2006)0708_/com_com(2006)0708_en.pdf) (última consulta em outubro de 2023).

13 No mesmo sentido, Bercusson (2009: 648): “This is not a minor lapse. It speaks volumes that the Barroso Commission can consider embarking on a project to modernize labour law with a focus on the personal scope of individual employment rather than on collective labour law”.

liberdades económicas como o princípio dominante e estruturante da União Europeia, subalternizando a ação coletiva¹⁴ e restringindo-a à sua compatibilização com aquelas).¹⁵

As profundas alterações verificadas no sistema português de relações coletivas de trabalho ocorreram num período relativamente curto, assentes na reforma legislativa de 2003 (e aprofundadas em 2006, 2009 e 2012), que se revelou suficiente para que se verificasse uma mudança radical dos três eixos norteadores da negociação coletiva:

- a) fim do monopólio sindical (ou, pelo menos, um prenúncio, em virtude da introdução da possibilidade de as comissões de trabalhadores, em determinado contexto, poderem ter competências a nível da negociação e da celebração de convenções coletivas);
- b) desvirtuamento do princípio da filiação (através do mecanismo das adesões individuais de trabalhadores a instrumentos de regulamentação coletiva); e
- c) estipulação de vigência temporalmente limitada (por meio da introdução do mecanismo de caducidade).

A elevada taxa de cobertura das convenções coletivas, obtida a custo da sua extensão administrativa nos moldes descritos, também deixou de ser uma das características do sistema, em particular a partir de 2011 (sendo certo que a tendência desse decréscimo é visível desde 2009),¹⁶ tendo-se verificado uma ligeira melhoria a partir de 2016.¹⁷

Note-se, ainda, que o número de convenções coletivas celebradas atingiu, no ano de 2004, um mínimo histórico à data. Apesar de nos anos subsequentes se verificar um aumento do número de convenções subscritas, a média dos anos seguintes (2004-2009) é significativamente inferior ao período que antecedeu a entrada em vigor do Código do Trabalho de 2003 (1998-2003).

Também no ano de 2004, o número de trabalhadores abrangidos caiu para cerca de metade. Essa tendência foi revertida a partir de 2005, após a tomada de

14 Moreira (2007: 13): “Em primeiro lugar, o direito à greve não foi considerado pelo Tribunal como um interesse legítimo *per se*. Com efeito, o Tribunal considerou que a legitimidade do exercício desse direito depende do objetivo concretamente prosseguido, que, em Viking, era a proteção dos trabalhadores” que “antes de partirem para o exercício de uma ação coletiva, estão obrigados a esgotar todos os outros meios menos atentatórios da correlativa liberdade de mercado do empregador de que disponham para atingir os mesmos fins”.

15 De referir que a jurisprudência nacional também se revelou permeável à ideia de que as liberdades económicas podem sacrificar direitos sociais fundamentais. No Acórdão n.º 602/2013, o Tribunal Constitucional, no que se refere à norma constante do n.º 4 do art. 7.º da Lei n.º 23/2012, aceita e reproduz um conjunto de argumentos económicos, referentes às metas e compromissos assumidos no quadro do Memorando de Entendimento em detrimento da autonomia coletiva.

16 O número de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas no setor privado passou de mais de 1,8 milhões (em 2008) para cerca de 300 mil (em 2012), tal como consta do Relatório da OIT (2013), *Tackling the Job Crisis in Portugal*, quadro B6, p. 56.

17 A este respeito, ver Filipe Lamelas e Pedro Rita (2023), “Trabalho digno e negociação coletiva”, disponível em: <https://trabalhodigno.colabor.pt/>.

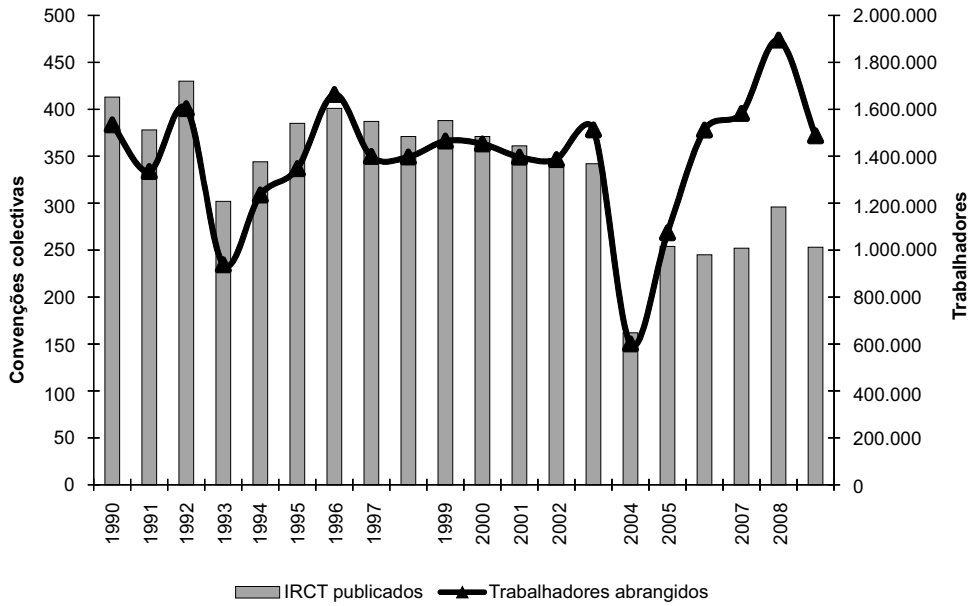


Figura 4.1 Instrumentos de regulamentação coletiva do trabalho (IRCT) publicados e trabalhadores abrangidos (1990-2009)

Fonte: Livro Verde sobre as Relações Laborais, 2010.

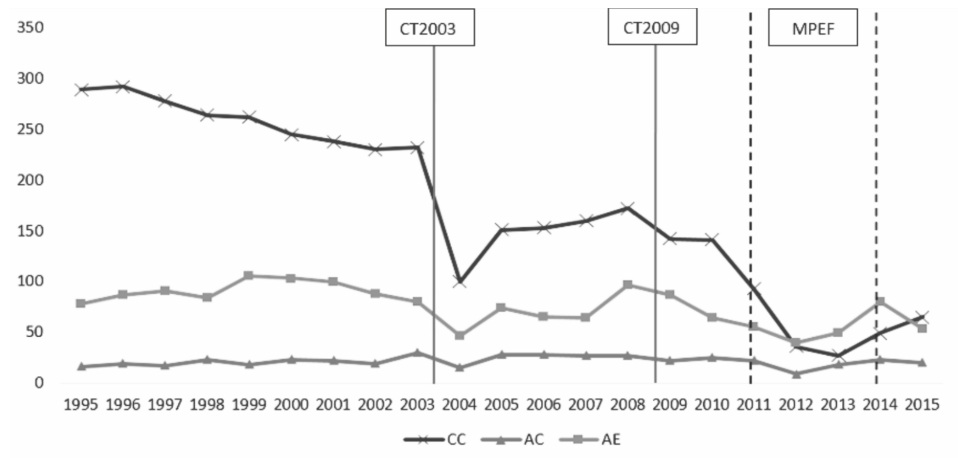


Figura 4.2 Número de IRCT publicados, por tipo (1995-2015)

Fonte: Livro Verde sobre as Relações Laborais, 2016.

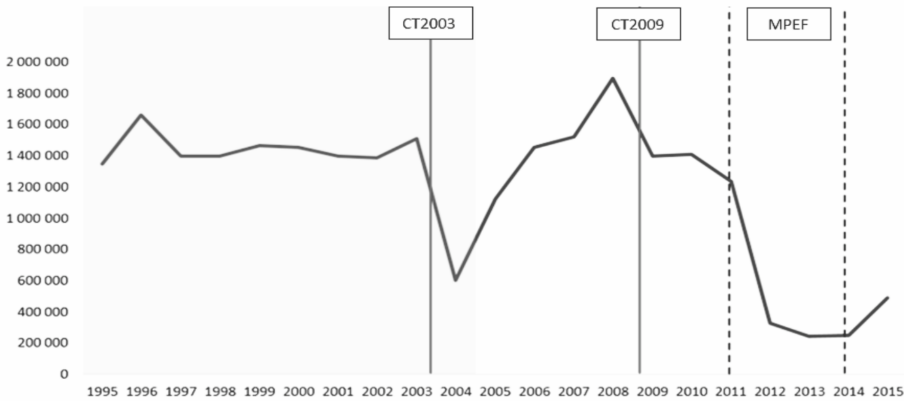


Figura 4.3 Trabalhadores abrangidos por IRCT publicados, 1995-2015

Fonte: *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, 2010.

posse do XVII Governo Constitucional, que empreendeu uma política de extensão das convenções coletivas existentes, como forma de mitigar o decréscimo na celebração de instrumentos de regulamentação coletiva negociais. O mesmo viria a suceder, também, a partir de 2016, após a tomada de posse do XXI Governo Constitucional.

Aliás, as figuras 4.1, 4.2 e 4.3 ilustram bem a realidade descrita, isto é, o panorama relativo à negociação coletiva e sua abrangência em Portugal e os efeitos que as alterações de 2003 tiveram nesses domínios.

No que se refere ao número de instrumentos de regulamentação coletiva (IRCT) publicados, o *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, de 2016, também explicita que “essa diminuição viria a assumir uma expressão particularmente evidente em 2004, após a crise económica de 2003, que se conjugou com a primeira codificação da legislação laboral em Portugal, que produziu efeitos a partir de dezembro de 2003. Entre 2005 e 2008 verificou-se uma recuperação da negociação coletiva, mas não voltando a atingir os níveis observados até 2003, sendo que, em 2009, ano em que se procedeu à revisão do Código do Trabalho, ocorre uma nova inflexão da publicação de IRCT. Foi assim inaugurada uma tendência decrescente que viria a ser novamente agravada no período de assistência financeira, entre 2011 e 2014. Importa notar que durante o período de assistência, em especial a partir de 2012, pela primeira vez, o número de acordos de empresa ultrapassou o número de contratos coletivos.”¹⁸

Há que assumir que a legislação aprovada nos últimos 20 anos — reflexo de um conjunto de tendências e opções políticas —, relativa à dimensão coletiva do

18 G. Dray (coord.) (2016), *Livro Verde sobre as Relações Laborais*, 2016, Lisboa, GEP/MTSSS, p. 315.

trabalho, contribuiu decisivamente para afastar o nosso sistema do seu pendor tradicional, através da introdução de mecanismos de flexibilidade e desregulação, transformando-o num sistema mais próximo de um modelo liberal e desregulamentado. No que se refere à negociação coletiva, o resultado é, evidentemente, desastroso,¹⁹ em grande parte devido ao facto de estas reformas não terem tido em conta as especificidades nacionais.

O papel determinante das portarias de extensão é, por sua vez, revelador da essencialidade do Estado no âmbito das relações coletivas de trabalho em Portugal, característica que não deve ser menosprezada, mas antes aproveitada e potenciada no sentido de permitir reformas que potenciem a melhoria do nosso sistema.

Negociação coletiva e desigualdade

Além do impacto — direto ou indireto — da negociação coletiva na legislação do trabalho e na legislação referente à proteção social (nomeadamente, contribuindo de forma decisiva para a criação e instituição de realidades como o subsídio de desemprego, o seguro de doença ou a regulamentação da saúde e segurança no trabalho), nos últimos anos, vários estudos têm vindo a estabelecer uma relação entre os níveis de sindicalização (filiação e, sobretudo, cobertura negocial) e desigualdade (em especial devido ao seu impacto no valor dos salários).

O Banco Mundial,²⁰ por exemplo, concluiu que:

- os trabalhadores filiados em sindicatos e trabalhadores abrangidos por acordos coletivos (tanto nos países industriais como nos países em desenvolvimento), em média, obtêm uma margem salarial superior sobre os seus homólogos não sindicalizados (ou não cobertos);
- esta margem pode ir de 5% a 10% na maioria dos outros países industrializados;
- os setores com elevada densidade sindical global tendem a ter uma majoração salarial mais elevada.

Em 2008, um relatório da OIT,²¹ concluiu também que:

- a elevada densidade sindical, uma estrutura de negociação coletiva mais coordenada e uma maior cobertura dos acordos de negociação coletiva tendem a ser associadas a uma menor desigualdade;
- os países em que as taxas de densidade sindical são mais elevadas são também

19 Além das figuras 4.1 a 4.3, no mesmo sentido ver, também, “Tackling the job crisis in Portugal”, disponível em http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/-dgreports/-dcomm/documents/publication/wcms_228208.pdf (última consulta em outubro de 2023).

20 World Bank (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment* (<http://elibrary.worldbank.org/doi/abs/10.1596/0-8213-5080-3>).

21 ILO (2008), *Income Inequalities in the Age of Financial Globalization* (http://www.ilo.org/global/publications/books/WCMS_100354/lang-en/index.htm).

aqueles em que o Estado social se encontra mais desenvolvido, a negociação coletiva mais centralizada e a legislação laboral mais próxima das normas internacionais do trabalho e com melhor implementação.

De facto, os países com melhores resultados no que respeita ao combate à desigualdade de rendimentos tendem a ser os que apresentam níveis mais elevados de sindicalização e, conseqüentemente, de contratação coletiva. Esta relação entre sindicalização (e, conseqüentemente, contratação coletiva) e desigualdade merece um olhar mais atento por parte dos nossos decisores, especialmente se considerarmos que “a desigualdade elevada e crescente dos rendimentos do trabalho não é inevitável e depende em parte das escolhas políticas”.²²

Se a sindicalização promove (ou de alguma forma contribui) para a diminuição da desigualdade, as políticas públicas na área social — especialmente em países onde a desigualdade continua a aumentar ou é, de facto, um problema que urge resolver, como é o caso português — deveriam ter como objetivo fomentar a negociação coletiva, procurando abranger o maior número de trabalhadores e, ao mesmo tempo, promover a filiação sindical.

A propósito da Agenda do Trabalho Digno: aprender com os erros do passado e procurar evitá-los no futuro

A identificação e categorização de *clusters* de sistemas de produção é, muitas vezes, um ponto de partida fundamental para a análise das suas características institucionais.

Sem prejuízo de um conjunto de contributos de diversa literatura (nomeadamente a que respeita à *varieties of capitalism*), no caso português, importa acentuar o facto de se tratar de um sistema híbrido ou atípico, caracterizado pela sua maior incoerência institucional, integrando-se naquele *cluster* que alguns autores²³ referem como *mixed market economies* (MME) ou *State-led market economies* (SME). Nestes sistemas, o Estado detém um ascendente sobre os demais atores laborais, desempenhando um papel ativo e diferenciador.

A identificação dessa especificidade do sistema português serve, no entanto, como um ponto de partida para a análise do desenvolvimento das relações coletivas de trabalho em Portugal, não só porque permite a sua categorização mas, também, porque possibilita uma reforma coerente que leve em consideração essas mesmas características.

Quaisquer reformas que ignorem essas disposições específicas e configurações institucionais estão destinadas a não surtir os efeitos pretendidos e, como tal, a falhar.

22 Tal como referido no Relatório da OCDE (2012), *Inequality in Labour Income. What Are Its Drivers and How Can It Be Reduced*, disponível em: <http://www.oecd.org/tax/public-finance/49417273.pdf> (última consulta em outubro de 2023).

23 Molina e Rhodes (2007).

A propósito da negociação coletiva, a Agenda do Trabalho Digno assume como uma das suas prioridades o “reforço das relações coletivas de trabalho e da negociação coletiva”. Na sua última versão, apresentada em sede de concertação social, a agenda referia o seguinte, a propósito desta temática (ver pontos 36 a 43 do documento):

1. alargar a cobertura da negociação coletiva aos trabalhadores em regime de *outsourcing* (por analogia com regime aplicável aos trabalhadores temporários) e aos trabalhadores independentes economicamente dependentes, nomeadamente no caso de desempenharem funções de forma regular, por um período de tempo significativo, quando se integram no objeto social da empresa;
2. introduzir incentivos e condições de acesso a apoios e incentivos públicos, a financiamento comunitário e à contratação pública relativos à existência de contratação coletiva dinâmica, ou seja, aquela que tenha sido recentemente outorgada ou renovada, no período até três anos;
3. clarificar a articulação entre o regime da escolha de convenção coletiva por trabalhador não sindicalizado e a emissão de portarias de extensão;
4. aprofundar as garantias de efetividade do exercício dos direitos de ação sindical, nomeadamente clarificando na lei que o direito de afixação e distribuição de informação sindical nas instalações da empresa se estende a espaços virtuais existentes na empresa como é o caso da intranet ou moradas de correio eletrónico;
5. clarificar na lei que o direito a desenvolver atividade sindical na empresa pode ser exercido, ainda que não existam trabalhadores sindicalizados, mediante condições específicas aplicáveis e desde que não afetem o normal funcionamento da atividade produtiva (medida já contemplada no âmbito da alteração legislativa introduzida pela Lei n.º 83/2021, de 6 de dezembro);
6. criar condições para a abertura à representação sindical e à participação nas comissões de trabalhadores de novos grupos de trabalhadores, nomeadamente os trabalhadores independentes legalmente equiparados;
7. reforçar o papel da admissibilidade da arbitragem necessária na prevenção de vazios de cobertura da negociação coletiva, permitindo que, ainda durante o período de sobrevivência da convenção coletiva, qualquer das partes possa requerer a arbitragem necessária, mantendo-se a convenção em regime de sobrevivência, até que seja proferida a competente decisão arbitral;
8. instituir a possibilidade de uma das partes poder suscitar a apreciação por tribunal arbitral dos fundamentos deduzidos para a denúncia de um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho.

Não obstante a aparente bondade da solução preconizada na agenda relativa ao alargamento dos direitos de cariz coletivo aos prestadores de serviço economicamente dependentes, é importante, antes de mais, referir que todo o nosso sistema de relações coletivas assenta no pressuposto da laboralidade. Ou seja, os diversos institutos, implementados e sedimentados ao longo dos anos têm como destinatários as empresas e os seus trabalhadores. Alargar o seu âmbito aos prestadores de

serviço, ainda que economicamente dependentes, afigura-se problemático, desde logo, por levantar duas questões incontornáveis: se uma prestação de serviços apresenta indícios de laboralidade, então, nos termos da lei, ela deve ser convertida numa relação de trabalho *per se*. Tal significa que, na verdade, os prestadores de serviço que se encontrem nessa situação são, na realidade, trabalhadores por conta de outrem e, como tal, estão *ab initio* abrangidos pelas normas e institutos relativos ao direito coletivo; por outro lado, ao pretender estender-se esse universo a verdadeiras situações de prestação de serviço, desvirtua-se um sistema que assenta na subordinação jurídica o que, por seu turno, implicaria uma alteração constitucional e, ao mesmo tempo, uma certa normalização de situações que podem estar na fronteira da ilicitude, desprotegendo, ainda mais esses “trabalhadores” apesar da aparência de proteção acrescida.

Por outro lado, devemos ter presente que o instituto da arbitragem necessária já existe e encontra-se consagrado no Código do Trabalho. Assim, quando se refere na agenda que se pretende “reforçar o papel da admissibilidade da arbitragem necessária na prevenção de vazios de cobertura da negociação coletiva, permitindo que, ainda durante o período de sobrevivência da convenção coletiva, qualquer das partes possa requerer a arbitragem necessária”, cumpre saber qual será a exata formulação legal para atingir esse desiderato. Ampliar o elenco legal de situações em que essa faculdade é possível pode ser insuficiente, por não cobrir todas as situações, nomeadamente a celebração de novos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho. Por outro lado, atendendo à natureza do nosso sistema de relações coletivas, no qual o Estado desempenha um papel preponderante, talvez se afigurasse mais acertado introduzir a arbitragem obrigatória como última etapa, no sentido de evitar a caducidade de uma convenção coletiva. Até porque, se o objetivo é colocar as partes em diálogo permanente e contribuir para que essa negociação direta surta efeitos, a perspetiva de, no final do procedimento, se vislumbrar sempre a possibilidade de uma arbitragem obrigatória, nomeadamente através do Tribunal Arbitral do Conselho Económico e Social (cuja estrutura tripartida tem, apesar de tudo, sido aceite por empregadores e sindicatos), certamente contribuiria para um diálogo mais frutífero a montante.

No que se refere ao objetivo de “clarificar a articulação entre o regime da escolha de convenção coletiva por trabalhador não sindicalizado e a emissão de portarias de extensão”, deverá dizer-se que tal clarificação não parece particularmente relevante. Determinante seria, de facto, instituir um sistema de filiação obrigatória para quem pretende que lhe seja aplicada determinada convenção coletiva. O problema dos denominados *free riders* tem de ser encarado de forma séria e, se o que se pretende é dinamizar a contratação coletiva, o primeiro passo terá de ser necessariamente, estimular a filiação, o que, por sua vez, teria a dupla vantagem de reforçar a legitimidade das partes em função da sua representatividade e, ao mesmo tempo, simplificaria de sobremaneira um sistema de relações coletivas intrincado e com soluções ineficazes ou pouco claras.

Finalmente, não se percebe em que medida é que a “possibilidade de uma das partes poder suscitar a apreciação por tribunal arbitral dos fundamentos deduzidos para a denúncia de um instrumento de regulamentação coletiva de trabalho”

se afigura como algo que careça de consagração legal. No sistema português, a denúncia é livre e a sindicância dos seus motivos, atendendo à realidade jurisprudencial nacional, nomeadamente no que diz respeito à sindicância dos motivos que permitem o recurso a despedimentos por razões objetivas (coletivo e por extinção do posto de trabalho), correria o sério risco de se revelar inútil. É que nessa situação dos despedimentos, por regra, os tribunais decidem que esses motivos não são sindicáveis por ser algo que está no âmbito da liberdade de gestão do empregador.

Conclusões

Ainda que, para alguns, a negociação coletiva seja uma memória distante referente à época de ouro das relações de trabalho, a verdade é que, ainda hoje, desempenha um papel fundamental na melhoria das condições dos trabalhadores, ao mesmo tempo que funciona como um instrumento privilegiado no combate à desigualdade.

Na base de reformas legislativas devem sempre ser levadas em linha de conta as diferenças estruturais e heranças, reforçando o argumento de que os países não estão necessariamente a convergir (nem devem), mas estão, de facto, a divergir nas suas reações institucionais a essa tendência de liberalização dominante.

As soluções e reformas, evidentemente, devem ter em conta essas disposições específicas e configurações institucionais, a fim de alcançar os seus objetivos. O caso português não é exceção.

Não levar em consideração o papel determinante do Estado no plano das relações coletivas de trabalho é votar qualquer reforma nessa área ao fracasso. Não assumir os erros do passado, bem visíveis nas avaliações que devem e têm de ser feitas a propósito do decréscimo do número de convenções coletivas celebradas (e do empobrecimento do seu conteúdo) e da sua abrangência, é um mau ponto de partida.

A realidade nacional exige, a montante, um reequilíbrio entre as partes para que a dinamização da negociação coletiva seja uma realidade. Esse reequilíbrio passa pela singularidade do princípio da filiação — que garantirá uma legitimidade acrescida das partes — e pela introdução de um sistema de arbitragem obrigatório em que, em caso de negociações malogradas, o Estado intervirá — nomeadamente remetendo necessariamente a questão para o Tribunal Arbitral do Conselho Económico e Social — garantido simultaneamente que não se verificará um vazio na cobertura de determinado instrumento de regulamentação coletiva anteriormente em vigor e abrindo espaço para a negociação em setores ou empresas onde tal não tenha sido possível pela irredutibilidade negocial de uma das partes.

Negociar tendo por base um vazio é bastante diferente do que negociar tendo por base um acervo de direitos e expectativas legítimas, assentes num património social de décadas. Em última análise, o reforço da negociação coletiva e a sua dinamização é uma questão de progresso socioeconómico. Compete ao Estado perceber essa realidade e implementar medidas que a concretizem.

Referências bibliográficas

- Bercusson, Brian (2009), *European Labour Law*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Freeman Richard, e James Medoff (1984), *What Do Unions Do?*, Nova Iorque, Basic Books.
- Gomes, Júlio (2012), “Algumas reflexões sobre as alterações introduzidas no Código do Trabalho pela Lei n.º 23/2012, de 25 de junho”, *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 72, abr./set., pp. 575-617.
- Klare, Karl (1981), “Labour law as ideology: toward a new historiography of collective bargaining law”, *Industrial Relations Law Journal*, 4 (3), pp. 450-482.
- López, Manuel Carlos Palomeque (2001), *Direito do Trabalho e Ideologia* (trad. António Moreira), Coimbra, Almedina.
- Molina, Oscar, e Martin Rhodes (2007), “The political economy of adjustment in mixed market economies: a study of Spain and Italy”, em Bob Hancké, Martin Rhodes, e Mark Thatcher (orgs.), *Beyond Varieties of Capitalism: Conflict, Contradictions, and Complementarities in the European Economy*, Oxford, Oxford Academic (online), pp. 223-252).
- Moreira, Porfírio (2007), *Does Proportionality Suit the Right to Strike?*, Lisboa, ICJP/CIDP, disponível em: <https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/porfiriomoreira.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- Supiot, Alain, Maria Emilia Casas, Jean de Munck, Peter Hanau, Anders Johansson, Pamela Meadows, Enzo Mingione, Robert Salais, e Paul Van der Heijden (2003), *Transformações do Trabalho e Futuro do Direito do Trabalho na Europa*, Coimbra, Coimbra Editora.
- Thelen, Kathleen (1999), “Historical institutionalism in comparative politics”, *Annual Review of Political Science*, 2, pp. 369-404.
- Visser, Jelle (1990), “Trends in trade Union membership”, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 18.
- Warneck, Wiebke (2010), *The ECJ Decisions, Viking – Laval – Rüffert. Consequences and Policy Perspectives*, relatório 111, Bruxelas, ETUI.

O nexu habitação-emprego-natalidade em Portugal **As várias crises do novo modelo de crescimento económico**

Ana Drago

Em 2017, numa intervenção na Assembleia da República, o primeiro-ministro abordou o que era já perceptível nos grandes centros urbanos na sequência da crise social e económica de 2011-2013 — Portugal enfrenta uma (nova) crise de habitação. Nessa altura, António Costa argumentava que essa crise colocava no imediato a necessidade de lançar uma nova política pública de habitação “para que a classe média e, em especial, as novas gerações possam ter efetivamente condições de aceder à habitação a custos que sejam acessíveis”.¹ Os termos desta intervenção do chefe do governo são interessantes para a análise da questão habitacional pós-crise financeira, por duas razões. Em primeiro lugar, porque neles encontramos a identificação das categorias sociais que têm vindo a ser apontadas no debate público como as principais vítimas da atual crise habitacional portuguesa: as classes médias e os jovens. Esta identificação é significativa num país com uma história que persiste até hoje de pobreza habitacional entre os mais pobres, e em que a maior fatia de despesa pública em habitação se traduziu no apoio do Estado às classes médias para aquisição e habitação própria (IHRU, 2018; Serra, 2019; Drago, 2020a). Em segundo lugar, as palavras do primeiro-ministro nessa tarde parlamentar apontam que estamos a viver um tempo de repolitização da questão habitacional, que volta ao centro do debate público depois de décadas de negligência na agenda política do país. Essa nova centralidade política traduziu-se, logo em 2017, no regresso de uma Secretaria de Estado da Habitação à estrutura institucional do governo e no lançamento da Nova Geração de Políticas de Habitação, consagrada em 2018, que desenhou uma nova estratégia pública no campo da habitação.

No quadro internacional é hoje evidente que a subida dos preços habitacionais é uma das tendências mais relevantes do contexto económico e financeiro que se seguiu à grande crise financeira (GCF) de 2008, e das políticas de austeridade que, a partir dela, se desenharam em diferentes economias. Os indicadores do mercado habitacional no espaço europeu, nos EUA, Austrália, Canadá e noutros

1 Em: <https://www.publico.pt/2017/06/17/politica/noticia/antonio-costa-elege-politicas-para-habitacao-acessivel-como-nova-prioridade-1776021>.

espaços mundiais — inclusive, na China — mostram que o imobiliário, e a habitação em particular, emergiram como ativos de eleição nas estratégias de diferentes investidores, dos pequenos rentistas aos grandes atores institucionais. O que a literatura internacional apelida “assetização”, num contexto de relativa estagnação económica, traduziu-se num avultado investimento no imobiliário e habitação apenas alguns anos depois do rebentar da crise do *subprime* nos Estados Unidos, guindando os preços da habitação bem acima da evolução dos salários ou do crescimento das economias. Hoje o debate sobre crise habitacional é, se não mundial, pelo menos transnacional (Aalbers, 2015; Wetzstein, 2017, 2019).

Apesar dessa geografia ampla da crise habitacional pós-GCF, é possível dizer que a situação portuguesa se destaca. Recorremos a três imagens — três indicadores — que apontam essa dimensão de excesso da crise habitacional em Portugal, mostrando dinâmicas relevantes no mercado habitacional do país. A figura 1 mostra que os preços da habitação em Portugal não apenas cresceram exponencialmente, como tenderam a crescer acima da maioria dos países que partilham a moeda única. Nos anos de 2019 e 2020 — isto é, na sequência do ciclo de crescimento que correu de 2014 até à crise pandémica, mas também durante a crise pandémica — Portugal liderou a subida de preços da Zona Euro. Se os mercados habitacionais europeus mostram uma dinâmica comum de aumento significativo dos preços, em Portugal essa variação superior à maioria dos países do euro parece indicar uma mudança significativa na economia da habitação no país.

Na figura 2, Portugal destaca-se igualmente num dos indicadores que mais claramente nos aponta para um diagnóstico de crise habitacional. Para os 34 países em que a OCDE avalia o rácio preço/rendimento, Portugal surge num dos primeiros lugares com um valor de 146. Este valor denuncia a crise habitacional porque mostra que há um significativo desajustamento entre os preços da habitação e os rendimentos auferidos em contexto nacional.

Em terceiro lugar, o último indicador aponta uma dinâmica relevante para entender o desajustamento entre preços habitacionais e rendimentos nacionais, que nos convida a revisitar o debate que se fez ao longo da última década sobre o papel da financeirização da habitação na economia portuguesa. Os dados mostram que a partir de 2011 — isto é, a partir da crise social e económica portuguesa que se seguiu à crise financeira — há um afluxo de capital e de investimento na habitação que não se sustenta no endividamento dos residentes perante a banca. Esta indicação sugere que a financeirização, tal como a tínhamos discutido em relação ao período entre meados dos anos 90 e a primeira década do século XXI, em que o endividamento das famílias no acesso à aquisição de casa própria se foi agigantando, já não é o que era (Drago, 2020b).

Em 2019, no mercado de habitação em Portugal, mais de metade do investimento na aquisição de prédios no país não assentava no recurso ao crédito hipotecário. Tendo em conta o padrão de rendimentos nacionais, há hoje no mercado uma procura externa de agregados familiares ou investidores que obtêm os seus rendimentos fora do país que tem um efeito significativo no volume e no valor das aquisições — e que tende a elevar os preços de mercado acima das possibilidades dos residentes, em particular na área metropolitana de Lisboa e no Algarve. Por outro

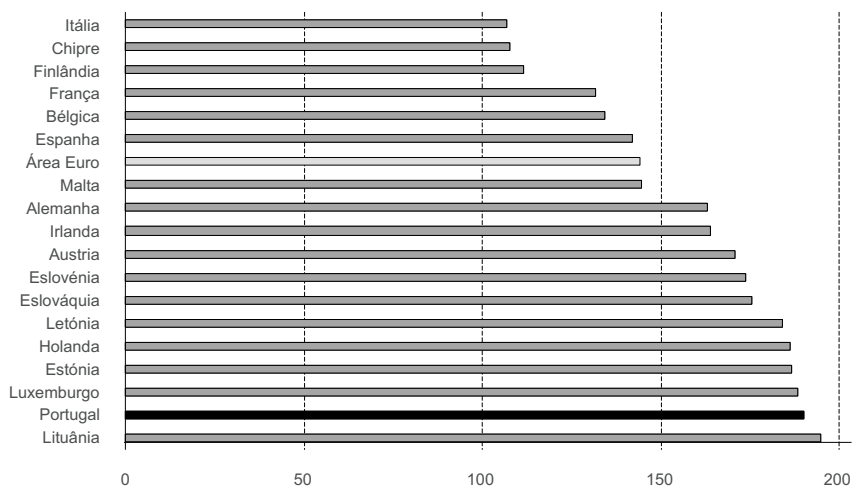


Figura 5.1 Índice dos preços da habitação na Zona Euro

Fonte: Housing Price Index, Eurostat, 2022.

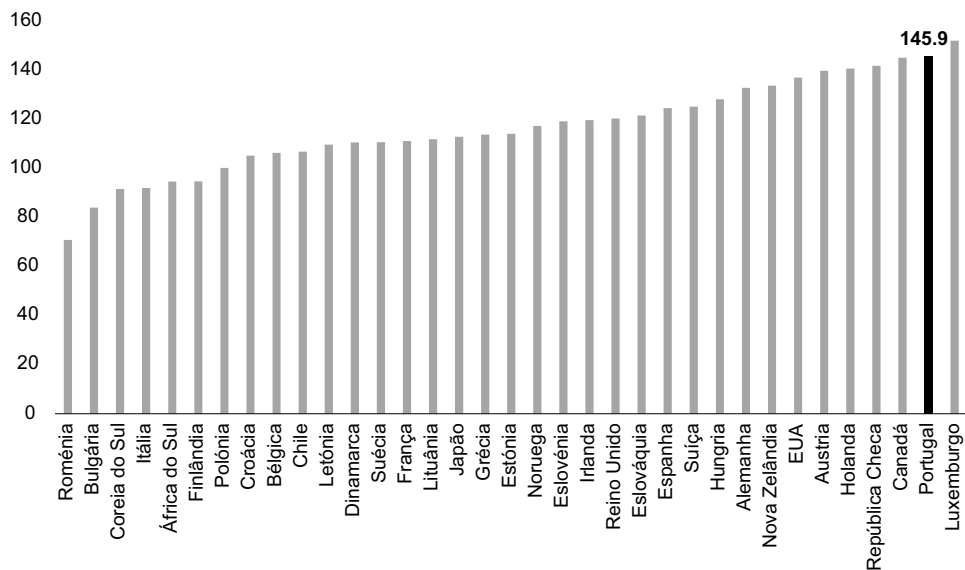


Figura 5.2 Rácio preço-rendimentos (OCDE, 2015=100)

Fonte: OCDE, Housing Statistics, 2022.

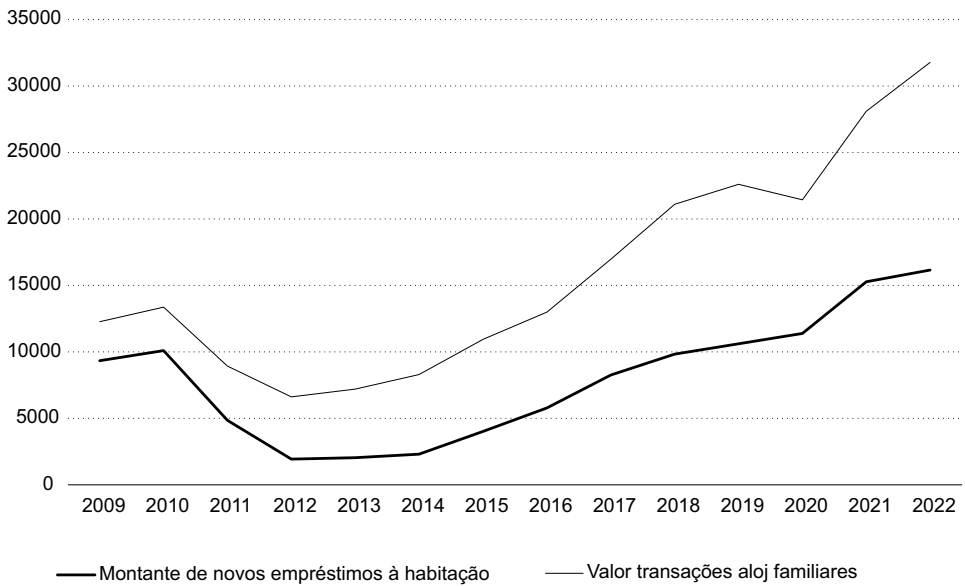


Figura 5.3 Valores de transações de alojamentos familiares e crédito à habitação 2009-2022 (milhares de euros)

Fonte: INE, 2022.

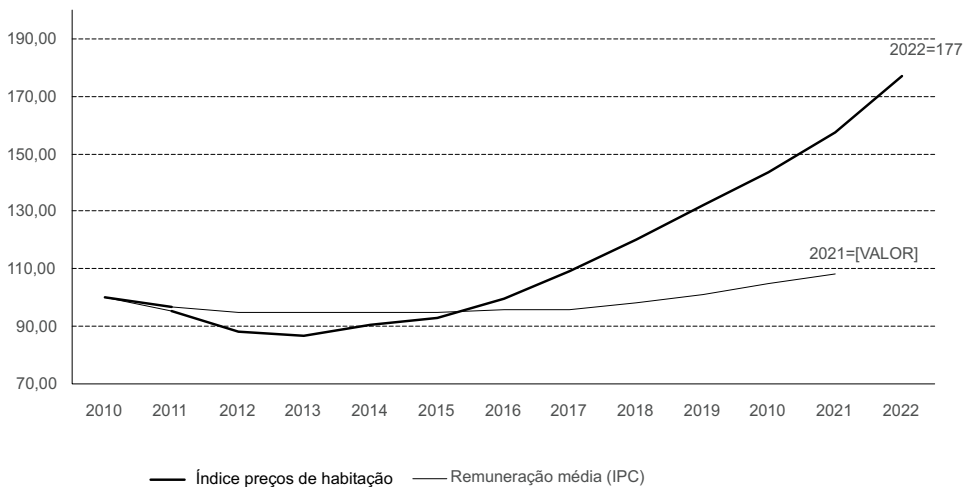


Figura 5.4 Evolução do ganho médio de trabalhadores por conta de outrem e índice de preços de habitação (2010=100)

Fonte: Elaboração da autora a partir dos dados do Housing Price Index, Eurostat, 2022; e ganho médio do TPO, Pordata 2022.

lado, tendo em conta o aumento de agregados familiares “rentistas” entre 2014 e 2019, como comprovam as estatísticas de IRS, haverá também o investimento de residentes a partir das suas poupanças. O resultado destas tendências de aquisição e investimento é uma crise habitacional com uma dimensão significativa, com um desenho territorial e socialmente assimétrico e que aprofunda o fosso das desigualdades na habitação na sociedade portuguesa.

Há hoje um corpo de conhecimento robusto que aponta as principais dimensões desta crise, que podemos resumir em cinco traços centrais. Em primeiro lugar, sabemos que esta crise é modelada pela evolução divergente entre a subida dos preços da habitação e a estagnação persistente dos salários. Esse desacerto ocorre em vários países, mas é particularmente relevante em Portugal (OCDE, 2019).

Em segundo lugar, esta crise é marcada por uma desigualdade que se aprofundou entre proprietários de habitação própria, mesmo que com hipoteca, e os arrendatários. Em 2021, mais de um quarto dos arrendatários estavam na situação de sobrecarga com despesas de habitação, enquanto apenas 4% dos ocupantes proprietários com hipoteca estava na mesma situação. Aliás, entre 2008 e 2021, a sobrecarga agravou-se para quem arrenda habitação — em 2010 cerca de 18% dos arrendatários estava em situação de sobrecarga de custos habitacionais, mas em 2021 eram já 27% — o que não aconteceu para os proprietários de habitação própria (Eurostat, 2022). Em terceiro lugar, a sobrecarga com custos da habitação ainda recai desmedidamente sobre o primeiro quintil de rendimentos, com 22,3% dos agregados em situação de sobrecarga de custos habitacionais em 2021, enquanto no segundo quintil essa situação só abrange 4% e decai ainda mais nos quintis seguintes (Eurostat, 2022). Em quarto lugar, vale a pena ter em conta que o aprofundamento dessa desigualdade habitacional tende a refletir o momento de “chegada” ao mercado de habitação — isto é, se a solução habitacional foi encontrada antes ou depois do início da subida dos preços habitacionais que se iniciou em 2015 — o que coloca um forte enviesamento geracional na vivência da crise de habitação. Finalmente, há igualmente uma dimensão da segmentação residencial que parece estar a aprofundar-se nos últimos anos. Os efeitos da transnacionalização do mercado habitacional, bem como os novos usos da habitação para atividades económicas, traduzem-se na vivência espacial e quotidiana das áreas metropolitanas. Os centros urbanos são rasgados por processos rápidos e intensos de gentrificação transnacional e turistificação excessiva que têm um efeito de expulsão de grupos sociais de menores rendimentos; e as periferias metropolitanas menos “nobres” testemunham o aprofundamento da periferização residencial de largos segmentos de rendimentos baixos ou intermédios.

À luz deste panorama, neste texto pretendemos discutir duas questões. Num primeiro momento, procuramos analisar a relação entre emprego, rendimentos e a habitação. No fundamental, pretendemos levar o debate sobre a crise de habitação em Portugal um pouco mais longe. Argumentamos que “arrumar” a habitação como crise de reprodução social é contar apenas metade da história — a leitura crítica sobre a forma e a origem dessa crise habitacional deve ser feita à luz da análise da reconfiguração da economia portuguesa após a crise do euro e o ciclo de austeridade da última década. Na verdade, tudo indica que a habitação e a propriedade

imobiliária são hoje chaves de leitura centrais para dar conta do profundo processo de transformação da economia portuguesa na última década, com efeitos significativos na estrutura salarial e laboral da economia nacional. Num segundo momento, procuramos refletir brevemente sobre as consequências societárias mais latas desta relação num dos indicadores sociais que melhor traduzem a “esperança” de um país — os índices de natalidade. Aqui pretendemos mostrar como a relação entre formas de inserção no mercado de trabalho, e a disparidade entre rendimentos e custos com a habitação parecem colocar-se como entraves às gerações em idade fértil em relação aos seus projetos de família.

Um modelo de crescimento: valorizar a propriedade, desvalorizar o trabalho

O impacto da crise do euro e da implementação do programa de austeridade inscrito no Memorando de Entendimento da *Troika* tem sido amplamente analisado e discutido ao longo da última década. É hoje clara a orientação política que guiou esse ciclo governativo — uma lógica de retração dos mecanismos de redistribuição de riqueza, que se traduziu na redução da despesa social e na regressão da provisão pública de bem-estar.

Essa orientação não deixou de ser, contudo, acompanhada por uma proposta de modelo económico, que veio a guiar algumas das dimensões centrais da governação após 2011, que tiveram consequências relevantes no emprego, nos salários e nos custos da habitação.

Socorremo-nos do quadro teórico de matriz pós-keynesiana que analisa a configuração das economias nacionais sob a lente conceptual dos *modelos de crescimento*, lidos a partir da análise de “períodos de crescimento sustentado, em que esses padrões de crescimento são suficientemente estáveis para identificar os principais fatores que os impulsionam” (Baccaro, Blyth e Pontusson, 2022). De forma geral, este quadro teórico propõe um caminho analítico que, enfatizando o papel central da *procura* na configuração económica, identifica o modelo de articulação político e macroeconómico de cada economia nacional, em torno dos quais se organizam regimes de regulação do trabalho, a estrutura e as dinâmicas salariais, o perfil da estrutura produtiva, as políticas de regulação de mercados, bem como os modelos de governação sustentados por “coligações de crescimento” (*growth coalitions*), enquanto dimensão de concertação de interesses e agendas políticas de vários setores económicos (Baccaro, Blyth e Pontusson, 2022).

À luz desta proposta, até à crise do euro, o espaço económico da União Europeia era descrito como comportando essencialmente duas tipologias de modelos de crescimento. De um lado, os modelos de crescimento assentes nas exportações (*export-led*) que agrupavam, de forma abrangente, as economias do Norte, Centro e Leste da Europa e nos quais a Alemanha, embora sempre excecional na sua configuração, servia de paradigma. Do outro lado, as economias do Sul da UE assentavam num modelo de crescimento assente no consumo interno (*consumption-led*) e, em alguns países, *consumption/debt-led* — isto é, economias em que o

endividamento é o motor de sustentação do consumo interno (Baccaro, Blyth e Pontusson, 2022). Neste quadro de leitura, uma economia como portuguesa acolhia-se até à GCF no modelo de crescimento “puxado” pelo consumo interno, com forte componente de endividamento privado que se orientou para a aquisição de propriedade habitacional, desenhando um ciclo de expansão dos setores da construção e da finança, num intenso processo de financeirização (Rodrigues, Santos e Teles, 2016).

A Grande Crise de 2008 e a sua tradução na crise do euro vieram alterar este padrão diferenciado dos modelos de crescimento no contexto europeu. À luz do modelo de governação da Zona Euro — das suas regras em matéria orçamental e da sua política monetária — a crise foi gerida de modo eliminar a coexistência de diferentes modelos de crescimento na mesma zona monetária. Assim, as políticas de austeridade foram mais do que um momento de restrição da política orçamental e de imposição da desvalorização salarial — foram igualmente um mecanismo político de imposição de um único modelo de governação macroeconómica que procurou homogeneizar modelos de crescimento à escala da Zona Euro:

A tolerância da União Económica e Monetária (UEM) à diversidade do modelo de crescimento mudou radicalmente durante a segunda década de existência do euro. O consumo interno, estimulado pela expansão fiscal, crescimento salarial ou empréstimos externos, tornou-se uma estratégia de crescimento inviável sob os austeros “Memorandos de Entendimento” da UEM e novas diretrizes para a supervisão macroeconómica. Dada a assimetria de poder entre os modelos de crescimento liderados pelas exportações da UEM e seus homólogos do modelo de crescimento do consumo doméstico no Conselho Europeu, os primeiros foram capazes de moldar a UEM de uma forma que priorizou explicitamente o crescimento liderado pelas exportações e efetivamente interrompeu as estratégias de crescimento que giravam em torno do consumo interno dinâmico. Os países cujos modelos de crescimento dependiam do consumo interno antes da crise foram forçados à estagnação (Grécia e, em menor grau, a Itália...) ou em direção ao crescimento liderado pelas exportações ou pelo investimento direto estrangeiro (Portugal, Espanha e Irlanda) (Johnston e Matthijs, 2022, tradução da autora).

O Memorando de Entendimento (MdE) entre Portugal e as instituições internacionais em 2011 é um exemplo paradigmático dessa imposição política. O MdE apontou de forma explícita para uma reconversão da economia portuguesa de um modelo *consumption/debt-led* para o modelo *exportador*, através de um programa de reconversão assente num programa tripartido: (1) um amplo pacote de privatizações como forma de captação de investimento estrangeiro;² (2) a liberalização de

2 Procurando desenhar um mecanismo de *financiamento sem dívida*, esse processo resultou na ampla operação de alienação de um conjunto de ativos levada a cabo entre 2012 e 2015, que colocou nas mãos do capital estrangeiro um conjunto de serviços e infraestruturas em situação de quase monopólio, em mercados pouco expostos à concorrência, geradores de rendas, e que pouco ou nada fizeram para a qualificação ou aumento da produtividade da economia portuguesa.

mercados, com o mesmo sentido de captar investidores; (3) a desvalorização do trabalho, usando a compressão dos custos laborais como forma de dar competitividade às exportações portuguesas.

No contexto da nossa discussão, vale a pena sublinhar que a habitação foi um dos campos de aplicação exemplar desta cartilha. No MdE, o mercado habitacional foi apontado enquanto causa do consumo/endividamento da economia nacional que era necessário “corrigir”, e essa correção veio sob a forma de um programa de liberalização do mercado de arrendamento. Logo em 2012 foram lançados os principais instrumentos dessa reconversão do mercado habitacional em Portugal — e que, sem ironia, o modelaram para se adequar a esse novo perfil “exportador”.

Em primeiro lugar, em 2012 foi consagrado o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU) que, após rondas sucessivas de liberalização desde os anos 90, reforçou essa componente de liberalização. O NRAU veio diminuir os direitos dos inquilinos, criando novas possibilidades de despejo dos arrendatários até aqui protegidos pela lei; e introduzindo contratos de duração extremamente curtos, criando um processo de aumentos sucessivos de preços e fomentando a instabilidade no arrendamento habitacional. Estas alterações permitiram que um volume significativo de imóveis entrasse no mercado nas áreas urbanas, num momento em que o setor da construção entrava em crise e em que a produção habitacional colapsava sob o peso da crise. Em segundo lugar, também em 2012, é criado o regime das Autorizações de Residência para Investimento (vulgo, “*vistos gold*”), direcionado para a atração de investimento estrangeiro no imobiliário, que se juntou ao Regime Fiscal dos Residentes Não Habituais que havia sido criado em 2009. Juntos, estes regimes fiscais procuravam atrair procuras externas para o mercado habitacional português, assentes em rendimentos acima dos rendimentos nacionais, substituindo a procura interna contraída pela profunda crise social e económica de 2011-2013. Em terceiro lugar, já em 2013, a legislação de reabilitação do edificado foi revista no sentido de reduzir as exigências técnicas e, nesse exato sentido, os custos associados, permitindo o ciclo de valorização de ativos imobiliários para segmentos de procura com maior capacidade financeira. Em quarto lugar, já em 2014, foi criado um regime fiscal especificamente dirigido para a atividade de alojamento local que incentivava a colocação do *stock* habitacional ao serviço da atividade turística. Prevendo uma taxa de IRS que incidia apenas sobre 15% do rendimento bruto — quando no trabalho independente este incidia sobre 75% — priorizava-se, portanto, uma atividade económica assente na propriedade habitacional em detrimento dos rendimentos do trabalho.

Conjugados, estes instrumentos transformaram profundamente o mercado habitacional português. A subida de preços da habitação em Portugal explica-se em grande medida pelo impacto conjugado do crescimento do investimento direto estrangeiro, que aumentou significativamente (Santos *et al.*, 2022); pela relevância da aquisição de habitação por não residentes com maior capacidade financeira em relação aos residentes; e pelas novas rentabilidades do alojamento turístico, que subtraíram *stock* habitacional ao arrendamento “tradicional” e contribuíram para a subida de preços de aquisição e de arrendamento. Em 2019, o concelho de Lisboa ultrapassou Barcelona no número absoluto de oferta de alojamento local no *site*

Quadro 5.1 Peso de diversas atividades económicas no valor acrescentado bruto em 2008 e 2009 e sua variação

Atividades económicas	Peso no VAB 2008 (%)	Peso no VAB 2019 (%)	Varição 2008-2019 (%)
Agricultura	2,3	2,4	4,3
Indústria	16,6	17,5	5,5
Construção	6,7	4,3	-35,8
Comércio e serviços	22,2	24,5	10,4
Informação e comunicação	3,8	3,6	5,3
Financeiras e seguradoras	8,1	4,9	-39,5
Imobiliário	9,4	12,4	31,9
Profissionais, científicas e técnicas	7,1	8,2	15,4
Administração pública	21,0	19,2	-8,6
Artísticas e desportivas	2,7	3,0	11,1

Fonte: Indicadores das Contas Nacionais por setor de atividade (Eurostat, 2020).

Airbnb, apesar de Lisboa ter apenas cerca de 1/3 dos residentes. Esta estratégia implicou que os preços de habitação e dos novos contratos de arrendamento crescessem muito acima da evolução salarial.

Toda esta transformação no mercado habitacional indica os processos que fabricaram a crise habitacional — a economia portuguesa direcionou o seu *stock* imobiliário para procuras externas com maior capacidade financeira, seja pela venda ou arrendamento (mesmo que turístico) de imóveis. Mas esse fôlego exportador da habitação e do imobiliário indica igualmente uma alteração profunda do perfil de especialização da economia portuguesa e, nesse sentido, do seu modelo de crescimento. Uma análise da recomposição do peso das várias atividades económicas permite ver os seus efeitos.

O quadro 1 conta a história da reconfiguração da economia portuguesa apontando a centralidade do setor da habitação em diferentes períodos históricos. Os setores da construção e da finança que haviam sido os protagonistas centrais do modelo *consumption(debt)-led*, dos anos 90 até à GCF de 2008, sofrem reduções assinaláveis no seu peso na economia. O ciclo que ligou o setor da construção de *produção* habitacional à *financeirização* da habitação parece ter-se alterado significativamente. Mas a habitação e o imobiliário não perderam protagonismo na economia nacional — pelo contrário. Em primeiro lugar, é o imobiliário que emerge como o setor mais dinâmico na criação de valor ao longo da década que se seguiu à crise financeira, aumentando quase 32% o seu peso no VAB total da economia, e apesar da contração da nova construção habitacional.

Em segundo lugar, os dados relativos ao turismo — que agrega atividades económicas de diferentes setores — apontam igualmente para que, durante o chamado “ciclo de recuperação” que se inicia em 2014 e que se prolonga até 2019, as atividades ligadas ao turismo cresceram sempre acima do conjunto da economia portuguesa (ver figura 5).

É necessário ter em conta o outro elemento central da reconfiguração da economia portuguesa para o modelo exportador: os instrumentos legislativos que foram postos em marcha, também em 2012, orientados para a desvalorização do

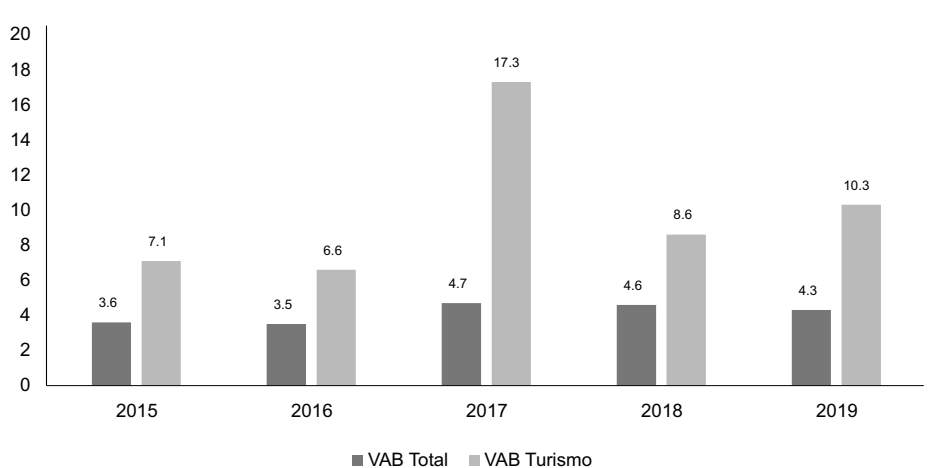


Figura 5.5 Variação percentual do VAB e do total do VAB do turismo

Fonte: INE e Turismo de Portugal.

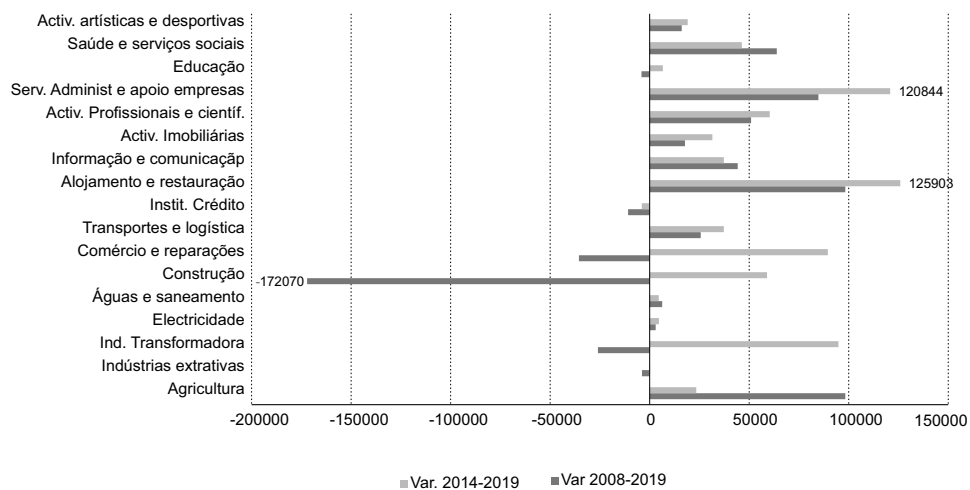


Figura 5.6 Variação do emprego por atividades económicas (2008-2014 e 2008-2019)

Fonte: INE — Pessoal ao serviço das empresas, 2020; pessoal ao serviço nos estabelecimentos de bancos e caixas económicas.

valor do trabalho. Os cortes salariais diretos na função pública e nas pensões, e as alterações na regulação do trabalho que contribuiram para a sua desvalorização — diminuição do pagamento no trabalho extraordinário; embaratecimento dos despedimentos; fragilização dos vínculos contratuais; e fragilização do trabalho organizado nos processos de negociação coletiva.

O modelo de crescimento que emerge do ciclo da austeridade foi, portanto, explicitamente desenhado para angariar procuras externas (*export-led*) que pudessem ser captadas pela conjugação destas duas orientações: valorização dos ativos imobiliários e desvalorização do trabalho. Essa recomposição da economia portuguesa assente valorização/rentabilização do imobiliário e na desvalorização do trabalho teve efeitos muito significativos no emprego e na estrutura salarial. A figura 6 procura fazer duas análises: (1) a preto encontramos, pode dizer-se, o saldo de uma década — isto é, a variação no número de trabalhadores entre 2008 e 2019 nas várias atividades económicas; (2) a cinza claro encontramos o emprego criado no ciclo de recuperação de 2014-2019, o que nos permite analisar os setores que se tornaram mais dinâmicos na criação de emprego na nova configuração pós-crise da economia portuguesa.

Entre 2008 e 2019 dão-se alterações relevantes na estrutura de emprego por atividade económica. Do lado das atividades que mais cresceram em número de trabalhadores, não por acaso, surge o setor do imobiliário, onde a variação percentual de novo emprego é maior, com cerca de 67%. Contudo, essa variação não assume um peso significativo no conjunto do emprego do setor privado. É antes nas atividades de alojamento, restauração e similares e nas atividades de apoio às empresas que quase metade do novo emprego foi criado no ciclo de crescimento 2014-2019. Note-se que as atividades de apoio às empresas, que agregam nomeadamente as empresas de trabalho temporário, terão igualmente contribuído bastante para o setor do turismo, com serviços de limpeza, contabilidade e trabalhadores “extra” para picos de procura e na época alta do turismo. Já do lado das atividades que perderam emprego, destaca-se a enorme contração do setor da construção. Segundo os dados do INE, entre o início da GCF internacional de 2008 e o “pico” da crise económica portuguesa em 2013, o setor da construção terá perdido 231 mil empregos — e, mesmo com recuperação a partir de 2014, em 2019 o setor havia perdido 172 mil empregos em relação a 2008. Há igualmente alguma perda de emprego das indústrias transformadoras que, apesar de terem conseguido criar emprego após 2014, em 2019 tinha um número de trabalhadores inferior ao de 2008; e, note-se, nas instituições de crédito, que terão perdido cerca de 20% dos seus trabalhadores entre 2008 e 2019.

Esta alteração do emprego deve ser aferida pelos seus impactos nas formas de inserção no mercado de trabalho e na estrutura salarial global que delas resulta. Na verdade, todas as atividades que perderam emprego entre 2008 e 2019 caracterizam-se por terem salários acima dos setores que aumentaram o peso no conjunto do emprego no mesmo período. A construção tem, em média, salários acima dos praticados no alojamento e restauração; a indústria transformadora tem muito melhores salários que o setor da agricultura; e as instituições de crédito também oferecem remunerações quase incomparavelmente acima das atividades de apoio às

empresas. A reconversão do perfil da economia entre 2014 e até 2019, “puxada” pelo imobiliário e pelo turismo, criou emprego exatamente nos três setores que auferem de remunerações mais baixas, maiores níveis de precariedade contratual e baixas qualificações.

Esse novo emprego precário e mal remunerado tem um duplo efeito na estrutura geral de salários em Portugal. Por um lado, pelo seu volume significativo “puxa” para baixo a estrutura geral de remunerações. Mas deve-se igualmente ter em consideração que, conjugado com o enfraquecimento da capacidade negocial do trabalho no quadro da configuração institucional da contratação coletiva, não deixa de ter um efeito de bloqueio à progressão salarial de outros segmentos de trabalhadores em atividades com maior dinamismo no crescimento da produtividade, como tem vindo a ser discutido para outras economias (Storm, 2017).

A crise de habitação e as desigualdades sociais que dela resultam deve, portanto, ser lida na sua relação com o modelo de crescimento que emergiu do ciclo da austeridade, que foi explicitamente desenhado para angariar procuras externas (*export-led*) que pudessem ser captadas pela conjugação destas duas orientações: valorização dos ativos imobiliários e desvalorização do trabalho. O resultado dessa reconfiguração na relação entre habitação e salários é uma total disparidade das suas tendências de evolução — uma crise habitacional.

Mas é por ser um novo modelo de crescimento, e não uma mera “falha de mercado” no campo da habitação como argumentava o documento que lançou a Nova Geração de Políticas de Habitação (República Portuguesa, 2017), que se percebe porque é que os principais elementos que o constituem — os regimes dos “visitos gold” e dos residentes não habituais; a forma de regulação do alojamento local, e muitos dos principais elementos da legislação laboral de 2012 — persistem uma década depois da sua criação. Apesar dos seus impactos na habitação estarem consistentemente demonstrados.

As novas vítimas da forma da crise de habitação

A análise da nova crise habitacional em Portugal não deve alimentar o equívoco de que antes de 2008 não havia crise. Pelo contrário, o diagnóstico de carências graves na habitação não é uma novidade em Portugal e precede, aliás, as transformações que ocorreram ao longo da última década.

Para segmentos relevantes da sociedade portuguesa, a vivência em habitações degradadas e o peso dos custos habitacionais não são novidade e atravessam toda a história da democracia portuguesa. Como escrevem Madden e Marcuse: “para os oprimidos, a habitação está sempre em crise. O ressurgimento do termo ‘crise de habitação’ nas manchetes representa as experiências de proprietários e investidores de classe média, que enfrentam uma instabilidade residencial na sequência da implosão financeira de 2008” (Madden e Marcuse, 2016: 24; tradução da autora). Ou seja, os debates em escala transnacional sobre a nova crise de habitação emergem não de uma situação em que a crise habitacional tinha sido erradicada nas democracias ocidentais, mas sim do

surgimento de novos constrangimentos que são agora sentidos por segmentos da população que, até meados da primeira década do novo século, pareciam relativamente “protegidos” em relação ao acesso à propriedade ou pouco afetados pelo peso dos custos da habitação.

Essa nova abrangência social da nova crise de habitação parece resultar da transformação na própria forma da financeirização da habitação — as dinâmicas de gentrificação e turistificação que se têm monumentalizado ao longo da última década testemunham que nexos finança-habitação não afrouxou, mas que se alterou profundamente. A financeirização da habitação, que permitia o acesso à propriedade habitacional em troca do endividamento das famílias, num modelo expansivo que procurava abarcar segmentos de rendimentos intermédios e baixos, e que perdurou em Portugal de meados dos anos 90 até perto da GCF de 2008, alterou-se no pós-GCF e reduziu a sua abrangência social. Como referem Forrest e Hirayama (2015), passamos de um modelo *subprime* para o paradigma *prime* — isto é, o financiamento e a promoção habitacional dirigem-se agora a segmentos de altos rendimentos ou para produtos de luxo, que permitem aos investidores a captação de rendas, muitas vezes através de fundos imobiliários. Para quem “entra” hoje no mercado habitacional, a extração de rendimento do trabalho para aceder a um alojamento mantém-se, mas agora tendencialmente *sem acesso à propriedade*.

No contexto português, os dados indicam que ao longo da última década se desenvolveram duas tendências fundamentais nas desigualdades habitacionais. Em primeiro lugar, houve uma divergência crescente nos custos com a habitação nos diferentes estatutos de ocupação — isto é, proprietários e arrendatários caminharam em direções opostas. Os ocupantes proprietários, mesmo quando têm custos relacionados com a hipoteca, surgem como menos castigados no aumento do peso dos custos habitacionais nos seus orçamentos familiares; já os arrendatários, em particular os muitos que não estão protegidos por anteriores regimes de regulação de rendas, surgem como mais sobrecarregados com custos habitacionais. Em segundo lugar, a crise de 2008 criou uma tendência, que se mantém lenta mas persistente, de retração dos níveis de propriedade da habitação própria, que em alguns países é particularmente notória entre as gerações mais jovens dos segmentos de menores rendimentos (Bonnet, Garbinti e Grobon, 2019). Nesse sentido, a nova crise de habitação que se desenhou nos últimos anos é profundamente assimétrica. Ela é uma realidade asfixiante para populações com rendimentos baixos, abarca grande parte dos segmentos etários mais jovens e atinge agora também segmentos de rendimentos intermédios não detentores de propriedade habitacional.

Note-se, contudo, que a tese da crise habitacional das classes médias deve ser sopesada com cuidado — na verdade, a nova crise habitacional parece antes dividir as classes médias. Isso é, de facto, algo novo. A habitação parece colocar-se hoje como um marcador de partição das classes médias urbanas, num modelo *insiders/outsiders* (Drago, 2021a). Na definição dessas categorias de *insiders* e *outsiders*, como sempre, rendimentos e propriedade são os indicadores centrais de desigualdades sociais na habitação. De um lado temos os segmentos que acederam à propriedade habitacional antes das mudanças trazidas pelo ciclo de austeridade pós-2011, e que, mesmo endividados, viram os seus custos com habitação

reduzir-se no ciclo longo de taxas de juro excecionalmente baixas e viram igualmente a sua propriedade valorizar-se muito mais do que os seus rendimentos de salários ou pensões. Encontramos também os agregados familiares “rentistas”, cujo número e rendimento obtido teve um aumento significativo ao longo da última década — isto é, agregados familiares que detinham ou que investiram em propriedade habitacional e aos quais a subida dos preços no arrendamento na última década permitiu um aumento significativo do seu rendimento regular, no que é apelidado pela literatura internacional como *asset-based welfare* (Doling e Ronald, 2010). Do outro lado, temos os segmentos arrendatários ou que se tornaram proprietários já com os preços em alta, e, portanto, que têm hoje encargos muito mais elevados do que as gerações anteriores.

Efeitos colaterais da crise da habitação e do emprego? A natalidade pós-GCF em Portugal

O debate sobre a nova crise habitacional tem apontado como as novas gerações são castigadas pela transformação no mercado de habitação e a subida de preços ao longo da última década. Em Portugal não só a sobrecarga com despesas de habitação aumentou nos escalões etários mais jovens, como este escalão etário dos jovens se afasta da evolução das taxas de sobrecarga para o conjunto da população (Eurostat, 2020).

Uma das constatações que emerge dos debates sobre esta sobrecarga dos mais jovens é o impacto desta nas taxas de natalidade, pela conjugação entre aumento dos custos de vida por via dos custos da habitação e da evolução quer das formas de inserção no mercado de trabalho, quer dos salários dos jovens. Em Portugal, na última década, essa redução tornou-se particularmente acentuada: entre 2010 e 2014, os anos da crise económica e social, a taxa bruta de natalidade é a mais baixa no contexto da Zona Euro. Já a partir de 2015, apesar da retoma económica e do crescimento do emprego, os indicadores de fertilidade recuperam lentamente.

Essa redução tem vindo a ser explicada quer pelo aumento da idade das mulheres que têm filhos, em particular através do adiamento da decisão de ter o primeiro filho ou da redução do número de crianças por família (Mendes, 2018; INE, 2020: 1). Se as alterações dos padrões de fertilidade podem ser explicadas por transformações no campo dos valores e atitudes perante a família, o que é particularmente relevante na sociedade portuguesa é a discrepância entre a *fecundidade realizada* (número de filhos efetivamente tidos), e a *fecundidade desejada* (o número de filhos que se gostaria de ter). Aliás, estes indicadores parecem apontar o lastro da crise social e das políticas de austeridade nos padrões de natalidade: em todos os escalões etários acima dos 30 anos mais de metade dos homens e das mulheres afirmaram ter menos filhos do que desejavam (INE, 2020).

As razões destas tendências parecem ser respondidas no Inquérito à Fertilidade de 2019, em que as mulheres que decidiram adiar o nascimento da primeira criança indicavam razões de natureza socioeconómica: a ausência de estabilidade no emprego, própria ou do companheiro (53%); as condições de habitação (44%); e a disponibilidade financeira para ter um filho (40%) (INE, 2020: 20).

A centralidade da precariedade parece amplamente sustentada pelos dados disponíveis em relação às coortes etárias em idade fértil. Os dados de 2020 indicavam que 62% dos trabalhadores entre os 18 e 24 anos têm contratos precários, e o mesmo acontece para 56% do escalão etário entre os 25 e os 34 anos (MTSSS-GEP, 2021). Outros estudos têm vindo a apontar a prevalência de baixos salários nos jovens que ingressaram no mercado de trabalho ao longo da última década, com uma redução significativa dos ganhos de qualificação superior nestes novos trabalhadores em relação a anteriores gerações, a que crescem igualmente os dados do desemprego jovem (Ferreira, Lopes e Tavares, 2021; Tavares, Cândido e Carmo, 2021). Assim, precariedade, desemprego, baixos rendimentos e elevados custos da habitação conjugam-se, não só para limitar a possibilidade das gerações em idade fértil da última década e meia constituírem a família que desejam, como há indicadores que apontam para a relevância da emigração de segmentos geracionais em idade fértil que contribui para essa redução da natalidade.

Este quadro coloca o debate sobre habitação numa relação bem mais vasta do que “apenas” tratar de prover habitação. É preciso ter em conta que o setor habitacional foi mobilizado no contexto das políticas de austeridade para estratégias de rentabilização da cidade e do edificado que procuraram a “resolução” da crise pela *redistribuição social dos custos da crise* (White e Nandedkar, 2019). Isto é, os instrumentos de “resolução” da crise financeira criaram uma nova crise de habitação e um processo de desqualificação da economia e de desvalorização do trabalho, intimamente ligados num modelo de crescimento assente em dois pilares: nos rendimentos/atividades extraídos da propriedade imobiliária e no trabalho barato e precário (Drago, 2021a, 2021b). Esse enviesamento do perfil de especialização da economia traduz-se nos padrões de natalidade que, por si sós, testemunham igualmente uma crise geracional. O desafio político é, portanto, múltiplo — porque as crises se vão acumulando e outras já se agigantam no horizonte.

Referências bibliográficas

- Aalbers, Manuel (2015), “The Great Moderation, the Great Excess and the global housing crisis”, *International Journal of Housing Policy*, 15 (1), pp. 43-60, DOI: 10.1080/14616718.2014.997431.
- Baccaro, Lucio, e Mark Blyth, e Jonas Pontusson (orgs.) (2022), *Diminishing Returns. The New Policy of Growth and Stagnation*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Bonnet, Carole, Bertrand Garbinti, e Sébastien Grobon (2019), *Rising Inequalities in Access to Home Ownership among Young Households in France, 1973-2013*, disponível em: <https://publications.banque-france.fr/en/rising-inequalities-access-home-ownership-among-young-households-france-1973-2013#>.
- Doling, John, e Richard Ronald (2010), “Home ownership and asset-based welfare”, *Journal of Housing and the Built Environment*, 25, pp. 165-173, DOI: <https://doi.org/10.1007/s10901-009-9177-6>.
- Drago, Ana (2020a), “Habitação: às velhas carências somaram-se novas dificuldades”, em Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva (coords.), *O Estado da Nação e as*

- Políticas Públicas*, 2020. *Valorizar as Políticas Públicas*, Lisboa, IPPS-Iscte-IUL, pp. 100-102.
- Drago, Ana (2020b), “Depois da financeirização da cidade: a crise urbana na AML e os meios de a esconjurar”, em José Reis (coord.), *Como Reorganizar Um País Vulnerável?*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora, pp. 377-417.
- Drago, Ana (2021a), “Habitação entre crises: partição das classes médias, políticas de habitação acessível e o impacto da pandemia em Portugal”, *Cadernos do Observatório*, 15, Lisboa/Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas, Centro de Estudos Sociais.
- Drago, Ana (2021b), “Turismo e pandemia: fragilidades da internacionalização sitiada da economia portuguesa”, *Cadernos do Observatório* 16, Lisboa/Coimbra, Observatório sobre Crises e Alternativas, Centro de Estudos Sociais.
- Ferreira, Priscila, Marta Lopes, e Lara Tavares (2021), *Estudo sobre o Salário Médio em Portugal. Retrato Atual e Evolução Recente*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- Forrest Ray, e Yosuke Hirayama (2015), “The financialisation of the social project: embedded liberalism, neoliberalism, and home ownership”, *Urban Studies*, 52 (2), pp. 233-244.
- IHRU — Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (2018), *Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional*, disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/comunicacao/documento?i=levantamento-nacional-das-necessidades-de-realojamento-habitacional> (última consulta em outubro de 2023).
- INE — Instituto Nacional de Estatística (2020), *Inquérito à Fecundidade, 2019*, Lisboa, INE.
- Johnston, Alison, e Matthias Matthijs (2022), “The political economy of the Eurozone’s post-crisis growth model”, em Lucio Baccaro, Mark Blyth e Jonas Pontusson (orgs.) (2022), *Diminishing Returns. The New Policy of Growth and Stagnation*, Nova Iorque, Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oso/9780197607855.003.0005>.
- Madden, David, e Peter Marcuse (2016), *In Defense of Housing. The Politics of Crisis*, Londres, Verso Books.
- Mendes, Maria Filomena (2018) “O contexto nacional: Declínio da fecundidade em Portugal numa perspetiva de século”, em Conselho Económico e Social (coord), *Desafios Demográficos: a Natalidade*. Coimbra: Edições Almedina.
- Mendes, Luís, André Carmo, e Jorge Malheiros (2019), “Gentrificação transnacional, novas procuras globais e financeirização do mercado da habitação em Lisboa”, em Ana Santos (org.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal. Uma Abordagem de Economia Política*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora, pp.111-141.
- MTSSS-GEP — Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social — Gabinete de Estratégia e Planeamento (2021), *Quadros de Pessoal 2020*, Lisboa, MTSSS-GEP.
- OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2019), *Under Pressure. The Squeezed Middle Class*, Paris, OCDE Publishing.
- República Portuguesa (2017), *Para Uma Nova Geração de Políticas de Habitação: Sentido Estratégico, Objetivos e Instrumentos de Atuação*. Disponível em: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBAAAA B%2bLCAAAAAAABAazNjWzAADDhmRABAAAAA%3d%3d>.
- Rodrigues, João, Ana Cordeiro Santos, e Nuno Teles (2016), *A Financeirização do Capitalismo em Portugal*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora.

- Santos, Ana Cordeiro, Nuno Teles, Catarina Frade, e Raquel Ribeiro (2022), "A financeirização na Área Metropolitana de Lisboa: da crise financeira à crise habitacional", em Ana Drago (coord.), *A Segunda Crise de Lisboa. Uma Metrópole Fragilizada*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora, pp.125-158.
- Serra, Nuno (2019), "Quanto custa ser parente pobre? Do lugar periférico da habitação nas políticas sociais à sua centralidade no processo de financeirização", em Ana Santos (coord.), *A Nova Questão da Habitação em Portugal. Uma Abordagem de Economia Política*, Lisboa, Conjuntura Actual Editora, pp. 275-291.
- Storm, Servaas (2017), "The new normal: demand, secular stagnation, and the vanishing middle class", *International Journal of Political Economy*, 46, pp. 169-210.
- Tavares, Inês, Ana Filipa Cândido, e Renato Miguel do Carmo (2021), *Desemprego e Precariedade Laboral na População Jovem. Tendências Recentes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte, disponível em: <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/observatoriodasdesigualdades/wp-content/uploads/2021/07/Desemprego-e-Precariedade-Laboral-na-Populac%CC%A7a%CC%83o-Jovem.pdf> (última consulta em outubro e 2023).
- Wetzstein, Steffen (2017), "The global urban housing affordability crisis", *Urban Studies*, 54 (14), pp. 3159-3177.
- Wetzstein, Steffen (2019), "Assessing post-GFC housing affordability interventions: a qualitative exploration across five international cities", *International Journal of Housing Policy*, DOI: 10.1080/19491247.2019.1662639.
- White, Iain, e Gauri Nandedkar (2019), "The housing crisis as an ideological artefact: analysing how political discourse defines, diagnoses, and responds", *Housing Studies*, DOI: 10.1080/02673037.2019.1697801.

**PARTE II | REDISTRIBUIÇÃO DOS RECURSOS E PROTEÇÃO
SOCIAL**

Preâmbulo

A parte II é dedicada à redistribuição dos recursos e proteção social em Portugal. Os seis capítulos que a compõem abordam alguns dos principais desafios enfrentados pelos trabalhadores em Portugal, com foco em temas como educação, formação profissional, proteção no desemprego, pensão de reforma e desproteção dos trabalhadores idosos, e o papel da economia social na resposta às crises.

Boas políticas de acesso à educação e formação profissional podem contribuir para reduzir desigualdades e garantir que todos tenham oportunidades de inserção e proteção no mercado de trabalho. A importância destes dois pilares é inegável para preparar os trabalhadores para as demandas — exigências, mas também “armadilhas” — do mercado de trabalho em evolução acelerada. É necessário continuar a investir em programas de formação que atendam às necessidades dos trabalhadores, por exemplo para não permitir que alguns sejam deixados para trás pelos avanços tecnológicos ou pela transição para as energias verdes. Contudo, apesar dos ganhos gerais nas qualificações, a verdade é que muitos trabalhadores enfrentam a dura realidade da desproteção social no emprego (precariedade, baixos salários) e no desemprego (frágil cobertura das prestações).

Para minimizar estes riscos, são importantes políticas que garantam proteção social adequada. A proteção no desemprego é especialmente importante nesse sentido, pois garante que os trabalhadores que perderam os seus empregos possam ter um suporte financeiro, bem como possam aceder a “trampolins” (institucionalizados pelas políticas públicas) que os apoiem, nomeadamente os mais jovens (mas não apenas), na (re)integração no mercado de trabalho. A pensão de reforma é igualmente um mecanismo de proteção para os trabalhadores mais velhos, permitindo-lhes usufruir de uma vida digna depois de anos de trabalho tantas vezes árduo. Contudo, muitos trabalhadores não têm acesso em grau suficiente a essa proteção e, portanto, correm o risco de viver situações de pobreza na velhice. Esta desproteção replica, por vezes, situações anteriores de pobreza no trabalho, precisamente por causa dos baixos salários auferidos que impactam negativamente as carreiras contributivas, muitas delas cumulativamente intermitentes.

Neste contexto, é incontornável o contributo da economia social, designadamente através das empresas sociais. Estas, pela sua atividade e posicionamento, podem oferecer respostas inovadoras e complementares no sentido da redução dos riscos resultantes de múltiplos casos de exclusão social do mercado de trabalho e do emprego.

A redistribuição de recursos e as medidas de proteção são, assim, essenciais. A educação e a formação são importantes para preparar os trabalhadores para o mercado de trabalho, mas, para lá disso, são igualmente necessárias políticas de proteção para garantir que estes possam desfrutar de uma vida digna. Estas políticas não apenas protegem os trabalhadores, como podem também contribuir, de forma mais abrangente, para a produtividade e a qualidade de vida, garantindo um mercado de trabalho mais justo e equitativo. E, por maioria de razão, uma sociedade mais justa e equitativa.

Capítulo 6

Educação e emprego em Portugal **Do défice de qualificações ao défice de trabalho digno**

Pedro Abrantes

Quando, na aurora do novo milénio, iniciei a minha carreira de investigador, no âmbito de um projeto europeu sobre transições dos jovens para a idade adulta, Portugal caracterizava-se por uma situação relativamente polarizada, na qual uma parte crescente dos jovens prosseguia estudos superiores, rumo a uma inserção em funções técnicas e de especialistas, adiando os seus projetos de emancipação familiar, enquanto a maioria se iniciava precocemente num circuito de trabalhos precários, pouco reconhecidos e mal remunerados, frequentemente para o resto da sua vida ativa (Guerreiro e Abrantes, 2005; Guerreiro *et al.*, 2006; Guerreiro, Abrantes e Pereira, 2009). A percentagem de diplomados do ensino superior estava em expansão, mas as taxas de insucesso e de abandono escolar eram massivas, logo desde a educação básica, enquanto o ensino profissional de nível secundário era pouco mais do que residual. Popularizava-se, então, nos debates públicos, o diagnóstico do “défice de qualificações” — tanto dos trabalhadores como dos empresários — para explicar a baixa competitividade da economia portuguesa face aos padrões europeus e, por conseguinte, os níveis mais alargados e profundos de pobreza e vulnerabilidade social (*e.g.* Magalhães e Rodrigues, 2000; Nóvoa, 2005).

Passadas duas décadas, a situação parece mais complexa, senão mesmo contraditória. Por um lado, as experiências escolares de insucesso e abandono reduziram-se notavelmente, sendo que cerca de 4/5 dos jovens conclui o ensino secundário, quase metade dos quais através de vias profissionalizantes e a percentagem daqueles que prosseguem estudos superiores se tem aproximado, a passos largos, dos 50%. Este cenário reflete a passagem de Portugal de uma situação de contraste para uma situação próxima da média da Europa (OCDE, 2021). Por outro lado, a precariedade, os baixos rendimentos e a falta de reconhecimento continuam a pautar os modos de inserção no mercado de trabalho de uma grande parte dos jovens, prolongando-se cada vez mais ao longo da vida e alimentando percursos migratórios que, sendo exponenciais em momentos de crise económica, não deixam de ser um traço com alguma permanência ao longo das últimas décadas (Carmo e Matias, 2019; Barbosa, 2020).

Como compreender este aparente paradoxo? A partir de estudos anteriores e explorando alguns dados recolhidos pelo European Social Survey (ESS), pelo Instituto Nacional de Estatística (INE), pelo Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) e pelo Observatório dos Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (OTES/DGEEC), o presente capítulo procura contribuir para responder a esta questão, identificando condições através das quais as qualificações escolares e académicas podem, efetivamente, proporcionar condições de bem-estar, estabilidade e reconhecimento socioprofissional, assim como fatores que têm bloqueado este processo. O capítulo está dividido em quatro secções temáticas, dedicadas respetivamente à evolução (a) dos níveis educativos, (b) dos tipos de educação, (c) das áreas de educação e formação e (d) da educação de adultos. No final, apresentam-se algumas pistas para a investigação e intervenção nesta área.

A falácia dos argumentos da “sobre-educação” e da “desvalorização dos diplomas”

Uma das explicações mais propagadas para este aparente paradoxo de crescimento acelerado da educação e persistência da precariedade prende-se com a ideia de que, a um défice de qualificações no passado teria sucedido um “superávit de qualificações”, no sentido de a procura da economia portuguesa por mão de obra qualificada não acompanhar o aumento da oferta, o que conduziria a uma “desvalorização dos diplomas”. Em alguns casos, tem-se acrescentado que essa menor procura, em comparação com outros países europeus, se poderá dever a uma menor qualificação dos empresários e a um tecido empresarial dominado por micro e pequenas empresas, em grande parte, centradas em setores mais tradicionais e pouco intensivos ao nível do conhecimento.

Quando observamos os dados sobre a evolução do número dos desempregados, ao longo dos últimos 15 anos, em Portugal, podemos constatar que, em traços largos, houve um aumento muito significativo entre 2008 e 2014 e um decréscimo, desde então, voltando em 2018 a valores próximos dos de 2007, seguido por um pequeno aumento durante o período de restrições económicas associadas à pandemia de Covid-19. Contudo, analisando este indicador por habilitações literárias, observamos que esta tendência, tendo sido transversal aos vários grupos, coexistiu com um processo paralelo de degradação das condições de empregabilidade da população com baixos níveis de escolaridade, enquanto a população com estudos superiores apresentou, a partir de 2017, níveis de desemprego sempre inferiores aos observados em 2007 (ver figura 1).

Sabemos que a taxa de desemprego é um indicador com limitações, uma vez que não abrange algumas das formas mais dramáticas de precariedade e, inclusive, de exclusão do mercado de trabalho. O European Social Survey inclui um indicador de mais largo espectro que diz respeito à experiência de desemprego, ao longo da vida. Neste caso, a comparação entre os dados de 2002 e de 2018 confirma o duplo padrão observado antes: por um lado, uma maior proporção dos inquiridos em 2018 já havia passado por uma experiência de desemprego, em comparação com os

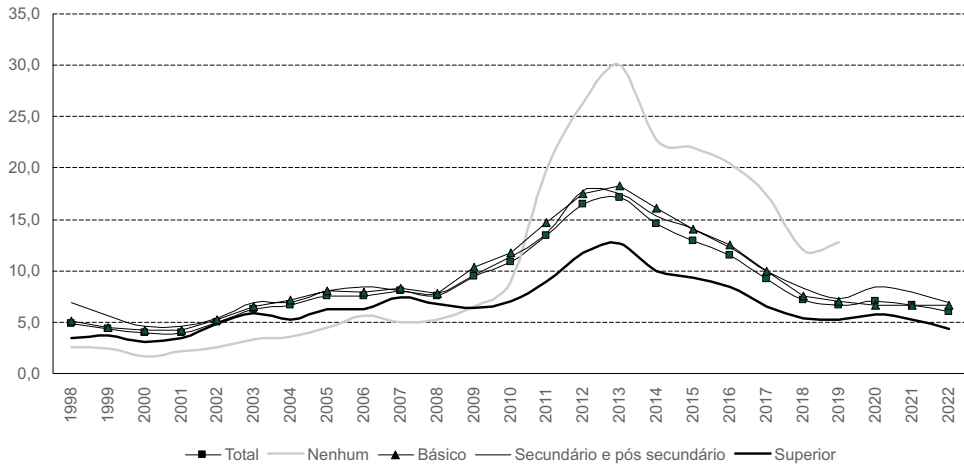


Figura 6.1 Taxa de desemprego em Portugal, entre 2007 e 2021, segundo o nível de escolaridade

Fonte: Instituto Nacional de Estatística | dados disponíveis em: <https://www.dgeec.mec.pt/np4/92/>

inquiridos em 2002, mas esse aumento foi maior entre os inquiridos que não tinham o ensino básico completo (47% para 70%) do que entre aqueles que realizaram estudos superiores (33% para 49%). Uma análise das inserções socioprofissionais revela que a percentagem de licenciados que se encontra posicionada nas duas classes mais favorecidas (empresários, dirigentes, profissionais liberais e profissionais técnicos e de enquadramento), decaiu de 88% em 2002 para 83% em 2018. Contudo, entre a faixa etária mais jovem (licenciados com menos de 32 anos), a inserção nestas classes até aumentou neste período, alcançando os 81% em 2018. Além disso, a possibilidade de se incorporar a estas duas classes para quem tem um baixo nível de escolaridade decaiu drasticamente ao longo destes 16 anos, sobretudo no acesso à classe empresarial (Abrantes, 2022). De resto, esta foi a classe em que as qualificações mais se elevaram nas primeiras duas décadas do século: em 2002, 58% dos empresários, dirigentes e profissionais liberais caracterizavam-se por habilitações que não superavam o ensino básico, tendo-se esse valor diminuído para 24% em 2018 e tornando-se residual entre a faixa etária mais jovem.

No mesmo sentido, estudos recentes (Araújo e Carneiro, 2020; Teixeira, 2021) com base nos quadros de pessoal mostram que, nas últimas décadas, em Portugal, têm coexistido valores elevados, tanto de “sub-educação” como de “sobre-educação”, no momento da contratação, em ambos os casos com consequências negativas sobre os salários, mas com alguma preponderância até para o primeiro fenómeno sobre o segundo. A rápida expansão dos mestrados, ao longo da última década, impulsionada pela reforma europeia do ensino superior, tornou esta questão mais complexa. Com mostra o trabalho recente de Alves e Morais (2021) numa universidade pública de Lisboa, em comparação com os

mestres, os licenciados apresentam valores consideravelmente mais elevados de inatividade, de desemprego e de trabalho temporário, assim como rendimentos mais baixos e menor adequação entre habilitação e profissão, tendo sido também os mais penalizados, em termos laborais, pela crise económica e financeira do início da década passada. Os autores mostram igualmente como as desigualdades de género pesam nesta relação, sendo as mulheres licenciadas que enfrentam maiores dificuldades de inserção qualificante no mercado laboral.

Impactos do vocacionalismo: a solução está no ensino profissional?

Uma segunda ordem de questões que tem sido mobilizada neste debate tem a ver, não com a quantidade de educação, mas sim com o tipo de educação. A este propósito, Portugal apresenta algumas singularidades históricas, com um modelo em que o ensino técnico, de nível básico e secundário, teve alguma relevância durante o Estado Novo, sobretudo, tendo em conta o subdesenvolvimento do ensino liceal e superior (Grácio, 1986). A revolução de 1974 conduziu ao desmantelamento deste subsistema, a favor de um modelo “unificado” de ensino básico e secundário. Porém, segundo o argumento da necessidade de adequar as ofertas educativas às necessidades do mercado de trabalho, assistiu-se a um reinvestimento neste setor, a partir dos anos 1980, tanto através do ensino politécnico superior, como da aposta no ensino técnico-profissional de nível secundário (em várias modalidades, posteriormente englobadas na expressão “ofertas de dupla certificação”, escolar e profissional), em ambos os casos com o apoio de organismos intergovernamentais (Azevedo, 2014).

Este segundo processo foi particularmente transformador e tem sido associado à trajetória consistente de aumento das qualificações e redução do insucesso escolar, observada em Portugal, nas últimas décadas (e.g. Fernandes *et al.*, 2018). A expansão da taxa de escolarização de nível secundário foi assim acentuada, ao longo das últimas quatro décadas, numa primeira fase com o engrossamento da via “geral” ou “científico-humanística” e, a partir dos anos 1990, também pelo rápido alargamento das ofertas profissionalizantes e, sobretudo, entre 2008 e 2010, por uma aposta na educação e formação de adultos (ver figura 2). Note-se como o país apresentava, em 1984, uma taxa bruta de escolarização de nível secundário de 37,6%, sendo que apenas 6% dos alunos frequentavam este nível de ensino através de uma via profissionalizante. Doze anos depois, a taxa bruta ultrapassava já os 100% (inflacionada também por um insucesso massivo que conduzia a ter mais alunos do que o número de indivíduos na faixa etária “esperada”), crescendo a proporção dos matriculados em ofertas de dupla certificação para 26%. Essa percentagem voltaria novamente a galopar entre 2004 e 2014, alcançando um máximo de 42%, tendo-se reduzido ligeiramente nos anos mais recentes, mas permanecendo no programa nacional de reformas o objetivo de alcançar os 50%. Também no ensino básico foram introduzidas vias profissionalizantes, nomeadamente, os cursos de educação e formação e, durante o período das políticas de austeridade, os cursos vocacionais, entretanto extintos.

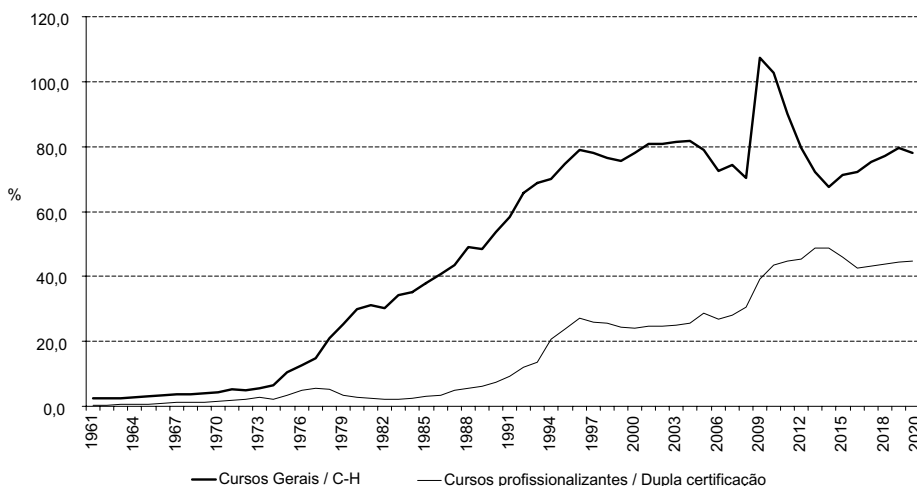


Figura 6.2 Taxa bruta de escolarização do nível secundário, desagregada por modalidade de ensino, em Portugal, entre 1961 e 2020

Nota: de notar que a soma dos valores nas duas linhas, em alguns anos, é superior a 100%, uma vez que as taxas brutas de escolarização incluem alunos fora da faixa etária esperada para a frequência do respetivo nível de ensino, situação relativamente frequente, considerando as elevadas taxas de retenção que têm marcado o ensino secundário em Portugal. Também a educação e formação de adultos pode contribuir para este fenómeno, tendo alcançado em Portugal uma dimensão considerável, entre 2008 e 2010.

Fonte: Elaboração própria com base nos dados da Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência.

Contudo, esta tendência está longe de ser universal, motivando acalorados debates políticos e científicos. Se, por um lado, o “vocacionalismo” se tornou um movimento poderoso no âmbito das políticas educativas, sob o patrocínio de organizações intergovernamentais, por outro lado, vários estudos têm vindo a questionar os seus impactos, não apenas ao nível da igualdade de oportunidades e da coesão social, mas inclusive em termos de aprendizagens proporcionadas, níveis de empregabilidade e crescimento económico (e.g. Hanushek, Woessmann e Zhang, 2011; Bol e van de Werfhorst, 2016; Ozer e Perc, 2020). A rapidez do desenvolvimento tecnológico, a volatilidade dos mercados e a não linearidade dos trajetos juvenis conduzem a que, em poucos anos, muitas das formações mais específicas se tornem obsoletas, enquanto as formações de âmbito mais geral tendem a prevalecer, o que, aliás, justifica a apologia atual das “competências transversais” no âmbito da formação profissional e superior (Abrantes *et al.*, 2022).

Segundo os dados do Observatório dos Trajetos dos Estudantes do Ensino Secundário (OTES-DGEEC),¹ referentes ao período de 2010 a 2019, um ano após terem concluído um curso profissional, cerca de 30% dos jovens prossegue estudos, a grande maioria dos quais a nível superior, enquanto cerca de 60% se encontra a

1 Disponíveis em sucessivos relatórios na página institucional, em <https://www.dgeec.mec.pt/np4/47/>.

trabalhar. Convirá, ainda assim, considerar que estes valores foram muito afetados pela crise económica do início da década e, embora as taxas de empregabilidade tenham crescido nos anos subsequentes, o prosseguimento dos estudos não voltou a alcançar os níveis observados em 2010. Por seu lado, a inserção no grupo socioprofissional dos “técnicos e profissionais de nível intermédio” decaiu notavelmente ao longo da década (de 30% para 13%), em contraste com o crescimento daqueles que se integraram nas categorias de “trabalhadores qualificados da indústria” e de “trabalhadores não qualificados” (de 14% para 30%). Em comparação, quase 90% dos estudantes que completam o ensino secundário através de cursos científico-humanísticos prossegue os seus estudos. Porém, observando os 6% que deixaram os estudos e se encontravam a trabalhar, é notória a diminuição daqueles que ocupam categorias de técnico de nível intermédio ou de administrativo (de 31% para 19%), a par de uma concentração no “pessoal dos serviços pessoais, de proteção e segurança e vendedores” (de 36% para 53%).

Estudos de avaliação contrafactual sobre a inserção no mercado laboral de jovens com o ensino secundário têm mostrado que os diplomados dos cursos profissionais obtêm, em média, um salário ligeiramente mais elevado do que os diplomados de cursos científico-humanísticos (*e.g.* Cruz 2015). Contudo, um estudo recente com um âmbito temporal mais alargado, incluindo sucessivas gerações e rendimentos ao longo da vida, coloca em causa essas conclusões (Hartog, Raposo e Reis, 2022), ao mostrar que o “prémio salarial” pela frequência de cursos profissionalizantes no ensino secundário, em vez de cursos gerais, é praticamente nulo na coorte mais recente (nascidos entre 1980 e 1995) e ligeiramente negativo nas coortes anteriores. É possível que este fator se deva, em parte, ao facto de muitos daqueles que apresentam o nível de ensino secundário em Portugal — sobretudo entre os trabalhadores mais velhos que realizaram cursos gerais — terem frequentado o ensino superior, mas sem obter qualquer grau, o que ainda assim poderá ser valorizado no mercado de trabalho.

A área de formação faz diferença?

Uma terceira ordem de questões explora a relação entre educação e emprego, segundo a área de formação. Tornou-se hegemónico, na última década, em Portugal, um discurso que associa os estudos nas áreas das ciências (naturais), tecnologia, engenharia e matemática com amplas oportunidades no mercado laboral, sendo estas conotadas com inovação e crescimento económico, em oposição às restantes áreas, nomeadamente, as artes e as humanidades, frequentemente, associadas a um maior risco de desqualificação, desemprego e precariedade.

Quando comparamos a evolução dos diplomados do ensino superior, entre 1995 e 2020, embora o aumento seja comum a quase todas as áreas de formação (exceto “educação”), é visível o crescimento mais acentuado (cerca de 300%) nas áreas “engenharia, indústrias transformadoras e construção” e “saúde e proteção social”. No entanto, quando observamos as estatísticas do emprego

Quadro 6.1 Número de desempregados e percentagem ponderada por número de diplomados, em dezembro de 2021, por área de formação

Áreas de educação e formação (grandes grupos)	N	% ponderada
Educação	2 887	1,7%
Artes e humanidades	5 951	3,9%
Ciências sociais, jornalismo e informação	6 689	3,7%
Ciências empresariais, administração e direito	11 013	3,3%
Ciências naturais, matemática e estatística	1 629	1,8%
Tecnologias da informação e comunicação (TIC)	499	1,8%
Engenharia, indústrias transformadoras e construção	6 124	2,0%
Agricultura, silvicultura, pescas e veterinária	772	2,3%
Saúde e proteção social	3 510	1,2%
Serviços	3 127	3,7%

Fonte: Elaboração própria com base nos dados disponíveis em <https://www.dgeec.mec.pt/np4/92/>

por ramo de atividade, no mesmo período, publicadas pelo Instituto Nacional de Estatística, destaca-se o crescimento das atividades comerciais, a par de uma tendência de redução do emprego na construção e um aumento no turismo, nas atividades administrativas e na educação. Os setores da investigação e desenvolvimento ou das telecomunicações não têm crescido e os setores da consultoria técnica ou da informática, embora em expansão, não deixam de apresentar valores relativamente baixos, não superando estas várias áreas, no total, os 8% do emprego registado em 2019.

Quando observamos os dados sobre a área de formação dos licenciados desempregados ou à procura do primeiro emprego, em Portugal, é notória uma grande heterogeneidade, com alguma concentração em “ciências empresariais, administração e direito”, ao que não é alheio o maior volume de diplomados nesta área. Ponderando estes valores com base no total dos licenciados nos últimos 25 anos, podemos observar taxas que variam de valores um pouco abaixo dos 4% nas áreas das artes e humanidades, ciências sociais e serviços para taxas ligeiramente acima do 1% na saúde e proteção social, obtendo as áreas das engenharias, ciências naturais e TIC percentagens próximas dos 2% (ver quadro 1).

Estudos sobre os trajetos de inserção dos diplomados do ensino superior têm confirmado, num cenário de grande heterogeneidade, alguma variação por áreas de formação. A pesquisa de Ramos, Parente e Santos (2014) constatou a existência de trajetórias profissionais muito variadas, nos primeiros cinco anos após a conclusão da licenciatura em duas das maiores universidades portuguesas. Apesar de a larga maioria destes diplomados se situar na categoria profissional dos especialistas intelectuais e científicos, as suas condições salariais, o vínculo contratual, o estatuto social e a intensidade do trabalho eram muito distintas, o que foi agregado em “perfis”, com a emergência de alguns padrões relevantes: (i) a transversalidade da presença dos licenciados em artes e humanidades na hierarquia das situações profissionais, apesar de predominarem nas situações mais frágeis; (ii) a quase inexistência dos licenciados das áreas da educação em situações profissionais mais qualificadas; (iii) a incidência das áreas da saúde, do direito, da economia e gestão nos polos superiores da hierarquia das situações profissionais,

em maior proporção até que os diplomados STEM.² Recorrendo a uma tipologia similar, mas incorporando uma outra universidade, o estudo de Chaves e Morais (2014) não apenas confirma que a área de formação tem um peso importante na desigualdade observada entre as trajetórias socioprofissionais dos jovens licenciados, mas também que a mesma funciona como principal variável de mediação da reprodução social. Isto é, os jovens de origens sociais favorecidas estão mais representados nos cursos das áreas da saúde, do direito, da economia e gestão, os quais posteriormente conduzem a inserções mais qualificantes.

Apesar da relevância destes estudos, será importante não esquecer que as universidades públicas de maior dimensão não constituem uma amostra representativa do universo do ensino superior português, sendo possível que existam igualmente padrões de desigualdade associados a diferentes subsistemas e a distintas instituições. Por exemplo, um estudo focado na advocacia observou a existência de assimetrias consideráveis entre os licenciados em diferentes universidades, tanto ao nível da origem social como da inserção socioprofissional (Chaves e Nunes, 2011). Além disso, este cenário não deixa de ser mais complexo, se considerarmos os fluxos de emigração e imigração que têm marcado o nosso país. A este propósito, cabe lembrar que a uma saída massiva de jovens pouco qualificados, desde os anos 1960, se juntou mais recentemente uma população mais qualificada — e relativamente transversal, ao nível das áreas de educação e formação — em busca de melhores condições laborais e de vida (Lopes, 2014).

A educação de adultos

Um último contributo está relacionado com a necessidade de pensar os educativos e laborais não apenas como sequenciais, mas também como complementares e articulados, ao longo da vida. De facto, não deixa de ser contraditório que, quando o ritmo de mudança económica, social e cultural é cada vez mais acelerado e a individualização torna os trajetos de vida menos lineares e previsíveis, os percursos de formação inicial tendem a prolongar-se — hoje em dia, em muitos casos, até ao nível de mestrado ou doutoramento — enquanto a educação e formação de adultos continua a representar um setor bastante minoritário das instituições e das políticas públicas (Enguita, 2008).

A este propósito, a evolução em Portugal tem sido muito irregular, com uma enorme expansão associada ao lançamento do programa Novas Oportunidades, ultrapassando os 300.000 adultos inscritos em modalidades de educação de adultos de nível básico e secundário, em 2008/2009, caindo para cerca de 35 mil, em 2013/14, e subindo desde então, apenas para cerca de 60.000 em 2019/20 (DGEEC, 2021). De referir que, embora o aumento na primeira década do milénio tenha sido muito impulsionado pelos processos de reconhecimento, validação e certificação

2 Sigla para Science, Technology, Engineering and Mathematics (ou ciência, tecnologia, engenharia e matemática, em português). O termo refere-se a um currículo baseado na ideia de educar nessas quatro áreas numa abordagem interdisciplinar e aplicada.

de competências, a queda subsequente foi transversal a todas as modalidades, incluindo o ensino recorrente e os cursos de educação e formação de adultos.

As avaliações sobre os impactos desta iniciativa foram controversas, entre aquelas que identificaram ganhos importantes nas oportunidades e condições laborais dos participantes (CIDEDEC, 2007; UCP, 2010) e as que sustentaram que estes não eram evidentes (Lima, 2012a e 2012b), o que poderá, aliás, ter a ver com as metodologias utilizadas e os diferentes momentos de recolha da informação, sendo que entretanto Portugal foi afetado pela crise económica global e as políticas de austeridade que lhe procuraram fazer frente. Num estudo recente (Abrantes, 2022), não deixámos de observar um processo importante de mobilidade social, na coorte composta por jovens trabalhadores em 2002 e que, através de percursos de qualificação de nível básico, secundário e superior, conseguiram alcançar um lugar de classe mais favorável em 2018. Em todo o caso, o que parece indiscutível é que, num país em que cerca de metade da população ativa (cerca de 5 milhões de pessoas) não tem um nível secundário de educação e formação, os contingentes populacionais abrangidos parecem claramente insuficientes para reduzir o “défice de qualificações” que tão frequentemente é reconhecido nos debates públicos.

Por seu lado, também no caso do ensino superior, se tem observado um nível bastante reduzido de adultos em formação, sobretudo nos primeiros níveis (licenciatura, bacharelato, CTEsp), apesar da existência de um regime especial de acesso para maiores de 23 anos e de um estatuto de trabalhador-estudante que procuram promover e facilitar este tipo de percursos. Tal como notam Almeida, Quintas e Gonçalves (2016), se a grande maioria da população portuguesa se encontra a trabalhar a tempo inteiro e com salários baixos, o que coloca constrangimentos em termos de custos e disponibilidade horária para o prosseguimento de estudos, nem as instituições do ensino superior estão preparadas para a diversidade social e as condicionantes que apresentam os estudantes “maduros”, nem o mercado de trabalho português tende a valorizar estes percursos, seja durante a sua realização, seja depois de obtida a certificação.

Ainda assim, a observação dos percursos dos diplomados da Universidade Aberta, a instituição portuguesa dedicada ao ensino a distância e vocacionada para um público já inserido no mercado de trabalho, mostra benefícios importantes, não apenas ao nível das aprendizagens e da autoestima dos adultos, mas também ao nível da progressão na carreira (Abrantes *et al.*, 2022). Além da oferta em termos de área de educação e formação continuar a ser limitada, o que esta análise também mostra é que a generalidade dos estudantes está empregada a tempo inteiro, uma grande parte no setor público, enquanto os restantes raramente solicitam o estatuto de trabalhador-estudante, o que sugere ainda múltiplos obstáculos à frequência de estudos, por parte de adultos em situações mais fragilizadas, de desemprego e/ou precariedade laboral.

Notas conclusivas

Perante um tema tão amplo e complexo como a relação entre educação e emprego, em Portugal, o presente capítulo não podia ambicionar mais do que colecionar

alguns contributos, necessariamente parcelares, com base em estudos anteriores e no acompanhamento de alguns indicadores centrais. A sociedade portuguesa tem sido atravessada por profundas mudanças sociais, económicas e culturais, as quais têm reconfigurado, nem sempre em sentido convergente, as dinâmicas educativas e laborais, o que torna a análise da relação entre ambas particularmente complexa.

Não foi possível, por exemplo, explorar os processos de “interseccionalidade”, os quais geram obstáculos adicionais à articulação entre educação e emprego para alguns grupos sociais, atingidos por múltiplos eixos de dominação, exploração e exclusão. É, em particular, o caso das mulheres, as quais não viram a sua “vantagem educativa”, nas décadas mais recentes, refletida em trajetos de mobilidade social correspondentes (Alves e Morais, 2021; Abrantes, 2022). É também o caso das populações migrantes ou afrodescendentes, cujas qualificações frequentemente não são reconhecidas no mercado de trabalho (Góis *et al.*, 2018).

Ainda assim, o que esperamos que tenha sido evidenciado, ao longo do presente capítulo, é que, tendo existido uma notável democratização do acesso à educação e à qualificação, nas últimas décadas, refletindo uma combinação de políticas públicas e estratégias dos indivíduos e das famílias, não existe um problema de “sobrequalificação” da população portuguesa, nem sequer um desajustamento massivo entre emprego e áreas de educação e formação, mas persistem obstáculos estruturais em proporcionar condições e percursos laborais dignos a uma grande parte da população.

Referências bibliográficas

- Abrantes, Pedro (2022), “Educação e classes sociais em Portugal: continuidades e mutações no século XXI”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 99, pp. 9-27.
- Abrantes, Pedro, *et al.* (2022), “Transversal competences and employability: the impacts of distance learning university according to graduates’ follow-up”, *Education Sciences*, 12 (2), p. 65.
- Almeida, António Fragoso, Helena Quintas, e Filomena Batalha (2016), “Estudantes não-tradicionais no ensino superior: barreiras à aprendizagem e na inserção profissional”, *Laplage em Revista*, 2 (1), pp. 97-111.
- Alves, Mariana Gaio, e César Morais (2021), “A inserção profissional de licenciados e mestres: efeitos paradoxais da feminização do ensino superior em tempos de incerteza”, *Sociologia, Problemas e Práticas*, 95, pp. 103-126.
- Araújo, Isabel, e Anabela Carneiro (2020), “Educational mismatches of newly hired workers: short and medium-run effects on wages”, *GLO Discussion Paper*, N.º 668.
- Azevedo, Joaquim (2014), “Ensino profissional”, em Maria de Lurdes Rodrigues (org.), *40 Anos de Políticas de Educação em Portugal*, volume I: *A Construção do Sistema Democrático de Ensino*, Coimbra, Almedina.
- Barbosa, Inês (2020), *Geração à Rasca. Crise(s), Precariedade e Futuro*, Porto, Cadernos da Pandemia, IS-UP.

- Bol, Thijs, e Herman van de Werfhorst (2016), "Measuring educational institutional diversity: tracking, vocational orientation and standardisation", em Andreas Hadjar e Christiane Gross (orgs.), *Education Systems and Inequalities. International Comparisons*, Bristol, Policy Press, pp. 73-93.
- Carmo, Renato Miguel do, e Ana Rita Matias (2019), "As dimensões existenciais da precariedade: jovens trabalhadores e os seus modos de vida", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 118, pp. 53-78.
- Chaves, Miguel, e César Morais (2014), "Nivelação e desigualdade na inserção profissional de diplomados do ensino superior", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 76, pp. 87-108.
- Chaves, Miguel, e João Sedas Nunes, (2011), "As classes sociais já não contam? Advocacia e reprodução social", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 66, pp. 49-70.
- CIDEC – Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos (2007), *O Impacto do Reconhecimento e Certificação de Competências Adquiridas ao Longo da Vida. Atualização e Aperfeiçoamento*, Lisboa, Ministério da Educação, Direção-Geral de Formação Vocacional.
- Cruz, Daniela (2015), *Counterfactual Impact Evaluation of Vocational Education in Portugal*, Lisboa, Iscte-IUL, dissertação de mestrado.
- DGEEC – Direção-Geral de Estatísticas da Educação e Ciência (2021), *Educação em Números, 2021*, Lisboa, DGEEC.
- Enguita, Mariano (2008), *Educação e Transformação Social*, Mangualde, Pedagogo.
- Fernandes, Domingos, Cláudia Neves, Luís Tinoca, Sofia Viseu, e Susana Henriques (2018), *Políticas Educativas e Desempenho de Portugal no PISA (2000-2015)*, Lisboa, IE-UL.
- Góis, Pedro, João Carlos Marques, Carla Valadas, Ana Leite, e Carlos Nolasco (2018), *Discriminação no Recrutamento e Acesso ao Mercado de Trabalho de Imigrantes e Portugueses de Origem Estrangeira*, Lisboa, Observatório das Migrações, ACM, vol. 63.
- Grácio, Sérgio (1986), *Política Educativa como Tecnologia Social. As Reformas do Ensino Técnico de 1948 a 1983*, Lisboa, Livros Horizonte.
- Guerreiro, Maria das Dores, e Pedro Abrantes (2005), "Como tornar-se adulto: processos de transição na modernidade avançada", *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, ANPOCS, 20 (58), pp. 157-175.
- Guerreiro, Maria da Dores, Elsa Pegado, Sandra Mateus, Pedro Abrantes, Inês Pereira e Maria Abranches (2006), *Os Jovens e o Mercado de Trabalho. Caracterização, Estrangulamentos à Integração Efectiva na Vida Activa e a Eficácia das Políticas*, Coleção Cogitum, nº 18, Lisboa, DGEEP-MTSS.
- Guerreiro, Maria das Dores, Pedro Abrantes, e Inês Pereira (2009), "Changing contexts, enduring roles? Working parents in Portuguese public and private sector organizations", em Suzan Lewis, Julia Brannen e Ann Nilsen (orgs.), *Work, Families and Organisations in Transition*, Bristol, Polity Press, cap. 10, pp. 149-165.
- Hanushek, Eric, Ludger Woessmann, e Lei Zhang (2011), *General Education, Vocational Education, and Labor-Market Outcomes over the Life-Cycle*, Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, disponível em: <http://www.nber.org/papers/w17504> (última consulta em outubro de 2023).

- Hartog, Joop, Pedro Raposo, e Hugo Reis (2022), “Fluctuations in the wage gap between vocational and general secondary education: lessons from Portugal”, *Journal of Population Economics*, 35 (2), pp. 643-675.
- Lima, Francisco (2012a), *Os Processos de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências e o Desempenho no Mercado de Trabalho*, Lisboa, CEG, Instituto Superior Técnico.
- Lima, Francisco (2012b), *Avaliação dos Cursos de Educação e Formação de Adultos e Formações Modulares Certificadas. Empregabilidade e Remunerações*, Lisboa, CEG, Instituto Superior Técnico.
- Lopes, João Teixeira (2014), *Geração Europa? Um Estudo sobre a Jovem Emigração Qualificada para França*, Lisboa, Mundos Sociais.
- Magalhães, Luís, e Maria de Lurdes Rodrigues (2000), “Rumo à sociedade do conhecimento e da informação”, em António Reis (org.), *Portugal Anos 2000. Retrato de Um País em Mudança*, Lisboa, Círculo de Leitores e Comissariado de Portugal para a Expo 2000 Hannover, pp. 134-166.
- Nóvoa, António (2005), *Evidentemente. Histórias da Educação*, Porto, Edições ASA.
- OCDE — Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2021), *Education at a Glance, 2021*, Paris, OCDE.
- Ozer, Mahmut, e Madjaz Perc (2020), “Dreams and realities of school tracking and vocational education”, *Palgrave Communications*, 6 (1), pp. 1-7.
- Ramos, Madalena, Cristina Parente, e Mónica Santos (2014), “Os licenciados em Portugal: uma tipificação de perfis de inserção profissional”, *Educação e Pesquisa*, 40, pp. 383-400.
- Teixeira, José Pedro (2021), *O Fenómeno da Sobre e Sub-Educação em Portugal. Evidência para o Período de 2010 a 2018*, Porto, FEUP, tese de mestrado.
- UCP — Universidade Católica Portuguesa (2010), *Iniciativa Novas Oportunidades. Resultados da Avaliação Externa 2009-2010*, Lisboa, CEPCEP-UCP.

Educação ou formação

A conjunção *e* não é um detalhe insignificante na expressão “educação e formação”. Ela usa-se, porém, muitas vezes, como se fosse um equivalente da conjunção *ou*, a qual deveria ser adequadamente usada na esmagadora maioria das vezes em que os dois setores das políticas de qualificação, educação e formação, são referidos. Na verdade, o mais comum é pensar-se em cada um deles separadamente, ensaiando-se eventualmente, com alguma regularidade, a articulação.

A partir de meados da primeira década do século XXI, porém, ganhou relevo e presença nas políticas públicas em Portugal um novo conceito de *educação e formação*, em que a conjunção *e* é indispensável, já que ambos os conceitos são tomados como objetivo e substância de uma abordagem conjunta, fusional. A expressão prática dessas políticas é o sistema de medidas de política de dupla certificação.

A educação constitui um sistema estruturante das sociedades modernas, associado a matérias tão importantes como a consolidação dos Estados-nação enquanto estrutura política típica da modernidade, a preparação da população para a cidadania com o que ela implica de relação com a lei na sua forma escrita, a capacitação para o trabalho e a reprodução do sistema de classes sociais, a mobilidade social, a proteção contra a pobreza, a fruição da cultura e de uma série de outros direitos, desde o trabalho ao lazer, da participação social à autodeterminação (Lauder *et al.*, 2006).

Por essa razão as políticas de educação nas sociedades modernas foram sempre centrais nas preocupações dos governos. Já a formação profissional tem um âmbito muito mais estreito e emerge mais tardiamente. Em Portugal, considerando apenas o sistema educativo em democracia, apenas nos anos 80 do século XX se organiza enquanto setor de políticas específicas (Azevedo, 2000; Azevedo e Capucha, 2021). As sociedades capitalistas e socialistas que acompanharam as duas primeiras vagas da industrialização herdaram do antigo regime uma lógica de aprendizagem das profissões operárias baseada nas corporações e na relação entre o aprendiz e o mestre, das profissões agrícolas baseada na educação familiar e das

profissões dirigentes baseada em sistemas especializados, que incluíam as universidades. A terceira vaga, mais exigente em competências técnicas, esteve ligada às escolas técnicas pós-primárias. Porém, a crescente divisão do trabalho e a complexificação das tecnologias implicaram que a preparação especializada para o exercício da atividade profissional se tornasse também ela uma função especializada e, pelo menos em parte, separada do exercício da profissão, apesar das componentes de estágio, que se aproximam desse quadro. As ações que consubstanciam a função de preparação específica para o exercício de uma profissão e para a adaptação às transformações tecnológicas, até aos nossos dias, ganharam então a natureza de uma prática institucionalizada, de um sistema político.

É certo que a terceira revolução industrial requereu ao sistema de ensino o desenvolvimento de dispositivos de preparação simultaneamente escolar e profissional, com as escolas técnicas a formar jovens para o exercício de uma série de profissões e simultaneamente a conferir-lhes uma certificação escolar de nove anos, que era rara na altura. Tal como era rara a entrada dos jovens no mundo do trabalho apenas a partir dos 15 anos, quando acabavam os seus cursos técnicos.

O valor da democratização da educação levou à rejeição de um sistema que precocemente se segmentava em duas vias contrastantes, a liceal e a técnica, com desvalorização social da segunda (Teodoro, 1998; Sebastião, 2009). Assim, as escolas técnicas foram extintas e o ensino básico e secundário foram unificados, seguindo o modelo liceal. A dupla certificação terminou por alguns anos, até que em 1989 se criaram as escolas profissionais de nível secundário. Pouco antes, em 1979, tinha sido criado o Instituto de Emprego e Formação Profissional, num movimento de impulso da formação profissional para trabalhadores empregados ou desempregados, que seguiu um caminho paralelo em relação à educação. Poucos anos depois, na mesma altura em que se criaram as escolas profissionais, foi lançado o sistema de aprendizagem, que replicava em Portugal o sistema dual alemão, com os cursos, de nível básico e secundário, a serem inicialmente ministrados em grandes empresas e depois em Centros de Formação Profissional na componente escolar e profissional simulada, e nas empresas na componente de estágio (Neves, Pedroso e Matias, 1993). Posteriormente, o nível básico de educação foi extinto e o sistema de aprendizagem confere apenas cursos de nível secundário.

Quer as escolas profissionais, quer o sistema de aprendizagem, evoluíram durante mais de 15 anos como duas vias de educação profissional de jovens, capazes de construir e consolidar métodos de educação eficazes tanto no plano escolar como profissional, mas sem capacidade para ganhar peso no conjunto das ofertas educativas, que se mantiveram maioritariamente licealizadas.

Quanto à educação de adultos, o sistema foi oscilando entre momentos em que as políticas privilegiavam a “educação recorrente”, dirigida principalmente a objetivos de alfabetização segundo métodos típicos da educação de crianças e jovens, e a educação para o desenvolvimento, que ligava a alfabetização à formação profissional e ao desenvolvimento local, a aprendizagem à experiência da vida real (Canário, 2008). Mas, entretidos com questões de filosofia educativa, os agentes esqueceram-se da questão da dimensão e a educação de adultos foi-se perpetuando como resposta residual e sem verdadeira expressão, até 2006, ano de lançamento

da Iniciativa Novas Oportunidades, que claramente se orientou para a dupla certificação e para a valorização da experiência, mas com uma escala adequada à dimensão dos problemas (Capucha, 2013).

Por sua vez, a formação profissional, alavancada pelos fundos estruturais, instituiu-se como um sistema de políticas públicas, mas com um baixo impacto nas taxas de participação em atividades de aprendizagem ao longo da vida e muito centrada em medidas dirigidas a desempregados, a grupos específicos desfavorecidos no mercado de trabalho e às necessidades de investimento por parte de determinados setores ou empresas. E assim tem vindo a fazer o seu caminho.

Os problemas e as dinâmicas

Em resumo do que ficou dito, a dupla certificação tem precedentes no setor da educação, mas as respostas tradicionais, quer no campo da educação, quer no campo da formação profissional, ou tornaram-se desadequadas (é o caso das escolas técnicas) ou careceram durante longos períodos de escala para responder aos problemas com as qualificações que ainda hoje marcam a imagem e a realidade do país.

Essa realidade é marcada por um diagnóstico bem conhecido. A média das qualificações escolares é muito baixa e é alta a proporção de ativos que permanecerão durante muitos anos no mercado com escolaridade inferior ao secundário, apontado como o mínimo necessário para participar em pleno na vida e no trabalho das sociedades industriais atuais (Rodrigues, 2010). Assim, embora os níveis de conclusão do ensino secundário e do ensino superior entre os jovens tenham atingido padrões normais na Europa, tendo até sido ultrapassados países que, há 20 anos, eram tidos por inalcançáveis, isso não é suficiente, porque a transição para um novo paradigma económico e ambiental numa posição que assegure competitividade e bem-estar social requer qualificações elevadas de todos.

Isto é assim porque a mudança é demasiado rápida e imprevisível para se lhe poder responder apenas com formação profissional dirigida à reconversão dos trabalhadores em função da inovação tecnológica e organizacional das empresas e dos restantes empregadores. A banda dessa formação é hoje, necessariamente, especializada e demasiado estreita. A adaptabilidade é um requisito fundamental e a capacidade de aprender em permanência e em qualquer contexto é fundamental. Ora, quer a adaptabilidade, quer a aprendizagem permanente dependem da posse de ferramentas cognitivas que só a educação pode fornecer, como sejam a capacidade de abstração, o pensamento crítico, a inteligência — isto é, capacidade para relacionar coisas e integrar novos saberes, competências e atitudes noutras já existentes — a curiosidade e o domínio das lógicas de acesso, procura e seleção de informação. Aliás, o desenvolvimento de uma atitude favorável à aprendizagem ao longo da vida é dependente da qualidade das aprendizagens iniciais e, por isso, é determinante que estas tenham qualidade, quer enquanto se é jovem, quer quando a oportunidade só aparece mais tarde, durante a vida adulta (Canário, 2008; Capucha, 2013).

Uma educação orientada para a simples transmissão de conteúdos disciplinares, com resultados testados por via de exames ou provas equivalentes, como é a tradicional, também não serve, porque aquelas capacidades e a adaptabilidade implicam a experimentação, nomeadamente profissional, a valorização da experiência prática, o trabalho em projeto e o exercício de uma profissão em contextos reais ou simulados de trabalho.

A mudança que se operou depois da determinação, em 2004, da possibilidade de os cursos profissionais poderem ser ministrados nas escolas secundárias do ensino público, foi a principal ferramenta para evitar que milhares de jovens entrassem todos os anos no mercado de trabalho com o ensino secundário, mas sem qualquer qualificação útil para o mercado de trabalho. E abriu a oportunidade de se combater o fenómeno do abandono escolar precoce, que se situava, teimosamente ao longo de décadas, em torno dos 40%, mais do dobro dos padrões europeus (Capucha, 2020). A concretização dessa possibilidade ocorreu a partir de 2006, sob o impulso do Eixo Jovens da Iniciativa Novas Oportunidades. Sob o lema de que o secundário é a escolaridade mínima, para as vias profissionalizantes foi estabelecido o objetivo de abrangerem, pelo menos, metade dos jovens no secundário. O esforço realizado por todo o sistema de educação foi enorme e o objetivo esteve praticamente alcançado. O número de estudantes no secundário cresceu em todos os segmentos, desde os cursos científico-humanísticos até ao ensino artístico, passando pelo sistema de aprendizagem e pela educação profissional, quer nas escolas secundárias, quer nas escolas profissionais. A escolaridade obrigatória subiu para 18 anos ou conclusão do secundário (a ideia de que é o mínimo foi amplamente assumida pelos jovens, pelas famílias e pelo mercado de trabalho) e o abandono escolar precoce começou imediatamente a cair, até atingir os incríveis valores que tem hoje. Nos últimos dez anos a proporção de jovens nas vias vocacionais tem vindo a descer ligeiramente, e isso não é bom sinal, mas o panorama mudou de forma determinante (Capucha *et al.*, 2009).

Ao mesmo tempo, no domínio da educação de adultos, a evolução foi bem menos favorável na última década. Depois de, durante o período da Iniciativa Novas Oportunidades, se ter conseguido obter níveis de procura média de 30 mil pessoas por mês, num processo que envolveu mais de 2 milhões de pessoas, por preconceito ideológico a medida foi descontinuada e, com ela, as respostas para a qualificação escolar dos adultos (Capucha, 2013). Mais recentemente o programa Qualifica, que no essencial replica o desenho (mas não a ambição) das Novas Oportunidades, retomou a atividade no setor, mas os recursos e o compromisso político têm sido bem menores, pelo que a leitura do que se tem passado é ambivalente: por um lado, aprecia-se a retoma das medidas que tinham sido terminadas, mas por outro lado lamenta-se que a ambição não possa ser a que já foi, embora também esteja muito para além da anemia que caracterizou estas políticas até 2006.

As medidas de educação e formação e o seu potencial

Outra grande inovação produzida pela Iniciativa Novas Oportunidades foi a construção e implementação do Catálogo Nacional de Qualificações, o instrumento que passou a regular toda a formação profissional e as ofertas educativas de dupla certificação. Especificando o perfil de conteúdos de centenas de profissões, o nível de escolaridade que se associa a cada uma e as orientações necessárias à acreditação da ação dos promotores, o catálogo impulsiona fortemente a articulação entre as políticas de educação e de formação, mesmo que elas não obedeçam propriamente ao princípio da dupla certificação.

Lançados também no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades, os Conselhos Setoriais reúnem representantes dos ministérios responsáveis pela educação e pela formação, promotores, empresas, parceiros sociais e peritos, tendo por missão gerir os processos de inclusão de novas áreas profissionais no catálogo e a sua atualização. Num país como Portugal, em que a colaboração entre parceiros sem a tutela do Estado é muito rara, o desinvestimento na qualificação de adultos que se verificou durante a *Troika* — trocada pelo discurso de orientação neoliberal sobre a formação para o posto de trabalho com vista ao encontro entre as necessidades de saberes por parte das empresas no imediato e as competências possuídas pelos trabalhadores e pelos candidatos a emprego — paralisou o trabalho dos Conselhos Setoriais, pelo que é uma boa notícia a de que eles estão atualmente a ser reativados.

Muito importante na atual oferta de formação são as formações modulares certificadas (FMC), reguladas pelo catálogo. A sua implementação introduziu, por um lado, coerência e legibilidade e, por outro lado, flexibilidade, do lado da oferta. Do lado da procura, introduziu atratividade, já que a curta duração de cada formação e a possibilidade da respetiva acumulação com vista a concluir qualificações mais elevadas — eventualmente com componentes escolares, além das profissionais — tornam mais cómoda a sua frequência e conclusão. A apreciação feita às formações modelares certificadas (IEFP, 2010) conclui que o seu impacto é positivo e relevante, quer em termos de emprego, quer de remuneração e condições de trabalho para quem as frequentou e concluiu, pelo que marcarão fortemente a formação profissional no futuro.

O Sistema de Aprendizagem corresponde à oferta que mais se aproxima do modelo dual que domina em países como a Alemanha ou a Dinamarca, onde abrangem a maioria dos estudantes em formações que têm lugar nas empresas, uma parte em sala e outra no posto de trabalho (Neves, Pedroso e Matias, 1993). O sistema tem vindo a ser muito criticado, quer porque as competências adquiridas pelos jovens nas línguas, na matemática e nas ciências, são baixas, como mostram, por exemplo, os testes do PISA, quer porque tendem a formar mais para o posto de trabalho do que para a profissão (embora o emprego tendencialmente estável dos *insiders* tenda a minimizar os efeitos negativos desse facto), quer ainda porque, na visão dos sindicatos, frequentemente os estágios, a partir de uma certa altura, acabam por substituir trabalhadores no posto de trabalho.

Mas a evolução do Sistema de Aprendizagem em Portugal tem obstado em boa parte a estes problemas, nomeadamente por se ter encaixado na oferta dos

Centros de Formação (protocolares ou de gestão direta do IIEFP), onde se constroem com base num bom equilíbrio entre uma componente mais escolar e uma componente de formação prática e de estágio também fortes. Aliás, a qualidade da preparação profissional é atestada pela frequência com que os aprendizes portugueses ganham prémios de excelência em encontros e concursos internacionais. Outra avaliação recente que abrangeu o Sistema de Aprendizagem (Pereira *et al.*, 2020) mostrou que o seu impacto é muito positivo, quer em termos de via para a conclusão do ensino secundário, quer em termos de acesso ao emprego por parte dos jovens. Além disso, desempenha uma importante função social, dado que, mais do que qualquer outra das vias do secundário, o sistema de aprendizagem atrai jovens oriundos de meios desfavorecidos, frequentemente com trajetos marcados pela retenção escolar, constituindo-se como um recurso que lhes permite a conclusão da escolaridade de nível secundário.

Os cursos profissionais são, atualmente, os principais responsáveis pela educação vocacional de jovens em Portugal. Nasceram, como se disse, em 1989 nas escolas profissionais, entidades de direito privado (embora muitas promovidas por entidades públicas, como os municípios) que constituem uma rede disseminada por todo o país de entidades capacitadas para oferecer uma gama muito ampla de mais de duzentos cursos diferentes. Essas escolas desenvolveram um modelo de formação em alternância, no qual a componente escolar, mais forte do que no sistema de aprendizagem, é ministrada nas escolas, tal como o é a formação profissional simulada. A componente de estágio, repartida ao longo do curso, é realizada em empresas, ou outras entidades empregadoras, que cooperam com as escolas. A pedagogia procura articular de forma estreita as matérias técnico-profissionais com as matérias disciplinares, funcionando estas como ilustrações daquelas, o que permite uma maior consolidação das aprendizagens. Na avaliação privilegia-se a atividade prática, o projeto, a integração de saberes e a cooperação. Aliás, a conclusão dos cursos, em contraste com os exames dos cursos científico-humanísticos, consiste numa prova de aptidão profissional, na qual os estudantes demonstram estar capacitados para o desempenho prático da profissão e para refletir os conhecimentos técnicos e teóricos envolvidos na construção do objeto colocado à prova. A qualidade geral destes cursos era amplamente reconhecida, mas ainda assim o número de estudantes não conseguia ultrapassar os 30 mil em cada ano (CNE, 2020).

Nas escolas secundárias da rede pública a oferta de caráter profissionalizante era, até 2006, constituída pelos chamados cursos tecnológicos, apenas dez (os cursos gerais eram cinco). Claro que esses cursos, quer pela sua estrutura, quer pelo currículo, não cumpriam nenhuma função no sistema, e a procura era baixíssima, não servindo efetivamente como via alternativa aos cursos científico-humanísticos para a conclusão do secundário, nem preparavam minimamente para o exercício de uma profissão. Por isso foram descontinuados.

Na reforma do ensino secundário de 2004 previu-se a oferta de cursos profissionais, decalcados do modelo das escolas profissionais, nas escolas públicas. A medida foi implementada a partir de 2006 com um grande impacto em termos da procura (Rodrigues, 2010). Um esforço voluntarista por parte do Ministério da Educação que obteve uma resposta muito positiva por parte das direções das

escolas. Assim, esteve-se perto de conseguir o objetivo de incluir cursos profissionais nos projetos educativos de todas as escolas secundárias (apenas cerca de meia dúzia de “liceus” se mantiveram fora do processo, resistindo-lhe e fechando-se no seu modelo elitista de preparação de alunos para os exames). Pelo contrário, as escolas secundárias que tinham sido, no passado, escolas técnicas destacaram-se pela capacidade de oferecer cursos de elevada qualidade, como se tivessem preservado uma cultura de trabalho que as distinguia das que tinham sido liceus e das que foram criadas depois da unificação. Como acima se referiu, a procura desses cursos foi surpreendentemente elevada, de tal modo que sustentou a extensão da escolaridade obrigatória para o nível secundário (Capucha *et al.*, 2009) e levou Portugal a assumir a meta de 10% de abandono escolar precoce até 2020, a qual pareceu inatingível dado que era na altura de 40%, mas se verifica hoje ter sido alcançada e largamente superada. O número de alunos cresceu em todos os segmentos, desde as escolas profissionais aos cursos científico-humanísticos, mas o contributo determinante foi efetivamente o dos cursos profissionais nas escolas secundárias públicas. A possibilidade de se manterem os grupos de amigos nas escolas e de se frequentarem os mesmos corredores e equipamentos, como cantinas, salas de convívio e bibliotecas, desempenhou um papel de relevo neste contexto.

É certo que a qualidade dos cursos profissionais é desigual. Nas escolas profissionais e em algumas escolas públicas ela é muito elevada, contribuindo para o duplo objetivo de permitir a conclusão do ensino secundário e formar quadros profissionais qualificados. Noutros casos, a preparação técnica não é tão forte como seria desejável, sobressaindo a função escolar e servindo a componente profissional mais pelo seu papel pedagógico do que finalista. Mas em ambos os casos a verdade é que os cursos profissionais têm um impacto muito forte na escolarização dos jovens, na redução do abandono escolar precoce, na empregabilidade e até na qualidade do emprego, medida em termos de remunerações e estabilidade dos contratos (Pereira *et al.*, 2020). Em todos esses campos o seu desempenho é muito superior ao dos cursos científico-humanísticos. Estes para pouco mais servem, de facto, do que para seriar os candidatos à entrada no ensino superior. Nesse detalhe, os cursos profissionais até há pouco tempo ficavam a perder, porque os seus estudantes que quisessem prosseguir estudos, o que acontece em mais de 30% dos casos, a maioria das vezes após um interregno e na condição de trabalhadores-estudantes, estavam obrigados a realizar exames para os quais a escola não os tinha preparado. Porém, esse óbice foi superado com a aprovação e novas regras de acesso ao ensino superior.

Um aspeto em que as os cursos profissionais são criticados, em particular a partir do momento em que começaram a ser oferecidos nas escolas secundárias da rede pública, é a putativa descoincidência entre as áreas da oferta e a procura de quadros por parte dos setores económicos. Um estudo realizado em 2011 (Pedroso, Elyseu e Magalhães, 2012) procurou identificar o problema e detetou que, apesar da inexistência de planeamento (a não ser ao nível local, nos poucos casos em que funcionaram redes educativas concelhias, uma experiência tão interessante quanto esquecida), existia uma enorme coincidência entre a oferta e o crescimento setorial do emprego, exceto no caso da área das informáticas, em que o desequilíbrio, ainda

assim, era muito limitado. Essa coincidência não se manifestava ao nível da profissão, mas sim ao nível da família de profissões. Isto é, as profissões ensinadas nos cursos não coincidiam totalmente com as ofertas de emprego, mas as famílias profissionais sim. A mesma metodologia foi posteriormente utilizada, já após os anos da austeridade, com o nome de SANQ (Sistema de Antecipação das Necessidades de Qualificação), e está atualmente em fase de operação no terreno. Espera-se que essa utilização não mate os cursos que as escolas implementam não em função das necessidades do mercado, mas apenas das preferências dos estudantes, as quais constituem o único meio ao seu dispor para motivar estudantes que, de outra forma, correriam sérios riscos de abandonar o sistema educativo sem concluir o ensino secundário.

Outro aspeto crítico é a imagem desvalorizada dos cursos profissionais, percebidos como alternativas de recurso para estudantes com mau desempenho escolar nos cursos ditos “regulares”. Trata-se de um potente efeito de desvalorização de saberes práticos e operativos em geral, resultante de uma cultura elitista dominante, que se impõe como “a cultura legítima”, reproduzida enquanto padrão dominante da cultura escolar. Combater o preconceito e a consequente hierarquização dos saberes presente nessa ideologia escolar é fundamental para democratizar a educação e torná-la numa ferramenta para a igualdade na vida e no trabalho nas sociedades modernas (Green, 1990). A mesma avaliação que fez a demonstração da eficácia desta medida de política no emprego e na escolarização apontou uma via para, simultaneamente, melhorar a qualidade e a imagem dos cursos profissionais: investir na qualificação dos docentes e mestres e na qualidade das infraestruturas e equipamentos, modernizando-os e adequando-os melhor às necessidades formativas (Pereira *et al.*, 2020).

No campo da educação e formação de adultos, a dupla certificação abrange as já referidas formações modulares certificadas (FMC), os cursos de educação e formação de adultos (EFA) e os processos de reconhecimento, validação e certificação de competências (RVCC) que podem ter equivalências escolares e profissionais.

As primeiras, para além das componentes profissionais de que já falámos, são também de qualificação em matérias escolares (por exemplo, as línguas, a matemática ou as ciências) podendo, assim, ser acumuladas para dar origem a certificações escolares e profissionais. Esta modalidade de escolarização e de formação profissional, que pode também ser combinada com outras modalidades como o processo de RVCC (nomeadamente para aquisição de competências que não foram desenvolvidas em nenhum contexto anterior da vida do aprendente adulto) ou com os cursos EFA, tem tido uma procura crescente e configura presentemente uma modalidade com uma forte presença no sistema.

Os cursos EFA são modalidades de educação de adultos que, tal como os processos de RVCC, valorizam a experiência e as expectativas dos seus públicos, mas têm um formato estruturado, obediente ao Catálogo Nacional de Qualificações, com uma duração prevista e um currículo que, sendo muito flexível e adaptável às características de cada pessoa, e construído por módulos, não deixa de assumir uma forma bem definida. Na educação de adultos, por orientação política, predominam hoje sobre os processos RVCC, de que chegaram a ser complementares, articulando-se com eles de forma muito flexível.

Os processos RVCC partem do princípio de que as pessoas aprendem ao longo da vida nos mais diversos contextos sociais e laborais, de forma não formal e informal, e que o conhecimento assim adquirido tem o mesmo valor do conhecimento adquirido em contextos formais, sejam eles escolares ou de formação profissional certificada. Para atestar esse valor existem referenciais de competências, de nível básico e secundário, no caso dos RVCC escolares, e as formações do Catálogo Nacional de Qualificações, no caso dos RVCC profissionais. O candidato, após uma entrevista de orientação, é estimulado a iniciar o processo com vista à obtenção do grau correspondente ao nível de conhecimentos adquiridos. Se pretender alcançar um nível mais alto, terá de complementar o processo com FMC ou EFA totais ou parciais. O processo em si mesmo consiste num conjunto de procedimentos que visam o reconhecimento das competências adquiridas ao longo da vida e a respetiva explicitação num portfólio reflexivo, onde se evidencia que aquilo que se sabe e sabe fazer corresponde aos requisitos do Referencial de Competências-Chave. Na verdade, o processo de reconhecimento implica sempre novas aprendizagens e o desenvolvimento de novas competências, pelo que, no fim, se verifica um acréscimo de conhecimentos em relação ao que se tinha aprendido em contextos não formais e informais. Mas mais importante do que isso, o processo envolve uma reconciliação do adulto com a escola e com o conhecimento, uma valorização da educação e o desenvolvimento de atitudes mais favoráveis à aprendizagem ao longo da vida, com óbvias vantagens para o próprio e para o seu desempenho pessoal (incluindo ao nível da motivação das gerações jovens para a educação prolongada) e profissional. E envolve também um acréscimo na autoestima e uma valorização pessoal, dado o valor atribuído nas nossas sociedades aos diplomas escolares (Carneiro, 2011).

O impacto produzido pela multiplicação dos diplomas, em particular de nível secundário, resultantes de processos RVCC durante o período da Iniciativa Novas Oportunidades, democratizando o acesso a níveis de escolarização que até então eram raros, gerou uma enorme pressão sobre a aquela iniciativa, que alegadamente facilitaria esse acesso de forma ilegítima. Está claro que o argumento é falacioso, quer quanto aos princípios, quer quanto aos factos, mas foi utilizado pelo governo da *Troika* para descontinuar a medida de RVCC e, de arrasto, toda a educação de adultos, deixando sem utilização uma rede de cerca de 15 mil profissionais capacitados e empenhados, que asseguravam a qualidade do processo e conferiam à política o carácter da proximidade, condição *sine qua non* neste domínio de ação educativa, e de um amplo conjunto de milhares de parceiros (escolas, escolas profissionais, associações, autarquias, empresas, parceiros sociais, empresas de educação e formação, Centros de Formação Profissional) envolvidos na promoção e apoio à medida (Capucha, 2013). Viria a ser retomada durante o governo conhecido como “da geringonça”, através do Programa Qualifica, embora sem o mesmo esforço ao nível dos recursos e, portanto, do alcance.

Há dois setores da população cujas medidas de formação não evoluíram para a lógica da dupla certificação, ficando-se, num dos casos, pela formação profissional dita “especial” e apoio ao emprego. Trata-se, por um lado, de grupos particularmente vulneráveis à exclusão prolongada do mercado de trabalho e, por outro

lado, dos padrões da indústria, comércio e serviços. Genericamente falando, a formação é especial por dedicar uma atenção muito particular às competências pessoais e relacionais, para além das especificamente profissionais, e também por ser dotada da flexibilidade suficiente para se adaptar às condições e necessidades dos seus públicos, e ainda por se prolongar em medidas de apoio à transição e à permanência no emprego. Esta formação funciona com resultados positivos, mas falta-lhe dar um salto para a lógica da dupla certificação. No caso dos padrões tem-se em consideração que são, na sua maioria, infraescolarizados e infraqualificados, pelo que a formação e escolarização poderiam ser ferramentas úteis para a modernização das suas empresas. Porém, não se encontraram ainda estratégias de atração para a qualificação formal. De facto, apesar dos resultados positivos de práticas como o *mentoring* e outras formas de educação/formação em exercício, os resultados são extremamente limitados.

Conclusão

Sendo a sua geração relativamente recente, as políticas de educação e formação, no sentido da educação/formação e de dupla certificação que aqui abordámos, fizeram um percurso desigual, mas todas provaram uma grande eficácia, quer em termos de qualidade do desempenho dos sistemas de educação e de formação, quer de elevação dos níveis de escolaridade da população portuguesa e da formação profissional dos trabalhadores e dos candidatos ao primeiro emprego.

Embora os antecedentes sejam antigos, a lógica da dupla certificação foi dominante nas reformas dos sistemas de educação secundária e do sistema de formação profissional ocorrida na primeira década do século XXI. A sua trajetória foi muito diferenciada. Enquanto as formações modelares certificadas passaram a ocupar o centro da formação profissional e as ofertas educativas profissionalizantes de nível secundário se tornaram parte significativa do sistema, deixando as margens que tinham ocupado, as ofertas na área da educação de adultos foram descontinuadas e depois retomadas, mas num patamar de prioridade política bastante inferior, com a conseqüente limitação de recursos e disponibilidades.

Independentemente dos episódios de trajeto, essas políticas têm já um percurso assinalável e produziram resultados que fazem com que problemas como a produtividade, os baixos salários, a precariedade, o abandono escolar, as baixas qualificações, tenham deixado de poder assacar culpas ao sistema de educação e formação. Estão a cumprir o que deles se espera, mas são apenas uma parte da transformação que a transição digital e ambiental requer, num quadro de justiça social. Se outros setores da política pública fizerem o mesmo, então o futuro poderá ser muito esperançoso.

Referências bibliográficas

- Azevedo, Joaquim (2000), *O Ensino Secundário na Europa*, Porto, Edições ASA.
- Azevedo, Joaquim, e Luís Capucha (2021), *Recomendação “Perspetivar o Futuro do Ensino Profissional”*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação.
- Canário, Rui (2008), *Educação de Adultos. Um Campo e Uma Problemática*, Lisboa, Educa.
- Capucha, Luís (2010), “Acesso universal a qualificações certificadas: para a rutura da relação entre insucesso escolar e desigualdades sociais”, *Fórum Sociológico*, n.º 20, série II, pp. 47-56.
- Capucha, Luís (2013), “Em defesa da Iniciativa Novas Oportunidades: a qualificação dos adultos é uma prioridade”, *Aprender*, revista da Escola Superior de Educação de Portalegre, 34, pp. 29-65, disponível em: <http://www.esep.pt/aprender/> (última consulta em outubro de 2023).
- Capucha, Luís (2020), “Educação profissional, educação para o futuro”, em Maria Emília Brederode Santos (dir.) e Manuel Miguéns (org.), *Estado da Educação 2019*, Lisboa, Conselho Nacional de Educação, pp. 446-453.
- Capucha, Luís, José Luís Albuquerque, Nuno Rodrigues, e Pedro Estevão (2009), *Mais Escolaridade — Realidade e Ambição. Estudo Preparatório do Alargamento da Escolaridade Obrigatória*, Lisboa, Agência Nacional para a Qualificação.
- Carneiro, Roberto (org.) (2011), *Accreditation of Prior Learning. Lessons Learnt from the New Opportunities Initiative, Portugal*, Braga, UNESCO.
- CNE — Conselho Nacional de Educação (2020), *Estado da Educação 2019*, Lisboa, CNE.
- Green, Andy (1990), *Education and State Formation, Europe, East Asia and the USA*, Nova Iorque, Palgrave Macmillan.
- IEFP — Instituto do Emprego e Formação Profissional (2010), *Que Formação para o Século XXI? 20 Anos da Revista Formar Formar*, Lisboa, IIEFP.
- Lauder, Hugh, Phillip Brown, Jo-Anne Dillabough, e A. H. Halsey (orgs.) (2006), *Education. Globalization & Social Change*, Oxford, Oxford University Press.
- Neves, Oliveira das, Paulo Pedroso, e Nelson Matias (1993), *O Sistema de Aprendizagem em Portugal — Experiência de Avaliação Crítica*, Lisboa, IIEFP.
- Pedroso, Paulo, João Elyseu, e João Magalhães (2012), *Qualificações para a Reconversão Sectorial — Défices e Estrangulamentos na Oferta de Qualificações para a Economia do Futuro*, Lisboa, ANQ, (2.ª edição).
- Pereira, Catarina, Luís Capucha, e Rui Godinho (coords.), Filipa Seiceira, Ana Rita Capucha, Ana Simões, Gisela Ferreira, João Paulo Henriques, João Sebastião, Susana Martins, e Teresa Seabra (2020), *Relatório da Avaliação do Contributo do PT2020 para a Promoção do Sucesso Educativo, Redução do Abandono Escolar Precoce e Empregabilidade dos Jovens*, Lisboa, IESE, CIES-Iscte, PPL Consult, Secretaria-Geral do Ministério da Educação.
- Rodrigues, Maria de Lurdes (2010), *A Escola Pública Pode Fazer a Diferença*, Coimbra, Almedina.
- Sebastião, João (2009), *Democratização do Ensino, Desigualdades Sociais e Trajetórias Escolares*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação para a Ciência e a Tecnologia.
- Teodoro, António (1998), “Unificação ou diversificação? Notas sobre a evolução do ensino secundário em Portugal, 1970-1990”, *Educació i Història: revista d’història de l’educació*, 1 (1988), pp. 71-83.

Capítulo 8

A proteção social no desemprego em Portugal **Expansão, recalibragem e recuo**

Paulo Pedroso

Introdução

A proteção no desemprego foi a eventualidade de segurança social a ser introduzida mais tardiamente em Portugal, um passo apenas dado com as condições abertas pelo 25 de Abril de 1974.

De 1975 a 1985, o subsídio de desemprego, embora sendo uma prestação previdencial a que se acedia após o cumprimento de um prazo de garantia com contribuições para a Segurança Social, era sujeita a condição de recursos, o que a limitava a uma prestação para desempregados pobres.

Depois de 1985 passou a haver cobertura de todos os desempregados que cumprissem as condições contributivas, e o subsídio passou a estar relacionado com o valor dos salários auferidos e sobre os quais se fizeram descontos, embora o valor das prestações tenha limites mínimo e máximo.

O modelo de proteção social em vigor desde 1985 foi alvo de ajustamentos, no sentido da sua expansão (1985-2005), recalibragem (2006-2011) e recuo (desde 2012).

Neste capítulo procura-se dar conta dos principais parâmetros dessa variação e das suas consequências no risco de pobreza dos desempregados, desenvolvendo análises feitas em textos anteriores (Pedroso, 2020, 2021; Pedroso, Pedroso, Simões e Teixeira, 2021), e consequente necessidade de agendamento de reformas do modelo, caso se pretenda recuperar a eficácia social desta modalidade de proteção social.

As duas fases da proteção no desemprego

O subsídio de desemprego foi criado em março de 1975, pelo Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março, na vigência do IV Governo Provisório, como medida de caráter experimental. Essa medida tinha já algumas das características que marcam até hoje a proteção no desemprego: contributividade (exigência de inscrição, então nas Caixas de Previdência ou nas Casas do Povo, e prazo de garantia, então

de 120 a 180 dias de contribuições nos últimos 12 meses); exclusão de situações de trabalho atípicas (então os trabalhadores sazonais, os do serviço doméstico e os que tivessem horários de trabalho reduzidos); caráter involuntário do desemprego e requisito de inscrição num centro de emprego; dever de aceitação de emprego conveniente; obrigação de formação e de comparência a convocatória do Centro de Emprego; prazo limite para a duração, variando com a idade; articulação com a passagem à reforma para os desempregados mais idosos.

A medida tinha características que a limitavam na cobertura e no alcance. Tinha uma condição de recursos no acesso (indexada ao salário mínimo nacional e aplicada quer ao indivíduo quer ao seu agregado familiar); era uma prestação diferencial, dado que o valor do subsídio corresponderia ao valor da diferença entre os rendimentos auferidos e a prestação a que o desempregado tivesse direito; o valor da prestação a receber não estava relacionado com o nível de remuneração no emprego anterior (tinha um valor fixo de dois terços do salário mínimo para trabalhadores com pessoas a cargo, metade desse salário para quem não tivesse ninguém a cargo e um terço para trabalhadores rurais e menores de 20 anos). Finalmente, não existindo ainda um mecanismo de *layoff*, era em sede de subsídio de desemprego que era abordada a redução do tempo de trabalho devida a variações da conjuntura económica.

As primeiras reformas na prestação incidiram na extensão do prazo de concessão. O prazo original de 180 dias para os trabalhadores com menos de 50 anos foi, ainda no ano de 1975, prolongado por mais 180 dias pelo VI Governo Provisório, pelo Decreto-Lei n.º 761/75, de 31 de dezembro, iniciando uma tradição de prolongamento dos prazos de atribuição em conjunturas adversas, a que os governos viriam a recorrer várias vezes nas décadas seguintes. O V Governo Constitucional, em 1979, viria ainda a introduzir uma segunda prorrogação de 90 dias aos prazos da prestação para todos os beneficiários, através do Despacho Normativo n.º 368/79, de 14 de dezembro.

Ainda no período dos governos provisórios, a prestação começou a ser adaptada para cobrir certas categorias especiais de trabalhadores. O VI Governo Provisório instituiu, pelo Decreto-Lei n.º 269/76, de 10 de abril, a possibilidade de criação de regimes excecionais, tendo sido criado, logo em junho desse ano, o dos trabalhadores portuários. Mais tarde, o I Governo Constitucional consagrou vários regimes extraordinários adicionais para ex-militares, ex-reclusos e ex-estagiários de formação profissional.

O I Governo Constitucional retirou à medida o caráter experimental e institucionalizou-a, sem proceder a grandes alterações conceptuais, através do Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de maio. Este diploma alargou duplamente o âmbito da prestação, diminuindo o prazo de garantia (tempo de contribuição necessária para aceder ao benefício) e estendendo o prazo em que pode ser conseguida (passou a ser de 120 dias de contribuições em 18 meses) e eliminou quer as diferenças entre trabalhadores rurais e não rurais, quer a redução da proteção para os menores de 20 anos. O valor da prestação foi também ajustado, subindo de 2/3 para 3/4 do salário mínimo nacional, para quem tivesse pessoas a cargo, e de metade para 60% deste, para quem não as tivesse, e passou a haver um teto máximo na relação entre o

subsídio e a remuneração anterior, não podendo este exceder 3/4 daquela.

Os governos seguintes mantiveram a lógica do regime então instituído, embora com sucessivos ajustamentos.

Em 1978, o II Governo Constitucional abandonou a indexação do valor da prestação de desemprego ao salário mínimo (SMN), fixando-lhe antes, pelo Decreto-Lei n.º 128/78, de 3 de junho, montantes fixos. Essa desindexação foi revertida, no ano seguinte, pelo V Governo Constitucional, através do Decreto-Lei n.º 445/79, de 9 de novembro, que a considerou “uma quebra na dinâmica própria do sistema”.

O V Governo constitucional adotou uma perspetiva de inovação, expansão do âmbito e melhoria da adequação dos benefícios. No Decreto-Lei n.º 445/79 juntou-se à extensão de prazo de concessão já referida, uma reindexação ao SMN mais favorável que a anterior (numa escala progressiva que começava em 70% do SMN, para quem não tivesse pessoas a cargo, e atingia os 100% do SMN para quem tivesse seis ou mais pessoas a cargo), a subida do valor máximo do subsídio para 100% do salário anterior com uma garantia mínima de 60% do SMN e a criação de um prémio de colocação aos trabalhadores que se reempregassem pelos seus próprios meios. A cobertura foi ainda estendida aos candidatos a primeiro emprego, através do Despacho Normativo n.º 374/79, de 20 de dezembro, mas sempre dentro da lógica de uma prestação sujeita a condição de recursos (no caso, prevendo rendimentos *per capita* inferiores a 60% do SMN) e condicionada a jovens com familiares a cargo, descendentes, cônjuges ou ascendentes.

Nos últimos dias do VIII Governo Constitucional foram introduzidas novas mudanças no regime, através do Decreto-Lei n.º 297/83, de 24 de junho, publicado já na vigência do IX Governo Constitucional. Este diploma procedeu à consolidação de medidas tidas como extraordinárias, como os prazos de concessão que passaram a incluir normalmente os prazos até aí definidos como resultantes de prorrogações extraordinárias ou o subsídio a jovens candidatos ao primeiro emprego, através de um capítulo do diploma que não chegou a entrar em vigor, pois o IX Governo Constitucional, a braços com um pedido de ajuda ao FMI, recusou a inovação herdada da ideia lançada no V e consagrada no VIII Governo, e suspendeu a entrada em vigor desta parte do Decreto-Lei n.º 297/83. Foram incluídas ainda medidas restritivas, como o alargamento do período contributivo necessário para acesso à prestação de 120 para 180 dias nos últimos 360 dias, o cálculo do valor da prestação máxima deixou de ser referenciado ao último salário para passar a ser à média dos salários dos últimos seis meses e foi introduzida a ideia de regressividade da prestação ao longo do prazo de concessão, pela criação de uma redução de 20% nos últimos 90 dias de concessão. No sentido inverso, a condição de recursos foi aligeirada, passando o nível máximo de recursos dos candidatos elegíveis de 60% para 70% do SMN.

Nesta primeira fase da sua existência, a proteção social no desemprego em Portugal era marcada por ser acedida por uma combinação de prazo de garantia contributiva e condição de recursos e ter um valor moderadamente relacionado com os salários anteriores. Em termos comparativos, era um exemplo de apoio seletivo (*cf.* Sjöberg, Palme e Carroll, 2012: 421-422). O financiamento e a prestação eram típicos do apoio seletivo alargado, originalmente desenvolvido pela lei

britânica, o National Insurance Act, de 1911, dado haver uma condição contributiva e ser garantida uma prestação com reduzida relação com o nível salarial anterior. Mas a dependência de uma condição de recursos para acesso à prestação aproximava-a dos sistemas de apoio seletivo público, surgidos na Áustria em 1920.

Esta hibridização resultou da grande prudência, mesmo em contexto revolucionário, na criação da medida que foi, recorde-se, criada a título experimental e, sublinhe-se, com receios sobre a sua aplicabilidade e capacidade de controlo do seu uso, argumentos que tinham sido frequentemente usados na ditadura para adiar a sua introdução. Mas é também um sinal do subdesenvolvimento, à época, do sistema previdencial de segurança social, que levou a que em várias medidas (incluindo até as pensões), houvesse uma preocupação especial com a criação de níveis mínimos de proteção no seio do regime contributivo.

O conjunto de medidas adotadas levou a que na primeira década da sua existência, a proteção social no desemprego apenas cobrisse os trabalhadores desempregados em risco de pobreza.

Nas vésperas da adesão à CEE e com o país a atravessar uma profunda crise económica e social, o IX Governo Constitucional criou um regime de proteção dos trabalhadores por conta de outrem (TPCO) de base contributiva (Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de janeiro).

O subsídio de desemprego que existia desde 1975 foi integrado na nova arquitetura com a designação de subsídio social de desemprego (SSD) e a designação de subsídio de desemprego (SD) foi reservada para uma nova prestação, que passou a ter um valor proporcional ao salário auferido, com um limite mínimo igual ao salário mínimo nacional (SMN) e máximo de três SMN. O acesso ao novo SD foi formulado de modo exigente, com um prazo de garantia alargado (de 36 meses) e uma duração da prestação reduzida (seis meses), mas com forte valorização da contributividade, dado que acrescia a essa duração um mês por cada 12 meses de contribuições.¹

A interação entre SD e SSD foi garantida de forma dupla. Quem não acesse ao SD por ter um período de contribuições insuficiente acederia ao SSD se cumprisse a condição de recursos e tivesse cumprido metade do prazo de garantia do SD. E quem concluísse o período da prestação de desemprego, permanecesse desempregado e cumprisse a condição de recursos teria acesso sequencial ao SSD, prolongando no tempo a proteção, ainda que com uma prestação mais baixa.

Com o novo desenho institucional, que em moldes gerais se mantém até hoje, independentemente de variações nos seus parâmetros, em função das agendas dos governos, da pressão para reduzir a despesa ou da vontade de aperfeiçoar a articulação desta prestação com o resto do sistema de segurança social, a proteção social no desemprego passou a aproximar-se do modelo corporatista, com acesso a

1 Neste diploma a duração do subsídio social de desemprego era superior à do subsídio de desemprego, sendo de 15 meses (com uma redução de 20% no valor nos últimos 90 dias de concessão) e alargado a 18 meses para maiores de 50 anos e 24 meses para maiores de 55 anos. Esta solução foi abandonada em 1989, passando desde então a duração do SSD inicial a ser igual à do SD, e a do SSD subsequente a metade da duração do SD.

prestações de valor relacionado com o nível salarial, modelo inicialmente surgido em Itália em 1919 e alargado ao longo do século XX a praticamente toda a Europa Continental (*cf.* Sjöberg, Palme e Carroll, 2012: 421-422). Tal como em muitos outros países, este subsídio de base corporatista incorporou como proteção complementar o apoio seletivo, para desempregados que não cumprem os requisitos de acesso ou esgotaram o período de prestação e vivem com rendimentos insuficientes face às linhas de pobreza que são ativadas na condição de recursos.

Dentro do paradigma de proteção estabelecido em 1985 houve medidas subsequentes, nomeadamente de alargamento dos grupos elegíveis.

O XIII Governo, através do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril, criou o subsídio de desemprego parcial, uma prestação diferencial correspondente à diferença entre o valor do SD com um fator de majoração (então fixado em 25%) e o da remuneração por trabalho a tempo parcial. Essa majoração foi depois subida para 35% (Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de abril).

Confrontado com os efeitos da grande crise financeira sobre o mercado de trabalho, o XIX Governo Constitucional alargou a proteção no desemprego, primeiro, a trabalhadores independentes que prestam serviços maioritariamente a uma entidade (Decreto-Lei n.º 65/2012, de 15 de março) e, depois, aos trabalhadores independentes com atividade empresarial e a membros dos órgãos estatutários das pessoas coletivas que exerçam funções de gerência ou de administração (Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro).

Dentro do modelo definido desde 1985, houve ainda alterações paramétricas que condicionam a adequação da proteção social no desemprego. Analisaremos agora, em particular, as que se referem às condições de acesso, duração e valor das prestações.

Variações nas condições de acesso, duração e valor das prestações da proteção no desemprego desde 1985

O prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, fixado pelo Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro, era de 36 meses de contribuições. O acesso ao SSD era conseguido com 180 dias de contribuições nos últimos 360 dias. Nas sucessivas alterações manteve-se o princípio de um acesso menos exigente em termos de prazo de garantia para acesso ao SSD por comparação ao SD e, refletindo as preocupações com a precariedade, o prazo de acesso ao SSD foi reduzido adicionalmente para os desempregados com menores recursos cujo desemprego tenha origem ou na caducidade de um contrato a termo ou no despedimento durante o período experimental.

Havendo uma grande estabilidade nos prazos de garantia nas últimas décadas, a tendência da atuação dos sucessivos governos foi para os reduzir. Por duas vezes foram até adotadas medidas temporárias gerais de redução dos prazos de garantia em resposta a crises no mercado de trabalho (para o SD em 2003 e para o SSD em 2020),² por forma a manter o acesso à proteção social no desemprego em períodos em que este aumentava.

Quadro 8.1 Períodos mínimos de registo de contribuições para acesso ao subsídio de desemprego e ao subsídio social de desemprego para trabalhadores do regime geral

	Subsídio de desemprego	Subsídio social de desemprego
Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro	36 meses consecutivos	180 dias nos últimos 360 dias
Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março	540 dias nos últimos 24 meses	180 dias nos últimos 12 meses
Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de abril	270 dias nos últimos 12 meses	
Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro	450 dias nos últimos 24 meses	
Decreto-Lei n.º 324/2009, de 29 de dezembro	365 dias nos últimos 24 meses	
Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março	360 dias nos últimos 24 meses	
Decreto-Lei n.º 153/2019, de 17 de outubro*	360 dias nos últimos 24 meses	180 dias nos últimos 12 meses; 120 dias nos últimos 12 meses em caso de caducidade de contrato de trabalho a termo ou denúncia pela entidade empregadora durante o período experimental

* Durante a pandemia de Covid-19, estes prazos de garantia foram reduzidos para metade pelo Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio, revogado pelo Decreto-Lei n.º 66-A/2022, de 30 de setembro.

Fonte: legislação.

O tempo em que se beneficia da prestação de desemprego tem vindo a ser alvo de intervenções ao longo do tempo.

Em 1989, o governo passou a modular a proteção em função do grupo etário, apenas considerando as carreiras contributivas para proteção acrescida dos desempregados mais velhos. Este novo critério foi calibrado em 1999, por forma a aumentar o nível de proteção para todos os grupos etários.³

Em 2006 passou a combinar-se generalizadamente a diferenciação do tempo de proteção com a idade e a contributividade, penalizando os trabalhadores com menor tempo de contribuições no momento da entrada no desemprego e mantendo geralmente o tempo de proteção dos trabalhadores com carreiras contributivas longas.

Mantendo o conceito de nível de duração da proteção diferenciada pela idade e o tempo de contribuições, no período de ajustamento que sucedeu à grande crise financeira, o governo procedeu a uma forte contração do tempo de proteção. O tempo de duração definido pelo Decreto-Lei n.º 64/2012 foi fortemente penalizador dos jovens e das carreiras curtas, mas também dos trabalhadores com carreiras longas.

- 2 Em diferentes ocasiões foram ainda adotadas medidas específicas para setores profissionais e zonas territoriais específicas que reduziram estes prazos de garantia.
- 3 Este alargamento foi alvo de crítica por o seu efeito poder ter sido maior nos trabalhadores de salários mais altos. Daí que, por exemplo, Mário Centeno e Álvaro Novo tivessem proposto a redução dos períodos de atribuição do subsídio de desemprego e modulados em relação inversa com o nível das remunerações anteriores ao desemprego (Centeno e Novo, 2007). Embora não por esta via, a redução do montante máximo de prestação introduzida em 2010 (ver 3.ª parte deste capítulo) acabou por operacionalizar esta proteção decrescente dos trabalhadores por nível salarial.

Quadro 8.2 Duração da prestação de subsídio de desemprego

Idade	1985-1989 (DL 20/85)	1989-2006 (DL 79-A/89 e DL 119/99)	2006-2012 (DL 220/2006)	Desde 2012 (DL 64/2012)
Menos de 30 anos	6 meses [180 dias] acrescidos de um mês por cada 12 meses de contribuições	1989: 20-25 anos: 10 meses [300 dias] 25-30 anos: 12 meses [365 dias] 1999: 12 meses [365 dias]	Registo de remunerações igual ou inferior a 24 meses, 270 dias Registo de remunerações superior a 24 meses, 360 dias, com acréscimo de 30 dias por cada cinco anos com registo de remunerações;	Registo de remunerações inferior a 15 meses, 150 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 210 dias Com registo de remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 330 dias
30-40 anos		1989: 30-35 anos — 15 meses [450 dias] 35-40 anos — 18 meses [540 dias] 1999: 18 meses [540 dias]	Registo de remunerações igual ou inferior a 48 meses, 360 dias Registo de remunerações superior a 48 meses, 540 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos	Registo de remunerações inferior a 15 meses, 180 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 330 dias Registo de remunerações igual ou superior a 24 meses, 420 dias
40-45 anos		1989: 21 meses [630 dias] 1999: 24 meses [730 dias]	Registo de remunerações igual ou inferior a 60 meses, 540 dias Registo de remunerações superior a 60 meses, 720 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos	[40-50 anos] Registo de remunerações inferior a 15 meses, 210 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 360 dias Com registo de remunerações num período igual ou superior a 24 meses, 540 dias
Mais de 45 anos		1989: 45-50 anos — 24 meses [720 dias] 50-55 anos — 27 meses [810 dias] Mais de 55 anos — 30 meses [900 dias] 1999: 30 meses [900 dias], acrescidos de 2 meses [60 dias] por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações, nos últimos 20 anos	Registo de remunerações igual ou inferior a 72 meses, 720 dias Registo de remunerações superior a 72 meses, 900 dias, com acréscimo de 60 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos.	[Mais de 50 anos] Registo de remunerações inferior a 15 meses, 270 dias Registo de remunerações igual ou superior a 15 meses e inferior a 24 meses, 480 dias Registo de remunerações igual ou superior a 24 meses, 540 dias

Fonte: legislação.

Quadro 8.3 Duração do subsídio de desemprego desde 1985 em alguns perfis etários e de contribuição

	1985-1989	1989-1999	1999-2006	2006-2012	desde 2012	Duração por comparação com 1985			
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(b)/(a)	(c)/(a)	(d)/(a)	(e)/(a)
25 a 30 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	365	365	270	150	1,74	1,74	1,29	0,71
25 a 30 anos, registo de contribuições de 60 meses	330	365	365	390	330	1,11	1,11	1,18	1,00
25 a 30 anos, registo de contribuições de 120 meses	480	365	365	420	330	0,76	0,76	0,88	0,69
30 a 35 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	450	540	360	130	2,14	2,57	1,71	0,62
30 a 35 anos, registo de contribuições de 60 meses	330	450	540	570	420	1,36	1,64	1,73	1,27
30 a 35 anos, registo de contribuições de 120 meses	480	450	540	600	420	0,94	1,13	1,25	0,88
35 a 40 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	540	540	360	180	2,57	2,57	1,71	0,86
35 a 40 anos, registo de contribuições de 60 meses	330	540	540	570	420	1,64	1,64	1,73	1,27
35 a 40 anos, registo de contribuições de 120 meses	480	540	540	600	420	1,13	1,13	1,25	0,88
40 a 45 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	630	730	540	210	3,00	3,48	2,57	1,00
40 a 45 anos, registo de contribuições de 60 meses	330	630	730	750	540	1,91	2,21	2,27	1,64
40 a 45 anos, registo de contribuições de 180 meses	630	630	730	810	540	1,00	1,16	1,29	0,86
45 a 50 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	720	900	720	210	3,43	4,29	3,43	1,00
45 a 50 anos, registo de contribuições de 72 meses	330	720	960	930	540	2,18	2,91	2,82	1,64
45 a 50 anos, registo de contribuições de 240 meses	780	720	1140	1140	540	0,92	1,46	1,46	0,69
50 a 55 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	810	900	720	480	3,86	4,29	3,43	2,29
50 a 55 anos, registo de contribuições de 72 meses	330	810	960	930	540	2,45	2,91	2,82	1,64
50 a 55 anos, registo de contribuições de 240 meses	780	810	1140	1140	540	1,04	1,46	1,46	0,69
mais de 55 anos, registo de contribuições de 15 meses	210	900	900	720	480	4,29	4,29	3,43	2,29
mais de 55 anos, registo de contribuições de 72 meses	330	900	960	930	540	2,73	2,91	2,82	1,64
mais de 55 anos, registo de contribuições de 240 meses	780	900	1140	1140	540	1,15	1,46	1,46	0,69

Fonte: legislação, cálculos próprios.

A análise das alterações ao período de duração da prestação de desemprego desde 1985 por grupo etário e perfil de carreira mostra algumas tendências significativas.

Entre 1985 e 2012 houve um processo de expansão, com aumento generalizado do tempo de prestação e apenas os trabalhadores relativamente jovens mas com carreiras muito longas viram diminuído o tempo de proteção, por efeito da introdução da modulação do tempo de prestação pela idade.

A reforma de 2006 procedeu a uma recalibragem que favoreceu especialmente os desempregados de mais de 40 anos e, dentro destes, os que tinham carreiras contributivas longas.⁴

Em 2012 houve um recuo generalizado no tempo de proteção no desemprego, particularmente penalizador das carreiras contributivas curtas (com grande probabilidade associadas a trabalhos precários) para todos os grupos etários.

Estas reformas assinalam, para esta prestação, a entrada da Portugal nas “políticas da austeridade permanente” a que se referia Paul Pierson (2001: 410-427), em que os governos procuram gerir a contradição entre o stress orçamental e os níveis de apoio político ao Estado-providência.

Em 2006, o primeiro governo de José Sócrates procedeu a uma recalibragem distributiva, não a favor dos mais desfavorecidos como postulava Anton Hemerijk, mas em reforço relativo dos *insiders*, ou seja, numa lógica corporatista, protegendo melhor os que têm carreiras contributivas mais densas.

Em 2012, a operacionalização das exigências da *Troika* pelo governo de Passos Coelho mostrou como a proteção no desemprego faz parte dos programas mais penalizados pelas estratégias de recuo do Estado-providência, dado que, ao contrário dos programas orientados para os riscos do ciclo de vida (saúde, educação, pensões), os programas orientados para os riscos de mercado de trabalho gozam de menos interesse por parte do eleitor mediano e de menor pressão política para a sua defesa (Jensen, 2012).

O resultado é o de uma forte tendência para a contração do tempo de proteção no desemprego, que se prolonga também para os beneficiários do SSD de sequênciacia, que têm um período de recebimento da prestação de metade do tempo de duração do SD.

O acesso ao subsídio social de desemprego foi afetado ainda por mudanças na condição de recursos.

Em 1985, o desempregado acedia ao SSD se tivesse um rendimento *per capita* no agregado de 70% do salário mínimo nacional (SMN) ou um rendimento total inferior a dois salários mínimos.

Esta condição foi modificada no sentido de a tornar menos restritiva. Em 1989 (Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março) foi removido o teto de dois SMN e aumentado o valor do rendimento *per capita* para 80% do SMN.

Na reação à grande crise financeira, seguindo as alterações das tendências da abordagem da UE à crise (Caldas, 2013; Pedroso, 2014), Portugal adotou duas

4 Para uma análise jurídica de diversos aspetos desta reforma ver Lima (2012).

orientações contraditórias quanto à política de emprego que se repercutiram diretamente na condição de recursos para acesso ao SSD.

Em 2009 (Decreto-Lei n.º 150/2009, de 30 de junho) foi alargado o acesso ao SSD a pessoas com rendimento inferior a 110% do indexante de apoios sociais (IAS) *per capita*.

Nesta medida extraordinária, de aplicação por um período de 12 meses, o governo introduziu uma proteção adicional no limite mínimo do valor de prestação a receber, mas fê-lo mudando o critério de indexação do rendimento dos desempregados candidatos ao SSD — até aqui o SMN — substituindo este valor de referência pelo indexante de apoios sociais. Esta mudança de indexação estendeu à proteção social no desemprego a substituição do salário mínimo pelo novo indexante criado pela Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro.

A mudança foi feita de modo a garantir nos 12 meses de duração do apoio extraordinário uma melhoria da cobertura da proteção dos desempregados com baixos rendimentos alterando o limiar de rendimentos para elegibilidade de 360 euros *per capita* (80% do SMN) para 461,14 euros (110% do IAS).

Passado o período de proteção extraordinária dos desempregados, a mudança da indexação dos rendimentos para efeitos da condição de recursos, do SMN para o IAS, manteve-se, mas deu lugar a uma mudança fortemente restritiva na cobertura dos desempregados de baixos rendimentos pelo SSD.

O Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho, introduziu duas mudanças, ambas no sentido da redução da proteção. O limiar de rendimentos para acesso à prestação foi reduzido de 110% do IAS para 80% do IAS, colocando-o no valor de 335,38 euros, inferior ao que tinha em 2008, quando ainda indexado ao SMN. Além da redução do montante houve uma alteração no processo de definição do valor por agregado. O rendimento dos agregados deixou de ser calculado a partir da capitação, que foi substituída pela escala de equivalência adotada para as prestações sociais, em que os adultos a partir do segundo num agregado contam apenas 0,7 e os menores contam 0,5.

Esta restrição no acesso ao subsídio social de emprego perdura até ao presente.⁵ Em 2019 foi ainda introduzida uma nova restrição no acesso à prestação, desta vez criando um período de não elegibilidade de dois anos após a cessação de subsídio social de desemprego, mesmo que cumprindo os restantes requisitos (Decreto-Lei n.º 153/2019, de 17 de outubro).

A mudança no modelo de indexação, como o crescimento do IAS é inferior ao do rendimento mediano, levou a que a adequabilidade do SSD para diminuir o risco de pobreza dos desempregados se tenha degradado.

Como demonstrou Jorge Caleiras (2015), o desemprego está relacionado com o agravamento do risco de pobreza, desde as suas formas suaves às suas formas severas, mas a partir de 2016, mesmo os beneficiários de subsídio social de desemprego voltaram a cruzar a fronteira da não saída da pobreza.

5 Os desempregados idosos que terminem o período normal de subsídio de desemprego beneficiam, desde a Lei do Orçamento de Estado para 2019, de uma condição de recursos menos restrita (é acrescido 25% aos 80% do IAS) se já tiverem 52 anos à data do desemprego inicial e preencherem as condições de acesso ao regime de antecipação da pensão de velhice.

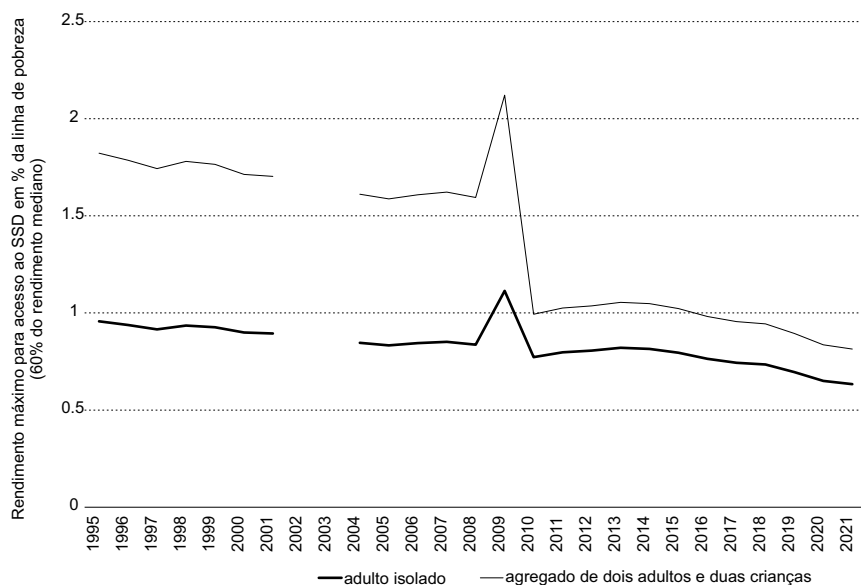


Figura 8.1 Rácio entre o rendimento máximo para acesso ao subsídio social de desemprego e a linha de pobreza — indivíduos isolados e agregados de dois adultos e dois menores

Fonte: Cálculos próprios; condição de recursos do SSD de acordo com a legislação e linha de pobreza, Eurostat.

Já pela indexação anterior, a condição de recursos levava a que a condição de acesso ao SSD fosse inferior à linha de pobreza para certos grupos, mas essa tendência agravou-se na última década. Desde 2016, uma família com dois adultos e dois menores com rendimentos na linha de pobreza de 60% do rendimento mediano deixou de ter acesso a esta prestação.

Por coincidência, nesse mesmo ano — pelo artigo 80º da Lei do Orçamento de Estado para 2016 — entrou em vigor uma medida de apoio aos desempregados de longa duração que tendo esgotado o tempo em que recebiam subsídio social de desemprego, continuavam a cumprir a condição de recursos e continuavam desempregados 360 dias após o fim da concessão deste subsídio. Esta prestação que tem o valor de 80% da prestação mensal de SSD recebida é auferida durante 180 dias. Por um lado, é um aperfeiçoamento na proteção, porque permite retomar a proteção social de quem deixou de receber qualquer tipo de proteção e continua desempregado e vulnerável. Por outro, o intervalo de um ano em que a pessoa continua desempregada e desprotegida é uma sanção típica do raciocínio do *workfare*, assente na compulsividade do trabalho, independentemente das condições objetivas de vida e da vulnerabilidade social dos desempregados (cf. Hespánha e Matos, 2000; Pedroso, 2010).

As diversas alterações nas condições de acesso à proteção social no desemprego fizeram variar o nível de cobertura que confere. Tomando como indicador o

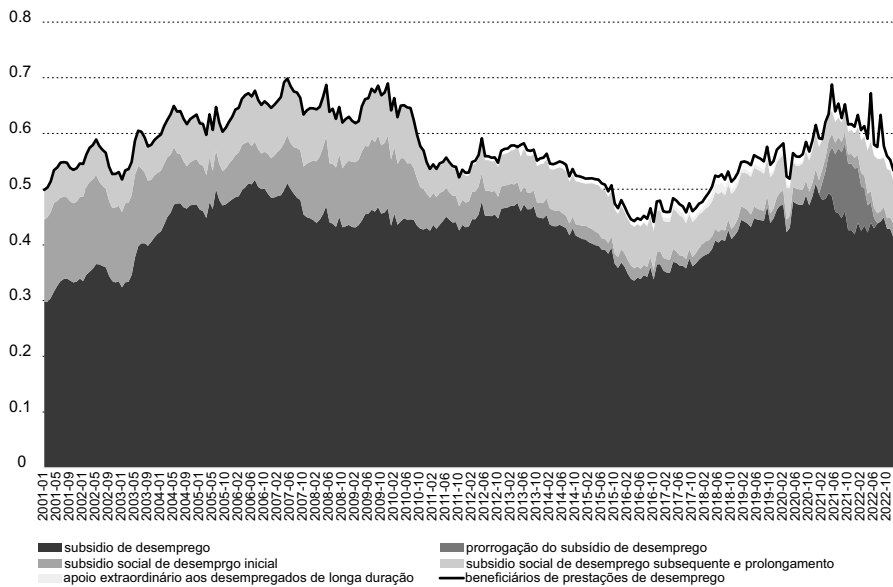


Figura 8.2 Rácio entre beneficiários de proteção social no desemprego e desempregados registados

Fonte: Segurança Social. Prestações de Desemprego — dados mensais; Banco de Portugal. Série Desemprego registado no final do período-Total-Mensal. Cálculos próprios.

rácio entre beneficiários de prestações de desemprego e desempregados registados no IEFP, podemos captar os maiores impactos dessa variação.

Não existem avaliações que permitam identificar os efeitos de cada uma das medidas tomadas ou identificar que segmentos ficaram mais desprotegidos. O rácio de cobertura dos desempregados pelo conjunto das medidas de proteção social no desemprego, contudo, variou mais de 20 pontos percentuais (p.p.) entre o seu ponto mais alto e o seu ponto mais baixo, repercutindo estímulos contraditórios de política à proteção social no desemprego.

O governo de Durão Barroso, num período de aumento de desemprego, desencadeou uma tendência de subida no nível de cobertura com a redução do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego e com a criação das prestações provisórias. Estas últimas terão tido sobretudo um efeito de curto prazo, permitindo aos beneficiários receberem de imediato prestações que demorariam devido a atrasos nas atribuições da prestação normal.

A redução da duração da prestação, em particular para jovens e pessoas com carreiras contributivas mais curtas, aprovada pelo primeiro governo de José Sócrates, ficou associada a uma inversão de tendência, provisoriamente contrariada pelas medidas de reforço de proteção social de resposta à crise financeira, no início de 2009. Contudo, no segundo governo de José Sócrates, registou-se uma forte inversão de prioridades sociais. A adoção em 2010 de uma condição de recursos duplamente restritiva (no montante de referência e na fórmula de cálculo da capitação),

deve ter estado na base da progressiva redução da cobertura de desempregados pelo subsídio social de desemprego e em especial do SSD inicial, que protege os desempregados mais precários e socialmente mais vulneráveis.

O governo de Passos Coelho, ao reduzir generalizadamente a duração da prestação de desemprego, provocou um encurtamento do tempo de proteção por trabalhador, com efeitos quer no subsídio de desemprego, quer no subsídio social de desemprego, que durou ano e meio a repercutir-se na redução dos índices de cobertura, dado que só a partir dessa altura se começaram a sentir plenamente os seus efeitos, tendo feito baixar os rácios de proteção conforme se previa (*cf.* Silva e Pereira, 2012).

No parlamento, em 2016, registou-se convergência da maioria parlamentar das forças de esquerda, no contexto da qual foi revogado o dispositivo de controle dos desempregados através de apresentações quinzenais, iniciando um período em que o aumento percentual da cobertura dos desempregados pela proteção social se deveu a uma contração do desemprego não acompanhada por uma contração paralela dos beneficiários de prestações.

Expansão temporária da proteção social no desemprego na pandemia

O segundo governo de António Costa assumiu uma forte dimensão social no combate aos efeitos da pandemia. Nas prestações de desemprego propriamente ditas, os principais efeitos derivaram da prorrogação, nos anos de 2020 e 2021, das prestações cessantes, mantendo a proteção dos trabalhadores num momento em que o mercado de trabalho estava paralisado, bem como da redução de prazos de garantia.

Na crise pandémica, no entanto, as medidas de proteção social de emergência foram muito mais amplas e permitiram mitigar os efeitos da travagem económica brusca no emprego e na vulnerabilidade social.

Uma parte das medidas adotadas respondeu a problemas específicos e temporários causados pela pandemia, facilitando transitoriamente o acesso a benefícios, prorrogando os prazos em que se podiam receber ou majorando os seus valores. Mas outras focaram-se na proteção de grupos com problemas de carácter estrutural, que correspondem a situações vulneráveis de trabalhadores que atualmente não são adequadamente protegidos, nomeadamente quando perdem o emprego.

As medidas governamentais de apoio ao emprego foram utilizadas extensivamente pelas empresas nos confinamentos. Em abril e maio de 2020, mais de 20% dos postos de trabalho foram apoiados e, entre janeiro e abril de 2021, o Estado voltou a apoiar cerca de 10% dos postos de trabalho.

As respostas de política pública à pandemia foram rápidas. O primeiro pacote de medidas extraordinárias, que compreendia um largo espetro de intervenção, das medidas de saúde pública a apoios sociais extraordinários, passando por medidas de apoio às empresas e ao emprego, foi adotado logo em março de 2020. À medida que foi sendo interiorizada pelos atores políticos a ideia de que não estávamos perante uma situação passageira, mas perante várias ondas que se sucederiam, estas medidas foram sendo estendidas e complementadas por outras. Em

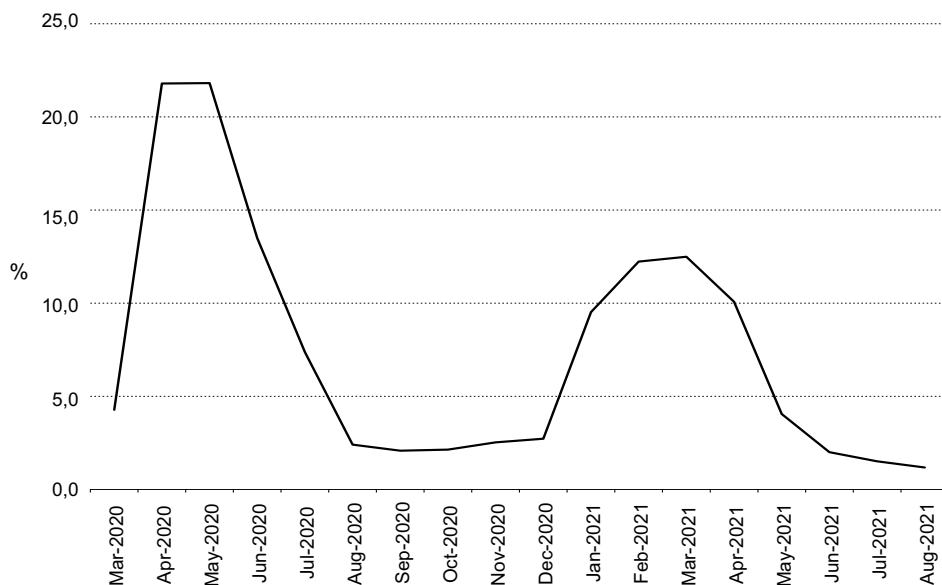


Figura 8.3 Postos de trabalho apoiados por medidas governamentais no âmbito da Covid-19

Fonte: Eurostat, informação acessível em:

https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10760954/11071228/Job_benefiting_from_Covid19_governmental_support_measures.xlsx

particular as medidas excepcionais de proteção no desemprego foram sendo progressivamente prorrogadas e alargadas.

Entre as primeiras medidas tomadas pelo governo encontra-se a prorrogação das prestações por desemprego até 30 de junho de 2020 (Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março), a garantia do acesso ao SSD com metade do prazo de garantia normal (90 dias no último ano para a generalidade dos trabalhadores e 60 para os que vissem cessados contratos de trabalho a termo ou fossem despedidos durante o período experimental), fixando a duração da prestação nestes casos em 90 dias e 60 dias, respetivamente (Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio) e, posteriormente, a duração dos SSD atribuídos foi prorrogada até ao final de 2020 (Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho).

No Orçamento de Estado (OE) retificativo o prazo de garantia foi reduzido até 31 de dezembro de 2020, agora para o acesso ao subsídio de desemprego (para 360 dias em 24 meses) e foi dado aos trabalhadores cobertos pelo subsídio de desemprego com prazo de garantia reduzido o direito a continuarem sob proteção no desemprego, transitando para o SSD, sem verificação de condição de recursos, a partir de janeiro de 2021.

O Orçamento de Estado de 2021 trouxe novas medidas nesta linha de intervenção. O subsídio de desemprego, quando cessando em 2021, foi prorrogado por seis meses. O limite mínimo do SD foi elevado para 1,15 IAS. Foi recuperada e elevada no

Quadro 8.4 Pessoas beneficiadas e recursos das medidas de proteção social especiais na Covid-19 (março de 2020-agosto de 2022)

	Pessoas singulares (nº) (*)	Entidades empregadoras (nº) (*)	Montante pago (euros)	% dos recursos financeiros
Apoios à manutenção de postos de trabalho (Layoff, layoff simplificado, Apoio à retoma progressiva, redução de atividade, complemento de estabilização, incentivo à normalização da atividade)	2.752.493	268.519	3.368.961.138	70,5%
Apoios na doença e por responsabilidades familiares (baixas por Covid, isolamento profilático, apoio excecional à família)	2.539.441	92.950	834.631.494	17,5%
Apoios a desempregados (majorações, prorrogações, apoios extraordinários a trabalhadores em situação de desproteção social)	531.983	-	546.411.805	11,4%
Apoios a famílias com filhos (reavaliação do abono de família, prestação complementar de abono de família)	834.707	-	26.207.363	0,5%
Total	3.779.053	179.698	4.776.211.801	100,0%

(*) A mesma pessoa é e a mesma entidade empregadora são contadas tantas vezes quantas as que receberam um apoio, pelo que o total não coincide com a soma das parcelas.

Fonte: Agregação própria das medidas, a partir das Estatísticas da Segurança Social; acessível em https://www.seg-social.pt/estatisticas-detallhe/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/medidas-excepcionais-e-temporarias-covid-1

seu valor (para uma majoração de 25%) a medida que tinha sido interrompida em 2020 (*cf.* referido no ponto anterior) para acesso ao subsídio social de desemprego subsequente para trabalhadores que à data da entrada no desemprego tivessem já 52 anos e preenchessem os requisitos para acesso ao regime de antecipação de reforma. O SSD foi majorado em 10% por cada filho que integre o agregado do titular.

A melhoria no limite mínimo do SD e a majoração por cada filho no SSD, embora iniciadas no contexto da luta contra a Covid-19 tornaram-se melhorias estruturais na proteção do desemprego.

O OE retificativo de 2020 iniciou uma outra linha de intervenção, centrada na identificação de lacunas na proteção social que implicam a necessidade de novas respostas.

Uma delas foi o “apoio extraordinário a trabalhadores de proteção social para trabalhadores em situação de desproteção económica e social e que não tenham acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, nem aos apoios sociais criados no âmbito das medidas excepcionais e temporárias de resposta à epidemia SARS-CoV-2” (Nº 1 do artigo 325-G da Lei do OE retificativo). Esta medida não exigia prazos de garantia e acabou até por criar uma “inversão” do conceito, na medida em que quem a ela acedia era suposto ser integrado no

sistema de segurança social durante 30 meses após a concessão do apoio. Ou seja, foi criada uma presunção de contrapartida pelo apoio recebido. Essa presunção começa a tornar-se efetiva com a própria concessão do apoio, que pressupõe o início de uma contribuição tendo o seu valor (1 IAS) como base de incidência. Esta medida esteve em vigor até 31 de dezembro de 2020 e beneficiou 23.648 pessoas.

A linha de ação temporária criada pelo OE retificativo de 2020 foi continuada, com a (re-)criação de um apoio extraordinário a trabalhadores, em vigor a partir de 1 de janeiro de 2021, a aplicar em diversas situações de trabalhadores que tivessem tido períodos contributivos recentes. Esse prazo é de três meses de contribuições nos últimos 12 meses para: trabalhadores por conta de outrem e equiparados cuja prestação de proteção no desemprego cesse; trabalhadores que não tenham acesso a prestação de desemprego por razões que não lhes sejam imputáveis; trabalhadores independentes com quebras de rendimento superiores a 40% no período de março a dezembro de 2020 face a 2019. O regime abrangeu ainda gerentes de empresas paralisadas por efeito da pandemia ou afetadas por quebras abruptas de faturação e que tivessem três meses consecutivos ou seis interpolados de contribuições. A medida abrange ainda os estagiários profissionais. Finalmente, repôs apoio a trabalhadores em situação de desproteção económica e social que não tivessem acesso a qualquer instrumento ou mecanismo de proteção social, que tinha sido inicialmente previsto pelo OE retificativo que durasse em 2020.

No OE para 2021 o apoio extraordinário mudou, no entanto, de lógica, criando no novo figurino um desafio à proteção social futura no desemprego. Com efeito, foi criada uma prestação diferencial, ligada ao rendimento do agregado familiar, isto é, atribuída pelo valor da diferença entre o rendimento e a linha de proteção, e esta definida por aproximação à linha da pobreza (no caso de 501,16 euros). Este valor pressionou o limite mínimo do SSD para cima. Por outro lado, a medida foi aqui concebida como uma garantia de rendimento para pessoas privadas de atividade, de modo desligado da contributividade, criando uma proteção tendencialmente universal dos desempregados — numa linha de rendimento superior ao RSI — o que constituiu uma inovação no sistema português de proteção no desemprego. A medida, inicialmente concebida para vigorar em 2021, foi prorrogada até fevereiro de 2022, pelo Decreto-Lei n.º 104/2021.

Enquanto existiram, estas medidas transitórias criaram, na prática, um apoio económico universal a quem se encontrasse numa situação de desproteção. O reconhecimento do direito à proteção social, num patamar superior ao do RSI, a trabalhadores “que ficaram sem trabalho e sem rede” (Manso *et al.*, 2021: 12) foi uma inovação nas políticas do mercado de trabalho em Portugal. Quando foi adotada não se conhecia o universo potencial que abrangeria. Como refere a equipa do CoLABOR, este apoio suscita muitas questões: faz sentido obrigar um trabalhador desprotegido a inscrever-se na Segurança Social contraindo uma obrigação contributiva de 30 meses? É adequado forçar um trabalhador por conta de outrem que cai no desemprego sem proteção a inscrever-se como trabalhador independente? Deve haver mais do que um patamar mínimo de proteção social, com este novo benefício, superior ao do RSI? (*cf.* Manso *et al.*, 2021: 13). Tendo chegado a cerca de 75 mil pessoas, o AERT (apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores)

acabou por expor a existência de um grupo de pessoas em situação de desfavorecimento e desprotegidas pela proteção social no desemprego. Que o regresso ao *status quo ante* (Pedroso, 2021) não protege adequadamente.

Ainda não se sabe que sementes de mudança desta experiência poderão persistir no sistema, mas há um primeiro sinal — que carece de avaliação quando for adequado — com a adoção no pós-pandemia de um regime de proteção especial para os trabalhadores da cultura que, integrando em regime próprio os vínculos laborais e a proteção social dos trabalhadores do setor, tanto pode ser um sinal de antecipação de que a cobertura de novos riscos se fará pelo retorno à fragmentação corporativa como um caso sem exemplo do ativismo de um setor de atividade com capacidade reivindicativa num contexto dificilmente repetível.

Recuo nos montantes das prestações

Na sua globalidade, o aumento do risco de desemprego em Portugal depois da grande recessão foi acompanhado por políticas restritivas de proteção social dos desempregados, não revertidas estruturalmente e apenas contrariadas a título temporário pelas medidas excecionais tomadas durante a pandemia, que operacionalizaram mais uma vez a intervenção excecional em contextos de crise e urgência.

A partir de 2010 o XVIII e o XIX Governos adotaram medidas de redução dos montantes do SD e do SSD, cuja orientação obedece ao impulso da incorporação da crise económica global nas respostas políticas no domínio do emprego, como sustentam Jorge Caleiras e Renato do Carmo (2022) e que aprofundaram a “trajetória silenciosa de deterioração do direito” à proteção social no desemprego (cf. Antunes, 2021).

Os Decretos-Leis n.º 70/2010 e n.º 72/2010, de 18 de junho, desligaram o SD e o SSD do SMN, ligando-os ao indexante de apoios sociais (IAS), com as mesmas proporções que tinha a indexação ao SMN. Em 2012, o governo reduziu de três para 2,5 IAS o montante máximo de SD (Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março). Foram, assim, reduzidos os valores da prestação mínima e da prestação máxima. Uma redução apenas corrigida, em relação ao valor da prestação mínima, pela subida do seu valor de 1 IAS para 1,15 IAS pelo Orçamento de Estado de 2021, como medida transitória, depois convertida em permanente através do Decreto-Lei n.º 1119/2021, de 16 de dezembro.

A substituição da indexação ao salário mínimo pela indexação ao IAS, não apenas induziu a desvalorização material da prestação, como também procedeu a uma reclassificação simbólica. Como refere Margarida Antunes (2021: 248), desvaloriza o subsídio de desemprego como rendimento substitutivo do rendimento do trabalho. Mais, ao ser feita no contexto das políticas de austeridade e desligada da mesma substituição de método de indexação nas restantes prestações sociais, feita anos antes, mostra uma evolução na posição dos governos de José Sócrates de desvalorização da prestação, visível em várias das alterações introduzidas nas condições de acesso e de permanência na prestação por parte dos desempregados, aproveitando a conjuntura de restrições económicas.

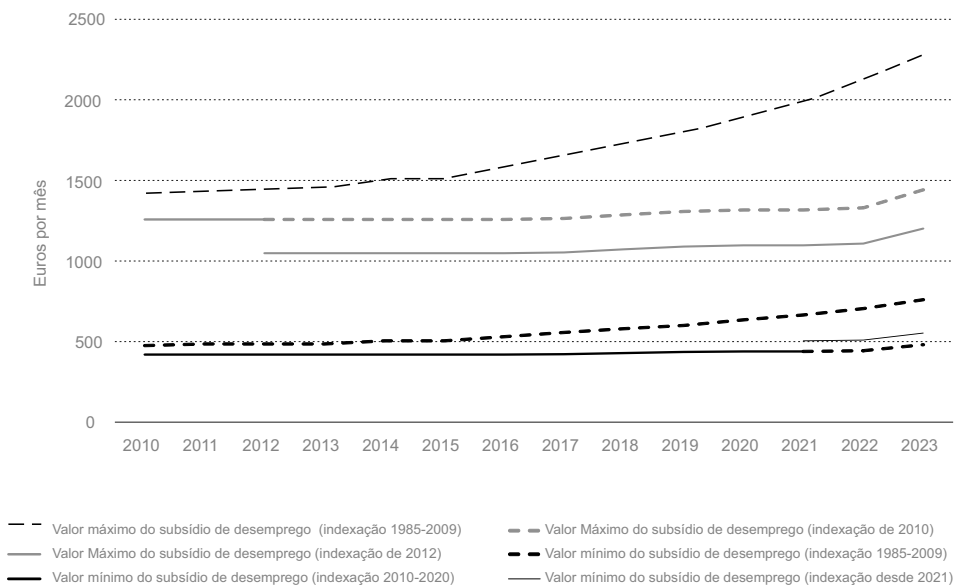


Figura 8.4 Valor mínimo e máximo das prestações de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação

Fonte: cálculos próprios.

A desindexação das prestações de desemprego do salário mínimo nacional foi enquadrada pelo governo na estratégia de redução da despesa pública apresentada no Programa de Estabilidade e Crescimento de 2010-2013.

A redução do montante máximo de prestação, em 2012, foi, por sua vez, uma decorrência do Memorando de Entendimento entre o Governo Português, o Banco Central Europeu, a Comissão Europeia e o Fundo Monetário Internacional.

O efeito foi um quase congelamento durante uma década dos montantes mínimos e máximos das prestações de desemprego, não tendo o valor destas prestações acompanhado nem a valorização do salário mínimo nem as subidas dos salários e fazendo-as perder valor real, eficácia na prevenção da pobreza, para os limites mínimos de rendimento, e na qualidade de proteção para os trabalhadores de rendimentos médios, nos limites máximos.

A alteração da condição de recursos vedou o acesso ao SSD de muitos desempregados em risco de pobreza.

A simulação do nível de rendimento necessário para acesso ao SSD por um desempregado que viva num agregado de dois adultos e dois menores a cargo exemplifica como o nível de rendimento para acesso à prestação se afastou do SMN e da evolução do rendimento.

Para os que com a nova condição de recursos continuaram a aceder à prestação, o montante foi também reduzido. A desvalorização das prestações de SSD é um fator adicional da desadequação desta prestação, visível na sua ineficácia na prevenção do risco de pobreza.

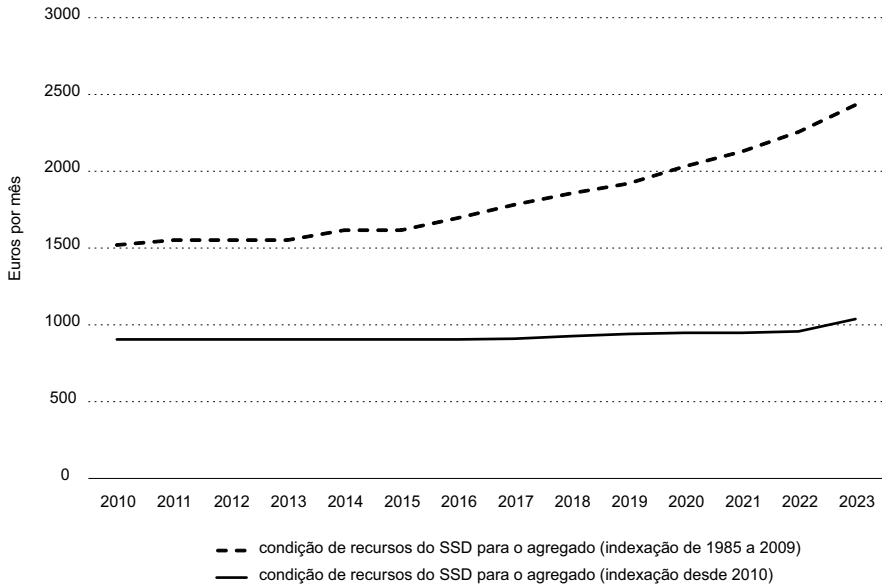


Figura 8.5 Condição de recursos do subsídio social de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação — agregado com dois adultos e dois menores

Fonte: cálculos próprios.

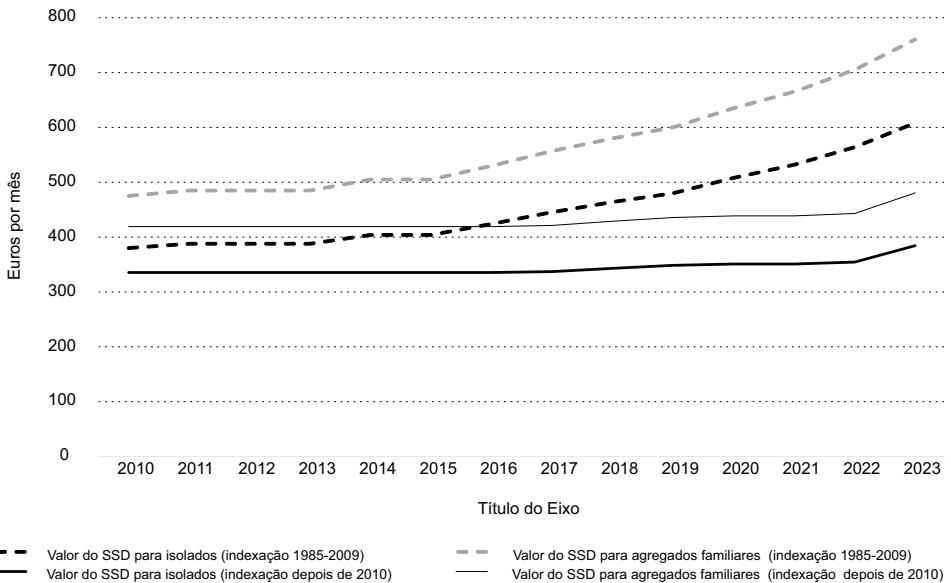


Figura 8.6 Valor do subsídio social de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação

Fonte: cálculos próprios.

O movimento de redução de prestações de desemprego em geral e de definição de condições de recursos mais restritivas no acesso ao SSD juntou-se em 2012 à redução significativa da duração da prestação e à introdução de uma penalização no montante de prestação de 10% ao fim de 180 dias. Esta penalização, no entanto, veio a ser revertida pelo Orçamento de Estado de 2018.

No seu conjunto, as reformas na proteção social do desemprego mostram a persistência na agenda política do chamado *job-search model*, que considera que a generosidade e a duração das prestações de desemprego têm um efeito detrimental nas taxas de emprego agregadas e na oferta de trabalho e, no limite, a histerese do desemprego.⁶

Perda de relevância na proteção social no desemprego

O conjunto das medidas tomadas a partir de 2006, agravadas na sequência da crise financeira e mantidas até à crise pandémica, gerou uma erosão significativa da proteção social no desemprego. Por outro lado, o modelo corporatista de proteção no desemprego, vigente desde 1985, como já foi referido por Pedro Adão e Silva e Mariana Trigo Pereira (2012) não adaptou esta proteção às metamorfoses do mercado de trabalho, cobrindo insuficientemente mulheres e jovens e reagindo pouco ao peso dos vínculos atípicos no emprego.

O ajustamento depois da grande crise foi um período de triplo recuo da proteção no desemprego, em redução do valor da prestação, da sua duração e de restrição das condições de acesso, o que agravou, como se antecipava, a subproteção dos desempregados em Portugal (Valadas, 2013). Esse recuo não foi globalmente revertido,⁷ na “recuperação incompleta” depois da recessão (Pedroso e Estevão, 2020), até ao confronto com a pandemia, sem prejuízo de terem sido introduzidas algumas correções significativas.

Margarida Antunes, analisando as votações de iniciativas parlamentares depois de 2010 sobre proteção social no desemprego, classifica esta não reversão como resultando de um “acordo de regime não combinado” entre PS e PSD (Antunes, 2021: 265), que se terá sobreposto, neste ponto, às convergências à esquerda que sustentavam globalmente os governos do PS.

Houve, contudo, algumas reversões parciais com entendimentos políticos à esquerda. Os Orçamentos de Estado de 2016 a 2020 recuperaram a medida excecional de 2010 e 2012 e consagraram uma majoração de 10% no subsídio de desemprego e no subsídio de cessação de atividade aos casais com filhos a cargo que sejam

6 Para uma boa síntese deste modelo e das controvérsias teóricas com a visão oposta, de que, dada a complexidade da relação entre proteção social e desemprego, não há relação necessária entre generosidade da proteção e desincentivo ao emprego, ver Sjöberg, Palme, e Carroll (2012: 429-430) e Simões (2013). Para uma defesa da visão do modelo *job-search* em Portugal, ver Pedro Portugal (2008).

7 Foi introduzida em 2017 a garantia mínima de que o corte de 10% ao fim de 180 dias não poderia fazer o valor da prestação ser inferior a um IAS (Decreto-Lei n.º 53-A/2017, de 31 de maio).

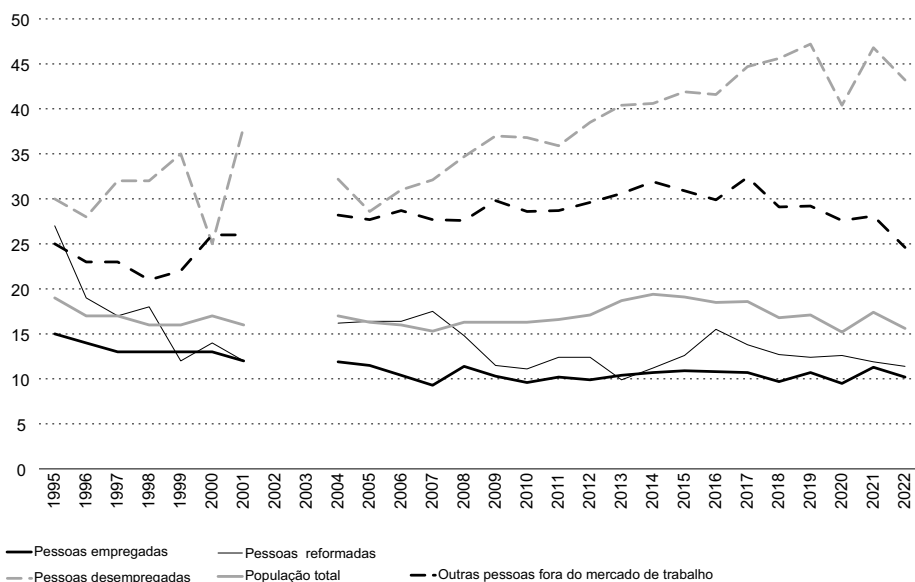


Figura 8.7 População de 16 a 64 anos (1995 a 2022) vivendo em risco de pobreza segundo o seu estatuto perante a atividade económica mais frequente no ano anterior

Fonte: Eurostat.

ambos beneficiários da prestação ou um deles passe a receber o SSD subsequente ou perca a prestação, mas continue desempregado, ou às famílias monoparentais com filhos. O Orçamento de Estado de 2021 subiu esta majoração para 25%, sendo abandonada no OE seguinte.

O Orçamento de Estado para 2016, introduziu uma medida — que foi prorrogada pelos orçamentos de 2017 e 2018 e tornada definitiva no orçamento de 2019, de apoio a desempregados de longa duração ex-beneficiários do SSD que ao fim de 360 dias após a cessação da prestação permanecem desempregados e sem subsídio e preenchem os requisitos de acesso ao SSD, atribuída por 180 dias e com o valor de 80% do último SSD. Os beneficiários desta medida são desempregados em situação prolongada de exclusão e pobreza, mas os dados estatísticos disponíveis demonstram que a expansão da cobertura de proteção social que introduziu foi reduzida.

O grupo dos desempregados não apenas é, de entre a população ativa, o que se encontra em posição mais vulnerável face à pobreza, como é o único que divergiu da tendência nacional de redução desse risco desde 1995.

A taxa de risco de pobreza dos desempregados teve uma variação oposta à da generalidade da população, registando nas duas últimas décadas uma tendência de agravamento, quando o indicador para a população em geral se mantinha estável e, para os pensionistas descia significativamente. Tal evolução só pode estar associada às mudanças no desemprego no país e à perda de eficácia das prestações de desemprego.

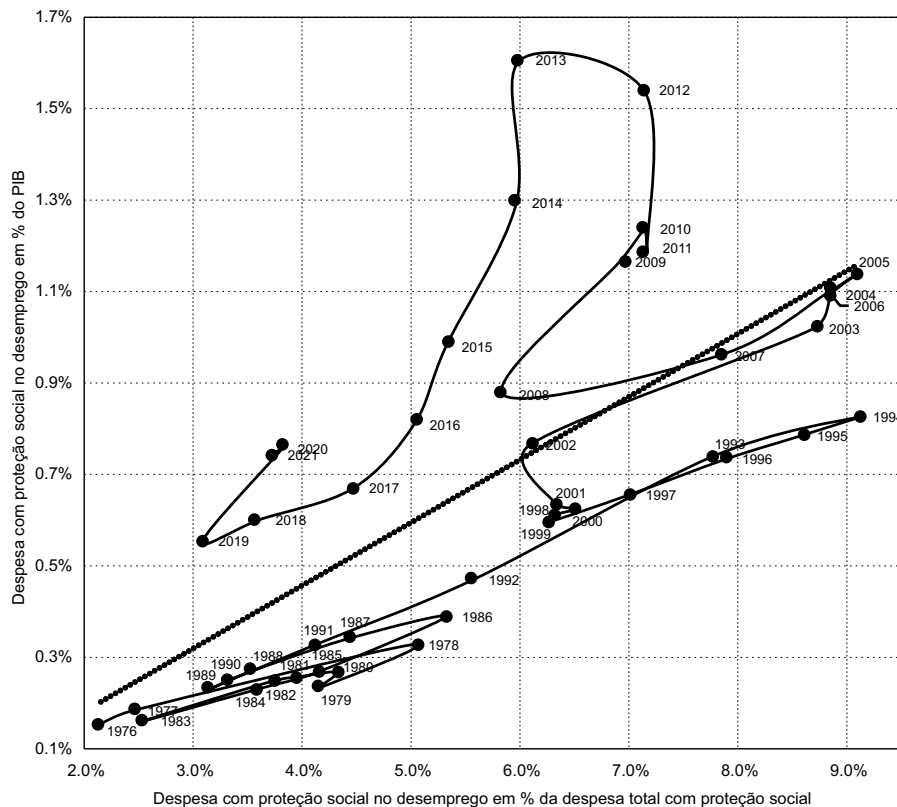


Figura 8.8 Despesa com proteção social no desemprego em % do PIB e em % da despesa total com proteção social

Fonte: Pordata: Despesa da Segurança Social, dados do IGFSS. Banco de Portugal, série do PIB.

A evolução da despesa com proteção social no desemprego mostra a perda de importância desta prestação na agenda pública, para além dos seus efeitos no agravamento da pobreza dos desempregados.

Desde 2006 houve um recuo na despesa com proteção social no desemprego, que leva a que quando analisamos o esforço do país, proporcionalmente à sua riqueza, ele se encontra em 2021 a um nível inferior ao da passagem do milénio, tendo um peso no total da despesa com proteção social ao nível dos anos 80 do século passado.

Não tendo ocorrido as manifestações políticas que pareciam plausíveis na altura do forte recuo da proteção social no desemprego (Silva, e Pereira, 2012), assistimos na última década a uma perda de eficácia da proteção social no desemprego que não a reduziu ainda a uma proteção residual nem impediu a intensidade e eficácia das respostas temporárias na crise pandémica, mas não deu origem a uma crescentemente necessária nova agenda da proteção social no desemprego.

Conclusão

A proteção social no desemprego contou historicamente com forte oposição nos setores conservadores, que desvalorizam o direito a rendimentos substitutivos do trabalho, mesmo para quem se encontre em desemprego involuntário, assumindo que desincentiva a procura de emprego e sobrevalorizando os riscos de manipulação da prestação por parte dos beneficiários, nomeadamente em contextos de existência de economia informal.

Durante a ditadura estes argumentos foram esgrimidos para nunca criar uma proteção social no desemprego e, mesmo em contexto revolucionário, foram suficientemente fortes para a criação, apenas a título experimental, de uma proteção embrionária e não verdadeiramente protetora de todos os trabalhadores, concentrada no alívio da pobreza entre desempregados.

De 1975 a 1985, o subsídio de desemprego, embora fosse uma prestação previdencial, esteve sujeita a condição de recursos, sendo apenas um apoio seletivo a desempregados em risco de pobreza.

Foi apenas nas vésperas da adesão à Comunidade Económica Europeia, e vivendo-se um período de crise social induzido por uma intervenção do FMI, que o país faz a alteração substancial na proteção no desemprego que a consagrou como direito a um rendimento de substituição temporário por parte de todos os que ingressassem numa situação de desemprego involuntário. Foi só aí que o país se dotou de uma cobertura corporatista do risco de desemprego.

De 1985 até hoje, o paradigma da proteção social no desemprego em Portugal mantém-se inalterado, embora tenham ocorrido múltiplas reformas paramétricas⁸ que condicionam a adequação da proteção social no desemprego ao ponto de induzirem uma redução significativa da adequação da proteção social conferida.

As condições de acesso à prestação têm-se mantido tendencialmente estáveis. No prazo de garantia houve uma grande estabilidade, com tendência para redução, acentuada em períodos de crise no mercado de trabalho.

Um dos elementos importantes da adequação da proteção — o tempo em que se tem direito à prestação — sofreu mudanças significativas e em direções diversas.

Até à reforma de 1999, inclusive, houve uma preocupação de proteger por mais tempo os trabalhadores mais idosos, consentânea com a realidade de um país que viveu nas décadas de 80 e 90 profundas reestruturações industriais que criaram dificuldades significativas a trabalhadores mais idosos, apanhados na reconversão de processos de produção e alvo de erosão de competências.

8 Manuela Arcanjo (2009) entende que as mudanças legislativas de 1999 e 2006 consubstanciam uma mudança estrutural, por passar a ser exigido ao titular a procura ativa de emprego e aceitação de medidas ativas de emprego. No entanto, a disponibilidade para a formação profissional foi tornada explícita como requisito da disponibilidade para o trabalho logo em 1989. A nosso ver essa formulação não tem o caráter restritivo dos beneficiários que lhe é imputada, apenas adapta o requisito de disponibilidade ao desenvolvimento de políticas ativas que têm vindo a diversificar-se em natureza e âmbito, mas na mesma perspetiva de promoção da empregabilidade que presidia já à obrigatoriedade de disponibilidade para formação.

O governo de maioria absoluta de José Sócrates teve uma preocupação diversa, procedendo a uma recalibragem do sistema em benefício do caráter corporatista do regime, melhorando a proteção relativa dos *insiders* face à força de trabalho periférica. Em 2006 procurou-se garantir melhor proteção a desempregados com mais idade e carreira contributiva, reduzindo a de desempregados mais jovens com menores carreiras contributivas.

A grande crise de 2008 e a resposta austeritária, em particular a partir de 2010, conduziu a uma nova fase, de claro recuo na proteção social no desemprego para todos. Aqui imperou a perspetiva neoliberal de que o subsídio de desemprego desencoraja os trabalhadores de regressarem ao mercado de trabalho, prevenindo a histerese do desemprego, aliada à pressão orçamental para a redução imediata da despesa pública num contexto de aumento do desemprego. Desprotegeu-se quando o risco subiu.

Esta nova abordagem é até agora triunfante. O aumento do risco de desemprego em Portugal depois da grande recessão foi acompanhado por políticas restritivas de proteção social dos desempregados não revertidas estruturalmente e apenas contrariadas temporariamente pelas medidas excecionais tomadas durante a pandemia. Passada esta, voltou-se praticamente ao *status quo ante* em matéria de proteção no desemprego. O hiato pandémico não alterou a trajetória da política.

As prestações de desemprego perderam valor real, eficácia na prevenção da pobreza e a proteção máxima que conferem degradou-se. Mas não há sinais de agendamento de reformas da proteção social no desemprego.

A proteção dos desempregados não se encontra nem entre os vencedores das metamorfoses do nosso modelo de proteção social nem no topo da agenda de partidos ou sindicatos. Mas com a sua evolução, o risco de pobreza induzido pelo desemprego agrava-se.

Para ter uma proteção social no desemprego adequada será necessário pensar os problemas emergentes no mercado de trabalho e as novas respostas para a enfrentar, mas é também necessário repensar a proteção que temos e visitar o recuo da última década e meia.

Referências bibliográficas

- Antunes, Margarida (2021), "Proteção social no desemprego em Portugal: uma trajetória silenciosa de deterioração do direito", em José Pereirinha e Elvira Pereira (coords.), *Regime de Mínimos Sociais em Portugal. Evolução do Discurso Político e das Políticas*, Coimbra, Almedina, pp. 217-267.
- Arcanjo, Manuela (2009), "The reform of unemployment protection insurance, 1993-2007: the erosion of legislated rights in France, Germany, Portugal and Spain", disponível em: <https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2535/1/wp42009.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- Caldas, José Castro (2013), *O Impacto das Medidas 'Anti-Crise' e a Situação Social e de Emprego. Portugal*, Bruxelas, Comité Económico e Social Europeu.

- Caleiras, Jorge (2015), *Para Lá dos Números — As Consequências Pessoais do Desemprego*, Coimbra, Almedina.
- Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal — Cinco Décadas de Movimentos nem Sempre Virtuosos*, Lisboa, CoLABOR Ebooks, disponível em:
<https://colabor.squarespace.com/ebooks/a-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-d-e-protecao-em-portugal>.
- Centeno, Mário, e Álvaro Novo (2007), “A regressividade do subsídio de desemprego: identificação através do efeito de rendimento da alteração legislativa de Julho de 1999”, *Boletim Económico* (Banco de Portugal), outono, disponível em:
<https://www.bpportugal.pt/papers/all/all/48?page=all&pager=6> (última consulta em outubro de 2023).
- Hemerijck, Anton (2012), *Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.
- Hespanha, Pedro, e Ana Raquel Matos (2000), “Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego”, *Sociologias*, 4, pp. 88-108.
- Jensen, Carsten (2012), “Labour versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences”, *Journal of European Public Policy*, 19 (2), pp. 275-291.
- Lima, Maria Helena Salazar da Costa (2012), “Análise do regime legal de atribuição do subsídio de desemprego”, I Congresso Internacional de Ciências Jurídico-Empresariais, disponível em:
<https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/774/1/artigo4.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- Manso, Luís, Frederico Cantante, Pedro Adão e Silva, Catarina Mendes Cruz, Jena Santi, Carlos Simões, e Renato Miguel do Carmo (2021), *Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores*, Lisboa, CoLABOR, Políticas em Análise, n.º 5.
- Pedroso, Paulo (2010), *Modelos de Ativação dos Desempregados. Os Desafios Estruturais e as Condicionantes Conjunturais*, Lisboa, Gabinete de Estratégia e Planeamento, Centro de Informação e Documentação.
- Pedroso, Paulo (2014), *Portugal and the Global Crisis — The Impact of Austerity on the Economy, the Social Model and the Performance of the State*, Berlim, Friedrich Ebert Stiftung, disponível em: <http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- Pedroso, Paulo (2020), “A proteção social do desemprego”, em Ricardo Paes Mamede, e Pedro Adão e Silva (orgs.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas. Valorizar as Políticas Públicas*, Lisboa, Iscte-IUL, pp. 119-122.
- Pedroso, Paulo (2021), “Regressar depressa ao *status quo ante*? A crise mostrou vulnerabilidades permanentes”, *Manifesto*, 6, pp. 134-141.
- Pedroso, Paulo, e Pedro Estêvão (2020), “Portugal — a case of incomplete recovery after a severe social recession”, em Fernando de Lucas (org.), *Social Policy in Southern European Countries after the Recession*, Madrid, Universitas, pp 35.62.
- Pedroso, Paulo; Pedroso, João; Simões, Cândida e Teixeira, Andreia (2021), *Segurança Social. A Sustentabilidade, a Diversificação de Fontes de Financiamento e o Desafio dos Regimes Profissionais em Portugal*, Lisboa, UGT.

- Pierson, Paul (2001), "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies", em Paul Pierson (org.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 410-156.
- Portugal, Pedro (2008), "A duração do desemprego em Portugal", *Boletim Económico* (Banco de Portugal), n.º de inverno, pp. 59-77.
- Silva, Pedro Adão e, e Mariana Trigo Pereira (2012), "As políticas de proteção no desemprego em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, pp. 133-150.
- Simões, Nadia (2013), "Subsídio de desemprego: uma revisão da literatura teórica e empírica", *MPRA Paper* N.º 52.332, disponível em: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/52332/> (última consulta em outubro de 2023).
- Sjöberg, Ola, Joakim Palme, e Eero Carroll (2012), "Unemployment insurance", em Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, e Christopher Pierson, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.
- Valadas, Carla (2013), "Mudanças nas políticas: do (des)emprego à empregabilidade", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 102, pp. 89-110.

Capítulo 9

Políticas de convergência para a deterioração da proteção social no desemprego em Portugal

Margarida Antunes

Introdução

O momento de criação de um regime de proteção social no desemprego fundamentado na relação laboral marca a trajetória deste direito em Portugal. Acontece apenas em 1985, já em plena transição para o modelo da economia global nos restantes países europeus, e nos primórdios do processo de liberalização da economia portuguesa. A desvalorização do trabalho e a reconfiguração das funções do Estado intrínsecos a este modelo inscrevem mudanças neste regime que têm posto em causa a sua própria natureza — a de garantir na situação de desemprego um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho perdido. Este capítulo visa analisar este processo de alterações de dupla origem, que está na raiz da deterioração da proteção social no desemprego em Portugal. No ponto 1, apresenta-se o atual regime. No ponto 2, discutem-se os condicionamentos políticos e de política económica subjacentes à desvalorização do trabalho e à reconfiguração das funções do Estado, que acabaram por moldar as decisões políticas referentes a esta matéria. No ponto 3, analisam-se estas mesmas decisões e os seus efeitos penalizadores na proteção social no desemprego. Por fim, tecem-se algumas conclusões.

Regime de proteção social no desemprego

À luz do regime de proteção social no desemprego presente em Portugal, tem direito a uma prestação de desemprego o trabalhador por conta de outrem que se encontre numa situação de desemprego involuntário, tenha capacidade e disponibilidade para o trabalho e esteja inscrito no centro de emprego da área de residência (figura 1). A capacidade para o trabalho avalia-se pela aptidão para ocupar um posto de trabalho. Já a disponibilidade para o trabalho é entendida como a obrigação de o desempregado procurar ativamente um emprego pelos próprios meios, aceitar emprego conveniente, trabalho socialmente necessário, formação profissional, um plano pessoal de emprego e outras medidas de

emprego e se sujeitar ao acompanhamento, controlo e avaliação dos centros de emprego.¹

Observadas estas condições, tem direito ao subsídio de desemprego quem cumprir o prazo de garantia, ou seja, o período mínimo de obrigação contributiva para o regime geral de segurança social, que corresponde a 360 dias de registo de remunerações nos 24 meses prévios ao desemprego e desde que este período não tenha sido utilizado para perfazer prazos de garantia anteriores. Na hipótese de este prazo de garantia não ser assegurado, mas existir um período mínimo de 180 dias de registo de remunerações nos 12 meses antecedentes é atribuído antes o subsídio social de desemprego inicial. Se esgotado o período de concessão do subsídio de desemprego e esta situação persistir tem-se direito ao subsídio social de desemprego subsequente.

Estão consagrados assim dois tipos de prestações de desemprego. O subsídio de desemprego, que integra o sistema previdencial de segurança social e cuja fonte do direito tem por base a relação laboral. O rendimento do trabalho perdido é então o critério fundamental na definição do valor da prestação e o período contributivo um dos determinantes do período de concessão. Com esta prestação pretende-se garantir um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho cessante na eventualidade de desemprego. Distinto deste, há o subsídio social de desemprego que, embora implique a obrigação contributiva, está incluído no subsistema de solidariedade de segurança social por estar igualmente baseado no princípio da necessidade. A sua atribuição depende da observância de uma condição de recursos e o seu montante é independente do rendimento do trabalho anterior. Procura-se agora assegurar direitos essenciais associados a uma prestação social de cidadania.

Os montantes e os períodos de concessão refletem as características de cada subsídio. O valor diário do subsídio de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência, calculada a partir das remunerações registadas no sistema de segurança social nos primeiros 12 meses dos últimos 14 meses anteriores ao desemprego e considerando 360 dias. O montante mensal tem como limite máximo $2,5 \times \text{IAS}$ (indexante dos apoios sociais) e como limite mínimo o valor do IAS ou $1,15 \times \text{IAS}$, quando as remunerações que servem de base ao cálculo correspondem pelo menos à remuneração mínima mensal garantida (RMMG), ou a remuneração média mensal do trabalhador caso seja menor que aquele indexante. Também não pode ser superior a 75% do valor líquido da remuneração de referência, sobrelevando este mesmo em relação ao IAS. Prevê-se a majoração de 10% do valor do subsídio quando, em agregados familiares com filhos ou equiparados a cargo, ambos os cônjuges ou os elementos da união de facto ou o titular de agregados monoparentais auferam esta prestação.

O valor do subsídio social de desemprego corresponde ao IAS ou a 80% deste montante, consoante exista ou não agregado familiar, prevalecendo o valor líquido

1 O trabalho socialmente necessário está previsto nas medidas de emprego-inserção. Já o emprego é considerado conveniente se cumprir certas condições legalmente estipuladas quanto à retribuição, característica da função e circunstâncias da deslocação casa-trabalho.

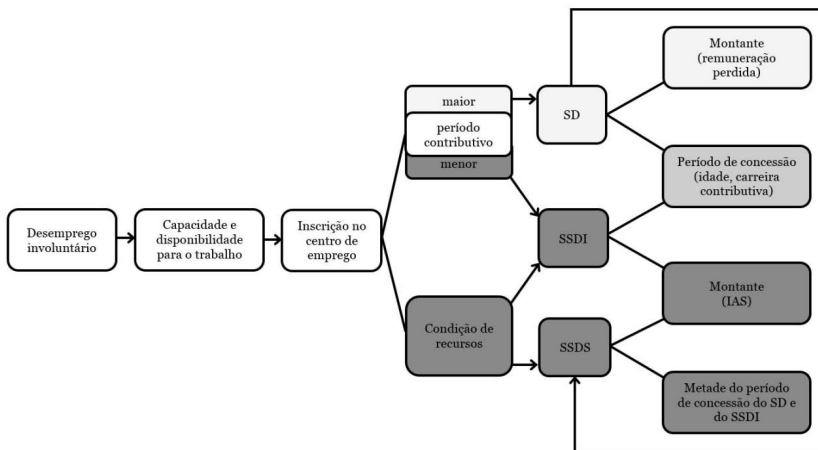


Figura 9.1 Regime de proteção social no desemprego, caso geral

Nota: SD — subsídio de desemprego; SSDI — subsídio social de desemprego inicial; SSDS — subsídio social de desemprego subsequente; IAS — indexante dos apoios sociais.

da remuneração de referência caso seja inferior a esses montantes. Na primeira situação, por cada filho, há uma majoração do valor igual a 10% da RMMG. O montante do subsídio social de desemprego subsequente não pode ultrapassar ainda o do subsídio anterior.

O subsídio de desemprego e o subsídio social de desemprego inicial têm igual período de concessão, dependente da idade do desempregado e da carreira contributiva após a última situação de desemprego com direito a prestações, enquanto ao subsídio social de desemprego subsequente corresponde um período menor, metade do anterior.

Um resultado de condicionamentos políticos e de política económica

O regime presente é fruto de um processo de deterioração da proteção social no desemprego em Portugal. Este, por seu turno, espelha dois efeitos sistémicos do modelo da economia global que se têm refletido nas políticas económicas e sociais do país desde meados dos anos de 1980. E estes efeitos são a desvalorização do trabalho e a reconfiguração das funções do Estado.

A desvalorização do trabalho é visível pela tendência geral de quebra do peso do rendimento do trabalho no rendimento total. Esta evolução reproduz a mudança na forma de pensar o salário e o desemprego. Passou a assumir-se a conceção neoclássica do mercado de trabalho e, assim, a encarar-se este mercado como um mercado de concorrência perfeita, em que o trabalho tem um estatuto similar ao de

uma mercadoria e, nesse sentido, é tratado como um fator de e na produção e não como um criador de valor. A relação salarial é assimilada a uma relação pura de mercado e o salário entendido como um mero custo de produção e não como o rendimento do trabalhador. Já o desemprego é concebido como um problema de origem microeconómica centrado neste mercado, desligado assim das condições macroeconómicas, algo de responsabilidade individual que resulta da recusa do trabalhador em aceitar emprego em determinadas condições salariais ou por não ter a formação adequada (Antunes, 2014). Neste quadro, considera-se que o subsídio de desemprego estende e desincentiva a procura de emprego, a oferta de trabalho, e constitui um patamar mínimo para os salários abaixo do qual um desempregado não aceita trabalhar (McCall, 1970). Entende-se assim que há comportamentos de risco moral por parte de quem recebe este tipo de prestações.² Esta é a visão prevalecente na Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) lançada na União Europeia em 1997. No seu âmbito, recomenda-se aos Estados-membros políticas ativas de emprego e políticas de revisão dos sistemas de prestações sociais a fim de incentivar a procura de emprego. Pretende-se com isso valorizar agora o subsídio de desemprego como um subsídio à procura de emprego e não tanto como um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho cessante. Dean *et al.* (2005) consideram que se trata de uma estratégia para a remercadorização do trabalho, uma vez que um dos seus principais objetivos consiste em incentivar o retorno ao mercado de trabalho com políticas ativas de emprego nas quais cada trabalhador é assimilado a um mero ator económico (Antunes, 2021).

A reconfiguração das funções do Estado inicia-se com a primeira vaga de privatizações nos países europeus na década de 1980 e consolida-se com o programa do mercado único europeu de 1986. Traduz-se numa desvalorização clara da intervenção direta do Estado na economia enquanto produtor e prestador de serviços em favor de uma intervenção indireta nos mercados através da promoção da iniciativa privada por via de políticas de oferta (Dardot e Laval, 2010; Mitchell e Fazi, 2017; Vogel, 2018). Isto é acompanhado por uma mudança na regulação macroeconómica dos países. Na sequência das crises energéticas dos anos de 1970, o controlo da taxa de inflação é assumido de imediato como objetivo prioritário da política macroeconómica em detrimento do combate ao desemprego. O salário passa a ser considerado, também neste plano, um custo de produção, e enquanto tal um instrumento de políticas anti-inflacionistas, de competitividade-preço e de incentivo ao investimento privado. A política orçamental por via do aumento da despesa pública é preterida como política de estabilização, instrumentalizando-se em sua substituição o mercado de trabalho como o canal de transmissão do ajustamento macroeconómico. A Zona Euro é um caso exemplar nesta matéria, sendo a EEE delineada para criar nos mercados de trabalho nacionais a flexibilidade necessária para cumprirem esta função (Antunes, 2014). Ainda quanto à Zona Euro, com a definição dos critérios de adesão em 1992, o orçamento de cada país é logo sujeito a

2 Diz-se que há comportamentos de risco moral pois pensa-se que pelo facto de um desempregado receber uma prestação social isso o incentiva a prolongar a sua situação, porque sabe que o custo da sua atitude é suportado pelo sistema de segurança social.

objetivos quantitativos de política económica, com os indicadores orçamentais definidos, configurando isto uma outra forma de limitar a capacidade de atuação dos Estados-membros. Em conjunto, estas modificações significam uma reorientação da política económica em prol de políticas promotoras do lado da oferta da economia em substituição de políticas de origem keynesiana que valorizam antes os mecanismos macroeconómicos característicos do lado da procura.

Estas alterações foram-se refletindo nas decisões políticas e de política económica em Portugal. Assim, em 1987, é lançado o Programa de Correção Estrutural do Défice Externo e do Desemprego (PCEDED), que marca a transição para o modelo da economia global. Sendo justificado com o mercado único europeu, pretende, a par do controlo da procura interna, promover o setor exportador através de políticas de oferta de liberalização da economia, apoiadas financeiramente pelos fundos comunitários. Em 1989, com a revisão constitucional abre-se o caminho para o primeiro ciclo de privatizações e dá-se continuidade àquele tipo de políticas, sendo de referir a revisão da legislação laboral, com a qual se simplificaram procedimentos sobre despedimentos e se alargaram as circunstâncias da sua ocorrência (Carvalho, 1998; Martins, 2007; Leite, 2013).

Ainda em 1989, é lançado o projeto de criação da união monetária europeia e no ano seguinte surge o Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária que, em conjunto com o PCEDED, altera de forma substancial a política macroeconómica do país. As políticas monetária e cambial passam a ter como objetivo a descida da taxa de inflação com vista à convergência nominal com os restantes países europeus. Pela primeira vez, no plano macroeconómico, considera-se o salário como um custo de produção e uma variável de ajustamento nas políticas anti-inflacionista e de competitividade-preço. Quanto à política orçamental, o primeiro programa assume como princípio orientador “Portugal disp[or] de menos Estado e melhor Estado” (Ministério das Finanças, 1990: 41) e a necessidade de ajustamento das contas públicas.

O objetivo político, afirmado em 1995, de Portugal pertencer ao grupo de países fundadores da Zona Euro legitima a mudança na política orçamental. Esta fica condicionada inicialmente pelo cumprimento dos critérios de adesão respeitantes à dívida e ao défice públicos e após 1999 pelas regras orçamentais europeias. O segundo ciclo de privatizações então lançado serve precisamente o primeiro propósito. A partir de 1998, as políticas dirigidas ao mercado de trabalho têm como pano de fundo as recomendações emanadas pela EEE e, nesse sentido, há uma valorização das políticas ativas de emprego enquanto políticas de oferta deste mercado. Em 2003, acentua-se a lógica presente na revisão da legislação laboral de 1989, tornando a regulação mais flexível, o papel dos sindicatos e dos contratos coletivos menor e genericamente as relações laborais mais inseguras (Caleiras e Carmo, 2022).

Na sequência da crise global de 2008, há uma degradação da situação orçamental que desencadeia no ano seguinte um procedimento por défice excessivo por parte das instituições europeias. O Programa de Estabilidade e Crescimento 2010-2013 (PEC 2010-2013) propõe então a descida dos rácios défice público/PIB e dívida pública/PIB, que é reafirmada no programa de assistência financeira acordado com o Fundo Monetário Internacional, o Banco Central Europeu e a

Comissão Europeia, em 2011. Este consolida a reconfiguração das funções do Estado, prevendo uma política orçamental restritiva a par de reformas estruturais assentes em políticas de oferta, incluindo no mercado de trabalho, sendo neste dirigidas, entre outras, à proteção social no desemprego, e na redução da dimensão do Estado na economia, o que conduz a mais um ciclo de privatizações. A política de estabilização privilegia o ajustamento por via do mercado de trabalho e, em particular, pela depreciação dos salários, considerada indispensável para o fomento das exportações.

Em 2016, parece desenhar-se uma inversão de sentido da desvalorização do trabalho, com o reconhecimento da relevância do lado da procura e do salário enquanto rendimento fundamental na sustentação da procura interna, que tem vindo todavia a ser dificultada pelo cumprimento das regras orçamentais europeias (Lopes e Antunes, 2019).

Deterioração da proteção social no desemprego

Uma leitura das mudanças do regime de proteção social no desemprego em Portugal identifica com clareza duas fases. A primeira decorre entre 1999 e 2006 e reflete a desvalorização do trabalho, cujo marco inicial se pode identificar com a alteração da legislação laboral de 1989, enquanto a segunda fase começa com o PEC 2010-2013, que solidifica a reconfiguração das funções do Estado sentida já no final da década de 1980. O subsídio de desemprego fica então sujeito a uma dupla restrição que tem posto em causa a sua natureza principal, sendo a origem de cada restrição precisamente cada um dos efeitos sistémicos do modelo da economia global.

A deterioração como reflexo da desvalorização do trabalho

O regime de subsídio de desemprego fundamentado na relação laboral, integrante do regime geral de segurança social, hoje pertencente ao sistema previdencial, é de criação tardia, surge apenas em 1985, quando em muitos países europeus era já claro o abandono do modelo económico de origem keynesiana, que valoriza a proteção social no desemprego como um mecanismo de estabilização individual e macroeconómica do rendimento, e já se sentir isso nos próprios regimes de subsídio de desemprego (Clasen e Clegg, 2006, 2007). Ao mesmo tempo, institui-se um subsídio social de desemprego, enquadrado na altura no regime não contributivo de segurança social.

Isto põe termo ao regime de carácter experimental e transitório que existia desde 1975. Tinha um cariz essencialmente assistencialista, o acesso ao direito exigia o cumprimento de uma condição de recursos e o subsídio não apresentava as características de uma prestação substitutiva do rendimento do trabalho perdido (Antunes, 2021).

No novo regime, tem direito ao subsídio de desemprego o trabalhador por conta de outrem, em situação de desemprego involuntário, com um período

mínimo de pagamento de contribuições sociais de 36 meses consecutivos, inscrito no centro de emprego da área de residência, com capacidade e disponibilidade para o trabalho e que não receba qualquer pensão de invalidez ou de velhice. O conceito de capacidade para o trabalho é o que vigora ainda hoje e já referido no ponto 1. A disponibilidade para o trabalho traduz a obrigação de o desempregado se sujeitar ao controlo dos centros de emprego e aceitar formação profissional e emprego ou trabalho conveniente, sob pena de perder o direito à prestação de desemprego. O período de concessão mínimo é de seis meses, sendo majorado um mês por cada 12 meses de contribuições sociais. O montante corresponde ao do subsídio de doença a que o trabalhador tenha direito e não pode ser superior ao triplo da remuneração mínima do setor respetivo nem inferior a esse valor, desde que não seja superior à remuneração do trabalhador utilizada no cálculo do subsídio, caso em que esta prevalece. Quanto ao subsídio social de desemprego, foram definidos desde logo os dois tipos de subsídio. Atribui-se o subsídio social de desemprego inicial quando existe um período mínimo de obrigação contributiva de 180 dias nos 360 dias anteriores. A condição de recursos é cumprida quando, no caso de um desempregado isolado, o seu rendimento mensal não for superior a 70% da remuneração mínima do setor respetivo e, nas outras situações, o rendimento mensal *per capita* familiar não exceder esse valor e, no total, não seja superior ao seu dobro. O montante diário varia entre 70% e 100% do valor diário daquela remuneração, dependendo da existência de agregado familiar e da sua dimensão, e desde que seja inferior à remuneração do trabalhador utilizada no cálculo do subsídio de doença. Concede-se durante 15 meses, estando definido um corte de 20% nos últimos 90 dias.

Este regime beneficia apenas de uma melhoria em 1989, que não foi mais do que um instrumento de amortecimento dos efeitos negativos sobre o desemprego da liberalização da economia e da reforma da legislação do trabalho desse ano (Antunes, 2021).

É já com a nova regulação macroeconómica nacional, decorrente da integração monetária europeia, que se inicia o processo de deterioração do direito a proteção social no desemprego, em 1999. De acordo com Hall (1993), esta mudança pode ser considerada de natureza paradigmática.³ Seguindo a EEE e, em particular, a ideia de o desemprego ser algo de responsabilidade individual, associa-se o subsídio de desemprego às políticas ativas de emprego de uma forma sistematizada, com o propósito de incentivar quem beneficia da prestação a procurar emprego e em simultâneo de estimular a oferta no mercado de trabalho. Na mesma linha, altera-se o entendimento sobre a proteção social no desemprego, que passa a incluir também como objetivo a concessão pública de oportunidades para o emprego, cabendo ao desempregado assumir a sua responsabilidade e aproveitar o apoio disponibilizado. No plano dos instrumentos, valorizam-se as políticas ativas de emprego e o subsídio de desemprego é concebido agora mais como um subsídio à

3 Segundo o autor, há uma mudança de natureza paradigmática quando ocorre uma tripla alteração das componentes da política económica: dos objetivos ou da sua hierarquia, dos instrumentos e da configuração respetiva (Hall, 1993).

procura de emprego do que como um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho cessante.

Em termos concretos, modifica-se o conceito de disponibilidade para o trabalho, incluindo agora a obrigação de se aceitar um plano pessoal de emprego e de se procurar ativamente um pelos próprios meios. Esta mudança traduz uma redefinição do titular do direito, que limita o acesso pela dificuldade acrescida no cumprimento das condições exigidas e deteriora as circunstâncias do exercício do direito, uma vez que se reforça o conjunto das obrigações de quem beneficia da prestação.

Há também uma revisão da fórmula de cálculo do montante do subsídio de desemprego, que considera agora 360 dias e os primeiros 12 meses dos 14 meses prévios ao desemprego, e o valor do subsídio social de desemprego sobe para os agregados familiares mais pequenos e os beneficiários isolados. O período de concessão daquele subsídio e do subsídio social de desemprego inicial melhora para os beneficiários mais novos de cada faixa etária e ainda para quem tem uma idade mínima de 45 anos, neste caso em função da carreira contributiva.⁴ É criado ainda o subsídio de desemprego parcial para quem pretenda em simultâneo trabalhar e receber esta prestação, sendo necessário que o contrato de trabalho corresponda a uma percentagem compreendida entre 20% e 70% do período normal de trabalho a tempo completo e a remuneração respetiva seja inferior ao valor do subsídio.

Em 2006, dá-se continuidade ao processo disruptivo anterior, avançando-se para um outro patamar de restrições. Sobressai agora a ideia de o desempregado ser alguém moralmente suspeito por se pensar que é suscetível de cometer fraudes e de ter comportamentos de risco moral pelo facto de receber uma prestação social. Com isto, o controlo público dos deveres do desempregado intensifica-se, passando as políticas ativas a ser utilizadas também neste âmbito. Reforçam-se os deveres associados ao conceito de disponibilidade para o trabalho, especificando as condições do exercício da procura ativa de emprego, reduz-se a margem de recusa de emprego conveniente e introduz-se o dever de apresentação quinzenal dos beneficiários nos serviços públicos envolvidos ou entidades equivalentes e a anulação da inscrição no centro de emprego em caso de violação de deveres. Define-se também mais um limite máximo do valor do subsídio de desemprego, que não pode ultrapassar o valor líquido da remuneração de referência utilizada no cálculo da prestação. Embora tenha existido uma melhoria no prazo de garantia, dificulta-se de forma séria o acesso ao subsídio de desemprego de quem tem uma situação precária no mercado de trabalho, pois o período de registo de remunerações utilizado em ocasiões prévias de desemprego deixa de poder ser de novo considerado. Estes trabalhadores são igualmente prejudicados com a reformulação do período de concessão, que depende agora mais da carreira contributiva e, quanto a esta, passa-se somente a ter em conta a posterior à última situação de desemprego com direito a prestações. Estabelece-se ainda como limite máximo do valor do subsídio social de desemprego subsequente o valor do subsídio anterior.

4 Com a revisão de 1989, estes dois subsídios passaram a ter igual período de concessão.

No mesmo ano, há uma alteração externa ao quadro jurídico do regime de subsídio de desemprego, com reflexos profundos no nível de proteção social garantido, em particular de quem recebe prestações de menor valor. Substitui-se a RMMG pelo IAS como indexante das prestações sociais. Isto provoca uma descida do valor mínimo do subsídio de desemprego, e subidas posteriores relativamente menores, o que penaliza a partir de então quem tenha uma remuneração de referência superior à RMMG embora um subsídio de desemprego menor do que esta. Os efeitos são mais expressivos no subsídio social de desemprego. No caso de um beneficiário isolado, em 2023 o seu montante corresponde a 63% do que seria na ausência desta modificação e corresponde apenas a 50,6% da RMMG, quando em 2006 valia 80%. A substituição do indexante restringe também o acesso a este subsídio, por dificultar a observância da condição de recursos, já que o limite máximo do rendimento *per capita* familiar diminui.

Isto configura a erosão de um direito que decorre do estatuto de trabalhador e a desvalorização do próprio subsídio de desemprego enquanto rendimento substitutivo do rendimento do trabalho. Dado que este subsídio visa estabilizar o rendimento na sequência da perda de salário, sendo este enquanto tal a base de cálculo para a determinação do seu montante, justificar-se-ia que um rendimento do trabalho definisse os seus limites. Esta mudança representa assim uma perda na ligação entre o subsídio de desemprego e o rendimento do trabalho que visa substituir e uma aproximação desta prestação a outras prestações enquadradas na proteção social de cidadania. Já com a redefinição do titular do direito ocorrida em 1999 se pode identificar o mesmo tipo de movimento (Antunes, 2021).

A deterioração como reflexo da reconfiguração das funções do Estado

Com o PEC 2010-2013, entra-se numa nova fase em que, a par da erosão do direito a uma prestação social de desemprego decorrente do reforço dos deveres do desempregado e do controlo público respetivo, existe um outro tipo de retração do direito que se faz sentir mais pelo deteriorar do montante das prestações e do período de concessão e cujo fundamento político explícito se centra na necessidade de descer a despesa pública.

Uma das medidas de “consolidação orçamental” expressa naquele programa é a revisão do regime de subsídio de desemprego que se concretiza em 2010. Entre outras alterações, desce-se o limite máximo do montante do subsídio de desemprego para 75% do valor líquido da remuneração de referência, prevalecendo mesmo em relação ao IAS, reduz-se a margem de recusa de emprego conveniente, por baixar o limiar mínimo da sua retribuição ilíquida, que pode igualar o subsídio após 12 meses, e restringe-se a condição de recursos do subsídio social de desemprego, que passa a seguir a escala de equivalência estabelecida nesse ano para as prestações sociais dos subsistemas de proteção familiar e de solidariedade.

O sentido desta mudança confirma-se no programa de assistência financeira cujas prescrições sobre esta matéria estão refletidas na revisão de 2012, que define o regime hoje vigente. O período de concessão do subsídio de desemprego reduz-se de forma considerável, descendo o período máximo de 1140 dias para 780 dias, e o limite superior do seu montante diminui para $2,5 \times$ IAS. Define-se ainda uma redução de

10% do seu valor decorridos seis meses de atribuição, justificada com o incentivo à procura ativa de emprego. Embora não previsto no programa, o período de concessão do subsídio social de desemprego acompanha o do subsídio de desemprego, enquanto o do subsídio social de desemprego subsequente sobe para quem tenha no mínimo 40 anos. O prazo de garantia desce para 360 dias e restabelece-se transitoriamente a majoração do valor do subsídio de desemprego que tinha vigorado em 2010.

Histerese no regime de proteção social no desemprego

Conforme analisado, as alterações no regime de subsídio de desemprego de 2010 e de 2012 tiveram como justificação política explícita o controlo da despesa pública nesta matéria.⁵ Todavia, mesmo com a saída de Portugal do procedimento por défice excessivo em 2017, a melhoria significativa das contas públicas de 2016 a 2019, tendo havido mesmo no último ano um excedente orçamental, e a trajetória descendente do rácio dívida pública/PIB, não se repõe o nível anterior de proteção social no desemprego. As medidas tomadas durante a crise da Covid-19 não podem ser consideradas uma inversão, dado o seu caráter meramente anticíclico. Pode assim considerar-se que há um efeito de histerese neste regime, pois o efeito de penalização persiste após a remoção das causas iniciais que serviram de argumento político para a alteração que lhe deu origem. Este efeito indicia que a par deste argumento havia a intenção política de incutir mudanças permanentes no regime com um outro propósito, o de consolidar o processo iniciado em 1999. E isto torna-se mais evidente com a política de melhoria do rendimento disponível das famílias de 2016, no âmbito da qual o subsídio de desemprego foi excluído do leque das prestações sociais objeto de melhoria e tanto mais sendo ele um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho, rendimento que se quis valorizar (Antunes, 2021).

A partir de 2016, das alterações gravosas introduzidas em 2012, apenas a redução de 10% do subsídio de desemprego é revertida, em 2018. De decisões mais antigas, só o dever de apresentação quinzenal dos beneficiários das prestações de desemprego é revogado, em 2016. Neste ano, é ainda criada uma prestação social extraordinária para o desempregado de longa duração, que se torna definitiva em 2019. Destina-se a quem esteja nesta situação de forma involuntária e inscrito no regime geral de segurança social, tenha capacidade e disponibilidade para o trabalho e inscrição no centro de emprego e cumpra a condição de recursos do subsídio social de desemprego. É atribuída durante 180 dias, depois de decorrido igual tempo após o término do período de concessão do subsídio social de desemprego inicial ou subsequente, e corresponde a 80% do montante do último subsídio recebido. Em 2021, a majoração prevista no subsídio de desemprego torna-se definitiva e o limite mínimo do seu valor aumenta em situações em que a remuneração de base é pelo menos igual à RMMG. Não se questiona, todavia, o montante mínimo, cria-se apenas uma exceção, nem o seu indexante, que continua a ser o IAS.

5 O efeito de histerese, referido no título deste ponto, caracteriza-se por persistir após a eliminação das causas iniciais que lhe deram origem.

Conclusão

Decorridos onze anos após o 25 de Abril de 1974, cria-se em Portugal um regime de proteção social no desemprego fundamentado na relação laboral. Sem ter conhecido melhorias consistentes, na década seguinte inicia-se a primeira fase de deterioração do direito através de mudanças nos deveres relativos à caracterização da eventualidade, restringindo-se o acesso ao direito, e nos deveres no exercício do direito. Estas mudanças são um reflexo da desvalorização do trabalho inerente ao modelo da economia global. A segunda fase decorre do controlo da despesa pública e traduz-se na descida dos montantes das prestações e dos períodos de concessão. Inicia-se com o PEC 2010-2013, que solidifica conjuntamente com o programa de assistência financeira a reconfiguração das funções do Estado sentida já no final da década de 1980.

O subsídio de desemprego está hoje assim sujeito a uma dupla restrição que tem posto em causa a sua natureza principal, a de constituir um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho cessante. Cada uma das restrições corresponde a uma das fases de deterioração do seu regime e a um dos efeitos sistémicos do modelo económico presente. Uma é criada na primeira fase e reside na ideia de que o subsídio de desemprego se deve assimilar a um subsídio à procura de emprego. A outra restrição é afirmada na segunda fase e resulta da vontade política de reduzir a despesa pública neste âmbito. Existe igualmente um duplo efeito de deterioração do subsídio social de desemprego. Um decorrente do anterior, dada a ligação formal entre estes dois subsídios, e o outro fruto de alterações legislativas externas ao seu quadro jurídico: em 2006, a substituição da RMMG pelo IAS e, em 2010, a introdução de uma escala de equivalência na determinação do rendimento *per capita* familiar.

O regime de subsídio de desemprego em Portugal tem sido alvo assim de uma convergência de políticas com o objetivo bem preciso de transformar a sua conceção de base e com isso deteriorar o nível de proteção social garantido neste domínio.

Referências bibliográficas

- Antunes, Margarida (2014), “Da estabilização macroeconómica às ‘reformas estruturais’: o papel do sistema de subsídio de desemprego europeu”, *Boletim de Ciências Económicas. Homenagem ao Prof. Doutor António José Avelãs Nunes*, LVII (tomo I), pp. 453-491.
- Antunes, Margarida (2021), “Proteção social no desemprego em Portugal: uma trajetória silenciosa de deterioração do direito”, em José António Pereirinha e Elvira Pereira (coords.), *Regime de Mínimos Sociais em Portugal. Evolução do Discurso Político e das Políticas*, Coimbra, Edições Almedina, pp. 217-267.
- Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal. Cinco Décadas de Movimentos nem Sempre Virtuosos*, Lisboa, CoLABOR, DOI: 10.5281/zenodo.6778350.
- Carvalho, António Nunes (1998), “A flexibilização do direito do trabalho português”, em Conselho Económico e Social, *Seminário “Flexibilidade e Relações de Trabalho”*, Lisboa, Conselho Económico e Social, pp. 43-58.

- Clasen, Jochen, e Daniel Clegg (2006), “Beyond activation: reforming European unemployment protection systems in post-industrial labour markets”, *European Societies*, 8 (4), pp. 527-553, DOI: 10.1080/14616690601002582.
- Clasen, Jochen, e Daniel Clegg (2007), “Levels and levers of conditionality: measuring change within welfare states”, em Jochen Clasen e Nico A. Siegel (orgs.), *Investigating Welfare State Change. The ‘Dependent Variable Problem’ in Comparative Analysis*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 166-197.
- Dardot, Pierre, e Christian Laval (2010), *La Nouvelle Raison du Monde. Essai sur la Société Néolibérale*, Paris, La Découverte.
- Dean, Hartley, Jean-Michel Bonvin, Pascale Vielle, e Nicolas Farvaque (2005), “Developing capabilities and rights in welfare-to-work policies”, *European Societies*, 7 (1), pp. 3-26, DOI: 10.1080/1461669042000327009.
- Hall, Peter A. (1993), “Policy paradigms, social learning, and the State: the case of economic policymaking in Britain”, *Comparative Politics*, 25 (3), pp. 275-296, disponível em: <https://www.jstor.org/stable/422246> (última consulta em outubro de 2023).
- Leite, Jorge (2013), “A reforma laboral em Portugal”, *Revista General de Derecho del Trabajo e de Seguridad Social*, 34, reproduzido pelo autor em https://www.esquerda.net/sites/default/files/reforma_laboral_em_portugal_2012_jleite.pdf (última consulta em outubro de 2023).
- Lopes, Luís, e Margarida Antunes (2019, 1-2 de fevereiro), “A ambivalência da política macroeconómica portuguesa desde 2016”, comunicação apresentada no 2.º Encontro Anual de Economia Política, Democracia, Desenvolvimento e Desigualdade, Coimbra, Portugal.
- Martins, Pedro S. (2007), “Dismissals for cause: the difference that just eight paragraphs can make”, *IZA Discussion Paper*, 3112, Bona, IZA Institute for the Study of Labor, disponível em: <http://ftp.iza.org/dp3112.pdf> (última consulta em outubro de 2023).
- McCall, John J. (1970), “Economics of information and job search”, *The Quarterly Journal of Economics*, 84 (1), pp. 113-126.
- Ministério das Finanças (1990), *Quantum: Quadro de Ajustamento Nacional para a Transição para a União Económica e Monetária*, disponível em: http://purl.sgmf.pt/COL-MF-0019/1/COL-MF-0019_master/COL-MF-0019_PDF/in.pdf (última consulta em outubro de 2023).
- Mitchell, William, e Thomas Fazi (2017), *Reclaiming the State. A Progressive Vision of Sovereignty for a Post-Neoliberal World*, Londres, Pluto Press.
- Vogel, Steven K. (2018), *Marketcraft. How Governments Make Markets Work*, Nova Iorque, Oxford University Press.

Erosão do direito à pensão de reforma **A crescente desproteção dos trabalhadores idosos**

Maria Clara Murteira

Introdução

O presente capítulo desenvolve uma reflexão sobre a erosão lenta, mas expressiva, do direito à pensão de reforma em Portugal, que resultou do processo de mudança institucional operado a partir da viragem do século. O retrocesso do direito manifesta-se principalmente na redução gradual do valor das pensões, que compromete a manutenção dos níveis de vida na reforma. A outra expressão relevante é o prolongamento continuado da idade de acesso à pensão sem penalizações, que limita a possibilidade de emancipação do emprego em idades avançadas. Entende-se que a erosão do direito à pensão de reforma é um dos elementos de um processo mais geral de degradação da condição laboral, resultante da “ofensiva neoliberal sobre o trabalho” (Caleiras e Carmo, 2022), que é indissociável da reorientação da política económica europeia no início dos anos 90.

O sistema público de pensões português desenvolveu-se tardiamente: só se tornou universal e unificado após a Revolução de Abril. No início dos anos 90, quando outros países europeus iniciaram reformas tendentes a conter a despesa, não atingira ainda a fase de maturidade. Porém, o tema das reformas das pensões já tinha entrado no debate político nacional, refletindo o influxo de ideias e de modelos de provisão difundidos por atores transnacionais. O processo de integração económica e monetária europeia tornou-se um catalisador das reformas nacionais. A discussão sobre o tema associou-se ao debate sobre a construção da União Económica e Monetária (UEM). Após a Cimeira de Lisboa, com a adoção do método aberto de coordenação (MAC) na área das pensões, passou a promover-se a convergência flexível das políticas nacionais. A partir de 2011, as instituições europeias tornaram-se mais intrusivas. O curso da política nacional de pensões ficou ainda mais restringido pelas exigências impostas pelo Memorando de Entendimento com a *Troika* e, depois disso, pelo Semestre Europeu e as recomendações específicas aos países.

Como as reformas nacionais das pensões não são independentes da dimensão europeia, no ponto “As pensões sobre pressão”, menciona-se brevemente o

enquadramento europeu das políticas nacionais, assinalando as pressões exercidas pelas políticas económicas — particularmente as políticas do mercado de trabalho — sobre os sistemas de pensões. No ponto “A degradação do direito à pensão”, descreve-se sumariamente a trajetória de reformas e analisa-se a erosão do direito que ocorreu a partir da viragem do século. Seguem-se umas breves notas conclusivas.

As pensões sob pressão

As políticas económicas da União Europeia

No início dos anos 90, mudou o paradigma orientador da condução da política económica europeia. Isso teve implicações profundas na orientação das políticas de pensões. A discussão sobre as reformas das pensões emergiu na agenda da União Europeia em três vagas, coincidentes com os momentos fundamentais em que se definiu a governação das políticas económicas: a criação do Mercado Único, a instituição da UEM e a adoção da Estratégia de Lisboa. O debate sobre o desenvolvimento dos esquemas complementares privados foi lançado em meados dos anos 90, associado à discussão sobre o mercado único e a abertura das economias nacionais à economia global (livre circulação de mercadorias, serviços, capitais e pessoas). A eliminação de barreiras à provisão transfronteiriça de pensões complementares era considerada essencial para promover a livre circulação de trabalhadores, porque facilitaria a portabilidade dos direitos. Por sua vez, o desenvolvimento da provisão complementar era visto como um elemento fundamental para impulsionar a criação de um mercado financeiro integrado (CCE, 1997).

A segunda vaga de discussão esteve associada à adoção do Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC) e à instituição da UEM, em 1999. Operou-se, então, uma redefinição das funções do Estado. Reduziram-se drasticamente os instrumentos de política macroeconómica ao dispor dos governos nacionais. A política orçamental ficou restringida pelas regras do PEC. As políticas monetária e cambial ficaram a cargo do Banco Central Europeu, independente do poder político, proibido de funcionar como prestamista de última instância dos governos. Em caso de incorrerem em défice, os governos passaram a ter de recorrer aos mercados financeiros, ficando condicionados a desenvolver políticas que garantissem “a credibilidade” dos mercados. Os governos passaram assim a ser disciplinados pelas forças de mercado (Gill, 1998). Os sistemas públicos de pensões também foram disciplinados. As metas estabelecidas para o défice e para a dívida pública tornaram central o tema da sustentabilidade das finanças públicas. Os Estados-membros passaram a ser diretamente pressionados a empreender um esforço continuado de consolidação orçamental que deveria incluir a contenção da despesa com pensões.

Uma vez que se tornou impossível promover o emprego e o crescimento através de políticas de expansão da procura agregada, segundo a visão dominante nas instituições europeias, estes objetivos poderiam ser alcançados através de políticas de oferta. A nova orientação económica veio exigir reformas do mercado de trabalho

e na proteção social. Até então, as reformas das pensões tinham sido justificadas em nome da livre circulação de trabalhadores, do desenvolvimento dos mercados financeiros e da sustentabilidade das finanças públicas. A nova orientação da política económica passou a impor uma nova exigência às políticas de pensões: que se colocassem ao serviço do “bom funcionamento” do mercado de trabalho para promover o emprego e o crescimento, tornando-se parte da Estratégia de Lisboa. Foi neste contexto que surgiu a terceira vaga de discussão sobre as pensões. Em 2001, foi adotado o MAC para a área das pensões, instrumento de governação vocacionado para promover a convergência das políticas nacionais de pensões, no sentido de as tornar congruentes com a nova política económica orientada para a oferta. A convergência seria promovida de forma não vinculativa, através da definição de objetivos comuns e de um conjunto de indicadores de avaliação e controlo dos progressos realizados pelos países, no sentido de alcançar esses objetivos. As reformas deveriam contribuir para três objetivos: assegurar a sustentabilidade financeira dos sistemas, a adequação das pensões e a adaptação dos sistemas às transformações do mercado de trabalho e da sociedade. Os relatórios que sintetizam os resultados das primeiras rondas do MAC (CE, 2003, 2006) identificaram linhas comuns de reforma em diferentes países. A coincidência no tempo e na orientação geral das reformas confirma a convergência de ideias e de normas de atuação nas políticas nacionais de pensões. Portugal foi permeável a essas influências, alinhando a sua trajetória de reformas com a tendência geral.

A reestruturação do mercado de trabalho

Na realidade, as políticas de pensões passaram a inscrever-se num projeto mais amplo de transformação da sociedade e da economia. Para entender a natureza desse projeto, que coloca os sistemas de pensões ao serviço do “bom funcionamento” do mercado de trabalho, é conveniente explicitar brevemente o modelo de análise em que se fundamenta e os seus pressupostos. Esse modelo interpreta o funcionamento do mercado de trabalho e as causas do emprego e do desemprego à luz do pensamento económico de matriz neoclássica. O trabalho é considerado uma mercadoria como qualquer outra (um fator de produção), à qual se aplicam as regras gerais de determinação dos preços. O volume de emprego e de desemprego e o preço do trabalho são determinados pelo confronto da oferta e da procura. No âmbito desta corrente de pensamento, alguns autores sublinham as imperfeições deste “mercado” (rigidez do salário à baixa, informação imperfeita, heterogeneidade dos trabalhadores), outros atendem a algumas particularidades da fixação do salário, explicadas por modelos alternativos de racionalidade dos atores (teoria do salário de eficiência, teoria dos contratos implícitos, etc.). Porém, as análises de inspiração neoclássica convergem, em geral, nos seguintes pressupostos: o nível de emprego é definido no mercado de trabalho; a procura de trabalho varia inversamente com o preço; só é possível baixar o desemprego reduzindo os custos do trabalho.

Portanto, o desemprego não é entendido como uma falha sistémica que possa ser corrigida através de políticas macroeconómicas de regulação da procura, mas como um fenómeno estrutural do mercado de trabalho (falhas do lado da oferta).

Seria o resultado da rigidez introduzida pelas instituições do mercado de trabalho, encaradas como um obstáculo à criação de emprego (a existência de salário mínimo, o “poder de monopólio” dos sindicatos na negociação coletiva, a regulamentação de proteção do emprego, os fatores que impedem a flexibilidade do salário à baixa), ou uma situação voluntária decorrente da existência de prestações sociais generosas, que incentivariam a permanência no desemprego. Consequentemente, o desemprego só poderia ser reduzido através de reformas estruturais do mercado de trabalho e dos mecanismos de proteção social dos trabalhadores. Esta visão vai conduzir ao abandono do compromisso da política macroeconómica com o pleno emprego e ao abandono da ideia de emprego como direito a um trabalho com um estatuto protetor, que inclui as proteções garantidas pelo direito do trabalho e da segurança social. Para uma fração crescente da população trabalhadora atingida pela precariedade laboral, esses direitos passam a ser negados. Para a fração que pode beneficiar de proteções laborais e sociais, esses direitos passam a sofrer uma erosão expressiva.

A perspetiva neoclássica inspirou a criação de um conjunto de políticas conduzidas em nome do emprego, que pretendem reduzir o custo do trabalho para o empregador. Nesse conjunto, incluem-se as políticas que têm como consequência a redução dos custos do trabalho (políticas de flexibilização e desregulamentação, de moderação salarial, de isenção ou redução das contribuições sociais). Incluem-se também as políticas que transferem para a sociedade uma parcela dos custos do trabalho tradicionalmente suportados pelo empregador (comparticipações públicas em bolsas de estágios profissionais, apoios financeiros à contratação de desempregados ou de beneficiários de outras prestações sociais, etc.). A perspetiva neoclássica inspirou também novas normas de atuação em política social. Diversos regimes de prestações sociais reduziram o seu alcance protetor e foram reconfigurados de modo a induzirem mudanças nos comportamentos individuais (menor generosidade e duração do pagamento das prestações, incentivos e desincentivos, mecanismos condicionais, etc.), a promoverem a participação no emprego (a ativação) e o esforço individual dos beneficiários das prestações sociais.

Uma consequência importante destas políticas, omissa nos discursos oficiais, é a sua responsabilidade pela desestabilização do financiamento da segurança social. O equilíbrio financeiro de um sistema de repartição pode ser mantido, mesmo numa sociedade envelhecida, se a receita crescer a um ritmo suficiente para compensar a elevação tendencial da despesa. A receita contributiva é função crescente de três variáveis: o emprego, os níveis salariais e a taxa de contribuição. Ora, as políticas acima referidas têm comprometido o crescimento de todas estas variáveis. A política macroeconómica abandonou o objetivo do pleno emprego e as políticas conduzidas em nome do emprego, centradas na redução dos custos de trabalho para o empregador, têm limitado a receita consignada ao financiamento das pensões e de outras prestações de segurança social: as políticas que promovem a moderação salarial reduzem a base de incidência das contribuições; as isenções de contribuição social restringem diretamente a receita. Além disso, devido à multiplicação de formas de trabalho precário e informal, um número crescente de trabalhadores não fica coberto, ou tem cobertura intermitente, por mecanismos de

proteção social e, por isso, também não contribui para o sistema. Portanto, estas políticas têm limitado os recursos que são consignados em cada momento ao financiamento das prestações sociais, o que desestabiliza o financiamento e, consequentemente, propicia a erosão dos direitos.

Em suma, o processo de integração económica e monetária criou um conjunto de restrições que pressiona os sistemas públicos de pensões de várias formas: o modelo de inserção na economia global prioriza a liberdade de circulação de bens, serviços, pessoas e capitais, colocando os sistemas de pensões ao serviço da livre circulação de trabalhadores e do desenvolvimento dos mercados financeiros; as políticas macroeconómicas desistiram do pleno emprego; a visão de eficiência no mercado de trabalho preconiza reformas das pensões “amigas do emprego”, exigindo contribuições baixas, para não desincentivar a procura de trabalho, e pensões pouco generosas, para não desincentivar a oferta de trabalho dos idosos (CE, 2006: 18), bem como medidas focadas na mudança dos comportamentos individuais para promover a participação dos idosos no emprego. Estes desenvolvimentos são enquadrados por uma ideologia favorável à redução da provisão pública de rendimento na reforma e ao alargamento da esfera dos mercados. O papel dos sistemas públicos de pensões tornou-se instrumental: estes sistemas foram colocados ao serviço das metas orçamentais, da concorrência, da presumível “eficiência no mercado de trabalho”, como se a segurança de rendimento na reforma e a realização dos direitos sociais não tivessem valor intrínseco.

A degradação do direito à pensão

Uma breve história das reformas das pensões em Portugal

Referiu-se, anteriormente, que a análise comparada das reformas conduzidas em diferentes Estados-membros revela a presença de linhas comuns. Portugal não esteve à margem deste movimento. Uma importante trajetória de reformas, inteiramente alinhada com os modelos e as ideias dominantes na Europa, teve início em 1999, culminou em 2007, com a aprovação da quarta Lei de Bases da Segurança Social, e tem tido continuidade.

No início dos anos 90, já estava presente no debate político português o tema do envelhecimento demográfico, do seu impacto no financiamento dos sistemas públicos de pensões de repartição e a possibilidade de desenvolver a provisão complementar privada. Fazia-se, então, sentir a influência de ideias e de modelos de provisão divulgados ao nível transnacional. O “modelo dos três pilares” do Banco Mundial (1994), difundido por influentes atores transnacionais (Orenstein, 2008), tornou-se a referência da “nova ortodoxia” das pensões (Müller, 2003). A sua arquitetura assenta na combinação de um patamar público redistributivo, vocacionado para atenuar a pobreza dos idosos (primeiro pilar), com esquemas complementares privados, financiados por capitalização, incluindo uma componente obrigatória (segundo pilar) e outra voluntária (terceiro pilar). A partir da segunda metade dos anos 80, a ideia da transição para um modelo de provisão misto

começou a ter eco no espaço académico português e no espaço político, onde foi lançada pelo PSD e pelo CDS-PP (Murteira, 2021). No entanto, em 1993, foi introduzida uma reforma de vulto que procedeu apenas à consolidação do sistema público de pensões, corrigindo insuficiências da legislação vigente e revogando algumas normas inconsistentes ou anacrónicas.

Não tardaria, porém, a adquirir um lugar central no debate político português a possibilidade de transitar para um modelo de provisão misto, com um patamar público e esquemas complementares privados. Quando o PS venceu as eleições e formou governo, em 1995, desencadeou-se um novo ciclo de reformas. Em 1996, foi nomeada a Comissão do *Livro Branco da Segurança Social*, encarregada de formular um diagnóstico do sistema e de propor medidas de reforma. O *Livro Branco* (CLBSS, 1998), publicado dois anos mais tarde, refletiu uma orientação próxima da do Banco Mundial. A proposta que gerou mais controvérsia, no seio da comissão (Santos *et al.*, 1998) e na sociedade em geral, foi a da criação de uma pensão universal, que seria complementada por uma segunda pensão obrigatória financiada por capitalização. Recomendava-se a aplicação de limites às remunerações sujeitas a contribuição para o sistema público (plafonamento) para canalizar as contribuições adicionais para os esquemas privados. O *Livro Branco* tornou-se uma peça fundamental na “construção social do imperativo” (Cox, 2001) de reformar as pensões: contribuiu para a difusão de ideias sobre os efeitos do envelhecimento demográfico na sustentabilidade financeira do sistema de pensões, sobre a necessidade de reformar o sistema e os modelos de reforma supostamente adequados. Estas ideias tornaram-se influentes nos círculos políticos, na academia, nos *media*, na sociedade em geral. As recomendações inscritas no documento deixaram a sua marca na legislação aprovada nos anos seguintes.

O modelo dos “três pilares” não chegou a ser instituído em Portugal. Na legislatura iniciada em 1995, não foi possível estabelecer um acordo político alargado para a reforma da Segurança Social, como pretendia o governo. Em 1999, o PS venceu de novo as eleições sem maioria absoluta. No ano seguinte, foi aprovada a segunda Lei de Bases da Segurança Social, que tinha um texto moderado para conseguir a abstenção dos partidos de esquerda. A lei admitia o plafonamento, mas condicionava muito a medida, pois fazia depender a instituição de regimes complementares obrigatórios (o “segundo pilar”) de uma avaliação prévia do risco de sustentabilidade financeira e de um parecer favorável do Conselho Nacional de Solidariedade e Segurança Social. Previa ainda a criação de um regime de prestações complementares de subscrição voluntária (o “terceiro pilar”). Em 2002, quando estava em funções um governo de coligação PSD-PP, foi aprovada a terceira Lei de Bases da Segurança Social, que previa a criação de regimes complementares obrigatórios (“segundo pilar”) e voluntários (“terceiro pilar”). Previa também a fixação de limites às remunerações sujeitas a contribuição para o sistema público, sem exigir condições prévias. Porém, a criação dos regimes complementares obrigatórios não chegou a ser regulamentada. Isso deveu-se às contradições inerentes ao projeto de criação de esquemas complementares parcialmente substitutivos do sistema público, que assenta na promessa de desagravamento da pressão sobre as finanças públicas a longo prazo, mas, de facto, induz o seu agravamento imediato. A

transição implica a transferência de uma parcela da receita contributiva do sistema público para o privado, deixando o primeiro com um déficit de financiamento para fazer face à responsabilidade de pagamento das pensões correntes (os custos de transição). A realidade é que a terceira lei de bases foi aprovada num momento em que era decisivo cumprir os critérios de Maastricht para evitar o procedimento por déficit excessivo. A redução da margem orçamental inviabilizou o processo de privatização parcial do sistema, impedindo o governo de atuar de acordo com a sua orientação ideológica.

No entanto, a redução da margem orçamental favoreceu a retração do sistema público de pensões. Com a reforma do Pacto de Estabilidade, em 2005, as metas orçamentais tornaram-se ainda mais exigentes, aumentando as pressões para a execução das reformas. Em 2006, a Comissão Europeia publicou projeções alarmantes sobre a evolução da despesa com pensões em percentagem do PIB, classificando Portugal no grupo de alto risco para a sustentabilidade das finanças públicas (Banco de Portugal, 2009). Após a reforma das pensões de 2007, alinhada com os modelos e as ideias difundidos ao nível europeu, o país transitou para o grupo de médio risco. Porém, a tão desejada redução do crescimento da despesa teve como contrapartida o retrocesso do direito.

Apesar de Portugal nunca ter introduzido uma reforma estrutural que consumasse a privatização parcial do sistema, a erosão do direito teve início na viragem do século e foi drástica, apesar de resultar de reformas paramétricas, isto é, de mudanças aparentemente menores nas condições de elegibilidade, nas regras de cálculo e de atualização das pensões. Em 1999, criou-se um regime de flexibilização da idade de acesso à pensão, que previa penalizações por antecipação da reforma e bonificações em caso de adiamento. Em 2000, o cálculo da pensão passou a ter por base, de modo gradual e progressivo, as remunerações de toda a carreira. As pensões passam a afastar-se gradualmente da média das remunerações finais e aproximar-se da média das remunerações totais, que é, em geral, muito inferior, porque os perfis de evolução salarial tendem a ser crescentes. Esta norma não teve impacto imediato, uma vez que se admitia um período transitório em que os pensionistas poderiam optar pela regra de cálculo que lhes fosse mais vantajosa. A reforma de 2007 veio acentuar o retrocesso do direito. Acelerou a transição para a regra de cálculo da pensão que considera as remunerações de toda a carreira. Instituiu o “fator de sustentabilidade”, mecanismo de ajustamento automático concebido para reduzir o valor da pensão à medida que aumenta a esperança de vida na sociedade. Agravou as regras de indexação: só as pensões iguais ou inferiores a um certo limiar mantiveram a garantia do seu valor real. A antecipação da reforma foi sujeita a maior penalização. Mais tarde, no período em que vigorou o Memorando de Entendimento com a *Troika*, entre outras medidas gravosas (muitas das quais foram revertidas), adotaram-se duas alterações paramétricas que persistem: o fator de sustentabilidade foi agravado, passando a ser aplicado apenas às reformas antecipadas; a idade da reforma aumentou para 66 anos, em 2014, e foi indexada à esperança de vida (com efeitos a partir de 2016).

Reformas paramétricas e a erosão do direito

O modelo instituído em 1993 consagrava implicitamente o objetivo da manutenção dos níveis de vida: a primeira pensão dependia das remunerações finais (dos melhores dez anos de remunerações dos últimos quinze de atividade), para assegurar um nível de vida próximo do atingido no final de carreira, e a indexação subsequente das pensões aos preços garantia a manutenção do seu valor real. Este modelo de provisão — focado na manutenção dos níveis de vida — tinha subjacente um ideal de justiça distributiva: aproximar os níveis de vida dos reformados aos dos trabalhadores. Com as novas regras, no momento da passagem à reforma, as taxas de substituição diminuem gradualmente, uma vez que as pensões se tornaram dependentes das remunerações de toda a carreira, e não apenas das remunerações finais. Assim, as primeiras pensões aproximam-se da média das remunerações passadas, afastando-se das remunerações correntes. No período da reforma, a divergência entre as pensões correntes e os salários correntes acentua-se, porque o método de indexação deixou de assegurar a manutenção do valor real de todas as pensões. Isto significa que o novo modelo de provisão abandonou o objetivo da manutenção dos níveis de vida, bem como o ideal de justiça distributiva anteriormente assumido. As novas regras passam a ser justificadas com referência a um ideal de justiça comutativa: reforça-se o laço entre contribuições e pensões ao nível individual para que cada um receba na proporção da sua contribuição prévia.

A figura 1 ilustra a degradação do valor médio da pensão de velhice em relação aos rendimentos correntes. O valor relativo da pensão média reduziu-se gradualmente (de forma abrupta, só em 2012) em relação ao SMN (salário mínimo nacional) líquido a partir de 2007: era, então, 21,8% superior ao SMN líquido, mas, em 2020, representava apenas 86,3% desse valor. Por sua vez, a pensão média tinha crescido em relação à linha de pobreza até 2011, atingindo, então, um valor 35% superior a esse limiar. Em 2012, declinou significativamente, recuperou no ano seguinte, mas depois aproximou-se gradualmente da linha de pobreza; em 2020, o seu montante estava muito próximo desse limiar.

No conjunto de países da União Europeia que enveredaram por reformas paramétricas, Portugal foi um dos que adotaram regras de cálculo e de indexação da pensão mais gravosas (CE, 2018). O cálculo da pensão baseia-se nas remunerações de toda a carreira, até um limite de 40 anos; a idade da reforma (66 anos e 7 meses em 2022) é uma das mais elevadas; a antecipação da reforma sofre uma penalização de 0,5% por mês, que se adiciona à redução da pensão causada pelo fator de sustentabilidade (14,06% em 2022); o sistema incorpora dois mecanismos de ajustamento automático que provocam a degradação gradual do direito (o fator de sustentabilidade e a indexação da idade da reforma à esperança de vida); o método de indexação deixou de garantir o valor real das pensões superiores a um patamar de rendimento (inicialmente, 1,5 IAS; a partir de 2017, 2 IAS, o que equivale a 886 euros em 2022).

As próprias instituições da União Europeia, implicitamente, reconhecem a radicalidade das reformas decretadas em Portugal. Alguns documentos oficiais revelam preocupação com a “sustentabilidade política” das reformas orientadas

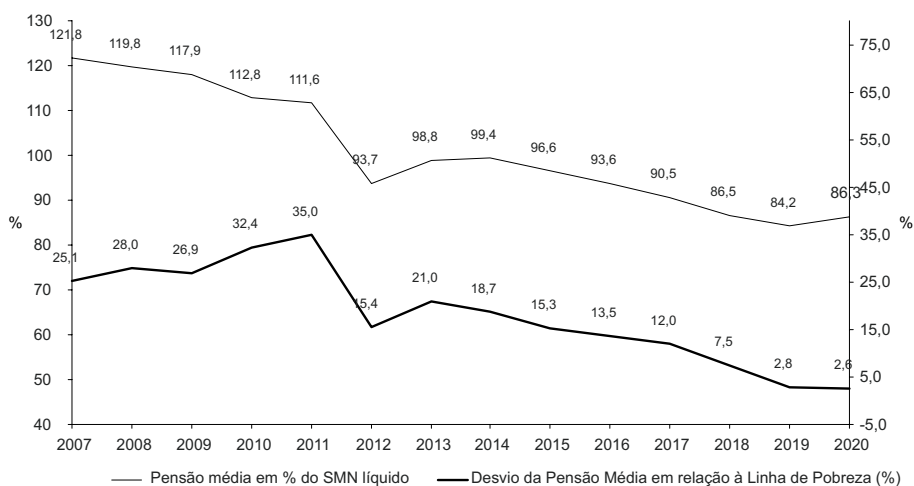


Figura 10.1 Pensão Média em percentagem do SMN líquido e Desvio da Pensão Média em relação ao Limiar de Pobreza

para reforçar a sustentabilidade financeira, mas que reduziram substancialmente a generosidade das pensões futuras. Portugal é considerado um dos países com maior “risco de reversão das reformas” (Eurogroup, 2016; Ecofin, 2018), porque se espera que venha a ter um maior crescimento do índice de dependência dos idosos e a sofrer maiores reduções no rácio das prestações (quociente entre a pensão média do sistema público e o salário médio na economia) e na taxa de substituição (quociente entre a média da primeira pensão do sistema público e a média do salário no momento da passagem à reforma). Isto não significa que as instituições europeias advoguem a inversão da trajetória seguida. Na realidade, temem que isso possa vir a acontecer. O pensamento dominante não atribui autonomia ao objetivo social dos sistemas públicos de pensões: as pensões são tomadas como variável dependente, cujo valor importa reduzir, na medida do necessário, para garantir os equilíbrios financeiros futuros do sistema. Para resolver o problema da insuficiente provisão de rendimento aos trabalhadores reformados, invariavelmente, recomenda-se a permanência em atividade dos trabalhadores idosos, o reforço da provisão complementar de rendimento na reforma e a criação de redes de proteção mínima de rendimento para evitar a pobreza dos idosos (CE, 2012).

A erosão das pensões mínimas

Também os níveis mínimos de pensão têm sofrido uma erosão significativa desde 2007. A valorização das pensões mínimas de velhice foi assumida como objetivo social primordial logo após a Revolução de Abril. Porém, entre 1978 e meados dos anos 80, os valores mínimos das pensões degradaram-se de forma expressiva em relação ao salário mínimo nacional (SMN). A expansão do direito à pensão mínima

voltou a ocorrer na segunda metade da década de 80, com o início o processo de liberalização da economia portuguesa, e teve um novo impulso em meados da década de 90, enquanto esteve em discussão a possibilidade de instituir o modelo dos “três pilares”.

A reforma de 1993 consagrou o direito a um nível mínimo de rendimento na reforma e implicou o Estado no seu financiamento. A partir de então, quando o valor da pensão estatutária (a que resulta da aplicação da regra geral de cálculo) não atingia o mínimo garantido, a esse valor passou a ser adicionada uma prestação variável (de montante necessário para assegurar o montante mínimo garantido), denominada “complemento social”, financiada através de transferências do Orçamento de Estado. Em 1996, principiou uma política de valorização das pensões mais degradadas (as inferiores ao SMN), que abrangeu os pensionistas mais idosos (idade igual ou superior a 75 anos) e com carreiras contributivas mais longas. Os aumentos foram escalonados em função da duração da carreira contributiva. No ano seguinte, a medida foi alargada aos pensionistas com idade igual ou superior a 65 anos.

Em 1998, principiou o processo de convergência gradual e progressiva da pensão mínima do regime contributivo com o SMN (deduzido da contribuição a cargo do trabalhador) (SMN líquido), passando a ser garantidos diferentes níveis mínimos de pensão consoante a duração da carreira contributiva (mínimos escalonados). A terceira Lei de Bases reforçou esta orientação, fixando um limite temporal para completar o processo. Em 2006, a convergência foi concluída: o nível mínimo da pensão passou a igualar o valor do SMN líquido para os pensionistas com carreiras iguais ou superiores a 31 anos e a corresponder a uma certa percentagem desse valor para os que tinham carreiras mais curtas. A política de convergência teve início precisamente quando se começou a projetar a transição para um modelo de provisão que conjugava a componente pública com esquemas complementares privados. Porém, quando a possibilidade de transitar para esse modelo de reforma se revelou inexequível, a política de convergência perdeu o apoio dos partidos que a tinham apoiado por razões instrumentais (Murteira, 2021). Quando o governo do PS assumiu a opção por reformas paramétricas, reverteu imediatamente a política de convergência.

A narrativa de legitimação do retrocesso do direito foi providenciada num influente texto de Miguel Gouveia e Carlos Farinha Rodrigues (Gouveia e Rodrigues, 2003). Os autores argumentaram contra o aumento generalizado das pensões mínimas, alegando que os mínimos só deveriam ser garantidos aos idosos em situação de necessidade. O argumento foi depois replicado no preâmbulo do diploma legal que instituiu o complemento solidário para idosos (CSI), em dezembro de 2005. Aí se afirmava o propósito de mudar a orientação da política de mínimos sociais para idosos. O aumento generalizado das pensões mínimas foi qualificado como “financeiramente insustentável” e “pouco eficaz no combate à pobreza dos idosos” (porque muitos dos beneficiários não eram pobres), pelo que se justificaria a sua substituição por um esquema de garantia de complementos de rendimento aos idosos em situação de necessidade para “concentrar recursos nos estratos da população com menores rendimentos”.

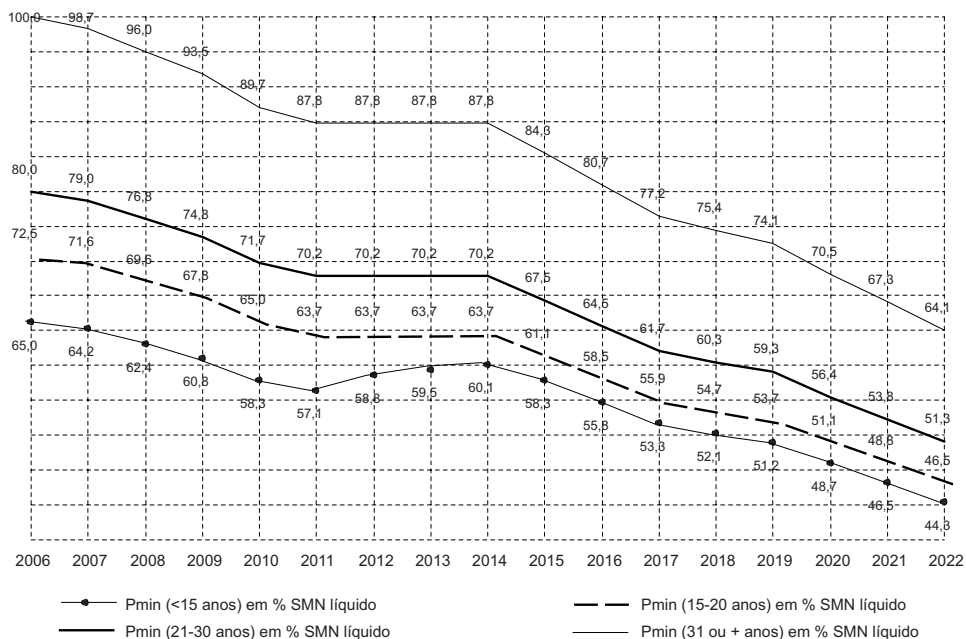


Figura 10.2 Pensão Mínima em percentagem do SMN líquido

Em outubro de 2006, o governo aprovou uma resolução que desligou os valores mínimos das pensões do regime contributivo do SMN e adotou um novo termo de referência para o cálculo e atualização destas prestações, o indexante dos apoios sociais (IAS). O processo de convergência com o SMN líquido, que demorara quase uma década a completar, foi imediatamente revertido. A partir de 2007, os valores mínimos de pensão começam a divergir gradualmente em relação ao SMN líquido. Como ilustra a figura 2, os efeitos da medida, inicialmente imperceptíveis, tornaram-se expressivos com o passar do tempo.

Com o desligamento das pensões mínimas em relação ao SMN e a sua indexação ao IAS, a definição dos níveis mínimos tornou-se dependente de decisões discricionárias dos governos.¹ Isto significa que o objetivo social perdeu autonomia. Os níveis mínimos deixaram de ser a variável independente e passaram a ser variável dependente: em vez de se exigir a mobilização de recursos orçamentais para garantir um objetivo social acordado (a indexação ao SMN), a definição dos mínimos tornou-se dependente de deliberações governamentais muito condicionadas pelas metas orçamentais estabelecidas.

1 A Lei n.º 53-B/2006, de 29 de dezembro, que instituiu o IAS, definiu uma regra para a fixação do seu valor, estabelecendo que seria atualizado anualmente tendo em conta as taxas de crescimento do IPC, sem habitação, e do PIB real. Porém, a aplicação da regra foi suspensa na maioria dos anos (o valor do IAS foi congelado entre 2009 e 2016 e em 2021).

Um dos argumentos de legitimação da medida foi o encargo orçamental associado ao aumento generalizado das pensões mínimas. De facto, garantir níveis mínimos de pensões indexados ao SMN tem um elevado peso orçamental. Mesmo os níveis mínimos universais e incondicionais não indexados ao SMN têm um elevado peso orçamental: as transferências necessárias para financiar o complemento social representam hoje cerca de 1% do PIB. Porém, a questão orçamental deve ser colocada em perspetiva: esse custo é o necessário para garantir níveis mínimos universais e incondicionais a cerca de 50% do total dos pensionistas de velhice (cerca de um milhão); ou seja, transfere-se hoje cerca de 1% PIB para dar um mínimo de dignidade a 10% da população portuguesa. E são níveis mínimos muito modestos: em 2022, um trabalhador com uma carreira contributiva de 40 anos que tenha direito a uma pensão mínima recebe um montante mensal de 402,32 euros (equivalente a 64,1% do SMN líquido).

Alguns autores e atores políticos, alegando que a garantia universal e incondicional de mínimos é dispendiosa e pouco eficaz no combate à pobreza, defendem que o direito a um mínimo de rendimento passe a ser reconhecido apenas aos idosos em situação de necessidade. De facto, as prestações universais são sempre mais dispendiosas e menos eficazes do que as seletivas, porque abrangem todos e não vão apenas colmatar os défices de rendimento dos que se encontram em situação de necessidade. Porém, a adoção do princípio da seletividade é um projeto radical. A ser concretizado, implicaria uma mudança do princípio fundador e da própria conceção do direito dos trabalhadores a um rendimento mínimo na reforma. Esse direito universal e incondicional deixaria de ser reconhecido aos trabalhadores. A relação laboral deixaria de ser o fundamento do direito: trabalhar e ter constituído uma carreira contributiva deixaria de ser condição suficiente para ter acesso ao direito. O fundamento do direito passaria a ser o princípio da necessidade: o rendimento mínimo passaria a ser garantido apenas aos trabalhadores reformados em situação de insuficiência comprovada de recursos. Portanto, a substituição da garantia universal de pensões mínimas por prestações seletivas iria empobrecer o estatuto laboral.

Além disso, só as prestações universais podem mudar a condição estrutural dos beneficiários, porque garantem *a priori* segurança de rendimento; os mecanismos seletivos são meramente reparadores, atuam *a posteriori*, depois de se manifestarem as situações de carência de recursos. De facto, apesar de as prestações seletivas terem bom desempenho imediato na redução do défice de recursos dos pobres, são completamente ineficazes no combate à pobreza, porque são um instrumento meramente corretivo das situações de insuficiência de recursos. Não é sequer rigoroso afirmar que combatem a pobreza, porque são incapazes de o fazer de forma sustentada. Para combater a pobreza de forma sustentada, é necessário enfrentar as suas causas estruturais, ou seja, os problemas sistémicos ligados ao padrão de criação e de distribuição de rendimento na sociedade. Isso implica reforçar os mecanismos de segurança de rendimento de natureza preventiva — a segurança do emprego, a valorização dos salários e das prestações sociais substitutivas dos rendimentos de trabalho.

Notas conclusivas

Em Portugal, como noutros países da União Europeia, a ação pública no domínio das pensões deixou de ser orientada por uma ideia de justiça social. A escolha política não declarada foi a degradação do nível de vida relativo dos pensionistas. A pensão média situa-se já muito perto da linha de pobreza. Os níveis mínimos de pensões têm divergido progressivamente do salário mínimo nacional, e mesmo os montantes garantidos aos trabalhadores com carreiras contributivas mais longas são inferiores ao limiar de pobreza. Se o rumo desta trajetória não for invertido, a reforma pode voltar a ser sinónimo de pobreza e de dependência económica em relação aos filhos.

As instituições europeias afirmam, reiteradamente, que as pensões devem ser sustentáveis e adequadas. A sustentabilidade exige um esforço continuado de contenção da despesa. A pensão é tomada como variável dependente, que pode ser reduzida na medida do necessário para assegurar os equilíbrios orçamentais futuros. A adequação é também um objetivo declarado. Porém, para manter níveis de vida adequados, preconizam-se soluções que envolvem uma responsabilidade social limitada. São “soluções de mercado”: permanecer no emprego em idades avançadas (ajustar a idade da reforma ao aumento da esperança de vida, apoiar a permanência em atividade, restringir a antecipação da reforma) ou recorrer aos mercados financeiros para obter complementos de rendimento (provisão complementar privada, etc.). A provisão pública, por seu turno, deveria concentrar-se em evitar a exposição dos idosos ao risco de pobreza, ideia compatível com a garantia de padrões mínimos “não inimigos do mercado” (um dos princípios formulados na conferência fundadora da sociedade Mont Pelerin, em 1947). O objetivo não é proteger os trabalhadores idosos dos efeitos das forças de mercado, mas assegurar a sua inserção nos mercados.

A reestruturação dos sistemas públicos de pensões nos termos neoliberais torna inexorável o retrocesso do direito até o reduzir à sua expressão mais ínfima. Na sociedade portuguesa, a provisão complementar privada de natureza voluntária é uma opção reservada apenas aos trabalhadores dos escalões de rendimento mais elevados (Murteira, 2022). Supostamente, a sociedade teria de se confrontar com o dilema de reduzir substancialmente as pensões ou prolongar continuamente a idade de acesso à reforma, opção que impede os trabalhadores de se emanciparem do emprego em idades avançadas. Qualquer das escolhas precariza a condição laboral. Mas estará a sociedade portuguesa condenada a aceitar o dilema entre o empobrecimento relativo dos reformados e a negação do acesso à reforma em idades avançadas? Nenhum argumento demográfico ou económico pode justificar a definição do debate nestes termos. Todavia, a discussão pública aberta sobre esta matéria é praticamente inexistente, o que é revelador da difícil relação do neoliberalismo com a democracia. Os debates públicos são possíveis, mas em termos preestabelecidos: só uma definição do problema é admissível (portanto, torna-se inquestionável), e o domínio das soluções também é limitado. Na realidade, este “fechamento cognitivo” (Blyth, 2002: 170) não permite vislumbrar o que está verdadeiramente a ser equacionado quando se define a política de pensões — o que está em causa são escolhas

políticas fundamentais sobre a repartição do rendimento na sociedade e o estatuto a atribuir ao trabalho.

Referências bibliográficas

- Banco de Portugal (2009), *Relatório do Conselho de Administração 2008. Relatório Anual — 2008*, Lisboa, Banco de Portugal.
- Banco Mundial (1994), *Averting the Old Age Crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth*, Nova Iorque, Oxford University Press.
- Blyth, Mark (2002), *Great Transformations. Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção. Cinco Décadas de Movimentos Nem Sempre Virtuozos*, Lisboa, CoLABOR.
- CCE — Comissão das Comunidades Europeias (1997), *Supplementary Pensions in the Single Market. A Green Paper*, COM (1997), 283, 10 de junho de 1997.
- CE — Comissão Europeia (2003), *Joint Report from the European Commission and the Council on Adequate and Sustainable Pensions*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- CE — Comissão Europeia (2006), *Adequate and Sustainable Pensions. Synthesis Report 2006*, Bruxelas, Comissão Europeia.
- CE — Comissão Europeia (2012), *White Paper “An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions”*, (COM (2012) 55 final), Bruxelas, Comissão Europeia.
- CE — Comissão Europeia (2018), *The 2018 Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2016-2070)*, Institutional Paper 079, Bruxelas, Comissão Europeia.
- CLBSS — Comissão do Livro Branco da Segurança Social (1998), *Livro Branco da Segurança Social*, Lisboa, Instituto Nacional de Administração.
- Cox, Robert Henry (2001), “The social construction of an imperative: why welfare reform happened in Denmark and the Netherlands, but not in Germany”, *World Politics*, 53 (3), pp. 463-498.
- Ecofin (2018), “Public finances: conclusions on age-related spending”, Conselho Europeu/Ecofin, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/05/25/public-finance-s-conclusions-on-age-related-spending/pdf> (última consulta em 1 de setembro de 2022).
- Eurogroup (2016), “Eurogroup statement on common principles for strengthening pension sustainability, statements and remarks”, comunicado no n.º 346/16, Bruxelas, Eurogroup, disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2016/06/16/eurogroup-pension-sustainability/> (última consulta em 1 de setembro de 2022).
- Gill, Stephan (1998), “European governance and new constitutionalism: EMU & alternatives to disciplinary neo-liberalism in Europe”, *New Political Economy*, 3 (1), pp. 5-26.

- Gouveia, Miguel, e Carlos Farinha Rodrigues (2003), "Para que servem as pensões mínimas?", comunicação apresentada na Conferência do Banco de Portugal, Lisboa.
- Müller, Katharina (2003), *Privatizing Old Age Security. Latin America and Eastern Europe Compared*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Murteira, Maria Clara (2021), "A trajetória de reformas da pensão mínima de velhice: construção e erosão de um direito fundamentado na relação laboral", em José António Pereirinha e Elvira Pereira (coords.), *Regime de Mínimos Sociais em Portugal. Evolução do Discurso Político e das Políticas*, Coimbra, Almedina, pp. 167-215.
- Murteira, Maria Clara (2022), "The development of supplementary pensions in Portugal: influenced by ideas, the process of European integration and national idiosyncrasies", em James Kolaczowski, Michelle Maher, Yves Stevens e Jacob Markus Werbrouck (orgs.), *The Evolution of Supplementary Pensions. 25 Years of Pension Reform*, Cheltenham, Edward Elgar, pp. 257-277.
- Orenstein, Mitchell. A. (2008), *Privatizing Pensions. The Transnational Campaign for Social Security Reform*, Princeton, Princeton University Press.
- Santos, Boaventura de Sousa, et al. (1998), *Uma Visão Solidária da Reforma da Segurança Social*, Lisboa, União das Mutualidades Portuguesas e Centro de Estudos Sociais.

As empresas sociais da economia social nas respostas às crises do emprego

Sílvia Ferreira

Introdução

A ideia de que a economia social desempenha um papel importante na promoção do emprego e da empregabilidade emerge frequentemente em momentos de crise do emprego. Foi assim que ganhou atenção, na década de 1980 na Europa (Delors, 2004), e é assim que, passadas três décadas, continua a ser relevante. No Plano de Ação para a Economia Social, lançado pela Comissão Europeia, em dezembro de 2021, os méritos da economia social incluem a sua contribuição para empregos de qualidade, a inclusão social, a igualdade de oportunidades, o desenvolvimento económico, a participação cidadã, entre outros.

O reconhecimento da economia social tem passado, também, pela consideração do seu contributo para o emprego e o trabalho. Segundo a Conta Satélite da Economia Social, em 2016, representava 6,1% do emprego remunerado da economia nacional portuguesa, sendo de 6,3% a média da Europa-28. Relativamente à taxa de voluntariado, esta foi de 6,4%, inferior à média europeia (19,3% EU-28) (INE/CASES, 2019).

Como referido por Demoustier (2000), a defesa e promoção do emprego na economia social assumiu, historicamente, formas diversas como: (1) apoio ao trabalho independente em cooperativas de empreendedores individuais; (2) articulação entre voluntariado e trabalho assalariado em organizações prestadoras de serviços; e (3) o trabalho associado em cooperativas de trabalho ou sociedades laborais.

Entretanto, emergiu uma outra forma de relação entre a economia social e o emprego, com as organizações da economia social (OES) a tornarem-se parceiras do Estado na promoção do emprego e da empregabilidade, através do seu envolvimento nas políticas ativas de emprego e em projetos de inclusão social. Com a crise iniciada em 2010, e a popularidade de novos conceitos como os de inovação social e empreendedorismo social, as OES viram-se, também, como executoras de programas de promoção do empreendedorismo.

Nos últimos anos, a criação de iniciativas económicas que permitam a sustentação de pessoas e comunidades foi-se tornando mais relevante, também como

reação aos efeitos das disfuncionalidades da economia e da política dominantes, por parte de grupos sociais auto-organizados (Baumgarten, 2017).

Em Portugal, a combinação negativa do risco de desemprego, duração longa do mesmo e baixa proteção no desemprego é reveladora da insuficiência e ineficácia dos mecanismos de proteção (Silva e Pereira, 2012; Caleiras, 2019). As desigualdades estão presentes nas características e efeitos do funcionamento do mercado de trabalho. Para alguns grupos sociais não existe uma resposta de integração e o seu afastamento prolongado do mercado de trabalho aprofunda a situação de exclusão, criando um círculo vicioso que as políticas não têm tido capacidade de romper (Silva, Hespanha e Caldas, 2017). Às desigualdades sociais acrescem as desigualdades territoriais, onde as possibilidades de acesso ao emprego de qualidade são moldadas pelas próprias vulnerabilidades territoriais. Os territórios de baixa densidade, marcados por constrangimentos específicos ao nível sociodemográfico, económico e da sustentabilidade do emprego, apresentam maiores fragilidades (Ferrão, 2000). Também nos meios urbanos persistem áreas onde se concentram várias formas de vulnerabilidade social, sejam elas nos centros históricos desertificados e envelhecidos ou em bairros periféricos segregados.

É em torno destas problemáticas que abordamos, neste capítulo, o contributo da economia social para o emprego, a empregabilidade e a inclusão social. Focamos o modo como as empresas sociais (ES), através da sua atividade, posições e discursos, concebem e desenvolvem respostas inovadoras no sentido da eliminação ou minimização das situações de risco de exclusão social do mercado de trabalho e do emprego.

Este capítulo resulta de um projeto de investigação¹ que procurou perceber, de forma mais geral, o que são ES e qual o seu contributo para a resolução de problemas sociais e societais, tendo o emprego e a empregabilidade como uma das áreas de enfoque.

Assim, nas próximas páginas, começamos por enquadrar o conceito de empresa social, a sua relação com a economia social e o seu papel na resolução de problemas sociais e societais. Apresentamos, também, a metodologia de recolha e análise dos dados a partir de onde se retiram as interpretações reportadas neste capítulo. Numa segunda parte apresentamos os resultados empíricos relativos ao modo como as ES estudadas contribuem para a resolução de problemas relacionados com o emprego, o trabalho, a exclusão e a desigualdade social. Referimo-nos, ainda, à sua atuação na esfera pública e política, passível de efetivar e amplificar as suas perspetivas alternativas sobre as causas dos problemas e as suas soluções.

1 TIMES — Trajetórias Institucionais e Modelos de Empresa Social. Projeto financiado pelo FEDER — Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional através do Compete 2020 — Programa Operacional Competitividade e Internacionalização (POCI) e por fundos portugueses através da FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, referência PTDC / SOC-SOC / 30612/2017 | POCI-01-0145-FEDER-030612.

Abordagem conceptual e metodológica

O conceito de empresa social assume diferentes significados, que são moldados por contextos nacionais (Kerlin, 2017) e tradições académicas e disciplinares. Uma das diferenças mais significativas ocorre entre a denominada perspetiva norte-americana e a perspetiva europeia. A primeira presta mais atenção às dimensões de negócios, concebendo as empresas sociais como novas formas de operar na economia de mercado (Young e Lecy, 2014). Nesta tradição, as ES são vistas como estando situadas dentro de um continuum e misturando características, entre as organizações não lucrativas e as empresas lucrativas (Dees, 1996). Na abordagem europeia (Defourny e Nyssens, 2021) acrescenta-se, às dimensões económica e social, a governança democrática (Pestoff e Hulgård, 2016). Esta abordagem é influenciada pela tradição europeia da economia social, a qual dá relevo à dimensão democrática das organizações — aspecto ausente na definição do setor não lucrativo. Assim, muitas ES na Europa partilham com a economia social as suas formas jurídicas — associações, mutualidade e cooperativas — e os valores e princípios da economia social.

A abordagem europeia distingue-se, também, pela conceção de economia, que, para a tradição norte-americana é equacionada como economia de mercado e, para a tradição europeia, é equacionada como economia substantiva, consistindo em produção de bens e serviços, existência de trabalho remunerado e risco económico.

Uma terceira diferença entre as duas abordagens é a consideração do encastramento das ES nos seus contextos institucionais, sendo as suas características historicamente moldadas por estes contextos, dando lugar a diferentes modelos de ES. Os quadros institucionais, o Estado-providência, a agência da sociedade civil e sua relação com o Estado têm sido apontados como influenciadores das ES na Europa (Defourny e Nyssens, 2021).

Os estudos comparativos internacionais concluíram que as ES nos países da Europa Ocidental possuem aspetos comuns, que refletem a semelhança dos quadros institucionais e da história destes países. Além disso, sobretudo no Sul da Europa, dá-se uma forte vinculação das ES à economia social, onde este último conceito é predominante (Petrella *et al.*, 2021).

Dentro da abordagem europeia, as ES são concebidas como organizações privadas sem fins lucrativos que fornecem bens e serviços diretamente relacionados com o seu objetivo de beneficiar a comunidade. Têm geralmente uma dinâmica coletiva que envolve vários tipos de *stakeholders* nos seus órgãos de governança, valorizam a autonomia e suportam os riscos relacionados com a sua atividade económica, combinando recursos do Estado, do mercado e da filantropia (Defourny e Nyssens, 2021), implicando a combinação de vários princípios económicos da reciprocidade, redistribuição e mercado (Laville, Young e Eynaud, 2015).

O conceito de ES, como o de empreendedorismo social (Mair e Martí, 2006), está associado a inovação institucional, surgindo na forma de novos tipos de organizações (Tracey, Phillips e Jarvis, 2011) e do efeito das atividades dessas organizações nas instituições, no sentido de fornecerem soluções inovadoras para problemas

sociais e societais. Assim, as ES podem ser vistas como empreendedores institucionais mudando os seus contextos institucionais. Tal como acontece com as OES, a centralidade da sua missão social e orientação para o bem comum ou o interesse geral, a interação com diferentes sistemas sociais, e o seu enfoque nas pessoas permitem-lhes perspetivar os problemas e as soluções de forma diferente da das organizações dos sistemas económico e político (Ferreira, 2014).

As ES têm, portanto, papéis não apenas socioeconómicos, mas também culturais e políticos, contribuindo para o reconhecimento e resolução de problemas e aspirações sociais. Têm um efeito sobre estes problemas através da sua agência na economia, na sociedade e na política. É nesta perspetiva que abordamos, neste capítulo, o modo como as ES lidam com problemas sociais e societais relacionados com o emprego e o trabalho.

Foi realizado um estudo de caso múltiplo (Yin, 2009) em organizações que trabalham este tema, inserido em um estudo mais amplo. Triangulámos diversas técnicas de produção de dados empíricos, como análise de documentos organizacionais, entrevista semiestruturada, grupo focal e entrevista estruturada. Os dados foram produzidos relativamente às dimensões organizacionais, tendo presentes os indicadores das dimensões social, económica e de governança das ES. A análise da missão, dos públicos-alvo e das atividades permitiu caracterizar a sua intervenção no domínio do emprego e do trabalho, e a análise dos indicadores de atividade política na dimensão da governança permitiu caracterizar o seu papel político. Foi produzido um relatório temático que serviu de base para um roteiro de grupo focal realizado *online* com algumas das ES previamente estudadas e em novas ES. O critério para a seleção de ES foi a variedade em termos de missão e atividades.

Os resultados apresentados advêm da análise dos casos de ES e do grupo focal e visam sistematizar as discussões em torno dos desafios sociais e societais.

Todas as organizações estudadas pertencem à economia social, possuindo a forma legal de cooperativas e associações. As organizações que integraram os estudos de caso foram as seguintes: a ADSCCL, em particular o projeto Microninho, incubadora de microempreendedorismo criada em 2001, a partir de uma dissertação de mestrado; a ProNobis, uma cooperativa de trabalhadores *freelance* no setor criativo, cultural e artístico, criada em 2014, por trabalhadores da cultura; a Deliciosas Diferenças, uma cooperativa de solidariedade social e de serviços, criada em 2017 por pessoas com doença mental e técnicos/as; a Kairós, uma cooperativa de solidariedade social criada em 1996, a partir de um movimento comunitário que envolveu centros sociais paroquiais; o Centro de Ação Social do Concelho de Ílhavo, criado em 1981, com a forma legal de associação de solidariedade social e estatuto de Instituição Particular de Solidariedade Social, a partir da iniciativa de um conjunto de cidadãos; a Cooperativa Integral Minga, dos ramos cooperativos da comercialização, habitação e construção, agrícola e serviços, criada em 2015 por um grupo de cidadãos na sequência de um fórum local de cooperativas. No grupo focal participaram: a associação Mulheres à Obra, que nasceu em 2017 de uma comunidade de entreajuda de mulheres empreendedoras ou que queriam empreender, criada nas redes sociais como “Mães à Obra”. A cooperativa de solidariedade social RUMO, fundada em

1981 por um conjunto de técnicos com experiência nas áreas da educação e reabilitação e com envolvimento no Movimento da Escola Moderna, o Centro Social de Soutelo, uma IPSS criada em 1977 para responder a necessidades sociais, culturais e desportivas, e a AUDAX, um projeto de incubação de inovação e empreendedorismo social sediado no Iscte-IUL há cerca de 15 anos. Todos estes casos são reconhecidos socialmente como boas práticas e respondem aos critérios de ES.

As problemáticas nas quais estas organizações incidem são, principalmente, o desemprego e a exclusão do mercado de trabalho de alguns grupos sociais, a precariedade laboral e de rendimentos em determinados setores profissionais e atividades, as desigualdades territoriais, o desajustamento entre o mercado de trabalho, os postos de trabalho e as características e condições dos trabalhadores.

As soluções das empresas sociais

Nesta secção evidenciamos o modo como as empresas sociais estudadas têm contribuído com respostas inovadoras para os problemas sociais, permitindo, frequentemente, construir perspectivas alternativas sobre as causas dos problemas e as suas soluções, com potencial de mudança sistémica. Ao longo do texto sublinharemos alguns exemplos ilustrativos.

Atuação holística e multidimensional

A atuação holística implica assumir que as pessoas são percebidas na complexidade do seu contexto social e familiar, das suas condições e características físicas e psíquicas. Em todas as ES estudadas, o emprego não é a única dimensão da vida dos seus públicos e a resposta nunca consiste apenas na colocação no emprego ou no empreendedorismo.

O enfoque multidimensional das organizações é identificado, por um lado, na forma como desenvolvem um conjunto de serviços diversificados para os seus públicos, os quais tendem a acompanhar as suas necessidades e até o seu ciclo de vida e, por outro lado, no desenho das metodologias de inclusão, as quais trabalham com aspetos multifacetados dos públicos-alvo.

A questão do trabalho é vista como indissociável das outras dimensões da vida que o sustentam e são por ele sustentadas. Pode acontecer ser o processo de inclusão laboral que faz evidenciar outras necessidades, o que leva ao desenvolvimento de serviços complementares que apoiem o trabalhador, ou, vice-versa, a inclusão laboral ser um elemento de um conjunto mais vasto de respostas às necessidades das pessoas.

A abordagem da incubadora Microninho concebe o indivíduo integrado no agregado familiar e na comunidade, e as necessidades do processo de empreendedorismo além do plano de negócios, considerando que a estabilidade do agregado familiar e o sucesso dos microempreendedores são interdependentes. Ajuda a criar soluções que permitem conciliar o trabalho com as responsabilidades familiares, ao mesmo tempo que também age na dimensão pessoal ao procurar resgatar a autoestima dos seus públicos.

No caso concreto da cooperativa Deliciosas Diferenças, a resposta sociolaboral para a inserção das pessoas com doença mental passou pela criação de uma unidade produtiva alimentar e de serviços de *catering*. Uma vez que muitos dos cooperantes não possuíam apoio de retaguarda que lhes permitisse a estruturação de uma vida independente — habitação, alimentação, apoio na medicação e consultas médicas —, foi criada uma residência comunitária, para assegurar a sua autonomia na vida diária.

Inclusão social através da inclusão económica

Muitas respostas, enquadradas em políticas públicas, incluem formação profissional, emprego protegido, emprego apoiado, trabalho associado e programas ocupacionais. Sublinhamos duas abordagens principais: a integração em mercado aberto, atualmente privilegiada pelas políticas, e as empresas de integração pelo trabalho.

Algumas ES usam a metodologia de “emprego apoiado”, que consiste na integração das pessoas com necessidades especiais em empresas, com apoio de uma equipa técnica e estabelecendo uma rede de suporte envolvendo família e amigos. Inclui pré-capacitação e capacitação para a empregabilidade, promoção da empregabilidade e inserção profissional. O trabalho em conjunto com as entidades patronais é realizado pelas ES que trabalham a integração laboral em mercado aberto. Este trabalho implica identificar as entidades empregadoras adequadas e promover, junto delas, uma comunicação clara sobre as capacidades e as competências das pessoas que vão receber. A RUMO anima uma rede de empregabilidade que inclui empresas e entidades parceiras. Também o Centro Social de Soutelo trabalha junto das entidades patronais desenvolvendo atividades que procuram eliminar o estigma relativamente a públicos mais vulneráveis.

A promoção das empresas de integração pelo trabalho foi consolidada numa política denominada Mercado Social de Emprego, na década de 1990, que abrangeu as respostas orientadas para as pessoas com deficiência, como os centros de emprego protegido e os enclaves, bem como as empresas de inserção orientadas para uma maior variedade de públicos. Entretanto, este programa terminou em Portugal Continental, mas restaram algumas empresas sociais que encontraram formas de sobreviver ao fim daquela política. Na Região Autónoma dos Açores ocorreu um processo de consolidação de iniciativas da economia solidária, que encontraram no Mercado Social de Emprego um suporte institucional a este tipo de ES.

O Centro de Reabilitação Profissional do CASCI concentra as respostas sociais de formação profissional e emprego protegido para a população jovem e adulta com deficiência e incapacidade. Possui unidades produtivas nas seguintes áreas: agricultura, carpintaria, serviços gerais de costura, lavandaria, limpeza de condomínios, doçaria e olaria. Nestas unidades de produção, trabalham 42 pessoas contratadas pelo CASCI em regime permanente, auferindo o salário mínimo. A Cozinha Kairós, uma das primeiras empresas de inserção, criada nos Açores, desenvolve atividades de confeção e distribuição de refeições, pastelaria, biscotaria e doçaria. Possui duas unidades de produção e três restaurantes pronto a comer. Parte dos trabalhadores estão integrados nos quadros de pessoal da organização e

outra parte está em ocupação pelo trabalho, apoiada pela Segurança Social. Também o Centro Social de Soutelo possui duas empresas de inserção de serviços de apoio domiciliário e lavandaria. Ao contrário dos casos anteriores, a Deliciosas Diferenças tem uma forma jurídica autónoma, como cooperativa. Aqui, além da inclusão pelo trabalho, a participação na tomada de decisão por parte de todos os cooperantes é parte do processo de capacitação. Esta versa sobre a organização do trabalho. Antes de aceitarem compromissos na produção e *catering*, reúnem todos os trabalhadores para decidir se podem aceitar as encomendas.

Nestas empresas, o trabalho e a produção são adaptados às características dos trabalhadores. Estas adaptações dão-se, por exemplo, através da manutenção dos trabalhadores nos postos de trabalho independentemente da sua produtividade, da rotação dos trabalhadores em diferentes postos de trabalho à medida da evolução das suas capacidades e da adaptação dos ritmos da produção aos das pessoas. A prioridade não é dada à lucratividade dos produtos e serviços vendidos, mas à inclusão social e produtiva.

Empreendedorismo coletivo e microempreendedorismo

O microempreendedorismo e o empreendedorismo cooperativo podem ser uma ferramenta que permite aos trabalhadores um maior controlo sobre o modo como o trabalho é desenvolvido. As ES podem ser desenhadas de modo a responder a características e necessidades de determinadas profissões, estatutos profissionais, áreas de atividade ou simplesmente conceções de trabalho. As consequências negativas da individualização do risco que ocorrem no trabalho por conta própria são, assim, atenuadas.

A atividade da Mulheres à Obra passa pela animação de uma rede social — onde todos os dias mulheres empreendedoras trocam oportunidades, informações, formação, etc. — e pela criação e dinamização de grupos de trabalho em diferentes áreas de atividade. Esta rede é apoiada por um núcleo de patrocinadoras, também elas mulheres empreendedoras.

O modelo cooperativo apresenta-se como uma solução para pequenos produtores e *freelancers* em situação de vulnerabilidade que, através da partilha de serviços, minimizam os custos e os riscos. Este é o caso dos trabalhadores da cultura na ProNobis. Ao mesmo tempo, este modelo também cria a possibilidade de colocar em prática um novo modelo de trabalho. A multisetorialidade da Minga possibilita aos cooperantes o desenvolvimento de várias atividades produtivas, enriquecendo as suas vidas e competências, em vez de encerrar o trabalhador numa especialização, como ocorre na economia de mercado.

Focada no microempreendedorismo inclusivo, a incubadora Microninho promove a criação de projetos de vida alternativos para as famílias em situação de desemprego e/ou vulnerabilidade. Assume uma abordagem do indivíduo na perspetiva de identificar e potencializar competências, talentos e aspirações, mas também envolve as famílias e as principais instituições que têm impacto na vida de cada beneficiário (escola, Segurança Social, IIEFP, banca, etc.), para criar um ambiente protetor que propicie a inclusão socioprofissional. Organiza vários processos

de apoio mútuo como, por exemplo, a participação em feiras, e promove os pequenos negócios incubados na sua comunicação.

Intervir na sustentabilidade e desenvolvimento dos territórios

As OES e as ES têm sido atores significativos na luta contra a tendência de declínio de muitos territórios, nomeadamente através de iniciativas de desenvolvimento local e comunitário sustentáveis. São, muitas vezes, um dos mais importantes empregadores desses territórios. As iniciativas de promoção do emprego, da empregabilidade e do empreendedorismo que desenvolvem tendem, por isso, a perspetivar a sua atuação em articulação com o desenvolvimento desses mesmos territórios.

As estratégias de atuação incluem: a promoção e o apoio a micronegócios e a pequenos produtores locais; o enfoque nas capacidades e nos produtos locais e nos circuitos curtos de produção e consumo, podendo ser articulado com uma perspetiva de sustentabilidade ambiental e de autonomia local; o trabalho em parceria com atores locais dos setores público, privado lucrativo e da economia social.

Os contributos para o desenvolvimento local e para a sustentabilidade não só estão na origem, criada a partir de um diagnóstico participativo, como estão patentes nas atividades desenvolvidas pela Minga, que procura criar instrumentos que ajudem os pequenos produtores locais na formalização da sua atividade económica. Ao mesmo tempo, a Minga procura apoiar estes produtores no desenvolvimento de uma produção e consumo que minimizem impactos ecológicos negativos criando, por exemplo, um Sistema Participativo de Certificação de Produção Agroecológica (CPPA). Com a sua moeda social e a relação próxima com outras iniciativas locais, a Minga reforça os circuitos curtos de produção e consumo que promove.

Implementado num território de baixa densidade, o Microninho apresenta uma perspetiva ancorada no desenvolvimento local sustentável. Esta implica o estabelecimento de redes e parcerias em que se procura fomentar sinergias entre o Microninho, os beneficiários e as instituições locais. Os micronegócios são incubados numa perspetiva de resposta a necessidades locais, a partir de um diagnóstico de necessidades do território.

Combater a precariedade

As empresas sociais participantes neste estudo combatem a precariedade de duas formas. As que possuem empresas de inserção pelo trabalho fazem-no integrando os trabalhadores nos seus quadros de pessoal em regime de contrato permanente. Outras fazem-no através da auto-organização e da ajuda mútua. A solução cooperativa afigura-se como uma solução à vulnerabilidade da precariedade.

A partir do momento em que os profissionais se tornam cooperadores da Pro Nobis é estabelecida uma relação equiparada à do trabalho por conta de outrem para efeitos de Segurança Social. Isto significa que os cooperadores têm as mesmas obrigações e benefícios que têm os trabalhadores por conta de outrem. Além disso, facilita estabilidade e previsibilidade de rendimentos e, como tal, a capacidade de planear a longo prazo. Também presta um conjunto de serviços

que simplificam a vida e protegem os cooperantes, como faturação e cobrança, intermediação da relação entre artistas e clientes, contabilidade, apoio jurídico e seguro de acidentes de trabalho.

A adesão à Minga significa que o cooperador pode faturar os seus produtos e/ou serviços, aceder à contabilidade organizada, criar fichas de clientes e fornecedores, contratar pessoas, colocar produtos à venda ou à consignação na loja da Minga, participar em feiras e mercados, ter uma página no *site* e um *e-mail* profissional, estabelecer parcerias institucionais, candidatar-se a financiamentos, etc. A principal vantagem é que os elevados custos de ter uma empresa são partilhados por todos os cooperantes, ficando muito mais barato a cada um.

As empresas sociais e a política

Seja através do efeito demonstrativo ou de ações de militância as ES têm um efeito na sociedade e na esfera política, que permite que as soluções propostas adquiram um potencial de mudança.

Em primeiro lugar, as empresas sociais desenvolvem novas soluções que podem servir de inspiração. O papel e a relevância das experiências, ações e soluções no domínio do emprego e da empregabilidade são mais visíveis junto do poder local e de outras OES, inspirando projetos ou modelos organizacionais. Em dois dos casos o apoio da iniciativa Portugal — Inovação Social tem permitido dar visibilidade às soluções propostas e, até, em um dos casos, disseminar o modelo para outras localidades.

O lóbi e a defesa de causas são também estratégias de influência da política institucional. De um modo geral, distinguem-se estas duas estratégias no sentido em que, no primeiro caso, as organizações defendem os interesses organizacionais relacionados com a sua atuação e, no segundo, as organizações falam em nome de um grupo social que apoiam ou que está na sua base social ou em nome da sociedade, concebendo as suas estratégias e princípios de atuação e/ou as suas formas organizacionais como respostas passíveis mudar as políticas. Ressalve-se, porém, que as ES estudadas percebem alguma dificuldade de acesso e influência no sistema político.

Uma terceira forma de influência é através da codecisão, que ocorre no âmbito de redes de definição e participação em políticas, numa perspetiva de governança. As ES estudadas estão integradas em órgãos de governança local partilhada, como é o caso da Rede Social, ou em grupos de trabalho temáticos intersectoriais.

Uma quarta forma de influenciar a política é indiretamente, através da sensibilização e influência da opinião pública, no sentido de mudanças nas representações e atitudes, nomeadamente na ultrapassagem do estigma social que incide sobre os seus públicos.

A própria inclusão laboral e económica é percebida como, por um lado, uma forma de superar uma visão assistencialista e mudar a autoperceção e a perceção da sociedade sobre as pessoas desempregadas, com deficiência ou com doença mental e, por outro, mostrar a capacidade destas pessoas de serem produtivas, titulares de direitos e, em muitos casos, de terem uma vida autónoma.

Conclusão

Percebe-se, nas ES estudadas, um modelo alternativo de sociedade que molda o modo como percebem as questões sociais e societais e a forma como procuram responder a estas.

As intervenções das ES no combate à exclusão social e na promoção da integração económica são desenhadas na ótica de uma sociedade mais justa e inclusiva, com o respeito pela diferença e pela sustentabilidade ambiental e territorial. Assim, a integração económica e laboral não se limita a uma mera integração no mercado de trabalho. Os projetos são desenhados procurando responder às necessidades concretas dos seus públicos-alvo e do seu contexto. Assentes na inovação e flexibilidade, possuem uma ação sistémica face aos problemas, tendo em conta a sua multidimensionalidade e a necessidade de personalização das respostas.

Muito do trabalho de influência e sensibilização política é exercido em defesa dos seus membros ou beneficiários, mas também, da sociedade. São um ator político, influenciando as políticas públicas e a sociedade de formas diversas.

Uma característica transversal à variedade de soluções para a inclusão através do trabalho, do emprego ou do empreendedorismo é a ideia de que é o mercado de trabalho, o posto de trabalho ou a empresa que se devem adaptar às características das pessoas. O trabalho assume uma conotação diferente da existente na economia mercantil, como forma de relação com os outros e com a natureza, via de acesso à cidadania e de enriquecimento pessoal. Assim, o trabalho não é só o lugar onde se produz, mas também um lugar onde se desenvolvem capacidades e competências e a relação com os outros, a natureza e a sociedade.

Referências bibliográficas

- Baumgarten, Britta (2017), "Back to solidarity-based living? The economic crisis and the development of alternative projects in Portugal", *Partecipazione e Conflitto*, 10 (1), pp. 169-192.
- Caleiras, Jorge (2019), "Entre o retrocesso e a mitigação: caminhos e descaminhos das políticas de emprego em Portugal na última década", *Observatório das Desigualdades e-Working Paper*, 1, pp. 1-33.
- Dees, J. Gregory (1996), *Social Enterprise Spectrum. Philanthropy to Commerce*, Boston, Harvard Business Publishing.
- Defourny, Jacques, e Marthe Nyssens (2021), *Social Enterprise in Western Europe. Theory, Models and Practice*, Londres, Routledge.
- Delors, Jacques (2004), "The European Union and the Third Sector", in Adalbert Evers e Jean-Louis Laville (orgs.), *The Third Sector in Europe*, Cheltenham, Northampton, MA, Edward Elgar Publishing.
- Demoustier, Daniëlle (2000), "Analysis of employment", em CIRIEC (org.), *The Enterprises and Organisations of the Third System. A Strategic Challenge for Employment*, Liège, CIRIEC, pp. 36-53.

- Ferrão, João (2000), "Relações entre o mundo rural e o mundo urbano: evolução histórica, situação atual e pistas para o futuro", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33, pp. 45-54.
- Ferreira, Sílvia (2013), "Terceiro Sector e Estado-Providência em Portugal", em Filipe Carreira Silva (org.), *Os Portugueses e o Estado-Providência*, Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, pp. 161-196.
- Ferreira, Sílvia (2014), "Sociological observations of the Third Sector through systems theory: an analytical proposal", *Voluntas*, 25 (6), pp. 1671-1693.
- INE/CASES (2019), "Conta Satélite da Economia Social 2016 e Inquérito ao Trabalho Voluntário 2018", *Estudos de Economia Social*, 10.
- Kerlin, Janelle (2017), *Shaping Social Enterprise. Understanding Institutional Context and Influence*, Bingley, Emerald Group Publishing.
- Laville, Jean-Louis, Dennis R. Young, e Philippe Eynaud (2015), *Civil Society, the Third Sector and Social Enterprise, Governance and Democracy*, Londres, Routledge.
- Mair, Johanna, e Ignasi Marti (2006), "Social entrepreneurship research: a source of explanation, prediction, and delight", *Journal of World Business*, 41 (1), pp. 36-44.
- Petrella, Francesca, Nadine Richez-Battesti, Marta Solórzano-García, e Sílvia Ferreira (2021), "Social enterprises in France, Portugal and Spain", em Jacques Defourny e Marthe Nyssens (orgs.), *Social Enterprise in Western Europe*, Londres, Routledge, pp. 271-287.
- Silva, Manuel Carvalho da, Pedro Hespanha, e José Castro Caldas (orgs.) (2017), *Trabalho e Políticas de Emprego. Um Retrocesso Evitável*, Lisboa, Observatório sobre Crises e Alternativas.
- Silva, Pedrão Adão e, e Mariana Trigo Pereira (2012), "As políticas de proteção no desemprego em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, pp. 133-150.
- Tracey, Paul, Nelson Phillips, e Owen Jarvis (2011), "Bridging institutional entrepreneurship and the creation of new organizational forms: a multilevel model", *Organization Science*, 22 (1), pp. 60-80.
- Yin, Robert (2009), *Case Study Research. Design and Methods*, Londres, Sage.
- Young, Dennis, e Jesse Lecy (2014), "Defining the universe of social enterprise: competing metaphors", *Voluntas*, 25 (5), pp. 1307-1332.

PARTE III | REFLEXÕES A PARTIR DA PRÁTICA

Preâmbulo

Esta última parte, como já se adiantou, toma a forma de notas reflexivas, diferenciando-se das anteriores por trazer abordagens de atores que desenvolvem a sua vida profissional em diversos meios institucionais e organizativos (empresarial, sindical, autárquico e da economia social). É a partir destes posicionamentos, mais afastados da academia, que emergem olhares com perspectivas distintas, mas complementares. As quatro reflexões que lhes correspondem, ao oferecerem *insights* valiosos, resultam em mais conhecimento. Além disso, podem ajudar a promover o diálogo e a cooperação entre os diferentes atores envolvidos, criando assim uma abordagem mais inclusiva para a formulação e implementação de políticas.

As crises operam relacionalmente. No caso da pandemia, os impactos no mercado de trabalho cruzam-se não apenas com consequências no emprego e nos rendimentos do trabalho, mas também com efeitos no teletrabalho, na contratação coletiva e relações de trabalho, bem como na fragilização da segurança social contributiva (intrinsecamente ligada aos salários), visto que não foi assegurado que o custo total das medidas relacionadas com a Covid-19 fosse suportado pelo Orçamento de Estado para 2021.

Outro olhar reflexivo aponta para a forma como estes temas têm sido influenciados por fatores como a globalização, a tecnologia, a economia e a política. É certo que a pandemia veio expor vulnerabilidades do sistema, colocando em evidência a necessidade de repensar e agir sobre as políticas públicas e as estratégias empresariais. Perante este reconhecimento, é dada especial atenção à importância da solidariedade e da cooperação entre as diferentes entidades, públicas e privadas, na construção de soluções para os problemas.

As instituições de solidariedade social são organizações que têm procurado mitigar os problemas e dar resposta às necessidades das pessoas mais vulneráveis, incluindo no que diz respeito ao emprego e às questões sociais que o envolvem. O caso concreto aqui trazido ilustra a ação meritória, no terreno, destas organizações, através da operacionalização de programas e projetos. É notória a sua difícil missão, especialmente em momentos de crise, e há desafios e limitações a

ultrapassar, nomeadamente no que toca a financiamentos e à articulação com os poderes públicos centrais e locais.

Esta parte termina, e com ela o livro, precisamente com uma reflexão sobre o modo como o poder local assumiu um papel fundamental na resposta às necessidades das populações no contexto da pandemia. Reconhecendo a vulnerabilidade social como problemática local, não é por menor clarificação das competências das autarquias que estas têm deixado de atuar. Contudo, defendem-se novos modelos de trabalho e até outras políticas em que os atores do Estado tenham um papel mais equilibrado.

Juntas, estas reflexões contribuem para um olhar multifacetado sobre os problemas e possíveis soluções. A valorização destas experiências, traduzidas sob a forma de reflexões, é relevante para a análise e compreensão das principais tendências e desafios enfrentados e para recalibrações necessárias nas políticas públicas e nas estratégias empresariais.

Capítulo 12

Emprego e epidemia

Fernando Marques

O contexto

A crise pandémica teve (tem) fortíssimos impactos na economia, no emprego-desemprego, nas relações de trabalho e na segurança social contributiva, num contexto de mudanças significativas ocorridas antes da crise e aceleradas e interligadas em meados da década (a expansão do turismo e aumento dos preços da habitação).¹

A crise interrompeu um ciclo de algum crescimento económico atendendo ao anterior contexto de estagnação. O PIB, a preços de mercado, teve uma redução de 8,4% em 2020 (o que representou uma perda de riqueza de 17,2 mil milhões de euros (MM euros), um valor que excedeu o valor do PRR (incluindo os empréstimos previstos). Notemos que no período de 2016 a 2019, a economia cresceu a uma média anual de quase 3% ao ano (em comparação, o crescimento foi de 0,1% no período de 2002 a 2015!).

Em segundo lugar, o modelo de crescimento pós-*Troika* assentou numa reconfiguração económica com a expansão dos setores de imobiliário e turismo. Não se rompeu com o modelo de baixos salários (basta para isso ver o perfil dominante do emprego nestas atividades), mas houve elementos novos. Compreendem-se os efeitos do contexto epidémico, amplificados em Portugal, dada a parte do turismo no emprego e as condições de trabalho vigentes (baixos salários, precariedade e informalidade).

Em terceiro lugar, estava em curso um processo de reconfiguração dos rendimentos e do custo de vida, com o disparo dos preços da habitação: subida forte dos preços da habitação, das mais elevadas na UE. Estes preços, que não integram o cabaz de preços do INE na base do qual é calculado índice de preços no consumidor

1 Este texto parte da intervenção em iniciativa do CoLABOR (“Políticas de emprego e de proteção no pós-pandemia: visões cruzadas”), 17.11.2021, sendo depois atualizado e reelaborado de forma a explicitar melhor as ideias defendidas. Teve a colaboração preciosa da Catarina Morais do Gabinete de Estudos da CGTP-IN, a quem vivamente agradeço, sem deixar de assumir o que nele possa continuar errado.

(IPC), subiram 9,1% em média anual no período 2016-2019, registando-se, em 2020, algum abrandamento. Mas em 2022 e 2023, o preço das casas voltou a aumentar. Por sua vez, o valor das rendas de habitação nos novos alojamentos representa um peso crescente nos salários, reduzindo de modo drástico o salário disponível para as outras despesas dos agregados familiares. Os arrendatários são hoje um grupo social altamente vulnerável à degradação das condições de vida, num contexto em que a casa é vista como um investimento).

Em quarto lugar, apesar de progressos alcançados no período pós-2016 (o fim da austeridade foi o mais significativo), o governo do PS não rompeu com elementos laborais da *Troika*. O Código do Trabalho de 2003 manteve-se inalterado em matérias essenciais, como o direito de contratação coletiva, os despedimentos e as indemnizações de despedimento. Deste modo, a cobertura da contratação coletiva manteve-se baixa e voltou a cair na sequência da crise.

Por fim, muitas das medidas de combate à crise e de salvaguarda do emprego (com destaque para o *lay-off* simplificado) passaram pela segurança social contributiva, fragilizando-a, sobretudo em 2021, ao não ser assegurado que todo o custo das medidas relacionadas com a Covid-19 fosse suportado pelo Orçamento do Estado (OE), conforme previsto na Lei do OE para 2021.

Todos estes elementos explicam o contexto da crise da epidemia na economia, no emprego, nas relações de trabalho e na segurança social contributiva, historicamente ligada aos salários.

Os impactos no mercado de trabalho

Emprego e rendimentos do trabalho

A crise pandémica, que irrompeu no país em 2 de março de 2020, teve um forte efeito no mercado de trabalho. Vista retrospectivamente, embora não tenha terminado, a crise teve, nos resultados principais, a manutenção do emprego que não se afundou ao ritmo da queda da atividade económica, devido a esquemas de suspensões de contratos de trabalho ou de reduções do período normal de trabalho (vulgo, *lay-off*). Em 2020, o PIB caiu 8,4%, mas o emprego total teve uma quebra menos acentuada (2%), o que conduziu a uma redução da produtividade aparente do trabalho.

A salvaguarda de grande parte do emprego foi assegurada através, sobretudo, do chamado *lay-off* simplificado (Decreto-Lei nº 10-G/2020, de 26 de março). A suspensão de contratos de trabalho ou a redução temporária dos períodos normais de trabalho por motivos de crise empresarial estava prevista no Código do Trabalho de 2003 (artigos 335.º a 249.º). A situação era agora inédita, na medida em que se visava a adaptação (simplificação) provocada pelos efeitos da epidemia na atividade das empresas.

Houve, contudo, um forte aumento no recurso à medida. De facto, a 22 de abril, o total de trabalhadores abrangido pelo novo esquema tinha saltado para mais de um milhão e cem mil.

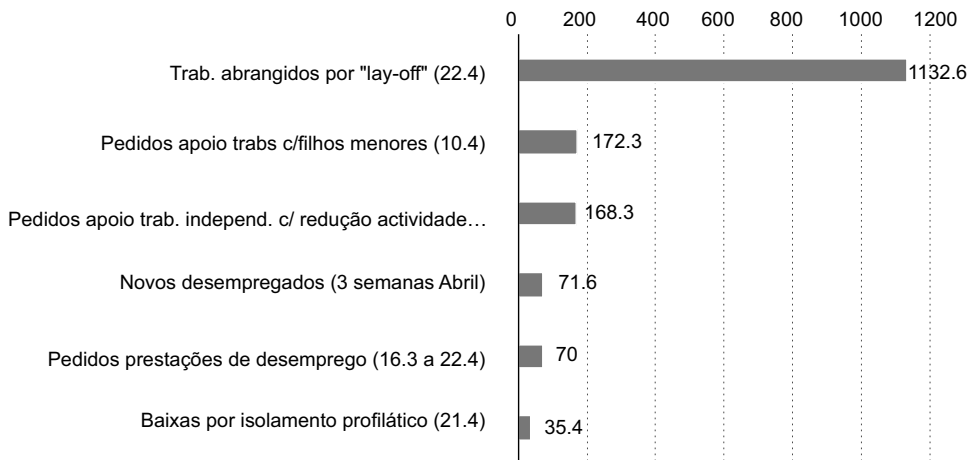


Figura 12.1 Impacto da crise no mercado de trabalho: situação em 22 de abril de 2020 (milhares)

Fonte: GEP/MTSSS

Esta mudança foi a mais dramática. Mas não a única, e a salvaguarda do emprego não abrangeu todos os postos de trabalho. Muitos trabalhadores perderam os seus empregos, sobretudo os que constituíam os elos mais fracos nas relações laborais (como, entre outros, os contratados a termo e os trabalhadores das empresas de trabalho temporário); outros passaram a trabalhar em casa, em teletrabalho obrigatório, por terem a cargo filhos menores de 12 anos ou deficientes ou doentes crónicos; outros, como os independentes, muitas vezes assalariados de facto, viram a sua atividade parar ou reduzir-se substancialmente; outros, por terem vínculos precários, ficaram sem emprego e sem rendimento por não poderem aceder a prestações de desemprego, enquanto outros ainda mantiveram o emprego mas ficaram com salários em atraso; por fim muitos trabalhadores, ficaram confinados, em isolamento profilático (figura 1).

Os impactos abrangeram também categorias de inativos, os quais tiveram, nesse ano, um aumento significativo. O INE explicou este aumento com a desadequação das estatísticas de emprego à nova realidade. De facto, um desempregado confinado não faz diligências de procura de emprego o que o remete para a categoria de inativo.

Em suma, algumas categorias de trabalhadores foram mais afetadas, como os precários, jovens na maioria, mas não todos; o *lay-off* não os protegeu; alguns setores, como a hotelaria e turismo, despediram estes trabalhadores (acalmada a crise, alguma empresas invocam que lhes falta mão de obra, a qual procurou emprego noutras atividades).

Outras categorias, ainda, foram também afetadas, como os trabalhadores da cultura, os independentes, os chamados informais (muitas das vezes, assalariados de facto) e jovens. Em 2022, nem todos os efeitos da crise estão ultrapassados.

Não devemos, ainda assim, limitar os efeitos da crise a categorias específicas de trabalhadores porque a crise, de um modo geral, afetou todos os trabalhadores. Nesta perspetiva, salientam-se, neste texto, alguns doutros impactos em domínios como o teletrabalho, a contratação coletiva e a segurança social contributiva.

Devemos, antes disso, referir as enormes perdas salariais envolvidas. Esta perda atinge desde logo os trabalhadores despedidos: mesmo que acedam a prestações de desemprego, o que nem sempre acontece, estas não substituem a totalidade do rendimento perdido.

O regime de *lay-off* não proibiu todas as formas de despedimento, deixando de fora os trabalhadores precários e mais frágeis. A crise da epidemia demonstrou a sua vulnerabilidade. Os trabalhadores contratados a prazo, os abrangidos por períodos experimentais alargados ou por contratos de trabalho de curta duração, ou os contratados através das empresas de trabalho temporário foram os primeiros a ser despedidos. Durante o ano de 2020 verificou-se uma contração de 136 mil trabalhadores com contratos não permanentes, em períodos experimentais ou através de empresas de trabalho temporário (INE, Inquérito ao Emprego). Apesar de apoios específicos previstos, os trabalhadores independentes e os designados trabalhadores informais sofreram elevadas perdas de rendimentos.

A perda abrange também as três primeiras categorias da figura 1 (trabalhadores em *lay-off*, a trabalhar em casa tendo filhos menores e trabalho independente com redução total ou significativa de atividade), onde a redução salarial é de 1/3 nas duas primeiras. As três categorias referidas representam um total de 1473,2 mil trabalhadores, pelo que, em 22 de abril nos encaminhamos para um milhão e meio de trabalhadores empregados com perda de rendimento.

Também aqui nos podemos interrogar se não podiam ser outras as soluções — soluções que mantivessem o rendimento. Não seria acaso mais justo do que se ficar indignado com o aumento dos trabalhadores da Administração Pública em nome destas reduções salariais verificadas no setor privado?

Os jovens foram sobretudo afetados pelo facto de terem uma maior precariedade de emprego. Admite-se que os trabalhadores migrantes tenham sido mais penalizados pela mesma razão, apesar de num setor relevante de emprego (masculino, no caso, a construção) a crise não se ter sentido.

Mas não se pode simplificar em excesso a apreciação, opondo os trabalhadores permanentes a todos os outros, como se os primeiros fossem privilegiados.

É preciso ter em conta que:

- A maioria destes trabalhadores continuou a exercer a atividade profissional nos seus locais de trabalho, com os riscos de maior exposição à pandemia, porque o seu trabalho não pode ser exercido remotamente.
- Uma parte significativa dos trabalhadores foi forçada a exercer trabalho remoto ou domiciliário, com todos custos associados ao teletrabalho (económicos, psicossociais, etc.).
- Não ficaram protegidos do desemprego, sobretudo nalguns setores, como o de transportes aéreos.

- A crise está ainda em curso e não é seguro que não venha a ser “aproveitada” para avançar com reestruturações em vários setores, sendo para já visíveis sinais (e, mais do que sinais, despedimentos em concreto) nalguns setores, como na banca, transportes aéreos e nas telecomunicações. O caso da Altice é paradigmático na medida em que os despedimentos em curso não têm qualquer relação com a crise sanitária.
- Cresceu em 2020 o número de trabalhadores abrangidos por processos de despedimentos coletivos. Por fim, não devemos esquecer que muitos dos trabalhadores considerados temporários, ou independentes, são de facto assalariados com trabalho de natureza permanente.

O teletrabalho

O teletrabalho constitui a mudança mais importante no domínio da organização do trabalho. Tem hoje maior atualidade num contexto em que a irrupção da pandemia forçou trabalhadores a desenvolverem trabalho a partir de casa, geralmente com a utilização de tecnologias de informação e comunicação (TIC); conduziu igualmente ao encerramento de estabelecimentos de ensino e ao recurso ao ensino à distância. Em suma, esta realidade (o teletrabalho, tal como o ensino à distância) não era desconhecida. Mas é a sua massificação.

O debate sobre o teletrabalho ganhou relevância e densificou a controvérsia sobre esta forma de trabalho. A massificação é, com frequência, apresentada não apenas como um legado irreversível da crise, ainda que porventura esbatido no futuro pós-pandémico, mas acima de tudo como um salto numa tendência impulsionada pelas TIC. Mas há quem aponte a importância vital das aprendizagens, formais e informais, no contexto de trabalho, a natureza insubstituível do contacto humano em qualquer profissão e o papel da discussão na criatividade; tal como a máquina não reduz necessariamente o tempo de trabalho, a poupança nas deslocações para o emprego não significa que não se acabe por trabalhar mais. Além disso, o alongamento da jornada de trabalho não conduz necessariamente a trabalho mais produtivo (a grande obsessão capitalista); depende antes da organização social. Antes da crise, defendia-se que podemos fazer mais quando trabalhamos menos.²

Instituições como a OIT e a Eurofound têm desenvolvido aspetos metodológicos e conceptuais, com vista a uma melhor compreensão da realidade do teletrabalho e a obter a comparação dos dados a nível europeu e internacional.³

O impacto tem sido substancial, mas não deve ser exagerado porque alguns trabalhadores já recorriam, antes da irrupção da Covid-19, a esta modalidade de trabalho, que estava já prevista e regulada no Código do Trabalho. E tem sido objeto de negociação coletiva. O mesmo também acontecia a nível da UE, sendo de

2 Alex Soojung-Kim Pang (2017), *Rest — Why You Get More Done When You Work Less* (edição portuguesa: *Descansar*, Círculo de Leitores, 2017).

3 Eurofound (2020), *Telework and ICT-Based Mobile Work. Flexible Working in a Digital Age*; Eurofound e ILO (2017), *Working Anytime, Anywhere. The Effects on the World of Work*.

referir um acordo-quadro subscrito em outubro de 2001 pela CES e por organizações sindicais e patronais europeias. Mas o teletrabalho estava pouco disseminado antes da epidemia: as estimativas sobre o número de teletrabalhadores referem 15%, passando depois, no contexto epidémico para 25% a 40%.⁴

O Acordo-Quadro sobre o Teletrabalho pelos chamados parceiros sociais europeus (CES, UNICE, CEEP e UEAPME) é implementado pelas partes signatárias (acordo autónomo). Sublinham-se aspetos como: o caráter voluntário do teletrabalho; a igualdade de tratamento em relação aos trabalhadores comparáveis da empresa, com remissões específicas relativas à carga de trabalho, ao acesso à formação e aos direitos coletivos; a reversibilidade, podendo o trabalhador passar ao anterior trabalho na empresa; a não mudança do estatuto de trabalho pela passagem ao teletrabalho; o respeito da privacidade do teletrabalhador; a proteção de dados; o cumprimento das normas de saúde e segurança no trabalho, incluindo o direito dos representantes dos trabalhadores de acederem ao local de prestação do teletrabalho.

Em Portugal, o trabalho sempre ou quase sempre em casa abrangeu 1094,4 mil trabalhadores no segundo trimestre de 2020, dos quais 998,5 mil o faziam por motivo de Covid-19. Se admitirmos que a diferença equivalia aos que já antes trabalhavam em casa, tínhamos uma realidade de trabalho em casa anterior à eclosão da epidemia de cerca de 100 mil trabalhadores (99,4 mil). O número disparou nos meses seguintes com o desenvolvimento da epidemia.

O INE passou a medir esta realidade do trabalho a partir do segundo trimestre de 2020. O conceito estatístico usado é o de trabalho realizado sempre ou quase sempre a partir de casa com ou sem a utilização de tecnologias de informação (como computadores, telemóveis inteligentes e recurso a videoconferências). Resulta daqui que pode haver trabalho efetuado em casa sem que se usem estas tecnologias, ou seja, em modalidades próximas do mais antigo e tradicional trabalho domiciliário.

A evolução verificada (em milhares) é mostrada na figura 12.2.

A caracterização laboral desta realidade está descrita no quadro 1. O quadro indica que o trabalho a partir de casa e o teletrabalho é em mais de 70% efetuado através de trabalho assalariado, com maior incidência na área metropolitana de Lisboa e na atividade de serviços. Atividades como as de informação e comunicação, consultadoria, científicas ou técnicas têm uma maior proporção de trabalho a partir de casa enquanto na educação se têm registado flutuações determinadas pelo encerramento ou não das escolas. As profissões inserem-se em mais de metade ao grupo das atividades intelectuais e científicas.

A incidência é maior no setor de serviços porque estão compreendidas atividades onde a deslocalização do trabalho para o domicílio do trabalhador é mais fácil. Estão sobretudo envolvidos trabalhadores com qualificações mais altas, como se deduz da elevada proporção de trabalhadores com habilitações superiores e/ou

4 European Commission (2020), "Telework in the EU before and after the COVID-19: were we are, were we head to".

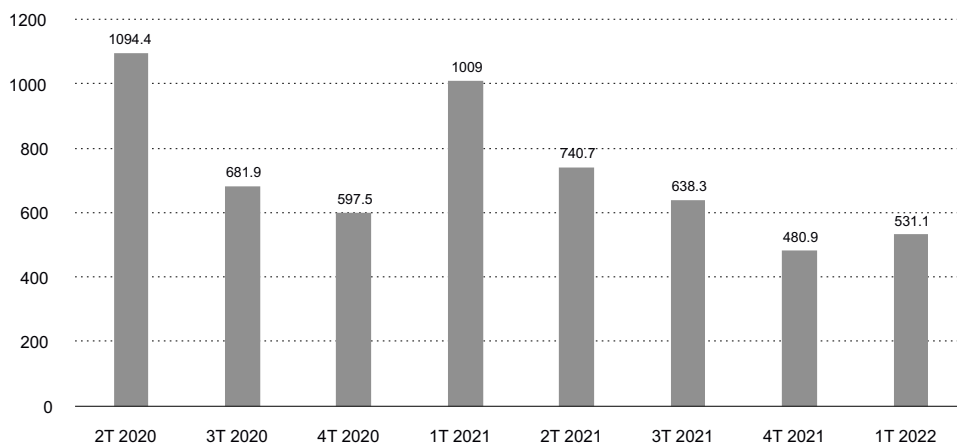


Figura 12.2 Trabalho sempre ou quase sempre em casa (milhares)

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego, Módulo “Trabalho a partir de casa”

Quadro 12.1 Trabalho a partir de casa: peso (%)

	2T 2020	3T 2020	4T 2020	1T 2021	2T 2021	3T 2021	4T 2021	1T 2022
Total (mil)	1094,4	681,9	597,5	1009	740,7	638,3	480,9	531,1
% do emprego	23,1	14,3	12,3	21,6	15,4	13,1	9,9	10,8
Teletrabalho (mil)	1038	644,4	563,5	967,7	717	617,6	455,5	510,2
% do emprego	21,9	13,4	11,6	20,7	14,9	12,7	9,3	10,4
Trabalho a partir de casa %								
Emprego por conta de outrem	84,1	82,6	81,3	90,2	84,6	81,1	76	77,3
AM Lisboa	41,9	49,9	50,6	48,4	50,6	52,2	52,7	52,7
Serviços	85,8	85,7	85,1	89,9	86,5	86,9	86,5	85,4
Atividades intelectuais e científicas	56,7	62,5	58,2	56,8	54,3	55,3	53,3	57
Ensino superior	69,9	70,2	67,1	71,4	71,3	74,1	70,1	72,1
Contratos não permanentes	15,0	15,9	18,6	16,6	16,8	18	18,9	18,5

Fonte: INE, Inquérito ao emprego, módulo “Trabalho a partir de casa”.

pertencentes ao grupo de profissões de especialistas das atividades intelectuais e científicas, vindo depois os técnicos e profissionais de nível intermédio. Visto por um outro ângulo, os trabalhadores de qualificações mais baixas foram os mais expostos ao risco da epidemia. Mas não se pode generalizar em excesso porque vários setores de serviços não puderam, pela natureza do serviço prestado, recorrer ao trabalho a partir de casa (saúde, transportes, comércio, serviços pessoais, entre outros).

A contratação coletiva

A cobertura da contratação coletiva reduziu-se em 2020 e 2021. O Código do Trabalho de 2003 introduziu a caducidade das convenções coletivas e desfigurou o princípio do tratamento mais favorável ao trabalhador. As alterações sucessivas ao Código do Trabalho nunca resolveram este problema que favorece o patronato, o qual beneficiou da caducidade de convenções muito representativas sobretudo no setor industrial, quando o exercício do direito de contratação coletiva é atribuído, pela Constituição, aos sindicatos.

O PS, que em 2003 combateu as alterações ao Código do Trabalho, veio depois, quando era ministro Vieira da Silva, confirmá-las e aprofundá-las com as alterações ao Código de 2009, que tornaram ainda mais fácil a caducidade das convenções. É certo que algumas matérias deixaram de poder caducar, mas o direito de contratação coletiva nunca voltou a ser restabelecido e este regime tornou-se com os “remendos sucessivos” cada vez mais complexo em vez de ser reinstituído na sua plenitude.

Podemos reter duas medidas de cobertura conforme possa abranger todos os trabalhadores que potencialmente podem ser cobertos por convenções coletivas, ou se refira aos trabalhadores cujas convenções são atualizadas em cada ano.

No primeiro caso, a cobertura teve um declínio substancial, passando de 85,4% em 2010 para 76,6% em 2021, ou seja, menos 8,8 pontos percentuais. Deve recordar-se ser esta a medida usada na UE no âmbito da directiva sobre os salários mínimos adequados.

No segundo caso, a queda foi ainda maior. Em 2014 atingiu-se o ponto mais baixo da série, com 10% de trabalhadores abrangidos. A percentagem subiu depois no período de 2016 a 2019, mas sem atingir um terço dos trabalhadores em 2019. Voltou a cair em 2020, com apenas 13,7%, seguindo-se 2021 com uma pequena recuperação (18,4%).

Este ano, os dados da DGERT, indicam apenas 276,7 mil trabalhadores de janeiro a maio, em comparação com um universo de 4147,5 mil. Mesmo que se retirem os trabalhadores da Administração Pública, teremos um valor muito baixo no primeiro semestre. Ou seja, tudo aponta para a manutenção da tendência de pequena cobertura no sector privado.

A solução contida no Agenda de Trabalho Digno é a de recorrer a arbitragens necessárias para resolver o problema da caducidade. Mas trata-se do recurso a árbitros para responder a questões que podem e devem ser resolvidas pelas partes envolvidas na contratação coletiva. A arbitragem necessária, a realizar-se antes da caducidade, beneficiará a parte requerente com uma nova suspensão do período de sobrevivência. Mesmo que se resolvam e previnam a produção de “vazios de cobertura de instrumentos de regulação coletiva do trabalho (IRCT)”, lembremos que serão decididos por decisão arbitral.

O problema da caducidade e cobertura dos IRCT não está diretamente relacionado com os vazios que possam existir, mas antes com o conteúdo das convenções que preenchem esses vazios. Apenas convenções mais favoráveis aos trabalhadores, com conteúdos que melhorem progressivamente as condições de trabalho são suscetíveis de cumprir o papel de promoção do progresso social atribuído à

Quadro 12.2 Cobertura: trabalhadores abrangidos em % do total

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Convenções em vigor	85,4	84,6	81,9	81,0	80,5	80,1	79,2	78,3	78,9	77,6	76,6	
Convenções revistas em cada ano	54,1	48,4	13,7	10,1	10,0	19,3	28,4	29,7	31,3	27,1	13,7	18,4

Fonte: DGERT e CGTP-IN, para 2021. A comparação da cobertura é feita com os Quadros de Pessoal.

negociação coletiva. É um problema de qualidade e não de quantidade. Se for para piorar o que está na lei, mais vale não existir.⁵

A segurança social contributiva

A segurança social contributiva sofreu dois impactos principais: o primeiro, causado pela diminuição de contribuições; o segundo, pelas medidas relacionadas com a Covid-19.

As *contribuições*, que no período 2010 a 2015 cresceram numa média anual pouco superior a 1%, aumentaram depois numa média anual próxima de 7%, no período de 2016 a 2019, ou seja, até à eclosão da epidemia. Em 2020, tiveram uma diminuição de 0,7% (a que correspondem 18,2 MM euros). Sem a Covid-19 e admitindo o crescimento anterior seriam de esperar 19,6 MM euros. A diminuição, assim calculada, superou 1,4 MM euros.

O segundo efeito foi determinado pelas *medidas motivadas pela Covid-19*, cuja execução passou (tem passado) pela Segurança Social, sendo a mais conhecida o *lay-off* simplificado. Atentas as finalidades da Segurança Social, não teria de ser assim, porque há sempre os riscos resultantes do financiamento de medidas de políticas de emprego ou de apoio ao rendimento através de contribuições, o que não é adequado. No entanto, a legislação avulsa sobre as medidas e a Lei do Orçamento de Estado (OE) de 2021 asseguraram o financiamento pelo Estado, mantendo a neutralidade orçamental. Foi assim em 2020, registando-se mesmo um pequeno excedente a favor da Segurança Social (11,4 M euros).

O impacto foi substancial ultrapassando os 620 M euros (em rigor 623,9, segundo os cálculos da Unidade Técnica de Apoio Orçamental da Assembleia da República⁶). A Lei não foi cumprida e a Segurança Social foi prejudicada. O governo, que tanto tem invocado a sustentabilidade, pô-la em causa num valor significativo. O Sistema Previdencial não deixou de ter um saldo positivo em 2021 (2,2 MM euros), mas que foi amputado num valor considerável.

5 CGTP-IN, Proposta de Lei nº 15/XV/1ª (Governo), Proceder à alteração da legislação laboral no âmbito da agenda do trabalho digno (separata nº 14, *Diário da Assembleia da República*, de 22 de junho de 2022. Apreciação da CGTP-IN, págs. 4-8.

6 UTAO, "Apreciação final da Segunda Proposta de Orçamento de Estado para 2022", pág. 89, 12.5.2022.

A história pode repetir-se este ano em que foram orçamentados 200 M euros de despesa, quando o esforço financeiro, de janeiro a maio, vai em 5,7 M euros na perda de TSU e uma despesa que ascende a 511,2 M euros, nos primeiros quatro meses do ano. As transferências foram de 356,2 M euros, ou seja, voltou a não haver financiamento integral das medidas motivadas pela Covid-19 por transferências do OE.

O discurso oficial conjuga otimismo — em que se valoriza o forte crescimento das contribuições — com alarmismo — o surgimento de saldos negativos no Sistema Previdencial no início da década de 30, que podem atingir até -1% do PIB durante a década de 2040, embora com diminuições menos pronunciadas nas décadas seguintes, ou seja, até 2060 já que as projeções são feitas para o período 2020 a 2060. Vale a pena considerar a base de partida destas projeções olhando para os cenários demográfico e macroeconómico.

Cenários:

Demográfico	Redução da população em 13,6%, passando de 10,3 milhões em 2020 para 8,9 milhões em 2060
Macroeconómico	Crescimento do PIB de apenas 1,2% a médio e longo prazo

Fonte: OE 22, *Elementos informativos e complementares*, Relatório sobre a Sustentabilidade Financeira da Segurança Social, páginas 5 a 25; cenários nas páginas 20 a 22.

Em conclusão: as projeções são baseadas em cenários demográficos e macroeconómicos catastrofistas, que rompem com a visão que até agora era prevalecente, assente numa visão otimista baseada no crescimento económico, do emprego e dos salários.

Este contexto rompe também com a ideia de financiamento do Sistema Previdencial com base em contribuições (que voltaram a subir 13,2% de janeiro a abril de 2022) e não em impostos (suposta base de diversificação). A ser assim, estaremos perante um quadro muito preocupante, uma vez que o discurso da extrema-direita (Chega e Iniciativa Liberal) demoniza os pobres com base na ideia falsa de uma Segurança Social financiada por impostos.

Trabalho e proteção social **Passado e futuro no rescaldo da pandemia**

Rui Pedroto

Os agentes económicos, a par do Estado e do setor da economia social, têm um papel decisivo na criação de emprego e são um elemento estruturante do mercado de trabalho nas modernas economias capitalistas. O emprego e as relações de trabalho conheceram profundas transformações ao longo das últimas décadas. No rescaldo da II Guerra Mundial, o enorme esforço de reconstrução dos países europeus afetados pelo conflito, suportados no plano Marshall e nos programas nacionais de recuperação económica e social, permitiu reconfigurar todo o panorama do velho continente.

Os “gloriosos 30”, como ficaria conhecido o período compreendido entre 1945 e 1975, permitiram aos países europeus encetarem uma forte recuperação económica apoiada na elevação dos índices de produtividade, acentuada progressividade dos rendimentos do trabalho, forte incremento do consumo público e privado, vulgarizando o acesso por parte da classe média a bens e serviços outrora inacessíveis, no que foi acompanhado pela acentuada melhoria do sistema de proteção social, lançando as bases do moderno Estado social.

O processo de acelerada industrialização e terciarização das economias, colocando os países numa situação de quase pleno emprego, foi ainda secundado pela expansão demográfica (*baby boom*) e pelo crescimento do fenómeno da urbanização, o que por si só contribuiria decisivamente para uma mudança significativa na composição setorial do emprego, com evidente predominância dos setores secundário e terciário em detrimento do setor primário em progressivo declínio no plano da geração de emprego.

O cenário macroeconómico alterar-se-ia, porém, no decurso da década de 70. As medidas encetadas por Nixon nos EUA em 1971, destinadas a conter a inflação, comportaram igualmente o cancelamento unilateral da convertibilidade internacional do dólar norte-americano em ouro, abolindo assim um dos vetores estruturantes do sistema de Bretton Woods, criado em 1944 para “assegurar a estabilidade da taxa de câmbio, evitar desvalorizações competitivas e promover o crescimento económico”.

Os choques petrolíferos de 1973 e 1979 ditariam o fim de décadas de contínuo crescimento e o incremento das tensões inflacionistas, conduzindo a um cenário de

estagflação. Cresceu o desemprego, chegando a atingir em 1983 10% da população ativa nalguns países.

As políticas neoliberais encetadas nos anos 80 nos EUA por Ronald Reagan, que conheceria em Margaret Thatcher o seu émulo europeu, assentaram em processos de liberalização, através de um conjunto muito alargado de privatizações em setores-chave da atividade económica, austeridade orçamental e desregulamentação dos mercados, tendo ainda profundo impacto nas relações de trabalho, também elas objeto da investida ultraliberal.

A estabilidade, segurança e qualidade do trabalho, numa ótica tributária da aliança e da harmonização das relações capital-trabalho característica das democracias liberais europeias, cobrindo um amplo espectro político-ideológico de largo consenso, cedeu o seu lugar a uma progressiva deterioração das relações de trabalho, marcada pela crescente precarização, perda de direitos e regalias, quebra acentuada da estabilidade laboral, ao que não foi alheio o recuo da influência dos sindicatos e, de uma forma geral, das organizações representativas dos trabalhadores.

Hodiernamente e sem embargo da manutenção e até acentuação destas tendências, emergiram os novos fenómenos do teletrabalho, de novas formas de prestação de serviços plurilocalizadas, de profundas mudanças no mundo das profissões, sob o pano de fundo da imparável influência das novas tecnologias.

Automação de processos, robótica, inteligência artificial, processamento de dados em larga escala, para citar alguns exemplos, são produto da evolução científica e tecnológica, do predomínio da tecnocracia e da razão instrumental, privilegiando os meios em detrimento dos fins, tão características dos tempos que vivemos.

Posto isso cumprirá indagar dos problemas e desafios colocados por estas novas formas de enquadrar e encarar o trabalho humano, designadamente e no que toca ao tecido empresarial. Quais as questões colocadas em matéria de precariedade laboral, desemprego e proteção social? Que problemas se colocam ao tecido empresarial e ao mercado de trabalho em Portugal? Quais os setores mais atingidos e que fatores estão na base desses problemas? Que impactos tiveram as crises, em especial a crise pandémica, e que contributo deram para agravar situações de vulnerabilidade social? E, finalmente, trata-se de problemas meramente conjunturais ou estruturais?

O tecido empresarial, a exemplo aliás do que acontece nos demais países europeus, é composto maioritariamente por PMEs, tendo estas por isso um peso muito significativo na atividade económica e na geração de emprego. Um dos problemas fundamentais prende-se claramente com a falta de preparação e qualificação dos empresários e, de uma forma geral, com a fraca qualidade da gestão, a que acresce a escassa dimensão e a ausência de massa crítica da maior parte das empresas, a excessiva focalização no mercado interno e uma menor vocação exportadora.

A debilidade da estrutura de capital — alavancagem financeira excessivamente suportada por dívida *versus equity* —, a insuficiente aposta na formação e qualificação da força de trabalho e, quanto a esta, um défice de qualificação com implicações nos níveis de produtividade e, em última análise, com fortes reflexos na competitividade das empresas, são ainda fatores da maior relevância, deixando assim as empresas muito expostas à concorrência externa.

Por outro lado, o mercado de trabalho é em geral caracterizado por uma política de baixos salários, com leques salariais excessivamente elevados e acentuando as desigualdades intraprofissionais, aproximação progressiva e indesejável do salário mínimo ao salário médio, não pela via do aumento do salário mínimo, justa e inevitável, mas pela incapacidade de promover uma subida continuada da remuneração do fator trabalho.

Mister se torna ainda sublinhar a insuficiência e/ou rigidez e reduzida flexibilidade das políticas públicas e de iniciativas de caráter empresarial que promovam a reconversão profissional e a transição para renovados perfis de especialização do setor produtivo e para uma gestão mais eficiente e eficaz, tendo em vista a adaptação às novas macrotendências ao nível da transição digital, automação, robótica, inteligência artificial e, de uma forma geral, a dificuldade na adoção de tecnologias e processos que influenciem a elevação dos níveis de produtividade dos agentes económicos.

É do conhecimento geral que o turismo, e toda a fileira que lhe está associada, o comércio retalhista não alimentar, a restauração e as atividades culturais, desportivas, de animação e lazer, foram as mais severamente atingidas pela crise pandémica. O forte abrandamento da atividade económica nestes setores ficou a dever-se, em grande parte, às medidas de contenção da pandemia ditadas por razões de saúde pública, que impediram ou restringiram fortemente o acesso aos bens e serviços oferecidos por esses setores.

Tratando-se, de uma forma geral, de setores trabalho-intensivos, a retração da atividade gerou o aumento do desemprego, cujo crescimento foi ainda assim atenuado pelas medidas adotadas pelo governo, de proteção ao emprego e às empresas.

Este foi um dos impactos da crise, cujos efeitos se distribuíram assimetricamente na sociedade em geral, poupando em especial os trabalhadores da administração pública, pela tutela protetora de que beneficiam, e os trabalhadores da indústria, serviços, e setor primário. Transversalmente, ainda, os trabalhadores por conta de outrem com rendimentos mais elevados foram igualmente mais poupados aos efeitos deletérios da crise.

As franjas populacionais mais atingidas pelo desemprego, precariedade laboral, e com rendimentos do trabalho mais baixos, viram agravada a sua situação socioeconómica, o mesmo se aplicando às pessoas e famílias em situação de maior vulnerabilidade social, acentuando os fenómenos de pobreza e exclusão social.

A conjuntura atual veio naturalmente vincar estas linhas de fratura, mas que já se encontravam estruturalmente presentes na sociedade portuguesa, muito marcada ainda por inaceitáveis níveis de pobreza e por uma acentuada desigualdade patrimonial e na distribuição de rendimentos, que a crise pandémica apenas acentuou.

Importará porventura ajuizar, em seguida, qual o contexto dos problemas com que se debatem as empresas, se a pandemia contribuiu para o seu agravamento e se as medidas adotadas pelo governo para preservação dos postos de trabalho se revelaram adequadas e suficientes.

Cumprirá ainda indagar sobre o tempo e o ritmo de recuperação das empresas após a pandemia, quais as que se encontram melhor posicionadas para operarem essa recuperação, e em que medida tudo isto afetou o modo como trabalhamos, as

relações de trabalho e os problemas colocados pela sua fiscalização e regulação.

Começando por nos colocarmos nas vestes dos agentes económicos, do ponto de vista das suas necessidades e anseios perante um ambiente de crise, as medidas tendem sempre a ser insuficientes. Importa, no entanto, ter em conta, mau grado o abrandamento das exigências em matéria de redução da dívida pública e dos défices orçamentais por parte da UE, que Portugal já se encontrava antes da crise numa situação de particular fragilidade, não dispondo de partida de uma almofada orçamental robusta que lhe permitisse ir mais longe no apoio às pessoas e empresas.

No rescaldo da pandemia afigura-se decisivo perceber até que ponto haverá necessidade de dar continuidade às iniciativas de apoio implementadas — moratórias de crédito, por exemplo —, existindo o risco, se tal não suceder, que seja posta em causa a solvabilidade das empresas, com o que isso acarreta em matéria de deterioração dos níveis de emprego e geração de riqueza.

Face às debilidades estruturais da economia portuguesa, Portugal tenderá a levar mais tempo a recuperar da crise económica do que os seus congéneres europeus, admitindo-se que possamos regressar aos níveis pré-pandémicos depois da maior parte dos países da UE.

Com o levantamento das medidas de contingência e a avidez generalizada por regressar aos padrões de vida e hábitos de consumo pré-pandémicos, de que o apelo à mobilidade é acabado exemplo, é provável que o turismo seja o primeiro setor a recuperar de forma sensível, relegando para segundo plano a retoma dos demais setores, face à escassa dimensão do mercado numa pequena economia aberta como a portuguesa, muito dependente da procura externa e da sua capacidade expansiva, o que tem impacto sobretudo nos setores com maior potencial exportador.

Quanto ao futuro do trabalho é inegável que a forma de prestar e receber trabalho está a mudar. Com a crescente penetração das TIC, essa macrotendência já era patente antes da crise. Esta veio contudo acelerar essa dinâmica de alteração das relações de trabalho, de que o teletrabalho é porventura o exemplo mais evidente. Sendo ainda prematuro extrair conclusões definitivas, parece ser já razoavelmente seguro afirmar-se que a prestação de trabalho remoto tenderá a crescer de forma irreversível. A crise veio demonstrar que é possível e, em muitos casos, desejável. Pois se é verdade que a natureza de algumas profissões apenas admite formas de trabalho presencial, não o é menos que outras profissões e setores da atividade económica convivem bem com essa realidade, como é claramente o caso do setor dos serviços.

Importa ainda sublinhar que existem inegáveis vantagens na prestação de trabalho remoto. Uma melhor conciliação entre o labor profissional e a vida familiar, menos deslocções com a inerente poupança que isso acarreta, maior produtividade potencial, para além de externalidades positivas como sejam a redução dos movimentos pendulares (casa/trabalho, trabalho/casa), descongestionamento viário, a redução da pegada carbónica e a contribuição indireta para o desagravamento do défice comercial, por via da redução das importações de combustíveis fósseis.

A desfavor desta opção militam fatores como a quebra das relações de sociabilidade, não negligenciável quando os teletrabalhadores são expostos a longos períodos de privação de contacto com os seus companheiros de trabalho, aumentando a

sensação de isolamento, e a dificuldade acrescida em promover o trabalho em equipa, indispensável à melhoria do desempenho da organização e do próprio trabalhador.

Embora o teletrabalho já se encontre regulado no ordenamento legal em vigor, impõe-se a sua reformulação de modo a tornar claras as relações entre o teletrabalhador e a entidade empregadora. Questões como o direito ao desligamento, detenção e custeio dos meios e instrumentos de trabalho, compensação pelo trabalho suplementar e regime de faltas, são, entre outras matérias, aspetos a rever.

Parece hoje evidente a progressiva expansão do trabalho remoto, embora, quanto a este, pareça que caminharemos para um certo hibridismo, em função das específicas idiossincrasias de cada setor, empresa, e até departamento organizacional, particularmente nas grandes empresas. Quanto ao mais, a transição digital, com tudo o que isso envolve ao nível do crescimento da robótica, automação, *big data*, inteligência artificial, vai obrigar a uma reconfiguração dos processos de trabalho, com forte impacto na criação de novas profissões, desaparecimento de outras, supressão de funções intermédias, obrigando a um grande esforço de capacitação e reconversão profissionais, da parte dos trabalhadores e empresas, bem como de todo o sistema de educação/formação.

Outra dimensão inquestionável do mundo do trabalho resulta da necessidade de manter o diálogo social, fruto da relação tensional permanente entre os agentes económicos e os trabalhadores, e qual o papel da concertação social e negociação coletiva, sem esquecer as relações com a União Europeia e a Organização Internacional do Trabalho, enquanto entidades supranacionais relevantes nesta matéria.

Cumpre asseverar, desde já, que Portugal não tem historicamente uma experiência que possa reputar-se como positiva ao nível do diálogo social. Ao invés de outros países da Europa, de que são exemplos a Alemanha e os países nórdicos, o diálogo social em Portugal foi sempre muito marcado por posições algo extremadas, dificultando assim a obtenção de consensos em torno de questões fundamentais.

O movimento sindical tem sido caracterizado, por um lado, por alguma instrumentalização ao serviço de agendas político-partidárias, carecendo de total independência e, por outro, por um progressivo declínio dos níveis de sindicalização, fenómeno aliás não especificamente nacional.

Com raras e contadas exceções, o diálogo social nas empresas — embora aqui possa haver marcadas diferenças em função da dimensão da empresa e do setor da atividade económica em que se inserem — é praticamente inexistente em larguíssimas franjas da atividade económica, deixando a regulação das relações laborais nas mãos do Estado, pela via regulamentar e legislativa, ou nas dos empregadores, perante a ausência de um poder reivindicativo bem organizado e conseqüente.

É evidente também que as formas de prestação de trabalho não permanentes, digamos assim, como a contratação a termo, o trabalho temporário, os chamados falsos recibos verdes ou as situações de precariedade laboral, contribuem para retirar força às aspirações dos trabalhadores e ao seu papel como agente reivindicativo.

À escala supranacional não creio que o diálogo social tenha muito a ganhar ou a perder no relacionamento com outras entidades, podendo contudo beneficiar do estudo e aprofundamento de novas tendências que possam vir a ter um impacto mais tardio na realidade nacional.

Impõe-se por último refletir sobre o futuro das políticas de emprego e proteção social, questionando até que ponto poderão ser mais adequadas e inclusivas, travando as dinâmicas negativas, muitas vezes cumulativas, que acentuam velhas vulnerabilidades. Por outro lado, e até que ponto, poderá o crescimento económico ser condição suficiente para melhorar os níveis de bem-estar dos trabalhadores e de proteção social da população em geral? E de que forma as tecnologias e as modernas formas de prestar e organizar o trabalho poderão influenciar, negativa ou positivamente, estes processos? Nesta matéria é imperiosa uma contextualização mais alargada que logre captar a natureza integrada e omnicomprensiva destas questões.

Portugal, mau grado as profundas transformações operadas nas últimas décadas, com evidente repercussão na melhoria dos seus indicadores económicos e nos progressos sociais alcançados, está porém ainda distante, no plano económico, dos níveis de produtividade e competitividade dos seus congéneres europeus mais desenvolvidos. No plano social, de igual modo, Portugal fica ainda aquém dos padrões de bem-estar e qualidade de vida de muitos países que partilham connosco o espaço europeu, continuando a confrontar-se com importantes debilidades estruturais em áreas como a educação, o emprego e o combate à pobreza e exclusão social.

Tais constrangimentos, que a crise sanitária e económica agravou, afetam o crescimento e a competitividade da economia, diminuem a capacidade de gerar emprego, contribuem para o aumento da pobreza e da exclusão social, concorrem para o agravamento da despesa pública e para a persistência dos desequilíbrios macroeconómicos, desaguando na deterioração dos níveis de segurança e bem-estar das pessoas e das famílias.

Perante um cenário de fundo a que acrescem a quebra da natalidade e o envelhecimento demográfico, fenómenos societários complexos, multiformes, e de longo alcance, o progresso económico, a ideia de coesão social e de um modelo de desenvolvimento justo e equilibrado — vero e legítimo património aspiracional coletivo — enfrentam assim permanente ameaça.

No domínio da educação e apesar dos avanços já alcançados, Portugal apresenta ainda taxas de escolarização abaixo da média europeia e níveis indesejáveis de insucesso escolar e abandono escolar precoce, sendo essa uma das nossas principais vulnerabilidades estruturais com reflexos na produtividade e competitividade das empresas, e, em última análise, um fator de retração/impulsão do crescimento económico.

Elevar os níveis de escolarização, combater o insucesso escolar e o abandono escolar precoce, são pois verdadeiros imperativos nacionais. Numa época de profundas mutações nas estruturas de emprego e no mundo do trabalho, educar, formar e qualificar — desde os primeiros anos e ao longo da vida — serão sempre requisitos essenciais para a estabilidade e qualidade do emprego.

São também condição indeclinável na promoção da inclusão e equidade sociais, na diminuição das desigualdades, e viático seguro para a cidadania ativa, que a todos torne partícipes da construção de uma sociedade inspirada nos ideais do bem-estar e da justiça.

O emprego, por sua vez, constitui para a maior parte dos cidadãos em idade ativa o meio privilegiado de subsistência e o melhor garante de uma vida digna.

O desemprego, que fustiga severamente muitas pessoas e famílias, é seguramente uma das maiores chagas sociais do nosso tempo.

A incapacidade dos agentes económicos em criarem emprego e as alterações estruturais do mercado de trabalho contribuem para a persistência deste fenómeno, que, em muitos casos, apresenta características estruturais de difícil reversão. Como é sabido, afeta sobretudo os trabalhadores mais velhos e menos qualificados, representando este segmento mais de 50% dos desempregados de longa duração. São estes que apresentam maior dificuldade de reinserção no mercado de trabalho, fruto, em grande medida, dos baixos níveis de qualificação de que são detentores, e da ausência de um quadro consequente de medidas de reconversão profissional.

Os jovens não ficam igualmente imunes à situação de inatividade não desejada, quer por falta de trabalho, quer por via do desajustamento do seu perfil de qualificações face às exigências do mercado, importando a este propósito refletir sobre uma adequada orientação vocacional durante a escolarização básica e secundária, adequação da oferta formativa às necessidades do mercado de trabalho, envolvimento dos agentes económicos, sem perder de vista a liberdade de aprender e ensinar, evitando assim a excessiva funcionalização do ensino em razão apenas da sua adequação às necessidades do mercado de trabalho.

Do conjunto dos desafios que Portugal tem pela frente, os do combate à pobreza e à exclusão social são inquestionavelmente os de maior carga ética e que calam mais fundo na nossa consciência coletiva. A pobreza tem sido uma constante ao longo da história do país e continua a marcar o Portugal coevo, apesar de nos acharmos já muito distantes do panorama social de outras décadas mais recuadas. Num ciclo que persiste e se renova ao longo de várias gerações, privando as pessoas de satisfazerem as suas necessidades básicas e de viverem com dignidade, perto de 2 milhões de portugueses vivem em risco de pobreza, após pensões e transferências sociais.

De acordo com um estudo recente, cujos termos cito aqui livremente,

a crise provocada pela pandemia de Covid-19 resultou numa perda substancial de rendimentos para a população portuguesa. O rendimento mediano anual equivalente, ajustado à dimensão e composição do agregado familiar, caiu de 10.100 euros no cenário sem crise para 9.100 euros no cenário com crise. A perda de rendimento mediano anual simulada foi de 7%. 400.000 pessoas terão caído abaixo do limiar de pobreza, definido como 60% do rendimento mediano equivalente, aumentando a taxa de risco de pobreza em 25% como consequência da pandemia de Covid-19.

Considerando que a maior parte dos “perdedores” já se situava na metade inferior da distribuição de rendimento no cenário sem crise, a crise levou a um aumento da desigualdade: o rácio entre os percentis de rendimento 95 e 5 aumentou mais de 9%, quando são comparados os cenários com e sem crise.

A crise teve efeitos assimétricos. As classes baixa e média-baixa, a região do Algarve e as pessoas com escolaridade até ao nono ano foram os grupos mais afetados por esta crise, com perdas claramente acima da média nacional.

As políticas de proteção extraordinárias implementadas pelo Governo português em 2020 conseguiram atenuar parcialmente o aumento da pobreza e da desigualdade. Sem a sua implementação, o confinamento inicial de oito semanas teria produzido aproximadamente o mesmo impacto sobre a pobreza e a desigualdade que aquele calculado para um ano inteiro. [Estudo realizado por Joana Silva, Anna Bernard, Francisco Espiga e Madalena Gaspar, PROSPER, Católica-Lisbon's Center of Economics for Prosperity].

De salientar ainda que, não fossem as transferências de rendimento propiciadas pelos mecanismos de proteção social, e considerando apenas os rendimentos do trabalho, de capital e as transferências privadas, o risco de pobreza atingiria mais de 45% da população portuguesa. Os índices de privação material — outro modo de expressão da pobreza — atingem mais de 18% da população, sendo de mais de 7% a taxa de privação material severa. Conjugando os conceitos de risco de pobreza e de situação de privação material severa, com o conceito de intensidade laboral *per capita* muito reduzida, o risco de pobreza ou exclusão social em Portugal atinge quase 25% da população. A pobreza surge ainda geralmente associada a elevados níveis de desigualdade, situando Portugal entre os países menos igualitários da União Europeia.

As famílias mais numerosas, as monoparentais, os desempregados, as famílias com reduzida intensidade laboral e os grupos sociais mais vulneráveis, em que se contam as minorias étnicas, os migrantes e outros segmentos da população em situação de exclusão social encontram-se entre os mais fortemente atingidos pela pobreza. A pobreza infantil, neste domínio, suscita especial apreensão, por serem as crianças, em geral — indefesas perante esta circunstância —, as mais severamente atingidas. Nascidas em meio familiar pobre, no contexto de uma família tradicional ou monoparental, as crianças nesta situação são mais propensas à exclusão social, correm maior risco de insucesso na escola, de crescerem sem saúde ou de fazerem prevalecer o seu potencial de desenvolvimento, sendo assim naturais candidatas à condição de pobres na vida adulta.

É por isso vital prevenir a reprodução geracional da pobreza, através de estratégias de intervenção precoce, ajudando os pais, garantindo a segurança material das crianças, permitindo o acesso a uma educação pré-escolar e escolar de qualidade, promovendo a igualdade de oportunidades, assegurando os seus direitos e a proteção contra o risco. Constituindo um objetivo *per se*, o combate à pobreza e à exclusão social é indissociável das questões da educação e do emprego.

Pela educação que qualifica — na escola e ao longo da vida —, pelo acesso ao emprego estável e de qualidade — de que a educação é indispensável passaporte —, pela inclusão social e o exercício pleno da cidadania — de que só a educação e o emprego são seguros garantes —, é verdadeiramente por aí que começa o combate à pobreza e à exclusão social.

Converter o ciclo vicioso em que a ausência de qualificações, o desemprego e a pobreza andam de mãos dadas, num ciclo virtuoso em que a qualificação, o emprego e a inclusão social permitam a todos as pessoas a satisfação das suas necessidades básicas, condições de vida dignas e a fruição de uma cidadania plena

constitui, sem dúvida, um dos maiores desafios da sociedade portuguesa nos anos vindouros.

A educação que qualifica, o emprego estável e de qualidade, a plena inclusão social e o combate à pobreza são, ademais, fatores decisivos da competitividade e do crescimento sustentável e inclusivo da economia nacional, restaurando o contrato social que une pessoas e gerações numa sociedade do devir teleologicamente orientada para o bem comum dos portugueses, sob o primado de uma ordem social mais justa, coesa e solidária.

Quanto a saber se o crescimento económico basta por si só para assegurar a melhoria da condição dos trabalhadores e, paralelamente, quais os desafios colocados pela transição digital, cumprirá sublinhar que o crescimento económico é condição necessária mas não suficiente para melhorar a condição dos trabalhadores.

O mantra do crescimento que tem dominado a ciência económica das últimas décadas deve ser hoje amplamente questionado enquanto fim *per se*, tendo em conta as múltiplas ameaças que pairam sobre a vida humana no planeta, importando por isso contrapor em alternativa a ideia de desenvolvimento sustentável; isto é, a já consabida ideia de satisfazer as necessidades do presente sem comprometer a satisfação dessas necessidades pelas gerações vindouras.

Apelando aqui a uma lógica de solidariedade intergeracional e de respeito pelos valores ambientais, dimensão hoje incontornável na projeção de qualquer política económica, quando se fala em melhorar os níveis de bem-estar de quem trabalha é inquestionável, como já foi aqui amplamente referido, que esta questão é indissociável do aumento da produtividade no que isso significa de incremento da competitividade dos agentes económicos.

Só podem remunerar melhor as empresas mais produtivas e, por isso, mais competitivas, conjugando harmonicamente a remuneração do capital e do trabalho, numa economia capitalista vazada nos moldes do modelo social europeu, avesso à deriva neoliberal, dominante desde os anos 80 do século passado e num quadro de progressiva financeirização da economia.

Os impactos da inevitável transição digital, verdadeiro *deus ex machina* da pós-modernidade, já se fazem sentir no mundo do trabalho e vão seguramente, como já antes assinalado, conduzir à rápida obsolescência de algumas profissões e destruir emprego, mas também criar novas oportunidades e novos empregos.

Verdadeiramente fundamental é que, hoje e sempre, o trabalho esteja ao serviço do Homem e não o Homem ao serviço do trabalho.

Capítulo 14

Emprego e desigualdades sociais

Respostas da Santa Casa da Misericórdia de Almada

Isabel Cristina Baço, Maria Fernanda Martins, Cláudia Gama e Maria João Cardoso

Enquadramento institucional

A Santa Casa da Misericórdia de Almada (SCMA) é fundada em maio de 1555, sendo uma associação privada de fiéis cujo fim é a prática das 14 obras de misericórdia, reconhecida na ordem jurídica canónica, com o objetivo de satisfazer carências sociais e praticar atos de culto católico de harmonia com o espírito tradicional inspirado pelos princípios da doutrina e moral cristãs. A SCMA tem ainda personalidade jurídica civil, e como tal, é reconhecida como IPSS.

As suas obras e práticas mantêm-se atuais, adaptadas aos dias que vivemos: dar formação (escolar, profissional, cívica), preservar a cultura e identidades de cada cidadão(ã) e promover a sua plena integração na sociedade ou fomentar a economia social. A SCMA abrange na sua atividade, todo o concelho de Almada, mas de forma mais efetiva nas freguesias de Almada, Cova da Piedade, Pragal, Cacilhas, Caparica, Trafaria e Sobreda. Ao longo dos séculos, tal como hoje, a sua ação desenvolveu-se fazendo uma opção preferencial de trabalho dirigido às pessoas mais vulneráveis e carenciadas.

Uma visão geral

A atividade social da SCMA é muito diversificada, dispendo de respostas sociais, nas áreas da infância, acolhimento residencial, família e comunidade sénior, saúde mental, capital humano e respostas à comunidade, abrangendo uma média mensal de 5400 utentes em atividades regulares.

Na área da infância e juventude dispõe de creche familiar, creches e pré-escolar, com capacidade total de 456 crianças. No acolhimento residencial de crianças e jovens, a Casa de Acolhimento Residencial Lar D. Nuno Álvares Pereira acolhe crianças e jovens em situação de perigo, com base na aplicação de medidas judiciais de promoção e proteção. Tem capacidade para 45 crianças dos 6 aos 18 anos, tendo como finalidade garantir o desenvolvimento integral dos seus residentes, em

condições o mais aproximadas possível da estrutura familiar, e dinamizar os respetivos projetos de vida para uma desinstitucionalização em tempo útil, defendendo assim os direitos das crianças e jovens, tendo presente os princípios de atenção individualizada e inclusão na comunidade.

Na área sénior, a SCMA dispõe de Centro de Convívio, Centros de Dia, apoio domiciliário (diurno e noturno), Estruturas Residenciais Para Pessoas Idosas (ERPI), com capacidade para cerca de 500 utentes. Ao nível da família/comunidade, há um trabalho muito diversificado e multissetorial, que prioriza as estratégias do acompanhamento indivíduos/famílias; formação/emprego e empreendedorismo e animação comunitária, numa perspetiva de capacitação, nos diferentes domínios com vista à inserção e autonomia de indivíduos, famílias e da própria comunidade, com capacidade para 508 utentes.

A área de intervenção em saúde mental é uma área transversal em todas as respostas sociais, com necessidade crescente de adaptação às necessidades e pedidos das equipas. Trata-se de um problema que tem vindo a agravar-se. Conhecemos as implicações deste problema na família, em termos laborais e de produtividade; é expectável que sejam criadas novas respostas e, nomeadamente, respostas de qualidade, pois em dados divulgados pela OMS, mais de 80% das pessoas com problemas de saúde mental não têm qualquer tipo de atendimento acessível e de qualidade. Importa estabelecer uma firme articulação entre estruturas hospitalares e a comunidade, com a intensificação de respostas, no domicílio e de ocupação dirigida a pessoas com perturbações psiquiátricas.

A SCMA desenvolve, com os seus trabalhadores/as projetos direcionados para a motivação e envolvimento, em momentos de reflexão e sensibilização sobre a prática dos recursos humanos, diretamente envolvidos com a prestação de cuidados ou atendimento aos públicos beneficiários das respostas sociais, continuou a afirmar-se como extremamente relevante. No trabalho com públicos em situação de vulnerabilidade económica e psicoafectiva, extremadas pela pandemia, de alterações de comportamento, dependência e alterações cognitivas, a flutuação dos recursos humanos a favor de outras opções laborais, menos desgastantes, é uma realidade. Promover um sentimento de coesão institucional deve continuar a ser uma prioridade.

A SCMA dispõe de um conjunto de serviços disponibilizados à comunidade na área sénior, da saúde e de sustentabilidade ambiental, tais como Centro de Recursos de Ajudas Técnicas (CRAT), Espaço Santa Casa, Oficina Domiciliária, Cuidar de Quem Cuida e Agricultura Solidária. Com o objetivo de prestar um serviço de excelência, a SCMA tem vindo a desenvolver o seu sistema de gestão da qualidade (SGQ) de uma forma faseada.¹ O crescimento em segurança do sistema permite mais confiança e maior conforto aos utentes e colaboradores, através da consolidação de práticas que visam, acima de tudo, a satisfação dos interesses e necessidades específicas de cada utente/família. Tendo em conta que a melhoria contínua é uma forma estruturada de aprender e crescer através de pequenas, mas frequentes, mudanças.

1 Esta certificação assenta na Norma Portuguesa para as Respostas Sociais: NP 4543:2017.

Neste âmbito definiu-se, como missão da instituição, promover junto da comunidade respostas sociais qualificadas, através de ações de acolhimento, reparação e prevenção, com vista à promoção da inserção e desenvolvimento pessoal, espiritual, social e exercício de cidadania. A visão passa por prestar um serviço de excelência, garantindo a sustentabilidade económica, cultural, social e ambiental, com reconhecimento de boas práticas no âmbito da economia social. Os valores que orientam a missão da SCMA assentam sobre a humanização dos serviços, transparência e ética profissional, cidadania, solidariedade, cooperação, inovação e sustentabilidade.

Por outro lado, a SCMA defende que o desenvolvimento local abarca um conjunto alargado de características e fatores, que preconizam a resposta a interesses e satisfação de necessidades coletivas, sustentada numa participação a vários níveis. Considera-se um desenvolvimento com caráter organizado, endógeno, integrado e profundamente educativo onde se constrói a mudança, fator fundamental para o progresso económico, social e cultural.² Também por isso opera e integra o Núcleo Executivo do CLASA — Comissão Local de Ação Social de Almada (Rede Social), Comissões Sociais de Freguesias, a Comissão Municipal de Emergência de P. Civil de Almada, o Plano Municipal de Integração de Migrantes 2020-2022, Conselho Municipal da Juventude de Almada, o Plano Local Integração das Comunidades Ciganas. Integra ainda a comissão alargada e restrita da CPCJ de Almada, os Conselhos Gerais dos Agrupamentos de Escolas, o Grupo Concelhio de Idosos de Almada. Participa igualmente na Plataforma Supraconcelhia do Distrito de Setúbal, órgão da Rede Social, criado com o objetivo de reforçar a organização dos recursos e o planeamento das respostas e equipamentos sociais ao nível supraconcelhio. É parceira do Plano Almada Solidária da CMA, nomeadamente do Programa Almada Cuida que permite acesso a medicação hospitalar, em regime de ambulatório, a Farmácias Sociais/Programa Abem e à Linha de Apoio: Pagamento de Rendias Habitacionais.

Centro Comunitário PIA II e o papel no desenvolvimento local

Localizado na União de Freguesias Caparica-Trafaria, o Centro Comunitário PIA II (CC) integra-se num bairro de habitação social construído na década de 70/80 pelo ex-IGAPHE. Desenvolve um conjunto diversificado de atividades, alinhadas com os objetivos estratégicos e áreas-chave da SCMA. Abrange toda a Encosta Norte e a Zona Ocidental da freguesia da Caparica. Ao nível do rendimento social de inserção (RSI), intervém ainda nos territórios de Trafaria, Sobre da e Almada, Cova da Piedade, Pragal e Cacilhas. Foi criado na sequência de um Projeto de Luta contra a Pobreza, em 1991, e tem como objetivo a implementação de atividades que contribuem para a promoção e melhoria das condições de vida

2 António Fragoso, (2005), “Contributos para o debate teórico sobre o desenvolvimento local: Um ensaio baseado em experiências investigativas”, *Revista Lusófona de Educação*, 5, pp. 63-83.

da população e para o desenvolvimento social local. A intervenção tem por base um Acordo Atípico celebrado com o ISS.IP (1994) para 425 utentes e um Protocolo estabelecido com a mesma entidade em 2007, alargado em 2017, para 947 famílias, no âmbito do RSI.

Dimensões da intervenção

As intervenções do Centro Comunitário (CC) desdobram-se em várias frentes.

- 1) Animação/Intervenção Comunitária: inclui projetos como (i) Envol20Almada-DLBC Urbano — projeto de desenvolvimento local de base comunitária, abrangendo os territórios da Caparica-Trafaria e Laranjeiro-Feijó; (ii) (Des)Envolver as Comunidades, que visa fomentar a capacitação da comunidade em geral, residente no PIA-Plano Integrado de Almada-Caparica e com a participação de diferentes atores locais; (iii) Crescer em Família, para o desenvolvimento de uma parentalidade positiva, aumentar as competências pessoais, sociais e parentais, e prevenir situações de risco; (iv) Cursos de Educação Formação de Adultos (EFAs), em que se procura fomentar atividades de animação comunitária, em que os participantes — equipa pedagógica e formandos — são protagonistas.
- 2) Envelhecimento: o projeto SE(nio)R, baseado no conceito de envelhecimento ativo, visa potenciar e otimizar o conhecimento acumulado da pessoa idosa, transmitindo-o a gerações mais novas, numa perspetiva de intergeracionalidade e troca de conhecimentos.
- 3) Saúde Mental: enquadra o acompanhamento psicológico prestado à comunidade, a monitorização continuada da amplitude dos problemas na comunidade, por forma a evidenciar necessidades de respostas pelos órgãos próprios, além de desenvolver ações que promovam a integração em atividades do CC que potenciem saberes, facilitem a socialização e quebrem o isolamento. Outra dimensão passa pela articulação com os serviços da comunidade, designadamente das respostas a criar no âmbito do PRR, analisando ainda a possibilidade de criação de outras respostas complementares.
- 4) Acompanhamento Individual e Familiar: esta dimensão assume grande relevo, constituindo até à data a base da intervenção do Centro Comunitário. Tem como fim último a inserção social. Com base nesta ação são identificados problemas coletivos aos quais se tem vindo a dar resposta, designadamente respostas alimentares e ocupação de tempos livres de crianças.
- 5) Emprego, Formação e Empreendedorismo: trata-se de uma área fundamental para promover a inserção social dos indivíduos e simultaneamente aumentar os recursos da comunidade. Integram esta área o Gabinete de Inserção Profissional (localizado na Caparica e na Trafaria) e as Atividades Económicas Autónomas. É desenvolvido um trabalho articulado e integrado com instituições e projetos dinamizados no concelho através do trabalho de parceria do “Grupo da Empregabilidade”.

Todas estas áreas de atuação assentam num diagnóstico social. A partir da população acompanhada pelos diferentes projetos e respostas, é possível identificar alguns aspetos relevantes.

Caracterização da população

A população acompanhada é relativamente jovem: 45,7% tem entre 22 e 59 anos, sendo que 22,3% estão na faixa etária dos 31 aos 49 anos. A percentagem de crianças e jovens é considerável: 34,8% da população acompanhada tem idades até aos 17 anos, com particular destaque para a faixa etária 6-12 anos (14,3%). É de registar também a heterogeneidade cultural da população acompanhada, em particular na Caparica, onde 61,5% são cidadãos não nacionais. A maioria dos imigrantes (mais de 50%) tem as suas origens em África, designadamente Cabo-Verde, Angola e Guiné-Bissau. Contudo, a comunidade brasileira está a sofrer um aumento substancial, incluindo na Caparica, zona onde eram praticamente inexistentes. Nos territórios de intervenção do CC os imigrantes do Brasil representam 23,9% da população imigrante acompanhada.

A maioria a população imigrante acompanhada localiza-se na Caparica, seguindo-se o território de Almada, o que se explica, por um lado, pelo processo de realojamento da população residente na Caparica e, por outro, pelos movimentos migratórios de cidadãos extracomunitários que se deslocam para as cidades com o intuito de se fixar profissionalmente. Almada, geograficamente próxima de Lisboa, é um território favorável. A especulação imobiliária, em especial nos centros das cidades, leva à procura de habitação nas periferias. É isso que em boa parte justifica o forte crescimento da população imigrante na zona ocidental da Caparica e, consequentemente, a expansão deste território.

Quanto à tipologia das famílias acompanhadas, a categoria dos “isolados” é dominante, representando 32,5% dos agregados acompanhados, o que parece estar em linha com as alterações societais. A “monoparentalidade feminina” é a segunda categoria com maior representatividade, abrangendo 24,2% das famílias em acompanhamento, e a monoparentalidade masculina representa 4,8%. Isto significa que mais de um quarto da população acompanhada é constituída por um adulto (maioritariamente mulher) com crianças a cargo. Só depois surgem as “famílias nucleares com filhos”. Em síntese, as famílias acompanhadas são, na sua generalidade, constituídas por agregados de reduzida dimensão ou mesmo sós (muitos deles acima dos 65 anos e reformados), o que coloca à equipa que acompanha outros desafios, na medida que na sua quase generalidade não apresentam rede de suporte consolidada, dificultando a plena inserção.

Situação profissional, desemprego e precariedade económica

No que respeita à situação profissional, e reportando-nos a setembro de 2022, entre a população acompanhada no âmbito do RSI, mais de metade (51,2%) encontra-se em situação de desemprego. Em acompanhamento pela Ação Social este valor é de 23%. Efetivamente, o número de indivíduos desempregados é extremamente elevado, o que pode ser, em parte, explicado pelas baixas qualificações escolares e

profissionais da população acompanhada, fator que condiciona a entrada no mercado de trabalho. A fraca rede de suporte no que respeita aos cuidados a prestar às crianças (filhos) condiciona igualmente a inserção profissional, essencialmente das mulheres. Os salários são na sua generalidade baixos, não possibilitando suportar despesas com equipamentos sociais ou amas. A acumulação de *handicaps* torna esta população mais sujeita à situação de pobreza e exclusão, constatando-se ainda que em muitos casos já as gerações anteriores acumulavam estas vulnerabilidades, o que revela bem o caráter transgeracional do problema.

Além disso, a situação de desemprego condiciona o acesso a outras dimensões, sejam sociais, políticas ou culturais, conduzindo ao desfavorecimento social. Saliente-se ainda que um número considerável dos indivíduos acompanhados desenvolve a sua atividade de forma precária, situação esta continuada no tempo. São trajetórias em “carrossel”, sendo que alguns assumem-se como desempregados, apesar de terem alguma relação com o mercado de trabalho. É de referir ainda que o desempregado pode não ser o próprio indivíduo acompanhado, mas um dos elementos do agregado. Por vezes, os que trabalham de forma precária têm de partilhar os rendimentos com os elementos da família, o que remete para uma dimensão familiar da pobreza.

As situações de desemprego surgem associadas à precariedade económica em que se encontram muitas das famílias em acompanhamento. 36,4% (1010 famílias) da população acompanhada ao nível social apresenta uma capitação inferior ao valor da pensão social (213,91 euros). No que se refere a famílias acompanhadas em Ação Social, em 2022 houve um decréscimo no número de famílias com baixos rendimentos, face a 2021. Um fator que contribuiu para isso foi o alívio das medidas sanitárias (fim dos períodos de isolamento) e o regresso ao mercado de trabalho, ainda que precariamente. Ao nível do RSI, permanece a mesma percentagem ainda que o número de famílias face a 2021 tenha decrescido ligeiramente. A situação de vulnerabilidade destas famílias é quase sempre mais acentuada, visto que o valor da prestação não é suficiente para colmatar necessidades básicas.

A situação de desemprego condiciona o acesso a bens essenciais, tão básicos quanto a alimentação, o que gera uma maior procura de solidariedade institucional. Daí o elevado número de pessoas beneficiárias do apoio alimentar, correspondendo a 33% da população acompanhada (914 indivíduos). É de salientar que este número respeita a respostas alimentares prestadas de forma continuada (POAPMC, BA e Cantina Social). Além disso, há apoios alimentares pontuais, prestados a 340 famílias, tendo sido prestados 171 apoios em 2022. O número de famílias apoiadas de forma pontual, bem como na cantina reduziu-se relativamente ao ano anterior, o que parece mais uma vez estar ligado com o facto de as famílias terem deixado de estar em isolamento e terem retomado algumas das atividades profissionais. A isto acresce a diminuição do número de refeições protocoladas com o ISS.IP. Em julho de 2022, o número passou de 52 para 42 refeições diárias.

Apoios eventuais

No que se refere aos apoios económicos eventuais, direcionados na sua quase totalidade a bens de primeira necessidade, em 2022 (até setembro) o valor total desses apoios foi de 49.098 euros), sendo que no ano anterior foi de 80.619,14 euros. A situação epidemiológica verificada em 2020 trouxe consigo um agravamento da situação social, levando à necessidade de maior apoio. Neste aspeto, as equipas de RSI também apoiaram os beneficiários num montante total de 42.493,75 euros, por forma a colmatar problemas emergentes. De registar também que, ao nível das necessidades básicas, a Câmara Municipal de Almada estabeleceu protocolos com instituições do terceiro setor, que incluíram linhas de apoio direcionadas ao acesso a medicação e ao pagamento de rendas de casa. Pese embora a importância de todos estes apoios como forma de diminuir as dificuldades das famílias, e facilitar o acesso a bens de primeira necessidade, importa refletir sobre a necessidade de uma efetiva política de combate à pobreza, o que implica encará-la de forma multidimensional, atuando nas suas causas geradoras.

Problemas de saúde

Muitos agregados acompanhados apresentam problemas de saúde. A doença está muito presente, seja doença do próprio, que impede a sua participação no mercado de trabalho, seja de familiar, o que implica a necessidade de prestar apoio e dificulta a integração profissional. A este nível é de destacar o problema da doença mental, que tem aumentado nos últimos anos. Alguns dos relatórios do Observatório Nacional de Luta contra a Pobreza dão-nos conta de que poderá existir uma relação negativa entre pobreza e doença mental. Com base nos instrumentos internos de acompanhamento, os números sobre indivíduos com perturbações mentais apontam nesse sentido (*cf.* quadro 14.1).

O número total de situações em acompanhamento clínico (psiquiátrico e psicológico) tem vindo a aumentar, sendo que no ano em curso cerca de 20% da população acompanhada ao nível social apresenta problemas ao nível da doença mental. Ao nível da pedopsiquiatria, o número de crianças em acompanhamento tem-se mantido estável nos últimos três anos.

No que respeita ao acompanhamento psicológico interno (a SCMA tem uma psicóloga afeta a este serviço na área da comunidade), o número total de indivíduos que passam por este serviço também tem aumentado. Ressalve-se que o número de situações em lista de espera tem diminuído, na medida que foram introduzidos alguns mecanismos que passam pela implementação de consulta de triagem, visando avaliar a situação e orientar para respostas (internas ou externas). O impacto que este problema produz na família e na sociedade é grande e atinge uma população relativamente jovem. A situação é mais severa se considerarmos que as respostas na área são praticamente inexistentes e aquelas disponibilizadas pelos serviços públicos são morosas e com um acompanhamento espaçado no tempo, pelo que o efeito positivo, quando se produz, é tardio. Entre a população com problemas desta natureza, alguns não dispõem de qualquer retaguarda familiar ou outra (4%).

Quadro 14.1 Acompanhamentos

Especialidade/Ano	Resposta	2020	2021	2022
Pedopsiquiatria	RSI	48	46	45
	Ação Social	3	4	5
Psiquiatria	RSI	173	145	183
	Ação Social	30	40	50
Acompanhamento psicológico externo	RSI	115	145	153
	Ação Social	9	14	51
Total		378	394	487

Crianças e jovens em risco/perigo

As crianças constituem um dos grupos mais vulneráveis à situação de pobreza e exclusão, nomeadamente menores vítimas de maus-tratos, negligenciados. A equipa do Centro Comunitário tem vindo a atender a esta área. O elevado número de crianças/jovens em risco e perigo persiste nos últimos três anos, passando de 134 situações em 2020, para 167 em 2021, e 169 em 2022.

Esta subida significativa foi, em parte, o reflexo da situação epidemiológica do país, em que as escolas encerraram fisicamente. De acordo com a CPCJ de Almada, a Caparica é o território que congrega maior número de situações.

Habitação

Outro aspeto que assume grande impacto nas famílias prende-se com a habitação, constituindo-se como uma dimensão de grande vulnerabilidade. Os problemas habitacionais assumem grande relevo, sendo um fator condicionador da inserção. Os dados obtidos permitem identificar os problemas habitacionais com maior expressão. Desde logo, a degradação espaço habitacional, verificando-se que é mais intensa na Trafaria e Caparica, onde muitos agregados residem em casas “abarracadas” e, por vezes, em situação de sobrelotação. Relacionado com este está o problema da deficiente organização do espaço habitacional, bem como o do endividamento das famílias. Entre janeiro e setembro de 2022, ocorreu o despejo de 34 famílias.

Em síntese, nos territórios em que o Centro Comunitário intervém, embora com representatividade diferente, a população apresenta grandes vulnerabilidades, designadamente: habilitações escolares inferiores à escolaridade obrigatória, elevada percentagem de desempregados (51% no RSI e 23% em Ação Social), predominância de agregados familiares unipessoais (32%) e monoparentais (24%), percentagem elevada de famílias com rendimento precário (36,4% — capitação abaixo do valor da pensão social), acentuado número de situações com problemas de saúde, em particular relacionados com a doença mental (cerca de 20% da população acompanhada e problemas habitacionais acentuados, com particular relevância ao nível da degradação do espaço habitacional e endividamento.

Estes problemas ganham maior relevo se atendermos ao facto de estarmos perante uma população relativamente jovem. O impacto negativo das vulnerabilidades nas crianças é certamente acentuado, dificultando a quebra do ciclo geracional da pobreza e da exclusão. Muitas das famílias acompanhadas dependem da solidariedade e das instituições para subsistir. A “setorização” das áreas de atuação (infância, idosos, deficiência), de certa maneira contribuiu para o esvaziamento dos Centros Comunitários enquanto estruturas polivalentes onde se desenvolvem serviços e atividades que, de forma articulada, tendem a constituir um polo de animação com vista à prevenção de problemas sociais.

Impactos das crises na qualidade das respostas

A SCMA e o CC enfrentaram as diferentes crises que têm ocorrido nos últimos anos e tiveram que se adaptar às repostas disponibilizadas.

Crise financeira e período de intervenção da Troika

Em geral, verificou-se uma diminuição do número de utentes acompanhados. Este aspeto foi transversal a vários serviços/respostas, nomeadamente Atendimento e Acompanhamento Social e Gabinete de Inserção Profissional (GIP). Ao nível do Serviço de 1.^a Linha (Atendimento Social), e quando comparado com o ano anterior, registou-se um decréscimo de 31% das situações atendidas e um decréscimo de 34,2% das novas situações. No que respeita ao Acompanhamento Social (2.^a Linha), o decréscimo do número médio de famílias acompanhadas foi de 13,9% e o de novas situações de 47,5%. No que respeita ao GIP, verificou-se uma diminuição de 21,1% do número de indivíduos atendidos pela primeira vez. Quanto ao atendimento efetuado aos desempregados (atendimento quinzenal), verificou-se um decréscimo de 11,7% de indivíduos que recorreram ao CC para efetuar a sua apresentação periódica. O custo financeiro inerente aos requerimentos das prestações (designadamente RSI, no caso de famílias oriundas de países estrangeiros e constituídas por vários elementos), num contexto em que as famílias estavam empobrecidas constituía um fator de inibição de acesso às medidas de política.

Por outro lado, verificou-se um incremento de respostas no âmbito alimentar. Trata-se de uma conceção liberal, que remete para uma visão paliativa sobre os problemas sociais. Ao considerarmos as diferentes respostas implementadas, cerca de 53% da população acompanhada beneficiava de algum tipo de apoio alimentar. Para contrariar o agravamento da situação económica das famílias, verificou-se um aumento dos apoios económicos. Foi, aliás, neste período, importa sublinhar, que o CC identificou em maior escala perturbações do foro mental entre a população acompanhada nos diferentes territórios. Constatou-se também um certo afastamento dos serviços públicos, sendo que grande parte das entidades públicas criaram mecanismos que dificultavam o acesso aos serviços (*e.g.* assuntos tratados por endereço eletrónico, quase sempre uma *mailbox*, aumentando a morosidade no

tratamento de situações, contactos centrados no controlo de objetivos e não no fortalecimento da parceria).

Neste contexto, a SCMA e o CC tiveram como preocupação dar visibilidade à situação de fragilidade económica da população e à dificuldade de acesso a medidas de proteção, nomeadamente no que respeita às respostas de primeira necessidade. Foi tida em conta uma intervenção urgente e necessária, que não facilitasse a dependência e que possibilitasse a inserção na comunidade em estreita articulação com os técnicos.

Crise pandémica

O mundo defrontou-se com um contexto claramente atípico, motivado pela pandemia, e as suas consequências fizeram-se sentir em muitos domínios. Todos os setores da sociedade foram atingidos. No entanto, alguns grupos sentiram de forma mais intensa as consequências, em função das suas condições de desigualdade e vulnerabilidade.

No que concerne aos territórios onde o CC intervém, constatou-se que os trabalhadores da economia informal (empregadas domésticas, entre outras) foram os que primeiramente perderam os seus empregos e viram, assim, diminuídos os seus rendimentos. Por outro lado, a população apresentou dificuldades em reconhecer as consequências do vírus e as medidas de proteção a adotar, o que levou a um elevado número de infetados no território. O papel dos serviços de proximidade ganhou, assim, maior relevância na prevenção e minimização dos impactos. O encerramento de serviços públicos (escolas, unidades de saúde, SEF, Finanças) teve grande impacto nesta comunidade, visto que é caracterizada por elevados níveis de iliteracia, nomeadamente digital, o que impediu o total acesso a direitos sociais. O CC desempenhou uma importante função nesta área, ao desbloquear situações e facilitar o acesso a serviços com recurso a meios tecnológicos e mesmo a cuidados de saúde.

Igualmente importante foi atuação ao nível da educação. Enquanto serviço de proximidade, com conhecimento profundo sobre dinâmicas, potencialidades e fragilidades dos territórios, o CC foi elo de ligação entre a família e a escola. As famílias não estavam dotadas de recursos tecnológicos, nem de conhecimentos sobre os mesmos, pelo que através da resposta “Espaço Jovem” disponibilizámos recursos e participámos em ações que possibilitaram fazer chegar a alguns dos alunos computadores para que a interrupção do ciclo de aprendizagem fosse minimizada. Intensificaram-se também sessões de apoio ao estudo, tendo em vista evitar o retrocesso nas aprendizagens e apoiar as famílias que, pela baixa escolaridade, não conseguiam apoiar os seus educandos. Esta ação possibilitou estreitar relações com a comunidade e aprofundar o conhecimento sobre as dinâmicas familiares.

Reconhecendo que o número de menores em risco e perigo é elevado, o CC não poderia deixar de intervir por forma a minimizar esse risco ou perigo. As situações já vulneráveis agravaram-se, sendo que neste contexto se conjugavam vários fatores potenciadores do risco e perigo: desemprego, diminuição de rendimentos na família, confinamento e eventual surgimento de tensão (em particular em

famílias com várias crianças), desequilíbrio emocional (provocado pelo medo, confinamento), iliteracia, que dificulta a compreensão da situação nas suas variadas dimensões, e eventual coabitação de forma permanente entre o agressor e vítima e até a doença (infecção pelo vírus).

Por forma a minimizar os efeitos, foram estabelecidas parcerias para aumentar os recursos, designadamente alimentares e de proteção individual, o que permitiu abranger um maior número de agregados familiares. Em 2020, os pedidos de ajuda alimentar triplicaram, pelo que o CC desenvolveu grande parte da sua atuação nesta área. Acresce que também os serviços locais (nomeadamente a autarquia) implementaram respostas nesta área (apoio alimentar, medicamentos) em parceria com outras entidades. O CC teve ainda um importante papel na gestão dos recursos, por forma a evitar duplicação de apoios nas mesmas famílias e abranger todos os que se encontravam numa situação de fragilidade.

O montante global de apoios prestados através do organismo de tutela foi significativamente maior, quando comparado com anos anteriores. Para colmatar necessidades básicas, a equipa teve de conjugar medidas de proteção e segurança, gerir os seus receios e vulnerabilidades, na medida que os seus elementos também estavam expostos a situações de risco.

Guerra na Ucrânia e crise inflacionista

Em comunidades marcadas por situações de pobreza e de exclusão, a conjuntura atual, marcada pela inflação, tem um impacto severo. Agravaram-se as necessidades ao nível de bens de primeira necessidade, pelo que se perspetiva que o CC continue a desempenhar um papel na mobilização de recursos e apoio às populações.

Mas outros direitos também são comprometidos, designadamente o acesso à habitação. Conforme já referido, grande percentagem da população manifesta problemas desta natureza, o que faz antecipar que os problemas se tornem mais graves e complexos. O parque habitacional público representa um peso manifestamente insuficiente na oferta de habitação. Por outro lado, a precariedade laboral e os reduzidos salários dificultam o arrendamento face à escassa oferta, além de praticamente impedirem a aquisição de habitações no mercado privado.

Refira-se ainda que o processo de candidatura à habitação pública constitui um desafio para qualquer cidadão, essencialmente os que apresentam maiores vulnerabilidades: o processo implica o domínio de meios tecnológicos (são todos eles efetuados em plataformas), a entrega de um número bastante considerável de documentos, os quais, no caso da Câmara Municipal, têm de ser todos renovados anualmente, assim como o próprio pedido. É um processo moroso e oneroso, essencialmente para aqueles que menos possibilidades económicas têm. A especulação das rendas conduz a movimentos da população para a periferia de Almada, sendo os preços extremamente elevados e as condições de habitabilidade pouco condignas em muitos casos.

Prevê-se, desta forma, um agravamento das condições sociais das famílias acompanhadas, já muito fragilizadas, especialmente na Caparica e Trafaria. Acresce a isto o facto de o concelho de Almada ter particularidades que se constituirão

como grandes desafios e passam pelo realojamento de comunidades que residem em “barracas”. À semelhança de outros realojamentos, todos os que se têm verificado raramente foram planeados e participados pela população. A Caparica, designadamente através do PIA (Plano Integrado de Almada), tem vindo a ser alvo de vários processos de realojamento, sendo que a população realojada apresenta uma homogeneidade no que respeita à sua situação social. Isto conduz a uma concentração de problemas sociais e *ghetização* da comunidade. Perspetiva-se a realização de outros realojamentos na mesma zona, pelo que se antecipa uma agudização de problemas também neste aspeto.

No âmbito do emprego, é importante continuar a apostar na capacitação, tendo em vista a preparação para a integração no mercado de trabalho. Trata-se de uma função essencial se atendermos ao facto de que grande parte da população se encontra há muito afastada do mercado de trabalho. A mobilização de recursos na área da empregabilidade é fundamental, o que implica um trabalho integrado entre várias gerações.

A vulnerabilidade social e o poder local no contexto da pandemia

Uma reflexão a partir de Lisboa

João Afonso

A vulnerabilidade social como problemática local

Em Portugal, apesar da sua reduzida dimensão territorial e demográfica, a resposta à vulnerabilidade social não tem uma perspectiva de proximidade que faça uso do potencial do poder local. Esta introdução coloca-me perante duas perplexidades. A primeira é se efetivamente haverá políticas para a superação dos problemas sociais, ou se estas se transformaram numa programação que somente pretende minimizar as desigualdades sociais, assegurando condições mínimas de subsistência. E a segunda é se o modelo de organização administrativa entre o Estado central e o “microautárquico” — cuja “desconfiança” mútua será, porventura, ainda uma memória viva da ditadura (pré-25 de Abril) — poderá de alguma forma contribuir para uma resposta aos problemas sociais.

A precariedade laboral, o desemprego e uma proteção social manifestamente insuficiente têm impacto no empobrecimento da economia local, nas comunidades e nos territórios construídos, mas as autarquias não são envolvidas nem tidas em consideração na definição e implementação das políticas públicas nacionais, apesar da sua maior proximidade às reais dificuldades da população, assim como das potenciais capacidades para a sua superação.

A crise pandémica veio tornar ainda mais claro o cenário de vulnerabilidade social vigente, fruto da precarização do mercado de trabalho e das desigualdades salariais crescentes, que remete para a pobreza uma fatia muito significativa — quicá maioritária — dos trabalhadores portugueses. Mais do que uma situação transitória de dois anos de instabilidade laboral, verifica-se que estamos perante um cenário estrutural que exige repensar o Estado social para se ajustar ao atual mercado do trabalho. As atuais desigualdades sociais — onde é necessário reequacionar o peso dos diferentes ponderadores — exigirá também um outro papel do poder local na construção da justiça social.

A vulnerabilidade social crescente tem uma consequência imediata, factual e empírica, no aumento de pedidos de apoio direto verificados desde 2011, nomeadamente ao nível da alimentação, de bens básicos como a energia e de apoios à

habitação. Pedidos estes que, no caso de Lisboa, são dirigidos às Juntas de Freguesia, a diversas IPSS e à Santa Casa da Misericórdia de Lisboa — importa recordar que a necessidade do apoio à população no período de intervenção económica da *Troika* (2011-2014), para lá dos subsídios da Segurança Social e das Rendas Sociais, deu origem à criação do Fundo de Emergência Social da Câmara Municipal de Lisboa, cuja implementação junto da população é assegurada pelas Juntas de Freguesia, que ainda se mantém em vigor até aos dias de hoje.

Durante o período da pandemia verificou-se um aumento do desemprego em todo o país; no caso de Lisboa foi especialmente significativo o crescimento do número de desempregados mais jovens e das pessoas sem o ensino básico obrigatório, que territorialmente se localizou nas áreas de gentrificação — eixo Martim Moniz / Almirante Reis até ao Areeiro — assim como na coroa norte — Santa Clara e Lumiar. Todavia esses valores não se confirmaram no pós-pandemia, tendo na área metropolitana de Lisboa a taxa de desemprego reduzida a valores abaixo dos registados no início de 2020, sendo no 1.º trimestre de 2022 de 6,8%, quando comparativamente em 2020 era 7,1%.¹ No entanto, essa flutuação na taxa de desemprego não teve consequências especialmente significativas na diminuição da privação pois, logo após um breve período de alívio nos primeiros meses de 2022, o aumento da inflação, que se verifica desde fevereiro, fez recrudescer os pedidos de auxílio junto das respostas de recurso — agora não só de agregados com pessoas desempregadas, mas também trabalhadores incapazes de suprir as suas necessidades básicas.

O contexto atual da intervenção do poder local no combate à vulnerabilidade social

Os problemas da precariedade laboral, desemprego e proteção social, sendo de âmbito nacional e exigindo uma estratégia a essa escala, poderiam ser melhor solucionados se esta fosse pensada para ser implementada também a nível local, com conhecimento e perceção da realidade local. Um conhecimento dito de “malha fina”, de que as delegações dos diferentes organismos centrais têm dificuldade em fazer uso, pois, como serviços responsáveis de implementação de disposições preconcebidas, não têm margem, nem meios, de adaptação às comunidades — já para não referir que, não sendo reconhecidos como interlocutores dessas comunidades, o seu funcionamento é omnidirecional num sentido “*top-down*”.

As autarquias poderiam ser um efetivo agente de implementação de programas de combate à precariedade laboral e à vulnerabilidade social, se lhes fossem atribuídas competências e meios para esse efeito.

A Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, na sua redação atual, estabelece o regime jurídico das autarquias locais e define como atribuições genéricas das freguesias e municípios “(...) a promoção e salvaguarda dos interesses próprios das

1 <https://www.ine.pt> (consulta em 20/12/2022).

respetivas populações (...)”, especificando quais os seus domínios de intervenção (respetivamente artigo 7.º, secção I, capítulo II e artigo 23.º, secção I, capítulo III) que se poderiam sintetizar como as áreas estruturais para a salvaguarda dos direitos sociais, ou seja, das condições de vida em dignidade, nomeadamente: Educação, Cultura, Tempos Livres, Desporto, Saúde, Ação Social, Ambiente, Desenvolvimento, Energia, Transportes e Comunicações, Habitação, Defesa do Consumidor, Ordenamento do Território e Urbanismo. Quer isto dizer que é no âmbito destas atribuições e da interpretação das competências estipuladas que o poder local tem vindo a implementar programas próprios, que durante o período da pandemia de Covid-19 demonstraram ser essenciais para responder à vulnerabilidade social da população portuguesa — tornando-se então prioridade quer dos municípios quer do governo, que reconheceu a sua importância para a efetividade das soluções delineadas.

A multifuncionalidade de uma só instituição é uma das virtudes do poder local perante o cidadão, uma mais-valia que se comprovou na prestação de apoio na situação de isolamento a que nos vimos obrigados durante o período de pandemia — já não era o indivíduo que se dirigia a cada serviço, mas sim um representante destes que foi ao encontro de cada pessoa, de forma individual e concreta. Precisamente o contrário do que acontece com os organismos localizados do Estado, como os Centros Distritais da Segurança Social e o Instituto do Emprego e Formação Profissional, cuja atuação “autónoma” acentua a crónica divisão ou separação das políticas nacionais de segurança social e laboral, cujo efeito a nível local dificulta a intervenção preventiva e *a posteriori* em qualquer uma destas áreas. Cada qual cumprindo a sua obrigação de implementar um programa, que em abstrato tem como princípio a inter-relação, mas no concreto desmultiplica o cidadão como se se tratasse de uma identidade fragmentada. No caso da Saúde e Educação, a atuação de Centros de Saúde e Escolas — agindo no seio das próprias comunidades — diluem esse cenário, mas ainda assim prevalecem as estratégias e programas de cariz vertical.

Uma avaliação criteriosa do sucedido na resposta à vulnerabilidade social a partir do início da declaração do estado de emergência e até ao seu final, nos anos de 2020 e 2021, por parte das autarquias e da adaptação dos programas a essa realidade, poderá ser útil para ponderar a alteração de competências que é necessário introduzir, quer ao nível do Estado central quer ao nível das autarquias locais, para uma efetiva descentralização nestas áreas de intervenção. Com efeito, a Lei n.º 50/2018, de 16 de agosto, estabelece o âmbito da transferência de atribuições e competências para as autarquias locais que tem como único foco a realidade preexistente, centrando-se o debate na garantia da transferência dos recursos financeiros, humanos e patrimoniais; no entanto ficou comprovado como poderão ser rápidas as alterações nas nossas condições de vida, como modelos de trabalho sedimentados podem ser postos em causa, exigindo flexibilidade na atuação.

Um retrato sumário da atuação do poder local no combate à vulnerabilidade social

Não é por menor clarificação das suas competências, ou mesmo exclusão de determinada área, que as autarquias locais têm deixado de intervir onde consideram necessário para combater a vulnerabilidade social. Uma intervenção que muitas das vezes recorre a parcerias comunitárias, conjugando diferentes áreas de intervenção, apoiando a ação do terceiro setor — por vezes assumindo a liderança de processos, outras participando em dinâmicas de âmbito local. Uma das áreas em que isso é mais evidente é a do “trabalho”, excluído quer da Lei n.º 75/2013, quer da Lei n.º 50/2018, mas o que não impediu a criação de programas como a “Rede Emprega Lisboa” em 2015 — parceria interinstitucional que agregou município, freguesias e associações, na promoção do emprego — e os quase 40 projetos dedicados à empregabilidade financiados pelo Programa Bairros Saudáveis, dos quais as autarquias são promotoras.

As autarquias têm vindo a desenvolver programas que trabalham territórios e comunidades específicas, articulando parceiros que atuam em diferentes âmbitos e distintas escalas, desde as associações moradores de bairros a fundações de âmbito nacional, de grupos informais a agrupamento escolares, com impacto na vida das populações, na resolução de distintas problemáticas, como seja no apoio à infância, prevenção de comportamentos de risco, acompanhamento de idosos, empregabilidade ou igualdade de género — estes projetos surgem da constatação que não bastam as respostas institucionais para alcançar as populações mais vulneráveis, em particular as mais excluídas, sendo necessário partilhar responsabilidades, inovar e experimentar diferentes formas de atuar para chegar até elas.

Paradoxalmente é com as áreas governamentais da Segurança Social e do Trabalho, respetivamente com o Instituto da Segurança Social e Instituto do Emprego e Formação Profissional, que estes projetos tendem a encontrar maior dificuldade de articulação, num choque entre uma realidade, que exige flexibilidade e simplificação de procedimentos adaptáveis a diferentes modelos de intervenção, com os programas delineados a nível nacional, cujas regras estabelecidas para a grande escala (dir-se-ia estatística) são de grande rigidez e exigência administrativa — não colocando em causa a grande importância destas respostas, nomeadamente dos apoios e subsídios no combate à vulnerabilidade social estrutural, veja-se a centralidade do RSI na escolarização de muitos grupos populacionais.

O poder local tem sido essencial na criação de respostas para problemáticas não suportadas, ou não enquadradas nos programas do Estado central, com base nos seus próprios recursos e na contratualização com as entidades da economia social existentes nos seus territórios. Veja-se, a título de exemplo, o caso das pessoas em situação de sem-abrigo — onde, apesar da existência de uma Estratégia Nacional, não havia de facto recursos para a implementação de respostas e uma cadeia de programas que respondessem efetivamente a esta problemática — e são as autarquias a assegurar todo o sistema, desde as equipas de rua, passando pelo alojamento e saúde, terminando na empregabilidade. Ou a intervenção junto da população

imigrante e refugiada, operacionalizando o acesso às diferentes respostas formais existentes (mas desarticuladas entre si), por vezes assegurando condições básicas de sustentabilidade, como alimentação e alojamento. Outro caso ainda, assegurando apoio a famílias no limiar da pobreza, muitas delas com emprego, mas incapazes de sustentar as despesas básicas, através de programas de distribuição alimentar, subsídios a despesas com medicamentos ou bens essenciais como água e eletricidade.

No entanto, a maioria destes programas enfrentam dois problemas estruturais: o seu subfinanciamento e a precariedade temporal que não assegura a sua continuidade — com uma outra consequência no que se refere à vulnerabilidade social, os trabalhadores destes programas estão muitas vezes numa situação de precariedade laboral, mal remunerados e sem vínculo, que os leva a estar simultaneamente dos dois lados da porta, a apoiar e a serem apoiados.

Qual o papel do poder local no futuro do combate à vulnerabilidade social?

A vulnerabilidade social só será revertida, ou pelo menos travada, apostando em estratégias para o ciclo de vida, de âmbito nacional mas implementadas também a nível local. Apostando fortemente na educação desde a creche até ao ensino superior, criando condições de progressão escolar das crianças das famílias mais vulneráveis; criando políticas específicas de emprego com características diferenciadas (horários parciais ou diferenciados, complementaridade funcional, âmbito cívico) em alternativa ao subsídio de desemprego; estruturando a intervenção de educação, segurança social, saúde, emprego.

As autarquias podem ser o agente dessa mudança, exigindo alterações nas políticas existentes, que permitam a implementação de respostas efetivas às populações, sendo mobilizadores e agentes da interação entre as distintas entidades. Promovendo programas próprios — distintos para contextos específicos — que contribuam para alcançar objetivos estabelecidos a nível nacional, suportados em estratégias que se preocupem mais com resultados do que com regras a cumprir, sejam elas áreas de intervenção, impactos diretos ou indiretos.

Uma mudança na partilha de responsabilidades na aplicação de políticas nacionais que visem assegurar uma maior equidade de acesso a um vida condigna, entre o poder central e o poder local, implica mais do que alterações regulamentares, mas acima de tudo repensar as suas estruturas e organizações, que permanecem idênticas a 1975, ignorando ainda agora a digitalização, assim como os sistemas de informação que estão na base da 4.^a Revolução Industrial — são muitos os exemplos de alterações a pensar, nomeadamente como relacionar os serviços regionais dependentes de diferentes ministérios, repensar também a relação entre representatividade e competência executiva dos municípios; avaliar com base em critérios pragmáticos — dimensão territorial, demografia, infraestruturas, tecido social e económico — a operacionalidade do poder local para criar um novo mapa autárquico (porventura estabelecer um modelo de

estrutura supramunicipal com capacidade executiva); pensar o planejamento regional em áreas como a social.

A longevidade geracional e a transformação do trabalho são desafios tremendos para o atual sistema de proteção social — é necessária uma tão profunda mudança que até os pressupostos da sua análise poderão estar em causa, exigindo novos modelos de trabalho, porventura outras políticas que darão origem a diferentes programas e nos quais os atores do Estado terão um papel mais equilibrado.

O Tripé Inadiável

Este livro aborda de forma crítica e profunda um dos temas mais urgentes da atualidade: a relação entre trabalho, emprego e proteção social no contexto português. Em tempos de incertezas, ainda marcados pela crise financeira, pelo rescaldo da pandemia e pelas pressões inflacionistas recentes, a precariedade laboral e o desemprego expõem fragilidades e impõem novos desafios e exigências. Com isso, surgem questões fundamentais sobre o papel do Estado na promoção de empregos dignos e na garantia de uma rede de proteção social adequada.

O *Tripé Inadiável* coloca essas três dimensões — trabalho, emprego e proteção social — no centro do debate, propondo um espaço de reflexão, e possíveis soluções, por parte de diferentes atores políticos e sociais. O livro reafirma a importância de políticas públicas que garantam um desenvolvimento socioeconómico equilibrado, direitos humanos e dignidade das pessoas, elementos decisivos para uma cidadania plena em Portugal.

Com contribuições diversas e análises profundas, esta obra coletiva é um convite para pensar e agir em prol do direito humano ao trabalho e à segurança social, em direção a uma sociedade mais justa e inclusiva para todos.

Jorge Caleiras

é investigador do CoLABOR e do CIES-Iscte. Doutorado em Sociologia pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC).

Renato Miguel do Carmo

é professor associado (com agregação) do Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, investigador do CIES-Iscte e do CoLABOR, e diretor do Observatório das Desigualdades.



cies _iscte

Centro de Investigação
e Estudos de Sociologia

iscte

INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

ISBN 978-989-8536-93-8



9 789898 153693 8