



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

Comparação entre as políticas ativas de emprego aplicadas na resposta à crise de 2008 e crise pandémica de 2019

David Alexandre Paninho Trabuco

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Pedro Videira, Investigador do DINÂMIA'CET, ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa

Outubro, 2022



CIÊNCIAS SOCIAIS
E HUMANAS

Departamento de Economia Política

Comparação entre as políticas ativas de emprego aplicadas na resposta
à crise de 2008 e crise pandémica de 2019

David Alexandre Paninho Trabuço

Mestrado em Economia e Políticas Públicas

Orientador:

Doutor Pedro Videira, Investigador do DINÂMIA'CET, ISCTE - Instituto
Universitário de Lisboa

Outubro, 2022

Dedico esta dissertação ao meu pai, cujo apoio e ajuda me permitiram chegar aonde estou, e contribuíram para a construção do caminho que me vai ajudar alcançar os objetivos de vida e de trabalho a que me proponho.

AGRADECIMENTOS

“This planet has - or rather had - a problem, which was this: most of the people living on it were unhappy for pretty much of the time. Many solutions were suggested for this problem, but most of these were largely concerned with the movement of small green pieces of paper, which was odd because on the whole it wasn't the small green pieces of paper that were unhappy.”
-**Douglas Adams, The Hitchhiker's Guide to the Galaxy**

Quero começar por agradecer ao meu orientador o Doutor Pedro Videira, por toda a ajuda e disponibilidade que sempre manifestou para me orientar e acompanhar na elaboração da presente tese.

Gostaria também de agradecer aos meus avós, um dos quais infelizmente já não se encontra connosco, mas que sei está e estará sempre comigo, bem como aos meus pais, em especial ao meu pai, pela sua ajuda e apoio incondicional durante todos o meu percurso académico e de vida. À minha namorada Inês Sequeira por acreditar e me fazer acreditar em mim e no meu potencial para alcançar e ultrapassar os meus objetivos.

Por fim, um agradecimento especial ao meu grande amigo André Vidigal, com quem compartilhei parte do meu percurso académico, e que esteve sempre presente em momentos relevantes da minha vida, mais recentemente pela ajuda e apoio prestados na obtenção da carta de condução.

RESUMO

O objetivo desta tese é o de analisar as diferenças na aplicação de Políticas Ativas de Emprego (PAE) em Portugal durante a crise da dívida soberana e da crise pandémica.

Viso responder a três perguntas de partida, nomeadamente quais as PAE utilizadas em cada crise, as semelhanças e diferenças entre as mesmas e como se inserem na política geral adotada para combater a crise no panorama nacional e europeu.

A PAE são uma ferramenta para o Estado fazer face à problemática do emprego, através da utilização de um misto de políticas e medidas que visam melhorar o funcionamento do mercado.

A análise das PAE em períodos de crise é particularmente relevante por forma a melhor entender o racional subjacente às políticas utilizadas em cada crise, como foram moldadas e alteradas em função dos objetivos que pretendiam alcançar, bem como os seus efeitos e impacto no mercado de trabalho.

Começo por uma análise do contexto específico em que o país se encontrava aquando da eclosão de cada uma das crises, centrando de seguida a análise nas PAE aplicadas entre 2000 e 2022, recorrendo, em particular, à tipologia de Tosun (2017), à base de dados *Labour Market Reform Database* (LABREF) e ao site do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), identificando e analisando as políticas aplicadas.

Paralelamente, socorri-me dos dados provenientes da Eurostat sobre a despesa em PAE em Portugal.

Termino por fim a tese com a discussão dos resultados obtidos da análise anterior e as suas conclusões.

Palavras-chave: Políticas Ativas de Emprego, Crise Pandémica e Crise da Dívida Soberana.

ABSTRAT

The aim of this thesis is to analyse the differences in the application of Active Labour Market Policies (ALMPs) in Portugal during the sovereign debt crisis and the pandemic crisis.

I aim to answer three starting questions, namely which ALMPs were used in each crisis, the similarities and differences between them and how they fit into the general policy adopted to combat the crisis in the national and European panorama.

ALMPs are a tool for the State to face the employment problem, through the use of a mix of policies and measures aimed at improving market functioning.

The analysis of ALMPs in periods of crisis is particularly relevant in order to better understand the rationale behind the policies used in each crisis, how they were shaped and changed according to the objectives they sought to achieve, as well as their effects and impact on the labour market.

I begin by analysing the specific context in which the country found itself at the outbreak of each of the crises, and then focus the analysis on the ALMPs implemented between 2000 and 2022, using, in particular, the typology of Tosun (2017), the Labour Market Reform Database (LABREF) and the website of the Institute of Employment and Vocational Training (IEFP), identifying and analysing the policies implemented.

In parallel, I used data from Eurostat on the expenditure on ALMP in Portugal.

Finally, I conclude the thesis with a discussion of the results obtained from the previous analysis and its conclusions.

Keywords: Active Labour Market Policies, Pandemic Crisis and Sovereign Debt Crisis.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vii
ABSTRAT.....	ix
ÍNDICE	xi
ÍNDICE DE FIGURAS	xiii
ÍNDICE DE TABELAS	xiii
INTRODUÇÃO	1
1. DEFINIÇÃO E GÊNESE DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO.....	3
1.1. Impacto das Políticas Ativas no Mercado de Trabalho.....	8
2. CRISE DA DÍVIDA SOBERANA E CRISE PANDÉMICA	11
2.1- Crise 2008 e Crise da Dívida Soberana: Emergência de uma recessão global.....	11
2.2. Crise Pandémica: Novos desafios obrigam a novas abordagens.....	16
3. METODOLOGIA.....	21
4. ANÁLISE DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO	23
4.1. O novo milénio e as PAE antes da crise de 2008 (2000-2007).....	23
4.2. A recessão global e crise da dívida soberana nos países do sul da Europa (2008-2015).....	25
4.2.1. Crise de 2008: O início da desvalorização interna (2008-2012).....	27
4.2.2. O auge da crise da dívida soberana (2012-2015).....	29
4.3. A recuperação económica e o período que mediou as crises (2015-2019).....	33
4.4. Uma resposta inédita face à emergência económica (2019-2022).....	36
5. DISCUSSÃO DA ANÁLISE EMPÍRICA	41
5.1. Políticas Ativas de Emprego: Tempos de emergência, medidas de emergência.....	42
5.2. Contenção orçamental vs Défice Orçamental.....	43
5.3. União Europeia: Da imposição da austeridade à bazuca orçamental.....	47
CONCLUSÃO.....	49
Referências	53
Anexo A.....	57

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Dívida pública (2005-2017).....	13
Figura 2. Défice do saldo orçamental português (2005-2017)	13
Figura 3. Taxa de desemprego (2005-2017)	14
Figura 4. Dívida pública (2017-2021).....	17
Figura 5. Défice do saldo orçamental (2017-2021)	17
Figura 6. Taxa de desemprego em Portugal (2019-2020).....	18
Figura 7. Despesas em políticas ativas de emprego (2000-2007)	25
Figura 8. Despesas em políticas ativas de emprego (2000-2015)	26
Figura 9. Despesas em políticas ativas de emprego (2015-2019)	34
Figura 10. Despesas em políticas ativas de emprego (2015-2020)	37
Figura 11. Saldo orçamental (2008-2021)	44

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1. Tipos de políticas ativas de emprego (2000-2007).....	23
Tabela 2. Tipos de políticas ativas de emprego (2008-2012).....	27
Tabela 3. Tipos de políticas ativas de emprego (2012-2015).....	30
Tabela 4. Tipos de políticas ativas de emprego (2015-2019).....	35
Tabela 5. Despesa em políticas pandémicas	38
Tabela 6. Tipos de políticas ativas de emprego (2019-2022).....	39

INTRODUÇÃO

No decurso da presente tese procuro analisar e estabelecer uma comparação entre as Políticas Ativas de Emprego (PAE) implementadas na crise da Dívida Soberana e na Crise Pandémica, com o intuito de determinar a lógica subjacente à sua implementação.

Viso, pois, responder a três perguntas de partida, nomeadamente quais as PAE utilizadas em cada crise, as semelhanças e diferenças entre as mesmas e como se inserem na política geral adotada para combater a crise no panorama nacional e europeu.

Pretendo, igualmente, dar o meu contributo para a literatura da temática das políticas de emprego em contextos de crise, em particular na análise das políticas ativas aplicadas na crise pandémica, dado se tratar de uma realidade relativamente recente e, consequentemente, pouco explorada, bem como sobre a possibilidade de serem replicadas em situações análogas de crise.

Procurou-se relacionar a resposta a cada uma das crises com o contexto do país em cada momento e com as condicionantes externas, nomeadamente as diretrizes da União Europeia, com o propósito de evidenciar o racional que esteve presente na abordagem aplicada em cada uma das crises, e os seus resultados.

As políticas de emprego estão inseridas na génese e crescimento do Estado Social, e surgem como resposta particular à problemática do emprego, desde a qualidade e tipo de emprego ao combate ao desemprego.

As políticas de emprego dividem-se genericamente em dois tipos, políticas passivas e as políticas ativas de emprego, que abarcam todo um leque diferenciado de políticas desde estágios remunerados a incentivos à contratação, formação em contexto escolar, promoção do empreendedorismo e outras, as quais incidem sobre características específicas ligadas ao emprego, tendo em conta as necessidades e particularidades do mercado de trabalho.

As PAE são, pois, uma ferramenta essencial dos governos nacionais para fazerem face às carências do mercado de trabalho, e, por conseguinte, de enorme relevância para combater problemas específicos no seio deste.

Os resultados obtidos sustentam-se na comparação entre os tipos de PAE aplicados em cada uma das crises, e nos objetivos que nortearam a sua aplicação. Salientando-se a sua importância enquanto instrumento indispensável do Estado para corrigir ou mesmo para modelar o mercado de trabalho, com importância acrescida em períodos de crise acentuada, em que, por norma, são utilizados para fazer face à problemática do desemprego.

Aquando da eclosão da dívida soberana, Portugal apresentava uma taxa de desemprego bastante elevada, que se situava nos 16,2% em 2013, e na crise pandémica projetava-se uma possibilidade de subida acentuada, face ao confinamento obrigatório.

Destaca-se, ainda, no que reporta ao combate às consequências da crise pandémica, a génese de todo um leque diferenciado e inovador de medidas, que no curto prazo se manifestaram eficazes para conter em parte o impacto da pandemia na manutenção de determinados postos de trabalho.

A resposta à crise pandémica foi, pois, complementarmente inovadora e imediata, por forma a fazer face a uma crise à escala global sem precedentes, resposta esta diferenciada da que esteve subjacente à crise da dívida soberana.

A metodologia adotada na elaboração deste trabalho é mista, com recurso a dados qualitativos e quantitativos, sendo que para a análise das PAE em particular foi utilizada a base de dados da Labref e o site do IEF, por forma a identificar e tipificar as políticas aplicadas em cada uma das crises, relacionando os dados com o contexto e opções tomadas.

Para finalizar, e no decurso da discussão, são elencadas as principais diferenças entre cada uma das crises, bem como a conjuntura e influências que nortearam as mudanças na articulação e aplicação das PAE, desde as políticas de consolidação orçamental até à influência das instituições europeias.

1. DEFINIÇÃO E GÊNESE DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

Por forma a comparar a resposta às crises em questão, as políticas implementadas e a lógica subjacente à sua aplicação, torna-se necessário apurar e definir os instrumentos usados pelo Estado e as formas distintas de abordagem relativamente à empregabilidade e ao desemprego.

A génese das políticas de emprego está relacionada com a formação e construção do Estado Social nos anos 40, consubstanciando-se num instrumento essencial do Estado, visando promover o bem-estar das pessoas e o apoio social público, com recurso a programas de rendimento, que englobam a redistribuição de rendimentos ou mesmo políticas de reinserção de desempregados (Olsen, 2018).

As políticas de emprego obedecem a perspetivas diferentes, sendo possível identificar disparidades entre os vários tipos de Estado Social, destacando-se a esse respeito os regimes sociais democratas nos países nórdicos, os conservadores da Europa central e os regimes liberais e mediterrânicos (Olsen, 2018).

Para além dos vários tipos de regime, constata-se que desde a sua conceção até à atualidade, foram objeto de diferentes entendimentos e lógicas distintas no que concerne ao emprego e ao grau de intervenção do Estado, ou seja da preponderância que se projetou assumir.

Temos, pois, no período pós grande depressão de 1929, a predominância da lógica Keynesiana, marcada por uma forte intervenção do Estado como regulador da economia, através de um leque alargado de políticas fiscais, monetárias e sociais, com o intuito de corrigir as instabilidades do mercado e de estimular a economia e o emprego, preservando os salários e os rendimentos de trabalhadores em períodos de crise (Morel, Palier, & Palme, 2012).

Os investimentos em “*welfare policies*” tornaram-se, pois, uma ferramenta essencial para estabilizar a economia em períodos de recessão, cujas políticas aplicadas tinham o intento de diminuir as desigualdades e manter o nível de procura, com uma predominância de políticas de ordem passiva que, essencialmente, assentavam em medidas de transferência de dinheiro via programas de proteção social (Morel, Palier, & Palme, 2012).

A partir de 1960, sobretudo a partir dos anos 70, e perante a aparente incapacidade do Keynesianismo em impedir sucessivas recessões, desponta a teoria neoliberal, completamente oposta ao Keynesianismo, que aposta numa intervenção mínima do Estado.

O Estado deveria, essencialmente, restringir-se a garantir os direitos e liberdades e a apoiar as empresas, garantindo o livre funcionamento do mercado, sem, no entanto, se assumir como ator interveniente.

A premissa central seria que, ao contrário das empresas e outros agentes privados, o Estado não detém o conhecimento necessário para prevenir as oscilações do mercado, entendendo a sua intervenção na economia como nefasta para o seu bom funcionamento (Harvey, 2007).

A teoria neoliberal aposta, essencialmente, em restrições orçamentais e no corte das despesas públicas, interpretando as desigualdades como algo inerente ao mercado, partindo do pressuposto que o desemprego não resulta da falta de procura das empresas, mas sim da rigidez das medidas laborais, que impactam no seu bom e correto funcionamento.

Por fim, nos anos 90, surge a era do investimento social, período marcado por grandes mudanças no mundo do trabalho, com o emergir da economia do conhecimento e da teoria do investimento social, que defende a necessidade de PAE em detrimento de políticas passivas de emprego.

A teoria do investimento social privilegia políticas ativas, na medida em que entende que as políticas passivas não afetam o desemprego, dado não passarem de uma mera distribuição de valores monetários, no entanto, as PAE percecionam-se mais como uma forma de investimento social em serviços e programas, em consonância com as características e especificidades do mercado de trabalho (Morel, Palier, & Palme, 2012).

Em suma as PAE mais facilmente promovem a adaptabilidade e criação de competências específicas, o que permite fazer face às constantes mudanças no mercado de trabalho.

Assim, e ao contrário do que sucedia com o neoliberalismo, o Estado assume uma maior preponderância no mercado de trabalho, investindo no capital humano via formação e ensino, e concebendo serviços e benefícios de forma a potenciar o capital humano através de políticas que incentivem a participação no mercado de trabalho, limitando a sua escassez. Salienta-se a esse respeito as medidas *“in-work”* como incentivo à formação no trabalho e os apoios na procura de emprego (Morel, Palier, & Palme, 2012).

Relativamente à sua definição a Organização Geral do Trabalho (2013) define as políticas de emprego como um objetivo, criado por um governo nacional, que procura uma relação concertada e coerente em todas as intervenções na área do emprego e em todos os *“stakeholders”* de um determinado país, consubstanciando-se como um instrumento de implementação geral de políticas de emprego os programas e medidas criados em torno dos objetivos relacionados com esta problemática.

A OIT operacionaliza as políticas de emprego em 8 categorias:

- Colocação em emprego;
- Formação profissional;
- Incentivos ao emprego;
- Emprego apoiado para trabalhadores com deficiências;
- Criação direta de emprego;
- Incentivo à criação do próprio emprego;
- Subsidio de desemprego;
- Reforma antecipada;

As políticas de emprego podem assim ser caracterizadas como uma ferramenta utilizada pelos Estados para intervir na problemática do desemprego e na distribuição de riqueza, cuja articulação deve estar em sintonia com a planificação traçada para o funcionamento da economia.

Esta definição das políticas de emprego (OIT, 2013) é bastante abrangente e não é restritiva, pois não estabelece divisões entre os dois grandes subtipos de políticas (ativas e passivas), sendo que os vários tipos de políticas de emprego definidos anteriormente se enquadram especificamente em PAE.

Para Barbier, (2009) as PAE são políticas que visam aumentar a participação de todos os membros da sociedade no mercado de trabalho. Estas PAE, por exemplo ao nível da formação profissional e incentivos a empregabilidade, podem apresentar diferentes características tendo em conta os tipos de regime de Estado Providencia de um determinado país.

No que reporta às políticas passivas, estas dizem respeito as compensações financeiras em caso de desemprego, como exemplo concreto temos os subsídios de desemprego (Valadas, 2013).

Ressalva-se, assim a importância das Políticas Ativas de Emprego, que são o foco desta tese, as quais vou procurar escarpelizar ao longo deste trabalho, principalmente durante o período das crises pandémica e da dívida soberana.

Dentro das várias definições atribuídas a este tipo de políticas, e para uma melhor perceção e caracterização das mesmas, recorro à de Calmfors (1994, p. 8): “medidas

destinadas a melhorar o funcionamento do mercado de trabalho dirigidas aos desempregados”.

Reportando-me à definição em apreço, e ao respetivo autor, as PAE têm, pois, como enfoque principal o desemprego e visam influenciar o mercado de trabalho de forma a melhor enfrentar esta problemática, caracterizando a atuação do Estado em três grupos, respetivamente como:

- i) Intermediário, facilitando e tornando mais eficiente a conexão entre as vagas de empregos disponíveis e os candidatos a emprego;
- ii) Formador, visando potenciar e adaptar as competências dos candidatos aos empregos disponíveis,
- iii) Criador direto de emprego, que pode assumir a forma de emprego no sector público ou na subsidiarização de trabalho no sector privado.

O Estado assume, assim, um papel fundamental e preponderante na dinamização do mercado de trabalho, desempenhando diferentes funções que visam preencher as vagas existentes, potenciar e incrementar as competências dos que procuram trabalho e por fim contribuindo diretamente na criação de emprego.

Dias e Varejão (2012) propõem uma definição semelhante das PAE, que entendem como um conjunto de medidas que visam o melhor funcionamento do mercado de trabalho, promovendo a reafecção dos postos de trabalhos e de trabalhadores, facilitando as transições para o emprego e entre empregos.

Agrupam assim medidas em quatro grandes grupos, as políticas de formação; de apoio a criação de emprego; emprego subsidiado no setor sem fins lucrativos / medidas ocupacionais e aconselhamento; e apoio à procura de emprego (Dias & Varejão, 2012).

Outros autores (Tosun et al, 2017), definem as políticas ativas de emprego numa forma mais extensa com sete tipos distintos:

- Investimento em capital humano (relacionado com educação básica e treino vocacional);
- Treino no mercado de trabalho (programas para potenciar competências relevantes no mercado de trabalho);
- Assistência e monitorização na procura de emprego (ajudar e guiar na procura de emprego, promover a ligação entre empregador e trabalhador);
- Subsídios ao emprego (salários subsidiados ou regimes de apoio ao rendimento);

- Programas de emprego público (esquemas de emprego financiados pelo Estado);
- Pacotes (corresponde à combinação de pelo menos dois tipos de políticas);
- Outras (tipos de políticas que não podem ser enquadradas em nenhuma das anteriormente mencionadas).

Tosun et al (2017), criaram assim uma metodologia complexa com elementos dos tipos de PAE mencionados anteriormente, incluindo na sua metodologia contributos de variados autores como Bonoli (2010), autor cujos contributos vão ser analisados posteriormente de forma mais detalhada.

Do ponto de vista histórico a conceção das PAE reporta aos países nórdicos, sendo que nos anos 50 a Dinamarca e a Suécia foram dos primeiros países a aplicá-las, tendo progressivamente o uso destas políticas começado a propagar-se pela Europa (Tosun, 2017).

Salienta-se, igualmente, e no que diz respeito à natureza das PAE como instrumento estatal que incide sobre o mercado de trabalho, que se tratam de um tipo de políticas facilmente alvo de controvérsia partidária, não podendo ser dissociadas do partido que governa.

Os tipos de políticas ativas diferem usualmente entre as forças políticas, sendo que aos partidos Sociais Cristãos e Democratas é atribuída a tendência a preferirem medidas baseadas no investimento em capital humano e em ocupação, enquanto aos partidos liberais e conservadores é atribuída a tendência a preferirem medidas baseadas no reforço de incentivos ao emprego (Bonoli, 2010).

Para além da influência partidária, as PAE também diferem em relação aos objetivos e finalidades, verificando-se mudanças nas políticas tendo em conta o período e os problemas com que os Estados se deparavam.

Nas décadas de 50 e 60 as PAE eram usadas principalmente para resolver algumas falhas de mercado, focando-se assim no investimento em capital humano, sustentado em medidas de formação e apoio aos trabalhadores (Bonoli, 2010).

Por outro lado, em períodos de elevado desemprego, como por exemplo na década de 70, em determinados países europeus as PAE baseavam-se na ocupação, com a aplicação de medidas de criação direta de emprego e estágios, de forma a enfrentar a subida do desemprego.

Por fim nos anos 90 as PAE assumem características de incentivos à empregabilidade e de assistência aos trabalhadores, com o foco na reentrada de desempregados e em trabalhadores em busca do primeiro emprego (Bonoli, 2010).

As PAE estão, pois, em constante mutação e adaptação, permitindo a implementação das medidas que melhor se adaptam aos diversos problemas que possam surgir e impactem o mercado de trabalho.

Destacam-se a esse respeito os desafios aportados pela crise de 2008 e, particularmente, pela crise pandémica de 2019, que se consubstanciam como exemplos paradigmáticos, dado que suscitaram a aplicação de novas medidas face a uma nova realidade, inopinada e com impacto no emprego.

As PAE utilizadas na crise 2008, em particular na crise da dívida soberana, foram semelhantes às aplicadas na década noventa, pautando a sua implementação pelo incentivo à empregabilidade, principalmente, via subvenções e concessão de apoios a privados, com especial enfoque no desemprego jovem e no combate ao desemprego de longa duração.

No que reporta à crise pandémica, o que se verificou desde início foi a criação de múltiplas medidas visando, principalmente, a manutenção dos postos de trabalho existentes, conjugadas com uma aposta na ocupação e na reforma da administração pública, com implantação de programas de estágio profissional e na aquisição de novas competências digitais.

As PAE são, indubitavelmente, uma peça central nas políticas públicas do mercado de trabalho quer em Portugal, quer nos restantes países europeus, cuja utilização visa responder às carências existentes no mercado de trabalho, que procura dinamizar, influenciar e orientar.

A criação e aplicação da PAE obriga a uma adaptação constante face à conjuntura vivenciada no momento e aos diferentes fenómenos que possam surgir, destacando a esse respeito a recente crise pandémica, que obrigou a todo um leque inovador de políticas de emprego, que certamente ira moldar as PAE num futuro próximo.

1.1. Impacto das Políticas Ativas no Mercado de Trabalho

As PAE têm múltiplos efeitos no mercado de trabalho, nomeadamente "i) efeitos na correspondência entre as vagas existentes e os trabalhadores que procuram emprego; ii) efeitos na participação da força de trabalho; iii) efeitos na competitividade do mercado de trabalho; iv) efeitos nas perdas decorrentes de improdutividade e efeitos de substituição; v) efeitos na minimização da deslocação do trabalhador via determinação de salários; vi) efeitos sobre a produtividade; vii) efeitos de testes de trabalho; viii) efeitos fiscais de equilíbrio geral; e ix) repercussões sobre outras políticas" (Calmfors, 1994, p. 13).

Os efeitos em si criam múltiplas externalidades que, tanto podem ser positivas como, em determinados casos, negativas, apresentando as PAE em determinadas situações a

necessidade de serem complementadas com outras medidas adicionais de forma a proporcionarem efeitos positivos no mercado.

Segundo Calmfors (1994), e reportando-se aos resultados obtidos, é possível determinar alguns padrões, nomeadamente que as medidas focadas em apoio à procura de emprego, tendencialmente, têm impactos positivos na empregabilidade, em particular quando a abrangência da medida destina-se a grupos com características profissionais específicas.

Por fim, destaca-se que a criação direta de emprego ou o emprego subsidiado pode potenciar externalidades negativas, tais como “maiores riscos de acomodação, de reivindicações salariais internas e bloqueio de grandes grupos em programas, bem como efeitos de substituição e de *deadweight*” (Calmfors, 1994, p. 33).

As mesmas dificuldades foram observadas por Kluve (2006), que advoga que os efeitos das PAE não são consistentes, salientando que, a orientação do Estado na criação de postos de trabalho no setor privado, com alguma frequência produzem efeitos negativos a nível da empregabilidade, bem como que as medidas de formação representam resultados positivos modestos “a criação direta de emprego no sector público aparenta frequentemente produzir efeitos negativos no emprego, e as medidas de formação mostram efeitos mistos e modestamente positivos.”, que leva o autor a questionar a valia de determinadas políticas.

Os grupos de PAE que maior impacto representam no emprego reportam ao investimento na formação e aos incentivos ao setor privado, em contraponto com as medidas de criação direta de postos de trabalho via o setor público (Kluve, 2006).

Relativamente à criação direta de emprego pelo Estado, este tipo de medidas tendencialmente surgem como uma possível alternativa em casos de elevado desemprego, destacando como exemplo a Suécia que, de forma a lidar com a grave crise de desemprego sofrida na década de 70, mudou a sua abordagem no que reporta às PAE, tendo recorrido à criação direta de postos de empregos no setor público, conseguindo controlar o desemprego, acolhendo trabalhadores que não seriam absorvidos pelo mercado (Bonoli, 2010).

É de relevo mencionar que as PAE apresentam melhores resultados na correção do desemprego de média/longa duração em detrimento do desemprego de curta duração (Kluve, 2006), o que as torna menos eficazes no que reporta à empregabilidade dos jovens com pouca experiência de trabalho.

Paralelamente, e no que diz respeito ao desemprego de longa duração, as medidas de criação direta de emprego também permitem reduzir a contínua incerteza no mercado de trabalho (Calmfors, 1994).

Em conclusão, as PAE são um instrumento essencial em períodos de elevado desemprego que, potenciadas com medidas complementares, aportam resultados positivos, minimizando a incerteza e as falhas do mercado de trabalho, representando maior impacto positivo as que incidem na formação e no apoio à procura de emprego, particularmente no combate ao desemprego de longa e média duração.

2. CRISE DA DÍVIDA SOBERANA E CRISE PANDÉMICA

A crise de 2008 e a pandémica de 2019 provocaram fortes repercussões na economia, que se propagaram por todo o globo, e afetaram os Estados de forma diferenciada, resultado da especificidade de cada um, nomeadamente da sua robustez económica.

Representam, pois, dois períodos paradigmáticos relativamente às políticas de emprego desenhadas e implementadas por todo um conjunto de atores, desde os governos vigentes, partidos e organizações internacionais, das quais se destaca a União Europeia.

Neste capítulo procuro determinar os fatores que influenciaram as respostas delineadas visando o combate às crises e às suas consequências, nomeadamente nas causas que condicionaram o racional subjacente às decisões tomadas, com especial enfoque na temática do combate ao desemprego.

2.1- Crise 2008 e Crise da Dívida Soberana: Emergência de uma recessão global

A crise de 2008 começou nos Estados Unidos, resultado de uma bolha no setor imobiliário, cuja causa reporta, essencialmente, ao denominado crédito “*subprime*”, que genericamente corresponde à atribuição de empréstimos de elevado risco de incumprimento, normalmente para aquisição de bens imobiliários, a indivíduos e famílias que não apresentavam garantias que lhes permitissem honrar as obrigações contratadas.

Esta situação delicada de incumprimento foi agravada pela globalização, mais concretamente pela interligação entre as instituições financeiras, o que disseminou o risco por todo sistema financeiro (Trabelsi, 2011).

Este avolumar do risco, generalizado às diversas instituições bancárias, levou ao aumento dos juros do crédito garantido aos novos credores, o que tornou os empréstimos mais dispendiosos dificultando, conseqüentemente, o pagamento da dívida pelos contraentes de empréstimos em geral, ao que se seguiu uma quebra de confiança por parte dos investidores e a um aumento do endividamento (Trabelsi, 2011).

A crise financeira facilmente se propagou pelo globo, afetando a Europa, em particular os países cuja situação económica já era mais delicada, nomeadamente Irlanda, Grécia e Portugal, que fruto das suas economias menos dinâmicas, dívidas públicas elevadas e do aumento da taxa de juro, foram confrontados com o aumento exponencial da sua dívida.

Portugal foi atingido pela crise financeira em 2008, a resposta inicial por parte do governo correspondia à aplicação de medidas de apoio aos setores mais vulneráveis da sociedade,

em particular aos desempregados e às famílias com baixos rendimentos (Hespanha & Caleiras, 2017).

Verificou-se que a resposta inicial continha medidas de investimento público juntamente com medidas de apoio à atividade económica, exportações e a apoio às PME, sendo que a título de exemplo temos o programa “Investimento e Iniciativa Emprego”. Estas medidas vinham de encontro ao plano de relançamento da economia europeia, que foi aprovado pela EU (Hespanha & Caleiras, 2017).

Paralelamente, destaca-se o avolumar das incertezas por parte dos investidores, que se retraíram, com consequências diretas no mercado de ações e no contínuo aumento das taxas de juros.

Esta conjugação de fatores nefastos tornou-se insustentável para determinados Estados, que foram obrigados a formalizar pedidos de apoio, quer à União Europeia, quer ao *International Monetary Fund* (IMF), dando origem a uma crise a nível europeu, que reporta a meados de 2010, denominada de crise da dívida soberana (Armingeon & Baccaro, 2012).

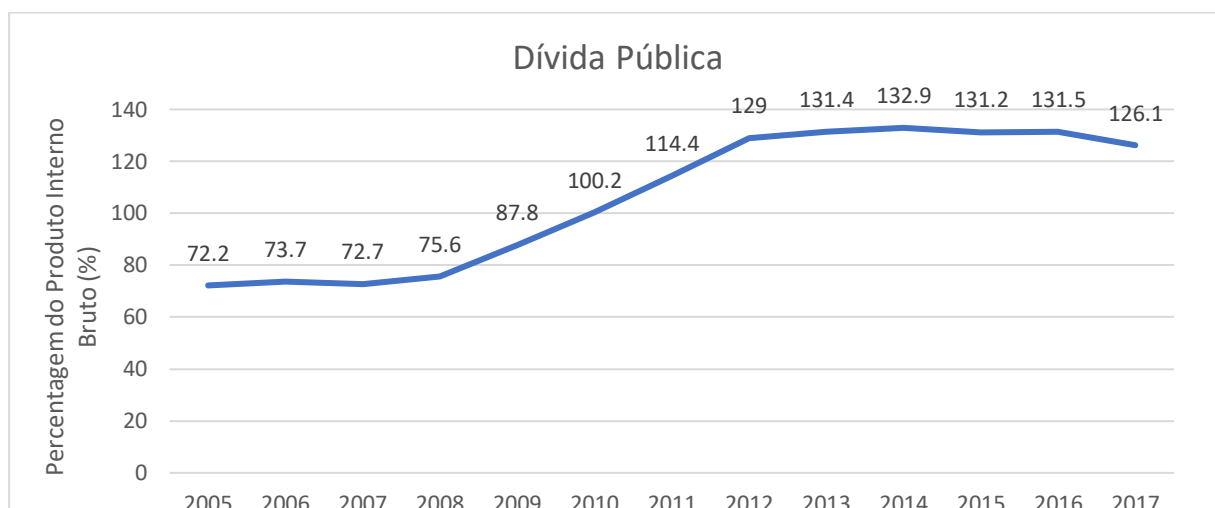
Portugal foi um dos países que necessitou de apoio financeiro, destacando-se relativamente a este particular como atores relevantes a União Europeia, o governo Socialista liderado por José Sócrates, que formalizou o pedido de apoio, o governo de Passos Coelho, a quem coube implementar as medidas delineadas e a Troika (designação atribuída à equipa composta pelo Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia), responsável pela negociação, que tinha por finalidade estabelecer os compromissos que as autoridades portuguesas teriam de assumir para receber a ajuda financeira internacional solicitada pelo Governo em abril de 2011.

Em Portugal a Troika foi liderado Jürgen Kröger (Comissão Europeia), Rasmus Røffler (Banco Central Europeu) e Poul Thomsem (Fundo Monetário Internacional) e com uma composição de cerca de duas dezenas de técnicos.

Através da análise dos quadros abaixo reproduzidos, que identificam a evolução da dívida pública, do défice do saldo orçamental e a taxa de desemprego no período entre 2005 e 2017, facilmente se percebe a posição precária de Portugal no momento da crise em 2008 e da subsequente crise da Dívida Soberana.

Verificou-se um crescimento gradual e substantivo da dívida pública e do desemprego, bem como do défice entre 2008 e 2010, cuja génese, de acordo com a narrativa internacional, reportava, essencialmente, à irresponsabilidade fiscal dos países do sul da Europa, que por tal tinham de ser reequilibrados através da imposição de medidas de responsabilidade fiscal.

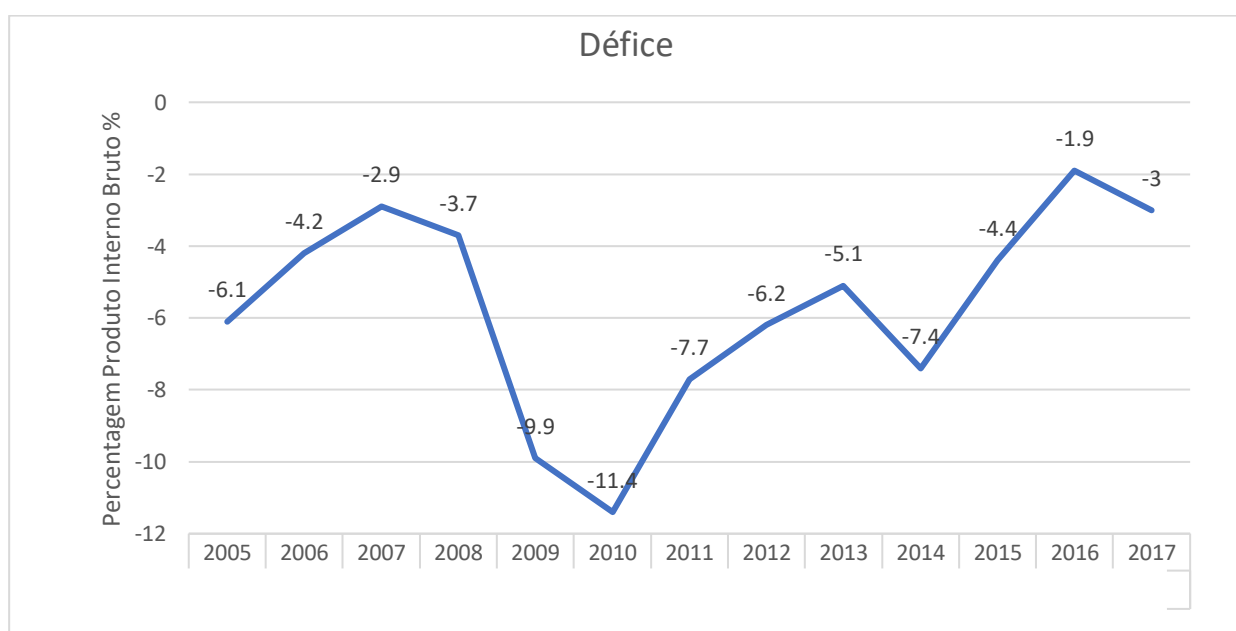
Figura 1. Dívida pública (2005-2017)



Fonte: Eurostat Data Browser.

Relativamente à dívida pública verificou-se uma subida exponencial com início em meados de 2008 (75,6%) alcançando o valor mais elevado em 2013, tendo a partir deste momento estabilizado até 2016, seguindo-se uma tendência de descida até 2017.

Figura 2. Défice do saldo orçamental português (2005-2017)

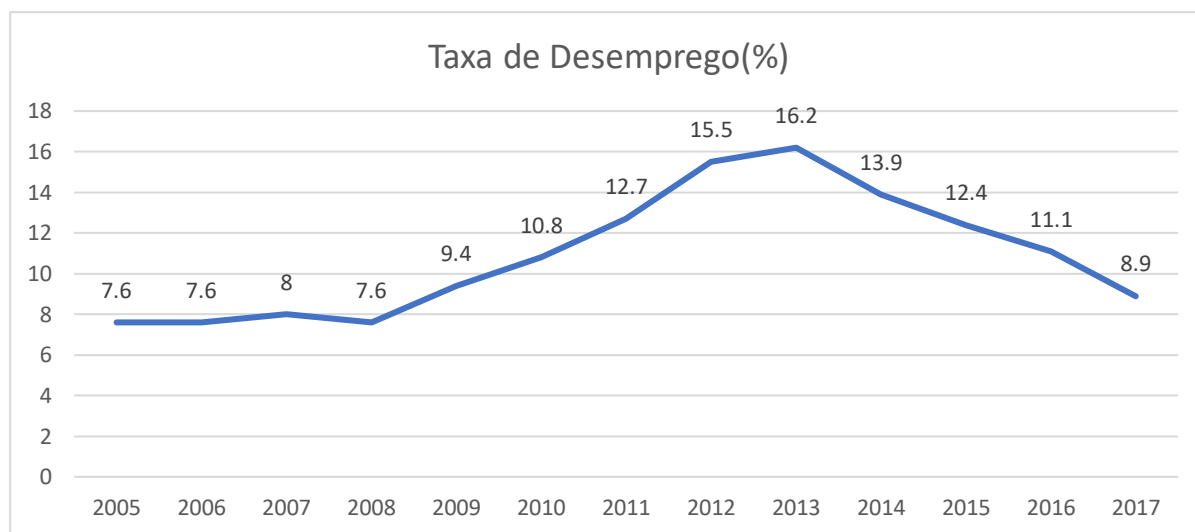


Fonte: Eurostat Data Browser.

No caso do Défice, verificou-se uma subida exponencial de -3,7 em 2008 para -11,4 em 2010, ano do início da crise da dívida soberana, ao que se seguiu um ciclo de inversão, com a diminuição do défice, que em 2013 alcançou o valor de -5,1, resultado da orientação

seguida, cujo objetivo visava a diminuição do défice via medidas de austeridade e substancial corte nas despesas do Estado.

Figura 3. Taxa de desemprego (2005-2017)



Fonte: DATALABOR.

No que reporta à taxa de desemprego, verificou-se uma tendência de subida contínua a partir de 2008, alcançando o seu valor mais alto em 2013, com uma taxa de desemprego de 16,2%.

Confirma-se, pois, que a crise da dívida soberana representou um forte impacto na subida do desemprego.

Face ao exposto, e de forma a lidar com a crise, e perante a pressão da União Europeia, em que grassava a ideia de que existia uma irresponsabilidade financeira dos países do Sul, e a situação precária de Portugal, surgem então as medidas de austeridade, com início durante o governo de Sócrates, com os Programas de Estabilidade e Crescimento (PEC), ao que se seguiram os programas de austeridade delineados pela Troika.

Os PEC tinham como foco principal a redução da dívida pública e do défice, englobando cortes nas pensões, nos encargos salariais na administração pública, em suma medidas assentes no emagrecimento do Estado via cortes na despesa pública, no aumento dos impostos e no recurso a privatizações (Reis, et al., 2013).

Sublinha-se que os PEC implementados não surtiram os efeitos desejados, dado que os níveis do défice continuavam a aumentar em Portugal, o que levou as instituições europeias a incentivar a criação de programas adicionais, que terminaram com PEC IV, o qual foi rejeitado na Assembleia da República, surgindo então a necessidade de requerer o resgate financeiro à Comissão Europeia (Reis, et al., 2013).

Com o pedido de apoio externo surge a Troika, grupo de decisão formado pela Comissão Europeia, FMI e Banco Central Europeu, que como contrapartida do apoio financeiro forçou à implementação de medidas de austeridade adicionais (Armingeon & Baccaro, 2012).

Paralelamente, salienta-se o facto das instituições da União Europeia e, essencialmente, de em virtude de fazer parte do Euro, aportarem condicionantes para o funcionamento da economia nacional, dado que pertencendo Portugal à zona euro, deixou de ter moeda própria perdendo, consequentemente, a possibilidade de poder recorrer a desvalorizações cambiais, o que poderia ter contribuído para a uma estratégia de desvalorização interna (Armingeon & Baccaro, 2012)

As políticas de austeridade que se baseavam na ótica da desvalorização interna, tinham como características essenciais a diminuição das despesas do Estado, e apresentavam cortes nas despesas do sector público (incluindo cortes nas despesas do setor da educação), a diminuição do custo do trabalho e desregulamentação da legislação laboral, cortes nas pensões, diminuição da proteção laboral e flexibilização da negociação coletiva (Armingeon & Baccaro, 2012).

Por fim, e de acordo com o referido por Armingeon e Baccaro (2012) a desvalorização interna apostou no emagrecimento generalizado dos encargos do Estado, onde também se enquadram as privatizações, bem como na redução dos custos associados ao trabalho, ou seja via políticas de austeridade fiscal e reformas estruturais, em particular no setor do trabalho.

As políticas de austeridade aplicadas nesta fase têm muitas semelhanças com os PEC, podendo, inclusivamente, ser consideradas como uma continuação dos mesmos, onde o foco principal era a redução do défice e da dívida, através da desvalorização interna, tendo como consequência um empobrecimento generalizado da população.

No que reporta ao mercado de trabalho, o foco das medidas assentou na liberalização e desregulamentação, na premissa de que as empresas teriam maior espaço de manobra para reagir às mudanças e necessidades do mercado (Reis, et al., 2013).

As alterações no mercado de trabalho tinham como objetivo tornar a economia mais competitiva e flexível, e para tal foram aplicadas todo um conjunto de medidas de forma a cortar custos na contratação e facilitar os despedimentos, no pressuposto de que a desregulamentação facilitaria a contratação de novos trabalhadores, pois seria menos dispendioso fazê-lo. No entanto, o facto é que o objetivo pretendido não foi alcançado no curto prazo, dado que durante o período da crise da dívida soberana se registou um aumento exponencial no desemprego (Reis, et al., 2013).

2.2. Crise Pandémica: Novos desafios obrigam a novas abordagens

A Crise Pandémica, cujo início reporta a fins de 2019, consubstanciou-se num choque externo súbito e pungente na economia global, cuja rápida propagação por todo o globo obrigou os países a delinear e implementarem medidas de forma a conter os efeitos na saúde das populações e na economia.

A crise pandémica diverge das crises anteriores, por se ter replicado simultaneamente à escala global, pelos impactos que teve em determinados setores e pelo desequilíbrio da balança comercial de oferta e da procura, que gerou consequências com efeitos cumulativos (Caldas, Silva, & Cantante, 2020).

De forma a responder à pandemia a maioria dos países viu-se obrigada, de forma inopinada, a implementar medidas de contenção, salientando-se a esse respeito o confinamento de grande parte da sua população, por forma a tentar reduzir a propagação do vírus.

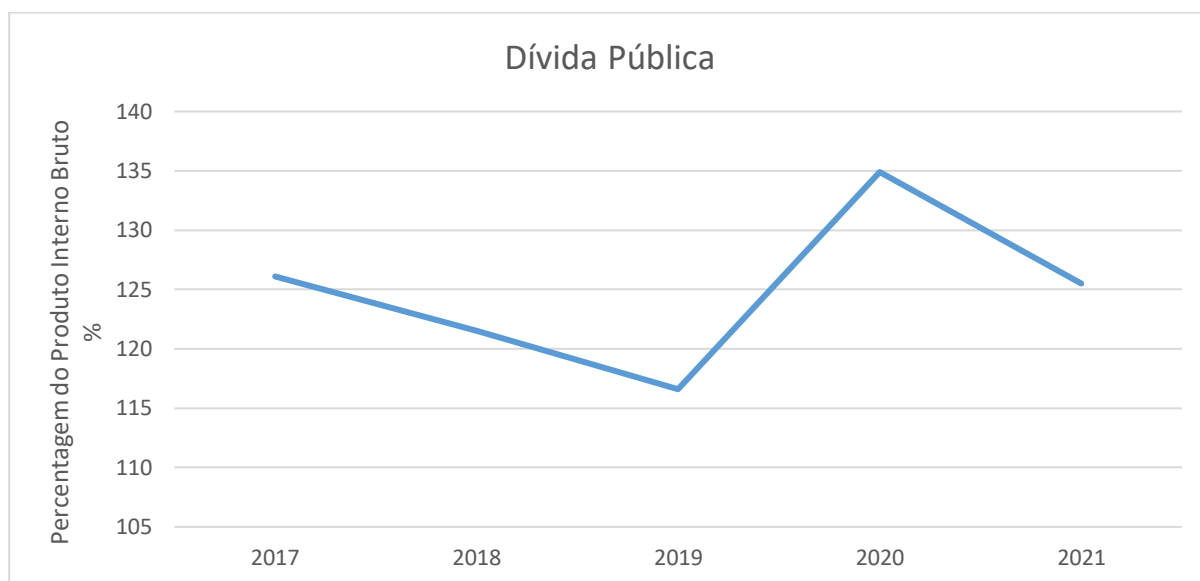
Tal representou o encerramento parcial e, em determinados casos total, de múltiplos setores da economia considerados não essenciais, que foram forçados a fechar portas, interrompendo a sua atividade sem quaisquer expectativas de quando a poderiam retomar.

Este confinamento praticamente generalizado da população e a paragem de setores relevantes da economia, inevitavelmente, aportou efeitos negativos em particular na manutenção dos postos de trabalho, face à substantiva redução ou mesmo à paragem total da atividade em determinadas empresas, em que o recurso ao despedimento foi encarado como uma forma de cortar os custos.

Os Estados foram, assim, forçados a tomar medidas imediatas por forma a conter o crescimento dos despedimentos e a minimizar os efeitos da pandemia na economia, medidas não só a nível nacional, mas também no seio da União Europeia.

Tal como no capítulo anterior, importa examinar os indicadores da dívida pública, do défice do saldo orçamental e por fim a taxa de desemprego, por forma a comparar as duas crises, conforme resultado dos gráficos referentes a cada uma destas realidades.

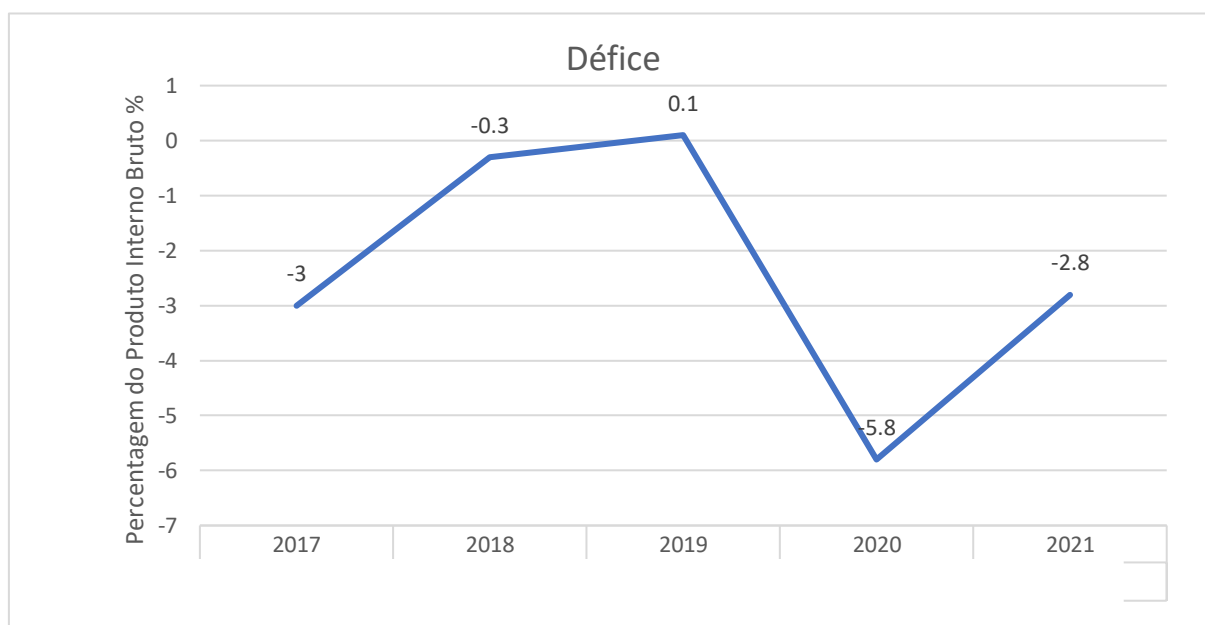
Figura 4. Dívida pública (2017-2021)



Fonte: Eurostat Data Browser.

Através do gráfico verifica-se uma subida exponencial da dívida pública a partir de 2019, ano que marcou o início da pandemia, ao que se seguiu um prolongado período de confinamento obrigatório, situação delicada que obrigou a implementação de toda uma panóplia de medidas por forma a conter o impacto da pandemia na manutenção dos postos de trabalho e na economia, e que resultaram, inevitavelmente, num aumento da dívida.

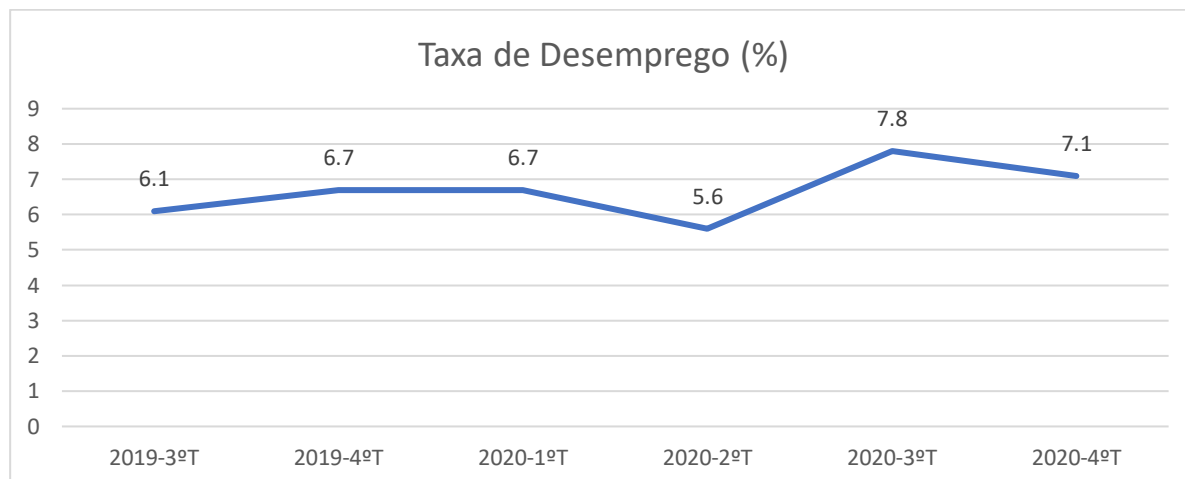
Figura 5. Défice do saldo orçamental (2017-2021)



Fonte Eurostat Data Browser.

No que diz respeito ao saldo orçamental, verificou-se uma acentuada descida a partir de 2019, passando-se de um saldo positivo de 0,1 para um défice de -5,8 em 2020, ano em que as consequências da crise pandémica começaram a surgir.

Figura 6. Taxa de desemprego em Portugal (2019-2020)



Nota: Taxa de desemprego trimestral entre o terceiro trimestre de 2019 e o quarto de 2020.

Fonte: Data Labour.

No que concerne à taxa de desemprego, conforme gráfico acima, é possível verificar que não se registou uma subida exponencial do desemprego, que apenas alcançou um ligeiro pico no terceiro trimestre de 2020, cuja justificação para tal reportou ao elevado conjunto de políticas de empenho aplicadas, como o apoio excecional à família, apoio extraordinário a trabalhadores independentes e sócios-gerentes (Marques & Guimarães, 2021).

Muito embora a taxa de desemprego não tenha, de uma forma geral, subido significativamente, verificou-se que alguns setores foram mais afetados do que outros, em particular os setores de atividades imobiliárias, administrativas e de serviços de apoio, os quais em Abril de 2020, e por comparação com o ano anterior, registaram um aumento do desemprego em cerca de 40%, realidade que, igualmente, afetou as áreas da restauração e do alojamento (Mamede, Pereira, & Simões, 2020).

Salienta-se neste capítulo a importância do *Layoff* Simplificado (Mamede, Pereira, & Simões, 2020), que abrangeu cerca de 845 mil trabalhadores em 2020, medida que consistia na atribuição de apoios às empresas, com a contrapartida das mesmas ficarem impedidas de despedir no prazo de dois meses após o recebimento dos apoios.

A resposta de Portugal no combate ao desemprego e à falência de todo um conjunto de empresas, teve assim como ferramenta essencial o *Layoff* Simplificado, que inicialmente em 2020 garantia o pagamento de 2/3 do salário dos trabalhadores das empresas aderentes, cujo

usufruto inibia os despedimentos, bem como a implementação de cursos de formação para os empregadores e para os empregados (Marques & Guimarães, 2021).

O *Layoff* simplificado é, pois, um exemplo da forma como Estado procurou enfrentar as consequências da pandemia, assumindo um maior protagonismo, garantindo muitos dos custos associados às consequências da pandemia, resposta diferenciada do emagrecimento do Estado na crise da dívida soberana.

Os custos assumidos pelo Estado no período inicial da pandemia tiveram como consequência o aumento da despesa pública.

De acordo com os dados apurados por diversos autores Mamede, Pereira e Simões (2020) a medida do Regime simplificado de *layoff* tinha como custo estimado cerca de 2 197 milhões de Euros, aproximadamente o equivalente a 1% do PIB Português.

Outras medidas tomadas inicialmente para promover a manutenção de postos de trabalho resultaram em elevados custos, tais como o Apoio Excecional à Família, com um custo estimado de 133 milhões de euros e por fim o apoio extraordinário a trabalhadores independentes e sócios-gerentes com o custo de 60 milhões de euros (Mamede, Pereira, & Simões, 2020).

Para além das medidas já referidas, e visando combater de forma mais ativa e eficaz os efeitos da pandemia na manutenção dos postos de trabalho, foi aplicado todo um conjunto de medidas adicionais imediatas e diretas em vários setores da economia, que representaram um esforço orçamental substantivo que, incluído as anteriormente mencionadas, correspondem a cerca de 2,7% do PIB.

Paralelamente, com o deferimento de impostos e outras contribuições e garantias de empréstimos, estima-se que de futuro possam ter um impacto financeiro significativo, equivalente a 13,7% do PIB (Mamede, Pereira, & Simões, 2020).

A resposta à pandemia Covid-19 a nível da União Europeia, igualmente, pautou-se pelo apoio aos Estados, por forma a minimizar os impactos da paralisação da economia, bem como pela flexibilização de determinadas normas comunitárias por parte da Comissão Europeia, salientando-se a esse respeito a suspensão da observância das metas / limites estabelecidos no Pacto de Estabilidade e Crescimento (Garicano, 2020).

Limites que determinava todo um conjunto de regras macroeconómicas para os Estados membros da União Europeia, impondo défices orçamentais inferiores a 3% e limites à dívida, permitindo aos Estados aumentar a mesma para o apoio às populações e à economia.

Para além das alterações da suspensão das normas comunitárias foram, igualmente, implementados vários mecanismos de apoio aos Estados membros como o *SURE* e o *Recovery and Resilience Facility*.

O programa denominado de *SURE*, proposto pela Comissão Europeia, consistia no fornecimento de assistência financeira aos Estados membros, tendo como objetivo primordial ajudar os mesmos a fazer face ao aumento súbito da despesa pública resultado do esforço financeiro suportado para preservar o emprego (Goniewicz, et al., 2020).

No que diz respeito ao *Recovery and Resilience Facility*, inserido no *Next Generation EU*, trata-se de um mecanismo de apoio financeiro em larga escala para investimentos públicos, com a preocupação de alcançar uma recuperação sustentável e resiliente.

Recuperação que requer um quadro adequado ao tipo certo de investimentos e reformas, sendo crucial que as estratégias postas em prática pelos Estados membros integrem adequadamente os desafios relativos às transições verdes e digitais e apoiem investimentos e reformas nestas duas áreas-chave.

Em termos de valores, o estímulo financeiro proporcionado pela *Recovery and Resilience Facility* é de cerca de € 723.8 biliões, montante a ser aplicado quer em diversos investimentos públicos, quer em reformas (Comissão Europeia, 2021B).

É também de relevo referir que, para além do plano geral, foi implementado um plano de recuperação e resiliência específico para cada estado membro, sendo que relativamente a Portugal o plano consistia em 82 investimentos e 32 reformas, com 13,9 biliões em subvenções e 3,8 biliões em empréstimos, incidindo grande parte destas medidas sobre o ambiente e a transição digital (Comissão Europeia, 2021A).

Em conclusão, a ótica subjacente às medidas implementadas para o combate às consequências económicas do Covid-19, passaram por um incremento do papel do Estado, o qual foi alicerçado na abertura da União Europeia para a flexibilização dos limites à dívida e pela concessão de apoio de larga escala.

Esta tomada de posição da União Europeia foi decisiva para as opções tomadas pelos Estados, que deixando de estar manietados pelas restrições do Pacto de Estabilidade e Crescimento, e sustentados nos substantivos apoios, puderam ter maior latitude para investir e financiar as empresas, os trabalhadores e a economia em geral, de forma a combater os efeitos da pandemia, em particular no esforço de manutenção dos postos de trabalho existentes, não obstante os riscos futuros decorrentes do aumento da dívida pública e do défice orçamental, os quais podem ter consequências negativas para a economia europeia.

3. METODOLOGIA

De forma a comparar as políticas ativas de emprego entre as duas crises, vou examinar o tipo e o investimento em PAE aplicadas em Portugal desde 2000 até à atualidade, com especial enfoque nos períodos que mediarão a crise da dívida soberana e a crise pandémica.

O período da análise abrangido reporta a antes do início da crise da dívida soberana, nomeadamente a 2010, por forma a permitir uma melhor perceção de como as PAE têm vindo a ser aplicadas e as mudanças que suscitaram e, complementarmente, para caracterizar a abordagem seguida face às especificidades de cada uma das crises e à conjuntura nacional e internacional.

O especial enfoque nos períodos das crises visa a resposta às perguntas de partida, com o objetivo de identificar as PAE aplicadas, bem como as diferenças e semelhanças entre as mesmas e a forma como se enquadram na abordagem delineada para combater os efeitos da crise, identificando e caracterizando os tipos predominantes de PAE.

Para tal irei quantificar as PAE, quer em números absolutos, quer em tipos de políticas, importando referir que uma política ativa em si pode conter várias características que se encontram em tipos de PAE distintas, como exemplo uma política pode conter medidas como estágios profissionais e subsídios ao emprego, portanto neste caso uma só política enquadra-se em duas tipologias, em suma uma única política é vista como duas, o que decorre do uso de pacotes que contem dois ou mais tipos de políticas.

O exercício da comparação entre as opções escolhidas para enfrentar cada uma das crises enquanto objeto de análise, bem como as medidas implementadas, é essencial para identificar possíveis respostas a crises similares que possam surgir no futuro, permitindo replicar medidas, as quais podem sempre ser adaptadas ou melhoradas, face à experiência adquirida.

Para a análise das PAE vou recorrer à base de dados da LABREF, que dispõe de dados relativos ao conjunto de PAE aplicadas em Portugal até 2019. Paralelamente, de forma a analisar o período da crise pandémica, vou socorrer-me da informação constante do site da IEFP e POISE, dado a que a base de dados da Labref apenas conter as PAE aplicadas até 2019.

Por forma a analisar as PAE vou começar por definir os vários tipos de políticas públicas, a tipologia utilizada para distinguir os vários tipos de PAE, recorrendo para tal ao trabalho de Tosun et al (2017), com algumas alterações, em particular com a inclusão da categoria de “Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por contra própria”, por forma a melhor articular a tipologia usada com a utilizada pela base de dados da Labref, dado tratar-

se de um tipo de medidas em ascensão, consequentemente, relevantes à análise das PAE, por conseguinte dividindo as políticas em sete tipos:

- Formação com componente escolar; (componente escolar, mesmo que em parceria com empregadores, isto é *dual training*)

- Treino no mercado de trabalho e estágios;

- Assistência e monitorização na procura de emprego;

- Subsídios ao emprego;

- Programas de emprego público;

- Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria;

- Outras.

4. ANÁLISE DAS POLÍTICAS ATIVAS DE EMPREGO

Para o estudo das PAE durante a crise pandémica e crise da dívida soberana, começo com uma observação sumária das políticas de emprego no período anterior a estas crises, passando posteriormente para a análise do que sucedeu após a sua eclosão.

Afigura-se-me relevante, antes de mais, entender o padrão que pautava as políticas públicas implementadas em Portugal antes da crise da dívida soberana, por forma a melhor compreender e evidenciar as diferenças que as PAE sofreram durante os períodos de crise.

Paralelamente, também incluo uma análise das políticas aplicadas no período entre a crise da dívida soberana e pandémica, com o objetivo de estabelecer se existiu uma continuação das medidas aplicadas anteriormente ou se, pelo contrário, as políticas no período pandémico são antes uma continuação das medidas aplicadas entre 2015-2019.

O referido período considera-se de relevo, dado marcar o fim da crise da dívida soberana, bem como uma mudança substancial no mercado de trabalho, complementarmente, corresponde ao início de uma coligação de forças parlamentares, denominada por geringonça, que vigorou durante o período pandémico.

4.1. O novo milénio e as PAE antes da crise de 2008 (2000-2007)

O recurso às PAE em Portugal a partir do novo milénio e até 2008 foi diminuto, sendo que, segundo os dados da Labref, durante este período apenas foram implementados 10 tipos de políticas, cuja generalidade incidia em medidas de treino no mercado de trabalho e estágios, seguidas de subsídios ao emprego, conforme tipologia expressa na tabela 1, que permite constatar a fraca utilização de políticas ativas do mercado de trabalho em Portugal durante período em questão.

Tabela 1. Tipos de políticas ativas de emprego (2000-2007)

PAE (2000-2008)	Nº de políticas
Subsídios ao emprego	2
Treino no mercado de trabalho e estágios	5
Formação com componente escolar	1
Assistência e monitorização na procura de emprego	1
Outras	1
Total Geral	10

Fonte: Elaboração própria através de dados da base de dados da LABREF.

Relativamente às PAE de treino no mercado de trabalho e estágios, estas incidem especialmente nos jovens e, em particular, na ligação entre o ensino e os estágios, verificando-se que múltiplas políticas estão focadas nos jovens que não completaram o ensino obrigatório.

Como exemplo das medidas acima referidas, temos as novas regras para o emprego de jovens que abandonam a escola precocemente, que visavam facilitar a contratação de cidadãos que não completaram o ensino obrigatório, apostando em formações que garantiam equivalência ao ensino superior ou que conferiam competências vocacionais durante um determinado período de tempo (Decreto-Lei n.º 58/2002 de 15 de Março, 2002).

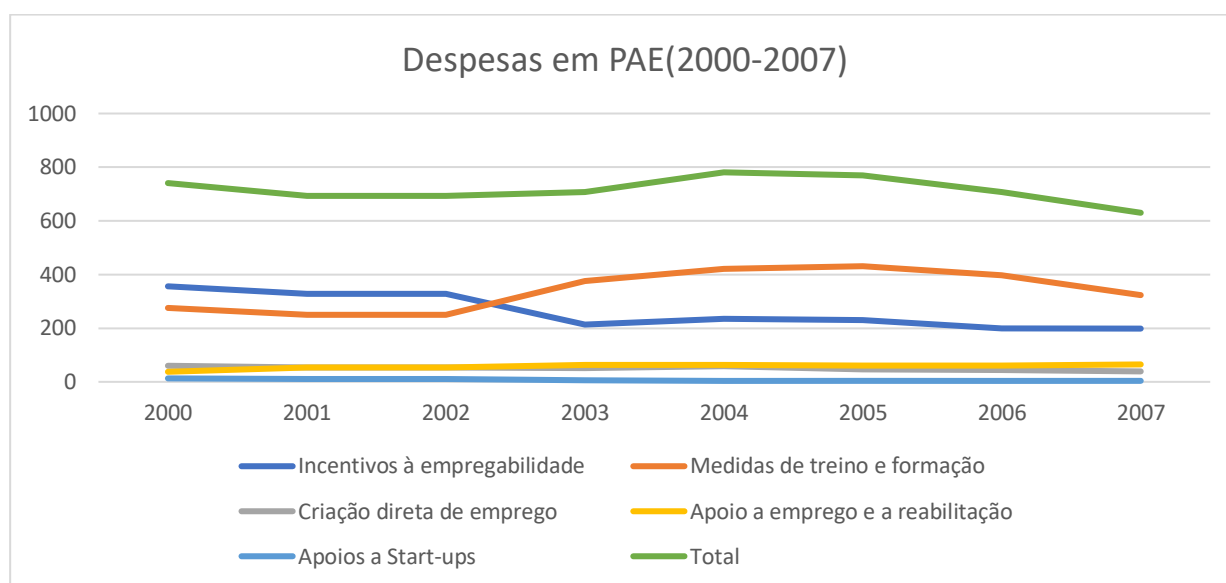
No que concerne aos subsídios, destaca-se a política de estímulo à oferta de emprego, medida direcionada, essencialmente, a jovens que procuravam o primeiro emprego, desempregados de longa duração acima de 45 anos de idade e por fim a pessoas beneficiárias do rendimento mínimo mensal (Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, 2001).

Em complemento à política em questão, temos a oferta de apoio financeiro aos empregadores para contratação de pessoal permanente, idosos e jovens, que, para além de contemplar os jovens e os desempregados de longa duração, visa incentivar os contratos a tempo incerto e o *full-time*, em detrimento de contratos a termo fixo.

Em suma, o que se verificou no período entre 2000-2007, foi a aplicação de uma panóplia de políticas que se focavam, essencialmente, nos jovens, através de criação de estágios que conferiam determinadas habilitações e a equivalência ao ensino obrigatório, e nos grupos com maiores dificuldades no acesso ao mercado de trabalho, tais como desempregados de longa duração ou pessoas empregadas com contratos a termo fixo.

Relativamente ao investimento, a diminuta utilização das PAE correspondeu naturalmente a um reduzido contributo do Estado em políticas ativas de emprego, conforme resulta da figura 7, cuja maior parcela consagrada recai nas políticas ativas centradas em medidas de treino no mercado de trabalho e estágios, juntamente com políticas de incentivos à empregabilidade.

Figura 7. Despesas em políticas ativas de emprego (2000-2007)



Nota: Despesa em *Labour Market Policies* calculada em milhões de euros.

Fonte: Eurostat Data Browser.

4.2. A recessão global e crise da dívida soberana nos países do sul da Europa (2008-2015)

O período da crise da Dívida soberana marca a transformação nas PAE em Portugal, verificando-se mudanças nos tipos, na quantidade e na despesa em políticas ativas de emprego.

Através da base de dados da Labref, entre 2008 e 2015, foram identificadas 62 políticas ativas de emprego, sendo que em 2008 foram implementadas 8 políticas, número semelhante à totalidade de PAE aplicadas no período compreendido entre 2000 e 2007. Dentro das 62 políticas verifica-se uma preferência por dois tipos específicos de medidas, respetivamente subsídios ao emprego e treino no mercado de trabalho e estágios.

No que reporta às despesas com políticas ativas, os dados apurados novamente demonstram que a partir de 2008 verificou-se um aumento da despesa em PAE, que alcançou o pico em 2009 com a aplicação de 725 milhões de euros, gastos em políticas de treino e formação, ao que se seguiu um decréscimo na mesma data e progressivamente até 2012, ano em que a despesa com este tipo de PAE reduziu substantivamente para 453 milhões de euros.

Resulta, portanto, que as despesas em PAE diminuíram durante o período da crise de 2008 e durante o início da crise da dívida soberana, tendo registado um aumento a partir de 2012, em particular com as políticas de treino e formação, onde se enquadra a política de treino no mercado de trabalho e estágios.

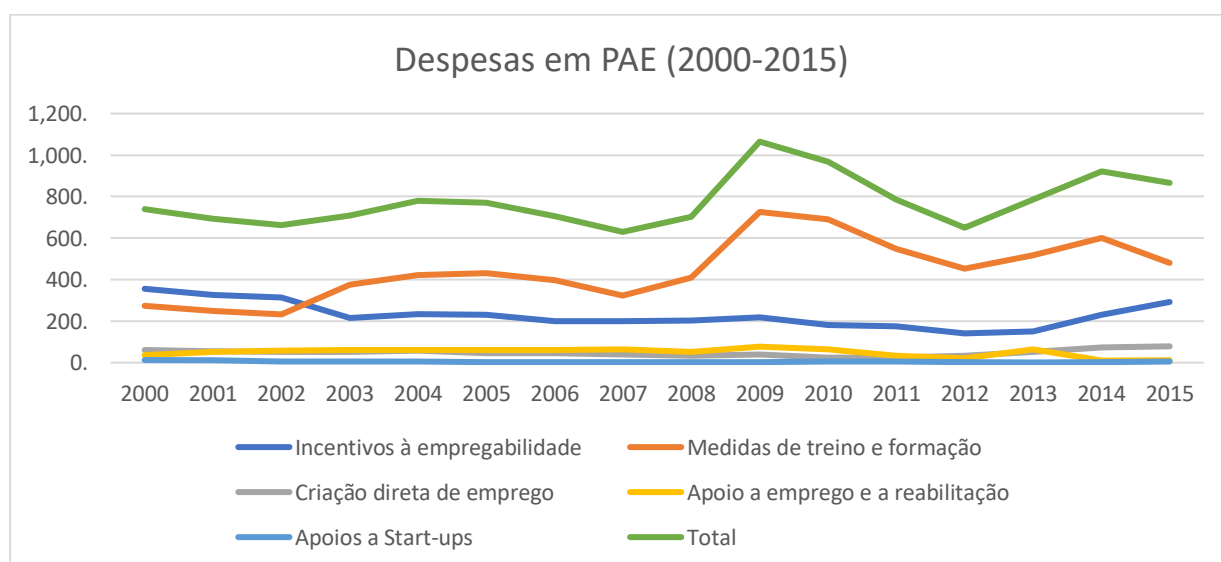
Salienta-se que a partir de 2012-2013 também se verificou um aumento nas despesas em políticas de incentivos à empregabilidade, que englobam os subsídios ao emprego.

É de relevo mencionar que o período da crise da dívida soberana foi fortemente marcado pelas políticas de austeridade, as quais visavam o corte da despesa pública, quer através da diminuição dos montantes alocados, quer nos recursos humanos disponibilizados às instituições públicas, salientando-se a esse respeito que entre 2008 e 2013 verificou-se uma diminuição dos trabalhadores no serviço público, o que representou uma redução de 16,2 %.

A situação verificada com o perpetuar dos cortes na despesa e, consequentes, restrições na contratação, contribuiu para o envelhecimento dos funcionários públicos e para uma substancial redução dos recursos humanos, tendo como consequência uma deterioração do funcionamento dos Serviços Públicos, entre os quais os Centros de Emprego, cuja relevância acentua-se nos períodos de crise aguda, normalmente, caracterizados por um aumento do número de desempregados de longa duração, o que prejudicava o acompanhamento e a articulação entre os desempregados e as entidades empregadoras (Caleiras & do Carmo, 2022).

Face ao exposto, durante a governação de centro direita, constata-se ter ocorrido uma diminuição na quantidade de medidas aplicadas, a qual, no entanto, foi acompanhada de uma maior despesa com políticas ativas, particularmente em medidas de incentivo à empregabilidade, tal como se encontra demonstrado através do gráfico abaixo.

Figura 8. Despesas em políticas ativas de emprego (2000-2015)



Nota: Despesas em Labour Market Policies calculadas em milhões de euros.

Fonte: Eurostat Data Browser.

4.2.1. Crise de 2008: O início da desvalorização interna (2008-2012)

O período entre 2008 e 2012 compreende, em determinados países europeus, o início da denominada crise da dívida soberana, que em Portugal foi marcado pela governação centro direita.

O mercado de trabalho começou, com o advento da crise em 2008, a registar uma subida contínua na taxa de desemprego, passando de uma taxa de desemprego de 7,6% em 2008 para 16,2% em 2013 (figura 3), alcançando valores históricos, constituindo-se, pois, o desemprego como uma das consequências mais preocupantes da crise.

Relativamente às políticas ativas em si, via análise da tabela abaixo, verifica-se que o maior investimento incidiu em medidas de treino no mercado de trabalho e estágios, que correspondiam a 20 dos 38 tipos de políticas aplicadas.

Tabela 2. Tipos de políticas ativas de emprego (2008-2012)

PAE (2008-2012)	Nº de políticas
Subsídios ao emprego	9
Treino no mercado de trabalho e estágios	20
Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	3
Formação com componente escolar	1
Assistência e monitorização na procura de emprego	2
Outras	3
Total	38

Fonte: Base de dados LABREF.

As políticas de estágios e de treino no mercado de trabalho são, na maioria dos casos, direcionadas para jovens ou incluem os mesmos como um dos grupos destinatários, como por exemplo os programas INOV, que visam apoiar os jovens detentores de grau superior de ensino na procura de emprego, este programa apresentava várias vertentes, das quais se destaca a preocupação na integração de jovens no mercado de trabalho em diversos setores da sociedade.

Dentro dos programas INOV, destaca-se, igualmente, o INOV jovem que garantia apoios financeiros para colmatar o custo dos estágios profissionais em pequenas e médias empresas (PME).

Os cursos superiores incluídos na medida recaíam em áreas considerados essenciais para a economia e inovação, tais como gestão e engenharia.

Complementarmente foi criado o INOV Contacto, que tinha como foco estágios em companhias estrangeiras, o INOV ART, que visava estágios em organizações e instituições internacionais, o INOV Vasco da Gama, com estágios para empresários com intuito dos mesmos adquirirem qualificações internacionais e por fim o INOV Mundus, cujo o foco eram estágios em áreas do desenvolvimento e cooperação.

Nas medidas direcionadas aos jovens, destacam-se as de apoio ao emprego jovem, cujo objetivo era a criação de 12.000 estágios profissionais para jovens graduados em áreas com pouca empregabilidade, sendo que o apoio financeiro era garantido via pagamento do custo de recrutamento e isenção de contribuições para a Segurança Social em caso de contratos de trabalho a tempo indeterminado.

Importa, igualmente, destacar a medida apoio ao acesso/retorno ao trabalho, operacionalizada através do pagamento de subsídios ao empregador, que, essencialmente, consistia num apoio aos empregadores que contratassem jovens que tivessem completado um estágio profissional para contrato de trabalho a tempo incerto, apoio esse que correspondia a um pagamento de 2500 € e à isenção de pagamento das contribuições para a Segurança Social.

Em relação aos estágios, temos a medida denominada de Revisão do Programa de Estágio Profissional, que abrangia os programas de estágios para pessoa até aos 35 anos, o que representava um aumento no alcance das medidas (Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro, 2009).

Para além da maior abrangência no que reporta à idade, sublinha-se a inclusão de estágios profissionais na administração pública, tanto a nível central como local. Verificou-se, pois, que as medidas abrangiam não só os jovens, mas também outros grupos etários vulneráveis, tais como desempregados de longa duração, via atribuição de subsídios à empregabilidade.

Paralelamente, temos a aplicação de medidas como o apoio ao regresso ao trabalho dos desempregados de longa duração com 40 anos ou mais e o apoio ao acesso/retorno ao trabalho através do pagamento de subsídios aos empregadores, as quais garantiam o apoio à contratação de desempregados de longa duração com mais de 40 anos.

No que reporta ao primeiro exemplo acima mencionado, ou seja, à atribuição de subsídios visando o aumento da empregabilidade, o apoio era concedido aos empregadores é agilizado via o pagamento de 2500 euros e isenções de pagamento de contribuições para a Segurança Social durante dois anos, por contrato permanente e a “full-time”.

No caso de se tratar de um contrato a tempo incerto, os apoios diminuía, em particular a isenção, que iria incidir em apenas a 50% das contribuições para a Segurança Social.

Em conclusão, e tal como já referido, o que se verificou foi a aplicação de um elevado número nas medidas de treino a nível do mercado de trabalho e estágios nos mais variados setores da economia, que procuraram ser mais acessíveis e abrangentes a outros grupos etários, garantindo apoios a quem contratasse os integrantes dos estágios profissionais.

4.2.2. O auge da crise da dívida soberana (2012-2015)

No período entre 2012-2015, verificou-se uma mudança de governação, de centro esquerda (PS) para centro direita (PSD), com um governo maioritário de Passos Coelho, período de crise acentuada, marcado pelos valores mais elevados de desemprego em Portugal, que subiu acentuadamente até 16,2%, juntamente com o culminar do exponencial aumento da dívida pública, que em 2012 correspondia 128% do PIB (figura 3).

Por forma a responder aos dramáticos valores de desemprego que se faziam sentir, as orientações e prioridades do governo vigente passaram por privilegiar políticas focadas no retorno rápido ao emprego.

Através do Programa do XIX Governo Constitucional, o governo tinha como objetivo imperativo colocar um fim ao período de crise, terminar com a situação de emergência financeira e social, manifestando uma forte determinação em cumprir os compromissos internacionais assumidos, na premissa de que o cumprimento escrupuloso das metas estabelecidas levaria necessariamente à retoma do emprego e do crescimento económico (Programa do XIX governo constitucional, 2011).

Verifica-se, pois, o propósito de modernizar o mercado de trabalho e as relações laborais (Programa do XIX governo constitucional, 2011) desígnio que, tendo em conta o período em causa, assentou numa ótica neoliberal, com o objetivo de flexibilizar e desregular a legislação laboral, privilegiando os interesses das empresas, salientando-se a título de exemplo o aumento da duração do tempo de trabalho ou da extensão do trabalho temporário (Caleiras & do Carmo, 2022).

No que concerne à proteção no mercado laboral, verificou-se o acentuar da diminuição de beneficiários de subsídios de desemprego, que em 2009 eram 244 mil, tendo diminuído para 204 mil em 2015, destacando-se a este respeito o Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de

março, que instituía novas restrições e limites no que concerne à prestação de subsídios de desemprego, reduzindo o período máximo de duração (Caleiras & do Carmo, 2022).

Paralelamente, e no que concerne às políticas ativas emprego, através da base de dados da LABREF, é possível determinar que entre 2012 e 2015 foram aplicadas 21 políticas ativas de emprego, cujo maior número reporta a subsídios ao emprego (7) sendo os principais visados os jovens e os desempregados.

O segundo maior tipo de política ativa aplicada incide sobre o treino no mercado de trabalho e estágios (6), seguindo-se as medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria (4).

Tabela 3. Tipos de políticas ativas de emprego (2012-2015)

PAE (2012-2015)	Nº de políticas
Subsídios ao emprego	7
Treino no mercado de trabalho e estágios	6
Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	4
Assistência e monitorização na procura de emprego	2
Outras	2
Total	21

Fonte: LABREF.

Relativamente aos subsídios de emprego, o apoio era geralmente obtido via salários subsidiados ou isenções de pagamentos à Segurança Social, incidindo as políticas sobre determinados grupos etários, em particular sobre os jovens, salientando-se a título de exemplo os programas Estimulo 2012 e Contrato Emprego (Marques & Videira, 2021).

É de relevo mencionar que, embora as políticas incentivassem contratos sem termo, tal não era o objetivo primordial, que passava antes pelo rápido retorno ao trabalho, assim, mesmo com o incentivo aos contratos sem termo, acabou por se verificar uma predominância no recurso aos contratos temporários por parte das empresas (Caleiras & do Carmo, 2022).

Reportando-me a medidas concretas, temos a denominada de Estimulo 2012, a qual proporcionava apoio financeiro nos primeiros seis meses de emprego a empresas que contratassem jovens desempregados até aos 25 anos. O apoio era proporcionado via o

pagamento de 50% da retribuição mensal do trabalhador, com a majoração de mais 10% em duas situações, nomeadamente em caso de celebração de contrato sem termo ou em caso da celebração de contratos com desempregados que se encontrassem em determinadas situações, tais como desempregados com idade igual ou inferior a 25 anos e inscritos no centro de emprego há pelo menos 12 meses consecutivos.

Para além das duas situações acima referidas eram abrangidos os beneficiários do rendimento social de inserção, as pessoas com deficiências ou doenças crónicas e trabalhadores com um nível de habilitações inferior ao 3º ciclo do ensino básico (Portaria n.º 45/2012, de 13 de fevereiro, 2012).

Relativamente à medida Estimulo 2012, que tinha como objetivo abranger 35 mil desempregados, verificou-se que apenas conseguiu atingir 13% da meta estipulada.

Acresce referir que, mesmo com o benefício adicional em caso da celebração de contratos a termo, verificou-se que 78% dos contratos celebrados através da medida em questão eram temporários, portanto contratos de 6 meses de trabalho, bem como que 71% dos postos de trabalho criados representavam um salário inferior a € 600,00 e abaixo do salário mínimo em cerca de 31% (Caleiras & do Carmo, 2022).

Outro exemplo é a medida apoio à contratação de jovens através do reembolso do Imposto Social Único, que procurava apoiar a empregabilidade jovem através do reembolso total ou parcial da TSU (Taxa Social Única) na contratação de jovens para um contrato a tempo incerto ou contrato a tempo certo, com um período máximo de 18 meses.

Esta última medida foi alargada em 2013 com alterações em particular na sua abrangência, salientando-se a título de exemplo que diminui de 12 para 6 meses o período necessário em estado de desemprego para se poder ser abrangido pela política em causa.

Paralelamente foram fomentadas mudanças no serviço de emprego público através de medidas como o Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego, que tinha como foco os desempregados, nomeadamente, no retorno rápido ao mundo do trabalho, programa público que se alicerçava em 8 pilares fundamentais, destacando-se a procura no aumentar da empregabilidade dos desempregados, no número de ofertas de emprego nos Centro de Trabalho e na cooperação com outros parceiros com o objetivo de fomentar o emprego.

Um fator contraproducente para o sucesso desta medida foi o substancial corte das despesas com o pessoal, o que representou uma diminuição de funcionários públicos e prejudicou a eficácia dos serviços, dos quais se destacam os Centros de Emprego, e, consequentemente, o seu objetivo fulcral, que tinha como meta potenciar a resposta dos serviços públicos de emprego.

Os autores Caleiras e Carmo (2022), determinam que os centro de emprego estavam muito limitados na sua função de proporcionar ofertas de emprego, limitando-se na prática a desempenhar um papel de “policiamento” relativamente ao cumprimento das obrigações por parte dos desempregados e ao exercício de colocação, a todo o custo, de medidas ativas, através da secundarização dos direitos e dos interesses dos desempregados.

Para além dos incentivos à empregabilidade e do foco no desemprego, verificou-se durante a governação centro direita maior ênfase na criação e aplicação de medidas de promoção ao empreendedorismo e à criação de *startups*, destacando-se a esse respeito o programa COOPJOVEM- empreendedorismo cooperativo, que consistia num programa de apoio ao empreendedorismo, via meios financeiro (subvenções e acesso ao microcrédito), complementada com assistência técnica. Esta medida era destinada a jovens entre os 18 e 30 anos, e procurava que as empresas investissem em cooperativas agrícolas existentes, visando a criação líquida de emprego.

Relativamente às startups, foi aplicada a medida Investimento Jovem, que tinha como objetivo o apoio ao empreendedorismo por jovens desempregados, que consistia na concessão de empréstimos sem juros, complementada com subsídios à criação de emprego

Para além do foco no retomar rápido do emprego e nos jovens, neste período foram implementadas duas medidas com o enfoque em grupos etários mais envelhecidos e desempregados de longa duração, respetivamente o apoio à contratação de desempregados com mais de 45 anos de idade, através do reembolso da Taxa Social Única (RTSU 45+) e o programa Patrimônio Ativo.

Por fim, e no que reporta ao segundo maior tipo de políticas, ou sejam às políticas de treino no mercado de trabalho e estágios, foram implementadas 6 que incluíam esse tipo de medidas, com relevo para o Passaporte Emprego, que, essencialmente, correspondia à implementação de estágios para jovens entre os 18 os 25 anos, com a duração mínima de 6 a 12 meses.

Estes abrangiam três áreas distintas, nomeadamente a economia social, agricultura e associações e desporto, com a designação de Passaporte Emprego Economia Social, Passaporte Emprego Agricultura e Passaporte Emprego Associações e Federações Juvenis e de Desporto.

Acresce referir que, terminados os estágios, era proporcionado apoio monetário às empresas caso se viesse a verificar a celebração de contratos permanentes de trabalho (Portaria n.º 225-A/2012, de 31 de julho, 2012).

Paralelamente, devido à emergência inerente aos período de crise, as próprias medidas de estágios tornam-se mais abrangentes, diminuindo o tempo do estagio, salientando a esse respeito o facto da política do Programa de Estágios Profissionais, durante o período da dívida soberana, ter sido alargada de forma a abranger pessoas até os 35 anos de idade, sendo que o período do estagio passou de 12 para 9 meses, ao mesmo tempo que se verificou a redução dos apoios financeiros para os beneficiários, por forma a acolher mais participantes, num período claramente marcado por restrições e cortes orçamentais (Marques & Videira, 2021).

Igualmente é de relevo salientar que os estágios aplicados na crise da dívida soberana eram por vezes usados de forma abusiva por parte das empresas (Caleiras & do Carmo, 2022), que ocupavam postos de trabalho prementes, usando os estágios como uma forma de rotação de mão-de-obra barata, qualificada, por um posto de trabalho que obrigava a uma contratação permanente, o que aporta efeitos adversos, contribuindo para a precarização dos trabalhadores, que após o terminar do estagio retornavam ao desemprego.

Em suma os estágios financiados por entidades públicas em determinadas situações serviam, essencialmente, para colmatar os custos das empresas em detrimento de contribuírem para o combate ao desemprego, desvirtuando o princípio subjacente à sua génese (Caleiras & do Carmo, 2022).

Em conclusão, as PAE aplicadas no período do auge da crise eram focalizadas nos jovens e no combate ao desemprego, com a prioridade na retoma rápida ao emprego, e no combate ao desemprego de longa duração, as quais foram complementadas com um leque de medidas que abrangiam outros grupos vulneráveis, em particular a população mais envelhecida.

Todavia o período da crise da dívida soberana foi também marcado por múltiplos cortes, desde cortes em políticas passivas de emprego a cortes nos salários dos trabalhadores da administração pública, e na contratação de novos funcionários, realidade que prejudicou a eficácia das políticas ativas aplicadas, nomeadamente no que diz respeito à assistência personalizada aos desempregados.

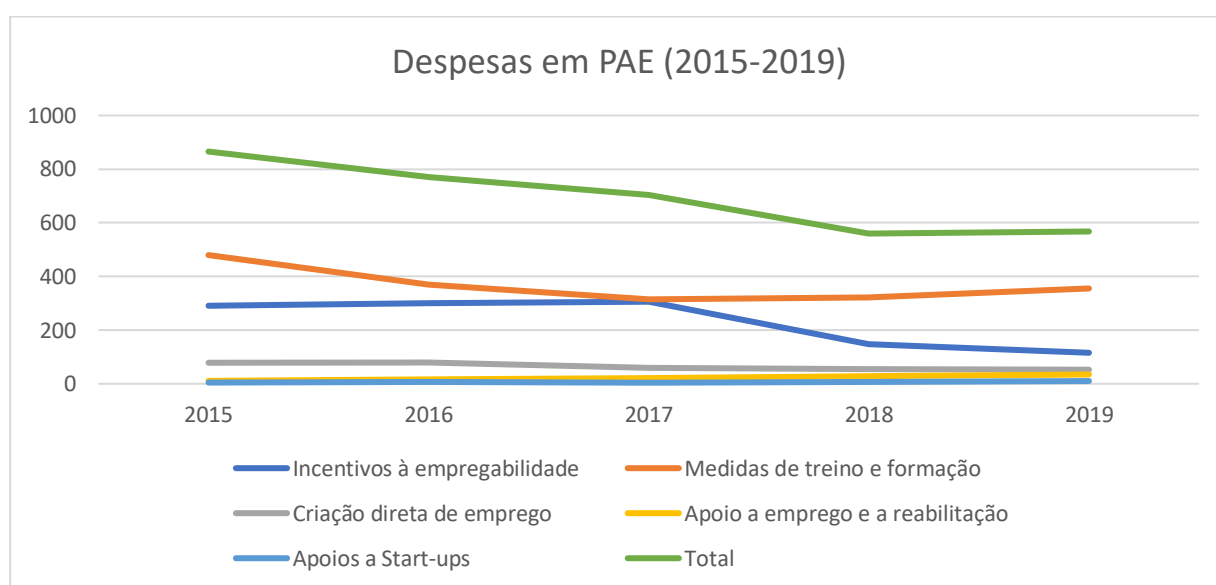
4.3. A recuperação económica e o período que mediou as crises (2015-2019)

Após a crise da dívida soberana, sucede-se um período de governação Socialista, entre 2015 e 2019, com a governação centro esquerda, período marcado pela denominação “geringonça”, que reporta a uma conjugação de forças parlamentares, vincadamente à esquerda, que tornaram possível uma governação PS como alternativa e sucedendo à governação PSD.

Reportando-me ao mercado de trabalho, neste período verificou-se uma contínua diminuição da taxa de desemprego, que em 2015 era de 12,4% (figura 6), taxa que continuou a descer até 2019, onde se cifrou em 6,5%.

Representou numa mudança substancial no mercado de trabalho, não só em Portugal, mas um pouco por todo mundo, salientando a esse respeito que a partir de 2013 na EU a taxa de desemprego começou igualmente a diminuir, ou seja, o caráter de emergência provocado pelas altas taxa de desemprego já não se verificava (Data Labour, 2021).

Figura 9. Despesas em políticas ativas de emprego (2015-2019)



Nota: Nota: Despesa em *Labour Market Policies* calculada em milhões de euros.

Fonte: Eurostat Data Browser.

No que concerne ao investimento em políticas ativas, verificou-se um corte na crescente subida nos custos das medidas de subsídios ao emprego, que começou a descer a partir de 2017, observando-se uma ligeira subida nas medidas de treino no mercado de trabalho.

No que diz respeito às PAE implementadas no período compreendido entre 2015 e 2019, verifica-se que seguem o mesmo padrão que a anterior governação centro esquerda, com elevada predominância de medidas focadas em políticas de treino e formação profissional, coadjuvadas com subsídios à empregabilidade.

Tabela 4. Tipos de políticas ativas de emprego (2015-2019)

PAE(2015-2019)	Nº de Políticas
Subsídios ao emprego	7
Treino no mercado de trabalho e estágios	13
Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	3
Assistência e monitorização na procura de emprego	3
Outras	5
Total	31

Fonte: Elaboração própria através da base de dados da LABREF.

As políticas de treino no mercado de trabalho e estágios, assumem especial enfoque na transição de estágios para contratos permanentes, em particular a medida de promoção da transição de estágios para contratos permanentes, que tinha como destinatários grupos considerados vulneráveis, nomeadamente desempregados de longa duração e idosos.

Acresce salientar que, após a conclusão do estágio, seria atribuído um bónus ao empregador em caso de celebração de um contrato permanente (Portaria n.º 131/2017, de 7 de abril, 2017).

Complementarmente foram implementadas outras medidas, como por exemplo as medidas denominadas de Contrato Emprego, Estimulo Emprego ou a Prémio Emprego, as quais privilegiavam contratos permanentes ou sem termo fixo, fomentadas quer via apoios financeiros ao empregador, como a política Contrato Emprego, cujo objetivo era a criação de emprego sustentável através do incentivo aos contratos sem termo, ou via a conclusão de um estágio ou formação, em que se incentivava a celebração de um contrato sem termo.

Em relação a medida Contrato Emprego apenas se verificava o apoio em caso da celebração de um contrato sem termo, quer a tempo inteiro ou parcial.

Paralelamente, somente era possível a concessão do apoio a contrato por termo em casos específicos, aqui os apoios eram concedidos na celebração de contratos a grupos vulneráveis, desde refugiados, toxicodependentes em processo de recuperação ou ex-reclusos entre outros (Portaria n.º 34/2017, de 18 de janeiro, 2017).

Em 2018, e ainda no que concerne às medidas de treino no mercado de trabalho e estágios, sublinha-se a preocupação com setores específicos do mercado de trabalho, em particular na aquisição de competências tecnológicas como a medida Parceria Competências Digitais e a Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030, as quais visavam a obtenção de conhecimentos e capacidades digitais, com o propósito de responder as crescentes necessidades do mercado de trabalho em competências digitais.

Como exemplo destaca-se a Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030, medida que contém cinco eixos de atuação, nomeadamente a educação e formação profissional, qualificação e requalificação, inclusão, formação avançada e investigação, cujo objetivo era de tornar Portugal mais competitivo tecnologicamente dentro da União Europeia, projeto a desenvolver num período compreendido entre 2017 e 2030. Esta política é na sua essência uma política de formação e treino em competências digitais, através da promoção e de todo um conjunto de atividades e iniciativas, via a realização de cursos e fóruns com a intenção de melhorar a literacia digital dos portugueses (INCoDe.2030, 2022).

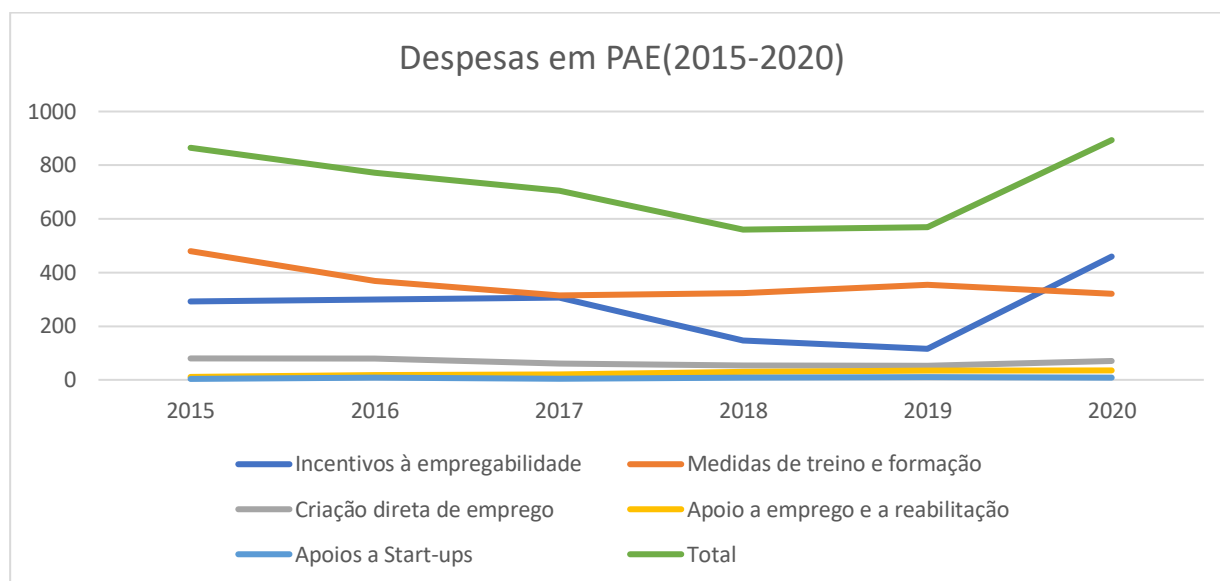
Em conclusão, as PAE implementadas entre 2015 e 2019, privilegiavam medidas de treino no mercado de trabalho e estágios, as quais foram complementadas com medidas de subsidiarização ao emprego, com enfoque em contratos sem termo ou permanentes, sendo de destacar uma preocupação na melhoria e na obtenção de conhecimentos digitais.

4.4. Uma resposta inédita face à emergência económica (2019-2022)

Com o terminar de 2019 surgiu a pandemia e a premente necessidade de colocar em prática um conjunto de medidas sem precedentes por forma a combater e mitigar a propagação e mortalidade do vírus, bem como as suas nefastas consequências em termos económicos e sociais.

O mercado de trabalho no período pandémico apresentava uma baixa taxa de desemprego, que tinha vindo a diminuir desde 2013, alcançando em 2019 o valor de 6,1% no terceiro trimestre (figura 6), pelo que não existia a necessidade de implementar medidas para diminuir a taxa de desemprego, sendo que a preocupação residia, essencialmente, na manutenção dos postos de trabalho e da taxa de emprego durante o período de confinamento obrigatório.

Figura 10. Despesas em políticas ativas de emprego (2015-2020)



Nota: Despesas em milhões de euros.

Fonte: Eurostat Data Browser

Relativamente às despesas em PAE, o que se verificou em 2020 foi um aumento exponencial das despesas em medidas relacionadas com os subsídios ao emprego, passando de 146,16 milhões de euros em 2019 para 459,46 milhões de euros em 2020.

O aumento da despesa neste tipo de políticas demonstra o carácter de emergência da crise pandémica, com o recurso a medidas com maior eficácia no médio/curto prazo, tais como os subsídios ao emprego (Marques & Videira, 2021).

Destaca-se, igualmente, a inversão da trajetória decrescente, que vigora desde 2017, nas despesas em incentivos à empregabilidade, período em que também se verificou um aumento nas despesas em PAE relacionadas com medidas de treino e formação.

Em complemento, no que concerne ao investimento em políticas ativas de emprego, de acordo com a Síntese de Execução Orçamental, a despesa com as medidas relacionadas com a pandemia e a retoma à normalidade, correspondeu a uma redução da receita de 1.426,1 milhões de euros e a um aumento da despesa em 3.165 milhões de euros (Síntese Execução Orçamental , 2020).

Em 2021 o impacto na receita do Estado foi de 306,4 milhões de euros, tendo-se, igualmente, verificado um aumento da despesa total em 7.437,3 milhões de euros (Síntese Execução Orçamental , 2021).

Por fim, em 2022 verificou-se até Maio, um corte na receita de 366,7 milhões de euros e um aumento da despesa total em 1 698 milhões de euros (Síntese Execução Orçamental , 2022).

De relevo para a despesa o custo de determinadas medidas, das quais se destaca o *Layoff* Simplificado, o apoio extraordinário à retoma progressiva da atividade, incentivo à normalização entre outras.

Tabela 5. Despesa em políticas pandémicas

	2020	2021	2022
Layoff simplificado	823,2€	368,2€	9,9€
Apoio à retoma progressiva da atividade	62,6€	547,8€	29,3€
Incentivo à normalização	284,1€	409,7€	100,6€
Programa Ativar		276,3€	149,2€
Apoio à redução da atividade económica do trabalhador independente	280,0€		

Nota: Despesa em milhões de euros.

Fonte: Síntese da Execução Orçamental.

Através da análise dos custos com as medidas aplicadas é possível verificar que o aumento do valor da despesa corresponde ao período de confinamento em 2020, momento em que foram aplicadas as medidas que visavam preservar os empregos e prevenir os efeitos negativos na economia, como claro exemplo o *Layoff* e o apoio à redução de atividade económica, situação que se alterou nos dois anos seguintes, em que a preocupação passou a ser a do retomar à progressiva normalização.

Relativamente às PAE aplicadas, durante o período da crise pandémica o tipo de medidas que surge em maior número reporta ao treino no mercado de trabalho e estágios, conjuntamente com os subsídios ao emprego.

Tabela 6. Tipos de políticas ativas de emprego (2019-2022)

PAE(2019-2022)	Nº de Políticas
Subsídios ao emprego	15
Treino no mercado de trabalho e estágios	11
Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	4
Outras	1
Total	31

Fonte: Elaboração própria através da base de dados LABREF.

No que diz respeito às medidas aplicadas durante o período pandémico, destaca-se a preocupação com o impacto da pandemia na economia e no trabalho, alicerçando-se assim em dois pontos essenciais, nomeadamente na manutenção dos postos de emprego e na retoma à normalização pré-pandemia.

Destacam-se, pois, medidas tais como a denominada de Apoio à Manutenção de Contratos de Trabalho, cujo objetivo era de proporcionar condições às empresas que foram particularmente afetadas pela pandemia covid-19, por forma a que as mesmas mantivessem os postos de trabalho existentes.

Em suma proporcionar condições para evitar o despendimento dos trabalhadores, via concessão de apoios financeiros, tais como o pagamento de uma bolsa com um valor correspondente a 30% do Indexante dos Apoios Sociais (IAS), que é atribuído quer aos trabalhadores quer à entidade empregadora, complementada com apoios alimentares.

A medida, no entanto, enferma de algumas vulnerabilidade, as quais foram apontadas por Caldas, Silva e Cantante (2020), nomeadamente que as empresas, antes de receberem os apoios, recorriam ao despedimento, o que desvirtuava o objetivo da medida, que era de manter os postos de trabalho existentes.

As referidas vulnerabilidade continuaram a verificar-se, mesmos com mudanças na lei, que passou a estipular “que durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente decreto-lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho” (Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, 2020, p. 12)”.

O referido autor, igualmente, refere que “a não fixação de uma data de controlo do número de postos de trabalho permite certas engenharias jurídico-burocráticas às entidades empregadoras” (Caldas, Silva, & Cantante, 2020, p. 112).

Outras formas de manutenção dos postos de trabalho foram tentadas via a qualificação dos trabalhadores, como a medida Plano Extraordinário de Formação, que corresponde a um plano de formação para empresas em situação de crise empresarial causada pela pandemia Covid-19.

Como medida substantiva para impedir os despedimentos, destaca-se o facto de o usufruto dos apoios concedidos implicar, imperativamente, a obrigatoriedade de manutenção dos postos de trabalho.

Assim, as entidades empregadoras ao receberem os benefícios provenientes das medidas implementadas contra os efeitos da pandemia, ficavam forçadas a não despedir os seus trabalhadores, de acordo com o artº13 do (Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, 2020), que estabelece é proibido o despedimento de trabalhadores durante a fase de aplicação da medida, bem como nos seguintes 60 dias, sendo que o empregador não pode cessar os contratos de trabalho abrangidos pela medida quer por despedimento coletivo, quer por extinção de posto de trabalho.

Paralelamente, verificou-se uma clara preocupação com o período pós-pandemia e com o retorno e normalização da economia e do mercado de trabalho, através de medidas como o Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial e Apoio à Retoma, apoios que se destinavam a entidades empregadoras que tivessem usufruído da medida de Apoio a Manutenção dos Contratos de Trabalho ou ao Plano Extraordinário de Formação.

A entidade empregadora pode usufruir do Incentivo à normalização após cessar uma das duas medidas anteriormente mencionadas.

Relativamente à forma como é executado o apoio, a medida de normalização da atividade economia funciona via apoios financeiros, em particular via o pagamento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG) por trabalhador abrangido (Portaria n.º 170-A/2020, de 13 de julho, 2020).

Para além das medidas relacionadas diretamente com as consequências económicas da pandemia, foram implementados outros tipos de políticas que privilegiavam a contratação a tempo incerto, tais como os incentivos ATIVAR.PT e o emprego sustentável, em ambos os casos o foco é o incentivo à contratação, em particular à contratação a tempo incerto.

Ainda, relativamente à medida Incentivos Ativar, no caso de celebração de contrato sem termo, o apoio é equivalente a 12 vezes o valor indexado dos apoios sociais (IAS), enquanto relativamente aos contratos a termo certo é de apenas 4 vezes o IAS (Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto, 2020).

O programa ATIVAR.PT, para além dos incentivos anteriormente mencionados, também contém a medida de estágios ATIVAR, que procura a criação de estágios profissionais de 9 meses de duração e destina-se a jovens desempregos inscritos no IEFP (Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto, 2020) .

Complementarmente em 2019 foram implementadas revisões nas medidas de Estágios Profissionais, que visavam tornar os mesmos mais abrangentes.

Para finalizar, e ainda no que reporta a estágios profissionais, em 2021 foi criada a medida Estágios AP XXI, que visava a criação de novos quadros, compostos por jovens na Administração Direta e Indireta do Estado (Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2021, de 3 de março, 2021).

Em função das medidas acima mencionadas, a conclusão que se pode extrair é de que houve um incremento no investimento em políticas ativas, particularmente direcionadas para setores específicos do emprego, nomeadamente na vertente da digitalização, com a medida Jovens+Digital, que através de medidas de treino e formação tinha por objetivo a criação de uma juventude com maiores qualificações e capacidades digitais.

Destaca-se, igualmente, que as medidas aplicadas no período pandémico têm aparentes semelhanças com as medidas aplicadas pós 2015, nomeadamente no que diz respeito aos incentivos aos contratos permanentes e a criação de competências digitais, surgindo apenas uma significativa diferença relacionada com as medidas direcionadas com a pandemia, onde o foco, face ao esperado aumento do desemprego, concentrou-se na manutenção dos postos de trabalho existentes.

5. DISCUSSÃO DA ANÁLISE EMPÍRICA

Cada crise tem uma conjuntura própria, que implica respostas adequadas e por vezes diferentes para os problemas considerados fundamentais, pelo que as PAE aplicadas em cada um destes períodos são naturalmente reflexo dessa realidade, podendo variar quer no número de políticas aplicadas, quer na sua orientação e no objetivo que procuram alcançar, que pode ser diverso.

A discussão compreende três subcapítulos diferenciados, sendo que no primeiro são escaupelizados os resultados provenientes da análise das PAE, desde a forma como as

políticas foram pensadas, aos tipos predominantes de medidas e às diferenças e semelhanças entre políticas, bem como a complementaridade entre as medidas, terminando com a análise de algumas debilidades patentes nas medidas.

De seguida passo para a abordagem das diferenças fundamentais relativamente às despesas em cada crise, via análise do saldo orçamental, concluindo com observações relativamente às despesas em cada tipo de PAE.

Por fim, discuto o impacto da EU em cada crise, ou seja, o papel que as instituições europeias desempenharam na política geral de emprego, que condicionou substantivamente as PAE aplicadas, terminando este subcapítulo com a discussão de hipotéticas futuras respostas à difundida crise que se avizinha.

5.1. Políticas Ativas de Emprego: Tempos de emergência, medidas de emergência.

Atento ao acima exposto, a lógica subjacente à resposta às crises pode, essencialmente, dividir-se em dois aspetos, respetivamente preventiva ou reativa, sendo que caracterizaria a resposta à crise pandémica como tendencialmente preventiva e a da dívida soberana como globalmente reativa.

Na crise pandémica as medidas implementadas procuravam minimizar / mitigar as consequências nefastas previsíveis, nomeadamente a perda de posto de trabalho e a falência de múltiplas empresas, causada pela paragem parcial da economia.

No que reporta à crise da dívida soberana, o governo viu-se forçado a aplicar medidas para combater a realidade que já existia, ou seja a taxa de desemprego já era elevada, tal como a necessidade de procurar ajuda externa.

Face ao exposto, da análise efetuada claramente sobressaem duas categorias de PAE, respetivamente os subsídios ao emprego e as medidas de treino no mercado de trabalho e estágios, verificando-se o privilegiar da segunda em períodos de maior normalidade no mercado de trabalho, sendo que em períodos de crise vincada a opção já recai sobre medidas de subsídios ao emprego.

Dado ambas as crises representarem períodos de emergência, que requeriam uma resposta rápida por forma a combater uma mesma realidade que era o desemprego, acaba por ser entendível que existisse uma sintonia no que reporta à subsidiarização do emprego.

Na crise da dívida soberana verificou-se, pois, uma acentuada utilização de subsídios ao emprego, com recurso a medidas como o Estimulo 2012 ou Contrato Emprego, que foram usadas como ferramentas fundamentais para o combate o desemprego durante o período da

desta recessão, atendendo a que se tratam de um tipo de medidas consideradas eficazes na manutenção ou criação de emprego a curto, médio e longo prazo (Marques & Videira, 2021).

Aquando da crise pandémica, e dado o estado de emergência, também foram colocadas em prática múltiplas políticas que continham subsídios ao emprego, a maioria das quais tinha como foco claro a manutenção de postos de trabalho, sendo que a forma de apoio era idêntica á anterior, ou seja, via recurso a salários subsidiados através de bolsas ou do pagamento da Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG).

Acresce referir que a resposta à crise pandémica obrigou à implementação de um conjunto extenso e articulado de políticas, por forma a combater os efeitos nefastos na economia, cujo usufruto dos benefícios, imperativamente, obrigava ao cumprimento de obrigações por partes das empresas, em particular à proibição de despedimentos durante um determinado período.

Destacam-se, no entanto, algumas vulnerabilidades nas medidas, dado a fraca proteção que ofereciam aos trabalhadores precários, ou seja, não contemplavam os trabalhadores a tempo experimental ou a contrato a termo, falhando assim num dos seus objetivos, que era a manutenção dos empregos mais vulneráveis (Caldas, Silva, & Cantante, 2020).

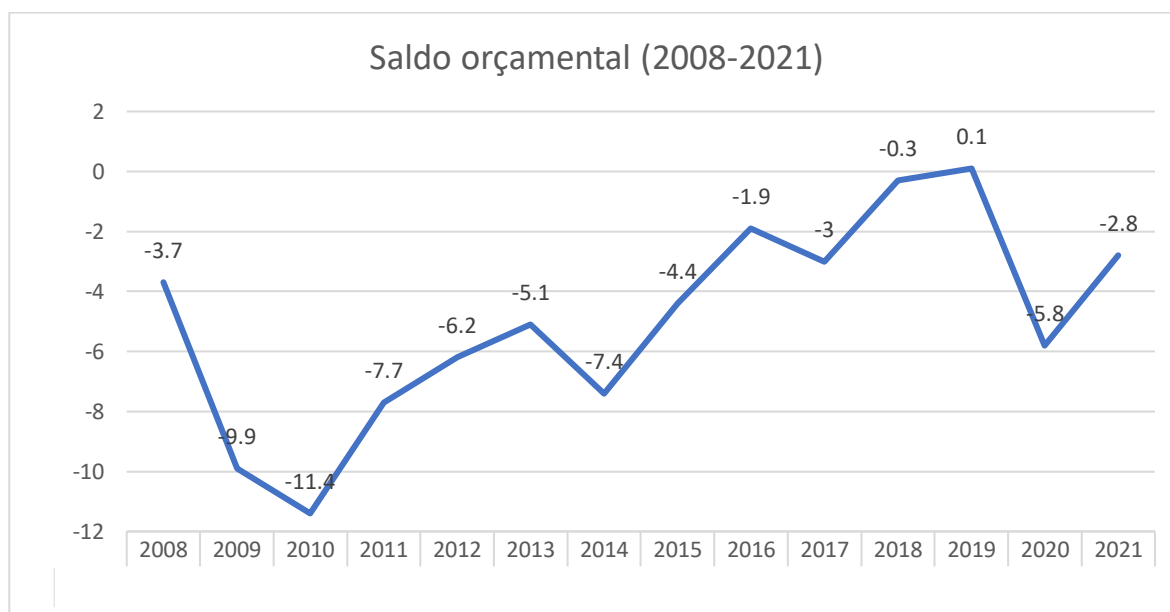
No que reporta a crise pandémica, ressalva-se ainda o planeamento e a definição de objetivos claros, que passavam numa primeira fase pela manutenção dos postos de trabalho, seguida da implementação de medidas de normalização da atividade economia, contrariamente ao que se verificou na resposta à crise da dívida soberana, em que foi apresentado um leque diversificado de medidas, no entanto, disperso e com inexistência de ligação entre as PAE (Caleiras & do Carmo, 2022).

Em conclusão, em ambas as crises o objetivo era claramente o combate ao desemprego, o que justifica a opção pelo mesmo tipo de medidas, no entanto, a forma de atingir esse objetivo era claramente diversa, com uma clara oposta na austeridade no primeiro período, e no cumprimento escrupuloso das metas orçamentais e da redução do défice na crise da dívida soberana, por oposição com o que se verificou na crise pandémica, com uma maior intervenção do Estado e de uma política de *deficit spending*, visando a manutenção dos postos de trabalho existentes.

5.2. Contenção orçamental vs Défice Orçamental

No que concerne ao custo também se verificam diferenças claras entre as crises, começando a análise pelas diferenças nos saldos orçamentais, passado para os custos e despesas mais específicas entre as políticas aplicadas e os respetivos tipos de políticas.

Figura 11. Saldo orçamental (2008-2021)



Fonte: Eurostat Data Browser.

Através da análise do saldo orçamental, que corresponde à diferença entre as receitas e as despesas das diversas entidades da administração pública do Estado, é possível aferir se estamos perante um excedente ou um défice orçamental (Samuelson & D.Nordhaus, 2010).

Da análise do gráfico, o principal a reter é o saldo nos períodos correspondentes à vigência mais acentuada das crises, sendo que em relação à crise pandémica verifica-se uma queda abrupta de 2019 para 2020, passando de um saldo positivo de 0,1, o primeiro em múltiplos anos, para um saldo negativo em 2020, que coincide com o primeiro ano de confinamento e de paralisia parcial de grande parte da economia. Neste período muitas políticas, como por exemplo uso massivo de uma forma de *layoff* simplificado, foram usadas pela primeira vez.

No decurso da crise da dívida soberana, o défice veio a descer desde da sua génese em 2010, ou seja, em vez da despesa aumentar para conter os efeitos da crise verificou-se o contrário.

Os elementos acima referidos são, pois, relevantes para perceber as orientações que nortearam o combate às Crises e a resposta para colmatar as suas consequências, a qual está intrinsecamente ligada às PAE delineadas e implementadas.

Acresce, salientar que as PAE por si só não são suficientes para provocar alterações significativas no mercado de trabalho e por tal necessitam de ser complementadas por outras medidas mais abrangentes (Calmfors, 1994).

Reportando-me então a génese das crises, importa salientar que apresentam pontos de partida substancialmente diferentes, quer em relação à economia, quer ao défice, bem como à lógica encontrada para as superar.

Na crise da dívida soberana o foco estava centrado na contenção e na diminuição do défice, preocupação que já não esteve minimamente presente durante a crise pandémica, mudança radical que não pode ser dissociada das orientações providas das instituições europeias.

De acordo com De Grauwe (2020) a resposta fundamental para a crise parte de uma forte intervenção pública por parte do Estado, para conter os efeitos da pandemia na economia. A aposta no combate aos efeitos da crise passou, pois, por uma forte intervenção dos governos visando, essencialmente, manter os postos de trabalho e por minimizar as falências das empresas, possibilitando que os trabalhadores mantivessem o seu rendimento, ainda que não estivessem a exercer a sua atividade profissional.

O autor defende, assim, a necessidade de “*deficit spending*”, por forma a conter o impacto da Covid na economia e no tecido empresarial, impedindo o efeito de dominó que se verificou na Crise da Dívida Soberana, em que, fruto do endividamento a que foram obrigadas, diversas empresas acabaram por falir, entrando em incumprimento face às obrigações assumidas perante as entidades credoras, tais como bancos e outras entidades financeiras, que por sua vez também suportaram prejuízos significativos e, consequentemente, também ficaram numa situação económica bastante frágil.

Relativamente à crise da dívida soberana a resposta pautava-se pelos mesmos princípios, que se baseavam na contenção, no corte da despesa pública e na desvalorização interna. Esta dicotomia patenteada na resposta às crises em causa é bem evidente através das diferenças entre o saldo orçamental em cada momento.

É de relevo referir que a resposta em torno da crise pandémica aparenta ter um consenso generalizado, inclusivamente, entre os principais proponentes e apoiantes das medidas de austeridade como Alberto Alesina e Francesco Giavazzi, que, igualmente, acabaram por apoiar as medidas postas em prática para conter as consequências da crise, as quais apostavam num aumento substancial da intervenção estatal, com aumentos da despesa e da dívida pública (Alesina & Giavazzi, 2020).

Em suma foi assumida uma abordagem totalmente oposta à colocada em prática na crise da dívida soberana, sendo que, e tal como refere Caldas, Silva e Cantante (2020) o foco divergiu para a problemática sobre como financiar o acréscimo da despesa pública, bem como responder à rutura das cadeias de produção.

No que diz respeito às PAE, durante o período de incidência da crise da dívida soberana, verificou-se um corte contínuo e acentuado em despesa neste tipo de política desde 2009, em particular com as medidas de treino e formação no mercado de trabalho.

Somente a partir de 2013 é que se registou uma subida na despesa em ambos os tipos de políticas, em particular nas medidas de subsídios à empregabilidade essencialmente, motivado pelo estado da economia portuguesa e do mercado de trabalho e pela existência de alguns programas de financiamento europeu, nomeadamente a Garantia Jovem (Marques & Videira, 2021).

Acresce salientar que os cortes também atingiram o setor público, em particular a eficácia dos Centros de Emprego.

Relativamente às despesas em PAE na crise pandémica registaram-se diferenças, não obstante o tipo de medida principal continuar a reportar aos subsídios ao emprego.

Foi, também, instantaneamente aplicado um leque de medidas e programas de forma a combater a pandemia, verificando-se via os dados do Eurostat um aumento das despesas em PAE, nomeadamente em incentivos à empregabilidade, que passaram de 146,16 milhões de euros em 2019 para 459,46 milhões de euros em 2020, destaca-se, igualmente, em termos de despesa a medida *layoff* simplificado, que representava um orçamento equivalente a 1% do PIB português,

Em conclusão, e de uma forma generalizada, a diferença entre as crises incide, essencialmente, no facto de na crise pandémica a preocupação com o aumento do défice ter deixado de ser uma prioridade, o aumento do défice foi, assim, a principal arma no combate aos efeitos da crise pandémica, por oposição com o que verificou durante a crise da dívida soberana, em que o foco estava centrado na diminuição do défice e da despesa pública.

Por fim, e no que concerne às PAE, destaca-se o facto de durante a crise da dívida soberana, e fruto da aposta na diminuição da despesa pública desde 2009, culminando em 2011 como uma das piores crises económicas em décadas, terem sofrido um duro revés. Somente após 2012 é que se verificou um aumento da despesa em PAE.

Durante a crise pandémica o cenário foi substancialmente diferente, tendo-se registado um gradual e substantivo aumento das políticas de treino e formação desde 2015, o qual foi,

consequentemente, acompanhado por aumento da despesa em subsídios à empregabilidade de 2019 para 2020.

Paralelamente, salienta-se o facto de que nenhuma das medidas e mudanças de abordagem à crise pode ser dissociada das orientações provindas das instancias de decisão europeia, que moldaram e implementaram diferentes abordagens para cada uma das crises, o que representou uma mudança substancial e radical.

5.3. União Europeia: Da imposição da austeridade à bazuca orçamental

A União Europeia e as suas instituições exercem, e vão continuar a exercer, um papel fundamental e decisivo relativamente às políticas nacionais dos seus membros. Em ambas as crises as orientações e tendências europeias foram globalmente seguidas pelos países europeus, com resultados diferenciados, torna-se, pois, relevante perceber a diferença entre a abordagem a cada uma das crises e os motivos contribuíram para este volte-face.

A União Europeia claramente assumiu uma abordagem distinta em cada uma das crises, salientando-se a esse respeito que a resposta inicial à crise de 2008 foi sustentada em medidas orçamentais expansionistas, onde de acordo com Blyth (2013) países como a Alemanha e o Reino Unido criaram medidas de forma a estimular as suas economias e impedir a contração da atividade económica.

Opções e medidas que, com o andamento da crise, foram revertidas e substituídas por políticas de consolidação orçamental, em que imperava a austeridade, as quais abrangeram em particular os países mais afetados pela crise da dívida soberana, nos quais se incluía Portugal.

Como Blyth (2013) descreve, as políticas de consolidação orçamental começam a ganhar relevo com o continuar da crise de 2008, múltiplos autores, tais como Francesco Giavazzi e Alberto Alesina, advogaram as medidas de controlo orçamental, através do corte das despesas do Estado, como a possível solução para a recessão global, na premissa de que tais cortes são potenciadores de efeitos positivos passíveis de contribuir para o crescimento da economia a médio e longo prazo, da competitividade e do investimento.

Inclusivamente era defendida a tese de que as políticas de consolidação orçamental tinham efeitos expansionistas na economia, apontando, igualmente, benefícios decorrentes dos cortes em despesa pública (Giavazzi & Pagano, 1990).

A retórica da austeridade e dos seus proponentes foi ouvida em 2010 na reunião do ECOFIN pelos ministros das finanças da EU, e proposta como a solução para a diminuição da dívida de determinados países europeus (Blyth, 2013).

Estas ideias largamente difundidas foram adotadas como solução para a crise da dívida Soberana, tendo as instituições europeias pressionado os países que apresentavam maior dívida, nos quais se incluía Portugal, a cortarem na despesa pública, bem como a implementarem reformas estruturais para desregular o mercado de trabalho (Marques & Videira, 2021).

Por consequência, nos países mediterrânicos, onde se observava uma rígida proteção laboral, registou-se uma drástica inversão, que passou por uma aposta na desregulamentação laboral, complementada com uma alocação de investimento em PAE em detrimento de políticas passivas.

Registou-se, assim, uma subida rápida dos custos com incentivos à empregabilidade e ao financiamento de PAE, via os apoios proporcionados pela EU e fruto dos cortes e da desregulamentação do mercado de trabalho, fomentado através de programas tais como a Garantia Jovem (Tosun, 2017).

Na Crise Pandémica verificou-se uma mudança de abordagem, inclusivamente defendidas pelos anteriores proponentes da austeridade, tendo sido adotado o racional de que o Estado não pode nem deve olhar a limites para combater aos efeitos da pandemia.

Torna-se, pois, necessário que o Estado absorva maior despesa, por forma a conter o impacto das consequências da pandemia na economia, contribuindo substantivamente para a manutenção de empresas, do tecido empresarial nacional e do rendimento das famílias (Caldas, Silva, & Cantante, 2020).

Tal abordagem foi claramente aplicada não só em Portugal, mas a nível Europeu, representando uma rotura com políticas anteriores de imposição de medidas de austeridade, apostando no aumento da despesa por parte Estado, permitido pelas instituições europeias, fomentado através de mudanças operadas às normas europeias, viabilizando um aumento temporário do limite da dívida, complementado com múltiplos apoios financeiros aos Estados membros visando a aplicação das medidas propostas.

Através dos resultados empíricos rapidamente observamos o aumento exponencial da despesa com PAE, algo que só foi possível devido aos apoios e orientações europeias, resultado desta aposta num *Keynesianismo* de exceção, com uma vincada preocupação na manutenção das empresas e dos postos de emprego e, consequentemente, com uma mais rápida normalização da economia.

As medidas aplicadas, a forma como foram implementadas durante a crise pandémica, representaram uma mudança significativa de paradigma, sustentada por uma lógica concertada com objetivos perfeitamente definidos, que visava preservar a integridade do

funcionamento da economia, representando o abandono de uma obsessão ideológica sustentada em torno da austeridade, com os cortes cegos das despesas públicas.

CONCLUSÃO

A presente tese visa analisar a lógica subjacente à aplicação de medidas de emprego na crise da dívida soberana e na crise pandémica, nomeadamente as políticas ativas de emprego utilizadas, tendo em conta as suas semelhanças e diferenças em cada uma das crises.

Respondendo as perguntas de partida, as PAE mais utilizadas em ambas as crises foram, indubitavelmente, os subsídios ao emprego e as medidas de treino e formação, com um mesmo objetivo que era o combate ao desemprego, apesar de que por razões distintas, nomeadamente para travar o contínuo aumento do desemprego na crise da dívida soberana, enquanto que na crise pandémica procurava evitar que viesse a ocorrer, salvaguardando a manutenção dos postos de trabalho existentes.

Não obstante as políticas partilharem um objetivo comum, a sua construção e implementação foi distinta, apresentando as políticas pandémicas um elevado grau de complementaridade entre si, conjugado com múltiplas regras e limites, enquanto que na crise da dívida soberana, e independentemente do facto ter sido aplicado um número elevado de PAE, patenteavam pouca ligação entre si e passíveis de exploração abusiva por parte dos empregadores.

Paralelamente, embora existisse uma preocupação mutua com o emprego, foram traçados caminhos diferentes, nomeadamente via austeridade na crise da dívida soberana por oposição com uma maior intervenção do Estado durante a crise pandémica.

Em ambas as crises a influencia e interferência das instituições europeias foi preponderante na escolha dos caminhos traçados, destacando-se que na crise da dívida soberana impôs a austeridade e o cumprimento escrupuloso das metas traçadas quanto aos limites da dívida dos Estados, enquanto que na crise pandémica assumiram uma postura completamente distinta, disponibilizando uma multiplicidade de apoios aos Estados e flexibilizado as metas orçamentais.

Importa agora, mais do que nunca, olhar para o passado recente, nomeadamente para a resposta dada à crise pandémica, por forma delinear estratégias comuns para combater ou minorar os efeitos da esperada recessão que se aproxima. Cada vez mais autores e instituições propalam a eclosão de uma nova crise, face ao esperado decréscimo no crescimento europeu, conjugado com as incertezas causadas pelo conflito na Ucrânia, que imperativamente terá impactos negativos nos níveis de investimento e crescimento.

A juntar aos problemas mencionados, temos o impacto nos níveis da segurança energética europeia, resultado da dependência energética de múltiplos países europeus do gás e petróleo russos, bem como o contínuo aumento do nível da inflação, que levou países a aplicarem medidas de contenção orçamental, o que vai prejudicar o crescimento europeu.

Paralelamente, outro sinal que tem de ser tido em conta, reporta à opção do Banco Central Europeu por uma subida rápida e continuada das taxas de juro, medida implementada com o propósito de conter a inflação, mas que por outro lado pode contribuir para a eclosão de uma recessão, pois o aumento dos custos dos empréstimos vai suscitar pressão nas reservas internacionais e depreciação em relação ao dólar, como também impactos nas poupanças e rendimentos das famílias (International Monetary Fund, 2022).

Destacam-se como preocupantes as previsões de descida substancial do crescimento da zona euro, que a OCDE prevê que desça para 0,3 em 2023, conjugado com um nível elevado de inflação, que em 2023 se prevê seja de 6,2%, e com um crescimento negativo - 0.7 do PIB para a Alemanha (OECD, 2022).

Um fator de relevo que se admite possa contribuir para a tomada de medidas conjuntas a nível europeu, resulta do facto de se tratar de uma crise que afeta a generalidade dos países, à semelhança da crise pandémica e ao contrário do que se verificou com a crise da dívida soberana, em que as consequências da crise impactaram de uma forma mais gravosa, essencialmente, os países do sul da Europa.

O facto destes sinais de uma eventual recessão afetarem a generalidades dos países, admite-se, pois, possa ser benéfico para tomadas de decisão conjuntas, mais musculadas, por forma a combater um perigo comum que afeta todos os Estados membros, e para a implementação de medidas que inviabilizem nova crise ou que minimizem as suas consequências, nomeadamente ao nível de um potencial aumento do desemprego.

Não é assim despidianda a reutilização de medidas e programas usados durante a pandemia, por forma a financiar e apoiar medidas a nível nacional, visando a manutenção dos postos de trabalhos e a sustentabilidade das famílias e do tecido empresarial.

Por outro lado, e, não obstante ser uma realidade que estes sinais de aproximação de uma recessão afetam toda a EU, não deixa, igualmente, de ser um facto que afeta uns mais do que os outros, o que pode criar divergências quanto às medidas e caminhos a adotar para a recuperação.

O conflito na Ucrânia, é uma das situações diferenciadoras da forma como diversos países estão a ser afetados, em que os mais próximos do conflito acabam por sofrer um aumento das pressões sobre a sua posição fiscal e na prestação de serviços públicos.

Complementarmente a inflação não é uniforme, variando pelos países europeus, juntamente com a capacidade que cada país possui para proteger as suas finanças públicas de choques externos, salientando a esse respeito que, naturalmente, os países mais pobres serão sempre mais prejudicados (World Bank, 2021).

O impacto no crescimento e o aumento da inflação, igualmente, terá consequências nos países mais pobres, com a diminuição do rendimento real disponível, aportando impactos negativos no emprego e na expectativa de rendimento, fator que levava ao aumento da contestação social não só a nível externo como interno (World Bank, 2021).

É, igualmente, de relevo mencionar que, muito embora as políticas de investimento e o *defecit spendig*, tenham impactos inflacionários, o fator principal para a subida da inflação na Europa recai, essencialmente, no aumento dos preços relacionados com a energia, que era expectável que em setembro de 2022, representasse a maior percentagem, a cifrar-se nos 40,8% (Eurostat, 2022).

Assim, não obstante as medidas acima indicadas terem impacto na inflação, não são o problema principal, destacando-se, igualmente, que a substituição de medidas económicas expansionistas por políticas de contenção orçamental ou fiscal também produzem efeitos nefastos na economia, como por exemplo o contínuo aumento das taxas de juro ou os cortes na despesa, as quais podem levar ao aumento do desemprego, com o perigo já mencionado de causar uma recessão, com elevada inflação conjugada com baixos níveis de crescimento (International Monetary Fund, 2022).

Os países da Europa do Sul, incluindo Portugal, já expressaram o seu desejo para que sejam implementadas medidas e estratégias a nível da EU, tendentes a apoiar as empresas e famílias, verificando-se novamente uma cisão com países do Norte, tais como a Holanda e a Alemanha e os países da Europa do Sul, salientando a esse respeito que para a Alemanha o foco principal é o da compra comum de gás natural (Diário de Notícias, 2022).

Exige-se, pois, a necessidade de ir mais longe, com a criação de medidas a nível europeu, que agilizem e apoiem a criação de políticas a nível nacional visando a manutenção dos postos de trabalho, bem como uma aplicação criteriosa e adequada dos programas já existentes, em particular os fundos da Next Generation EU, que visa a implementação de reformas e investimentos, em particular na transição digital.

Complementarmente é importante e necessário criar PAE que confirmem competências digitais, utilizando os fundos europeus de forma a expandir os serviços digitais, modernizar infraestruturas e permitir a convergência espacial e entre as zonas rurais, sendo particularmente relevante proporcionar novas competências digitais aos trabalhadores de

maior risco de substituição com a automatização e investir nos serviços públicos de emprego (World Bank, 2021).

É necessário novamente um novo esforço das economias europeias, num período de exceção, com o aumento da despesa e do investimento de forma a conter os efeitos nefastos de uma esperada recessão, pelo que importa agora mais do que nunca, implementar a criação de medidas de emprego, por forma a conter os efeitos da inflação, sendo que para tal impõe-se, tal como se verificou durante a crise pandémica, uma ação concertada dos Estados e da EU na aplicação de medidas que visem o apoio às empresas e ao seu normal funcionamento, minimizando falências e, conseqüentemente, contribuindo para a manutenção dos postos de trabalho.

Referências

- Alesina, A., & Giavazzi, F. (2020). The EU must support the member at the centre of the COVID-19 crisis. Harvard University; Bocconi University. Obtido de https://igmchicago.org/wp-content/uploads/2020/03/Covid-19-Alesina_Giavazzi-AA-AA.pdf
- Armington, K., & Baccaro, L. (2012). Political economy of the sovereign debt crisis: The limits of internal devaluation. *Industrial law journal*, 41(3), 242-275.
- Barbier, J. C. (2009). Le workfare et l'activation de la protection sociale, vingt ans après: beaucoup de bruit pour rien? Contribution à un bilan qui reste à faire. *Lien social et politiques*, (61), pp. 23-36.
- Blyth, M. (2013). *Austerity: The history of a dangerous idea*. New York : Oxford University Press.
- Bonoli, G. (2010). The political economy of active labor-market policy. Politics & Society. Edinburgh : Publication, Dissemination and Dialogue Centre (PUDIAC) of RECOWE.
- Caldas, J. C., Silva, A. A., & Cantante, F. (2020). *As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição*. CoLABOR Ebooks.
- Caleiras, J., & do Carmo, R. M. (2022). *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal*.
- Calmfors, L. (1994). *Active labour market policy and unemployment: A framework for the analysis of crucial design features*. OCDE.
- Comissão Europeia. (2021A). *Portugal's recovery and resilience plan*. Obtido de Comissão Europeia: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/recovery-coronavirus/recovery-and-resilience-facility/portugals-recovery-and-resilience-plan_pt
- Comissão Europeia. (2021B). *The EU's 2021-2027 long-term: Facts and Figures*.
- Data Labour. (2021). Obtido em 29 de 12 de 2021, de <https://datalabor.pt/data/desemprego?m1z=2&1G6=1&MJE=1&2M8=0&2DI=0&QbO=0&trigger=MJE>
- Datalabor. (2022). *Desemprego*. Obtido em 2022 de 10 de 23, de Datalabor: <https://datalabor.pt/data/desemprego?m1z=1&1G6=1&2M8=0&eAV=0&2g3=0&trigger=m1z>
- De Grauwe, P. (2020). The Need for Monetary Financing of Corona Budget Deficits. *Intereconomics*, 55, 133-134. doi:<https://doi.org/10.1007/s10272-020-0885-1>
- Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março. (2020). Presidência do Conselho de Ministros. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/decreto-lei/10-g-2020-130779506>
- Decreto-Lei n.º 58/2002 de 15 de Março. (2002). Obtido de https://www.igf.gov.pt/leggeraldocs/DL_058_2002.htm
- Diário de Notícias . (2022). Costa descarta "OE de contenção" e realça 8 mil milhões em apoios. *Diário de Notícias*.
- Dias, M., & Varejão, J. (2012). *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego*. Porto: FEP, ESFEP&CEF. UP.

- Eurostat. (2022). Euro area annual inflation up to 10.0%. Obtido de <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/14698140/2-30092022-AP-EN.pdf/727d4958-dd57-de9f-9965-99562e1286bf>
- Eurostat Data Browser. (2020). *Government deficit/surplus, debt and associated data*. Obtido em 13 de Janeiro de 2022, de https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/GOV_10DD_EDPT1__custom_780583/default/table?lang=en
- Eurostat Data Browser. (2022). *Expenditure by LMP intervention - Portugal*. Obtido em 2022 de 10 de 23, de Eurostat Data Browser: [https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPME\\$PT/default/table?lang=en&category=lmp_expend.lmp_expend_me](https://webgate.ec.europa.eu/empl/redisstat/databrowser/view/LMP_EXPME$PT/default/table?lang=en&category=lmp_expend.lmp_expend_me)
- Garicano, L. (2020). The COVID-19 bazooka for jobs in Europe. (R. Baldwin, & B. Mauro, Edits.) *Mitigating the Covid Economic Crisis: Act Fast and Do Whatever It Takes*, pp. 129-139.
- Giavazzi, F., & Pagano, M. (1990). Can severe fiscal contractions be expansionary? Tales of two small European countries. *NBER macroeconomics annual*, 5, 75-111.
- Goniewicz, K., Khorram-Manesh, A., Hertelendy, A. J., Goniewicz, M., Naylor, K., & Burkle, F. M. (2020). Current Response and Management Decisions of the European Union to the COVID-19 Outbreak: A Review. *Sustainability*, 12(8),3838. doi:10.3390/su12093838
- Harvey, D. (2007). NEO-LIBERALISM AS CREATIVE DESTRUCTION. *Geografiska Annaler: Series B, Human Geography*, 88(2), 145-158.
- Hespanha, P., & Caleiras, J. (2017). O labirinto das políticas de emprego. *Cadernos do Observatório*, (10), pp. 1-62.
- IEFP. (2022). *Apoios*. Obtido em 23 de 10 de 2022, de IEF: <https://www.iefp.pt/apoios>
- INCoDe.2030. (2022). Obtido de INCoDe.2030: <https://www.incode2030.gov.pt/>
- International Monetary Fund. (2022). *World Economic Outlook, Glommy and More Uncertain*.
- Kluve, J. (2006). The effectiveness of European active labor market policy.
- Mamede, R. P., Pereira, M., & Simões, A. (2020). Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho. Lisboa, Portugal: Organização Internacional do Trabalho.
- Marques, P., & Guimarães, R. (2021). Trabalhadores com contratos a tempo certo foram os mais afetados pela crise. *Governar em Estado de Emergência*, pp. 41-47.
- Marques, P., & Videira, P. (2021). Labor market policies to fight youth unemployment in Portugal: between statism and experimentalism. Em *The Growing Challenge of Youth Unemployment in Europe and America: A Cross-Cultural Perspective*. (pp. 127-163).
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (2012). Beyond the welfare state as we knew it? *Towards a social investment welfare state?:Ideas, policies and challenges*, 1-33.
- OECD. (26 de 09 de 2022). *OECD Economic Outlook, Interim Report September 2022: Paying the Price of War*. Obtido de OECDLibrary: <https://www.oecd->

ilibrary.org/sites/ae8c39ec-en/index.html?itemId=/content/publication/ae8c39ec-en#section-d1e624

OIT. (2013). Guia para a formulação das políticas nacionais de emprego.

Olsen, G. M. (2018). Protective legislation: The “third pillar” of the welfare state. *Social Policy & Administration*. doi:10.1111/spol.12471

Portaria 196-A/2001, de 10 de Março. (2001). *Diário da República n.º 59/2001, 2º Suplemento, Série I-B de 2001-03-10*. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/196-a-2001-644358>

Portaria n.º 129/2009, de 30 de janeiro. (2009). *Diário da República n.º 21/2009, Série I de 2009-01-30*, 649 - 652. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/129-2009-601742>

Portaria n.º 131/2017, de 7 de abril. (2017). *Diário da República n.º 70/2017, Série I de 2017-04-07*, 1798 - 1805. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Obtido de https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/131-2017-106844789?_ts=1665501224485

Portaria n.º 170-A/2020, de 13 de julho. (2020). *Diário da República n.º 134/2020, 2º Suplemento, Série I de 2020-07-13*, 2 - 7. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/170-a-2020-137809012>

Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto. (2020). *Diário da República n.º 167/2020, Série I de 2020-08-27*, 34-46. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/206-2020-141259624>

Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto. (2020). *Diário da República n.º 167/2020, Série I de 2020-08-27*, 47-58. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/207-2020-141259625>

Portaria n.º 225-A/2012, de 31 de julho. (2012). *Diário da República n.º 147/2012, 1º Suplemento, Série I de 2012-07-31*, 2-6. Ministério da Economia e do Emprego. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/225-a-2012-627000>

Portaria n.º 34/2017, de 18 de janeiro. (2017). *Diário da República n.º 13/2017, Série I de 2017-01-18*, 463 - 469. Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/34-2017-105770337>

Portaria n.º 45/2012, de 13 de fevereiro. (2012). *Diário da República n.º 31/2012, Série I de 2012-02-13*, 730-732. Ministério da Economia e do Emprego. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/portaria/45-2012-543044>

Programa do XIX governo constitucional. (2011). Obtido de <https://www.parlamento.pt/Documents/prg-XII-1.pdf>

Reis, J., Rodrigues, J., Santos, A., Teles, N., Costa, A., & Caldas, J. C. (2013). A anatomia da crise: Identificar os problemas para construir as alternativas.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 11/2021, de 3 de março. (2021). *Diário da República n.º 43/2021, Série I de 2021-03-03*, 4 - 8. Presidência do Conselho de Ministros. Obtido de <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/11-2021-158698041>

Samuelson, P. A., & D.Nordhaus, W. (2010). *Economics* (19º ed.). New York: McGraw-Hill/Irwin.

Síntese Execução Orçamental . (2020).

Síntese Execução Orçamental . (2021).

Síntese Execução Orçamental . (2022).

Tosun, J. . (2017). Youth- oriented active labour market policies: explaining policy effort in the Nordic and the Baltic States. *Social Policy & Administration*, 51(4):, 598– 616.

Trabelsi, M. A. (2011). The impact of the financial crisis on the global economy: Can the Islamic financial system help? *Journal of Risk Finance*, 12, 15-25.
doi:10.1108/15265941111100049

Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: Do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 102, 89-110.

World Bank. (2021). Living Up to Potential in the Wake of Adverse Shocks: Part 1-Inclusive Growth-Tested Again. *EU Regular Economic Report 8*.

Anexo A

2001 Introduction of the Job Offer Stimulus Programme which establishes non-... Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Introduction of the Job Offer Stimulus Programme which establishes non- refundable subsidies for hiring young people looking for their first job, long term unemployed persons aged over 45 and beneficiaries of the RMG (national minimum income). Each subsidy is worth 12 months of minimum pay.
2002 New rules for the employment of early school leavers Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho	New rules for the employment of early school leavers providing new flexibility in recruitment for companies but obliging them to provide training The new law subjects the signing of the employment contract to the condition of attendance by the young person in question on a training course that confers compulsory schooling credentials and vocational qualifications and establishes a minimum period of working time to be used for training.
2004 A minor admitted to a job without having completed compulsory school or... Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho	Measures of conciliation of family and professional life for people with disabilities and those taking care of a relative with disabilities; promotion of self-employment resources, telework, parti-time work and at home-work; measures to ensure access to education and inclusive teaching.
2004 Measures of conciliation of family and professional life for people with... Fonte: LABREF Outras	A minor admitted to a job without having completed compulsory school or without a professional qualification shall attend either an education module, or a training cycle or coupled education and training cycles providing together the lacking educational attainements. Such training cycles must last at least 1000 hours and be developed in phases lasting between 200 and 300 hours every quarter. Both the employer and the minor have the right to be compensated respectively for the cost of training and the loss of remuneration.
2004 Obligation on the employer to ensure vocational training to workers under... Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho	Obligation on the employer to ensure vocational training to workers under fixed-term contracts whenever the duration of the initial contract exceeds six months.
2007 Creation of Sectoral Councils for Qualification Treino no mercado de trabalho Fonte:LABREF	1) Offering financial support ? which does not have to be reimbursed ? to companies employing up to 50 workers, whenever the employers hire workers who were previously on fixed-term employment contracts on a permanent basis. The amount of support for each fixed-term employment contract converted into an open-ended contract will be up to four times the amount of the statutory minimum wage or up to six times, in the case of disabled

	workers. 2) Job creation incentives for companies which hire younger and older workers, as well as long-term unemployed persons, under a full-time and open-ended employment contract. The financial support to hire young workers and those who are long-term unemployed will be up to 12 times the national minimum wage, while a more substantial incentive is planned for companies that hire workers aged over 55 years.
2007 Defining the strategic objectives as well as practical measures, introducing... Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho	Strengthening the linkages between employment services and social security.
2007 Offering financial support to employers to hire permanent staff, old, and young people Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Defining the strategic objectives as well as practical measures, introducing new tools and redesigning the institutional framework of vocational training. Practical measures include the following: 1) creation of a National Catalogue of Qualifications, including occupational profiles and training guidelines; 2) creation of an Individual Competences Notebook registering all the competences acquired over the life course; 3) reform of the system of national certification through establishing a National System of Qualifications and a system regulating access to occupations; 4) creation of the 'vocational training cheque', a public tool for the direct funding of individual training needs, aimed at ensuring the right to individual vocational training; 5) rendering effective the individual right to annual minimum hours of vocational training; 6) upgrading management skills, providing training adapted to their particular needs; 7) promoting training on social dialogue, in order to strengthen collective bargaining.
2007 Strengthening the linkages between employment services and social security. Fonte: LABREF Assistência e monitorização na procura de emprego	Creation of Sectoral Councils for Qualification (CSQ), tasked with the identification of the needs for updating the National Qualifications Catalogue ("Catálogo Nacional de Qualificações" - CNQ) and collaborate with the National Agency for Qualification (ANQ) in the work of updating and development of the Catalogue. Between 2009 and 2010 were implemented 16 sectoral councils.¹
2008 Qualification-Employment professional placement programme and other employment support measures Fonte: LABREF	Support to the creation of 1600 new companies (and around 3000 new jobs) by unemployed persons, through the subsidised EUR 100 million credit line

Subsídios ao emprego	
2008 Qualification-Employment professional placement programme and other employment support measures Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Support to the integration of 30.000 unemployed persons in not-for-profit institutions, through the Employment-Insertion Contract, for a maximum of one year
2008 Support measures for employment of young people Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	IIE Support young people in access to employment: (a) creation of more than 12 000 professional training placements for young people, especially young higher education graduates in areas of low employability; and (b) payment to the employer of recruitment aid totalling EUR 2000, plus exemption for 2 years from payment of Social Security contributions for the recruitment of young people on an unlimited term contract. Net employment creation compulsory for at least 3 years. Measures aimed at facilitating the transition to working life, by: (a) increasing the number of young people supported through professional placements to 37 000; (b) providing financial support to companies that contract young people aged under 35 years seeking first employment, encompassing around 20 000 young people.0
2008 INOV Programmes to support young people to access employment Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Development of INOV Programmes, designed to support young people to access employment through professional training placements for young higher education graduates: a) development of INOV Jovem (professional training placements in SME's) and INOV Contacto (professional training placements in companies abroad); b) creation of INOV ART (professional training placements in art organisations/ institutions abroad) and of INOV Vasco da Gama (professional training placements for international qualification of young entrepreneurs and managers; c) creation of INOV Mundus (professional training placements in organisations/institutions in the field of development cooperation).0
2008 Revision of Apprenticeship Training Courses Fonte: LABREF Formação com componente escolar	Revision of Apprenticeship Training courses, that are one of the modalities of dual certification training and provide both professional training and an upper secondary qualification: curricula, organisation and functioning of training, evaluation and certification. The revision was made under the National System of Qualifications, in order to comply this offer with the National Qualifications Catalogue.0
2008	Creation of the new Qualification-Employment professional placement programme intended for unemployed persons to improve their qualifications, irrespective of their age; to benefit

Qualification-Employment professional placement programme and other employment support measures Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	to 10 000 unemployed + Broadening of the supply of double certification courses (e.g. EFA and CET) to include unemployed persons in specific regions especially affected by unemployment (to cover 5000 unemployed)
2008 Qualification-Employment Programme to support workers temporarily laid-off Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Qualification-Employment measure (Programa Qualificação-Emprego): temporary (six month periods) and exceptional (2009) plan to support companies and workers in a situation of temporary decline in business (lay-off). Scheme extended to 2010.0
2008 First National Qualifications Catalogue Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Approval of initial version of the National Catalogue of Qualifications ("Catálogo Nacional de Qualificações" - CNQ), integrating a list of qualifications referentials (education and training referentials; professional profiles).1
2008 Education and Training for Adults - changes in the legal framework Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Changes in the legal framework of Education and Training for Adults ("Cursos EFA" and modular training in the context of the Initiative "New Opportunities"), that: a) make legal and regulatory adjustments to the Courses and to modular training, incorporating the two forms of training in the same legal instrument; b) clarify the difference between the process of qualification for basic education and the one for secondary education; c) define, for the first time, all matters regarding the organization of modular training, in particular aspects such as access conditions, management and operation of training, evaluation and certification.
2009 Contract Employment-Insertion and Contract Employment Insertion + Fonte: LABREF Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	Support to the integration of unemployed and recipients of social insertion income in non-profit institutions, through Contract Employment-Insertion and Contract Employment-Insertion+, for 1 year maximum. Through this contract, the unemployed is assigned an additional grant of 20% of the monthly payment of unemployment benefit plus food allowance and transport. Target groups: People with impairments and disabilities, LTU, unemployed aged over 55 years, former inmate or person serving a sentence in an open exterior regime facing a judicial measure or other non-custodial.0
2009 Support access/return to work through the payment of allowances to employers Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Support access and/or return to work through the payment of 2000€ to the employer as a support for hiring: youth, long-term unemployed and/or unemployed aged 55 years and plus, beneficiary of social insertion income and recipient of invalidity pension, former drug addict and ex-prisoner, with permanent and full-time contracts. This payment is increased by a two-year

	exemption from payment of social security contributions.
2009 Programme to Support Entrepreneurship and Self-Employment Fonte: LABREF Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	Programme to Support Entrepreneurship and Self-Employment: a) support the creation of small companies, for profit, irrespective of their legal form, which lead to creating jobs and help boosting of local economies; b) support for self-employment for beneficiaries of unemployment benefits. Modalities of support: a) guaranteed loans and interest rate subsidy; b) technical support to the creation and consolidation of projects; c) payment by one time of total amount of unemployment benefits; d) additional support referred to in paragraph under the form of repayable grant.0
2009 Creation of structures to support the unemployed Fonte: LABREF Assistência e monitorização na procura de emprego	Creation of structures to provide support to the unemployed for the development of their pathway towards integration or reintegration into the labour market, in close cooperation with employment centers.0
2009 Programme to Support Employment and Qualification of People with Disabilities Fonte: LABREF Outras	Programme to Support Employment and Qualification of People with Disabilities: supporting the qualification and integration, maintenance and reintegration into the labour market.
2009 Professional training placements for young higher education graduates Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Development of INOV programmes, designed to support young people to access employment through professional training placements for young higher education graduates. Such as the 2010 implementation: including training programmes for young persons with a university degree in specific fields such as sociocultural mediation, the environment, civil protection and renewable energies: a) INOV-Export (professional training placements in small and medium enterprises that are exporters or potentially exporters); b) INOV-Energia (professional training placements in environment, renewable energy and sustainable development companies and/or institutions)
2009 Professional Traineeship Programme - revision Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Revision of the Professional Traineeship Programme, aimed to promote youths' employability: a) widening the access to the programme to the 35 years olds'; b) opening the access to new traineeship if there is an improvement at skill levels; c) widening its scope to include micro and small enterprises.0
2009 Traineeships Qualification?Employment Program - creation Fonte: LABREF	Creation of a programme to promote the entry of unemployed aged 35 years older and plus, that have recently improved their skills, into new jobs and activities demanding more skills and qualifications.0

Treino no mercado de trabalho e estágios	
2009 New status of working student Fonte: LABREF Outras	New definition of working student: the person that exercise an activity under the authority of other person and still attends any level of education including post graduations, masters or PhD, or a vocational training course or temporary youth occupation programme, lasting 6 months or more. In order to have the status of working student, young people at work under the age of 16, who have completed their compulsory schooling but do not hold a vocational qualification and the young people at work of at least 16 years old and less than 18 years old but who have not completed their compulsory schooling or do not hold a vocational qualification, have the right to the status of working student, with a doubled limit of training hours (6 to 12 hours per week), notably if the young people at work participate in the “Centro de Novas Oportunidades”.0
2009 National Catalogue of Qualifications (CNQ) - revision Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Setting out the structure and organization of the National Qualifications Catalogue, as well as their evolution model for skill-based qualifications. The CNQ promotes the regulation of the provision of dual certification, whether developed in the context of initial education and training, or within lifelong learning.0
2009 Employment-Qualification Programme (PQE) Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Employment-Qualification Programme (PQE): Measure to take advantage of periods of reduced or suspension of activity in companies to improve the employees qualifications, ensure levels of employment and contributing, through training, to adapt to the challenges of the international context.0
2009 Harmonising conditions for demand in terms of training for temporary employees Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Harmonising conditions for the demand in terms of training for employees that have a temporary contract with the ones that have a permanent one. The right for training starts after a three month contract and depends on the length of the contract.0
2009 National Qualifications Framework (QNQ) - creation Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Setting-out the regulations of the National Qualifications Framework and defining the descriptors for the characterization of national levels of qualification. The QNQ adopts the principles of the European Qualifications Framework with regard to the description of national qualifications in terms of learning outcomes, according to the descriptors associated with each level of qualification. The CNQ covers all the levels of education and training, as well as the processes of recognition, validation and certification of competences developed under the National Qualifications System.0
2009	The 35 annual mandatory hours of training that the employer has to assure to his/her employees can be given in a more flexible way: 1) if in one year training does not exceed the 35 hours he

Maanging the employees' 35 annual mandatory hours of training in a more flexible way Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	can use the excess hours in a period of two years 2) the training of one year can be assured in the next two years in case the employer has a training plan for the following period.0
2010 Financial support for hiring young people with permanent full-time contracts Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Payment of 2500 € to employers hiring young people who concluded a Professional Traineeship with permanent full-time contracts. This payment is topped up with two years of exemption from social security contributions. In situations of part-time hiring, the support is reduced proportional to the reduction of the period of normal working hours.0
2010 Increasing the number of persons to be covered by employment-inclusion contracts Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Increasing up to 50,000 the number of persons to be covered by employment-inclusion contracts (contratos de emprego-inserção), intended for subsidised unemployed people who are engaged in occupational programmes, and increasing up to 12,000 the number of people covered by the employment-inclusion contracts + (contratos de emprego-inserção +). The latter are intended for unemployed beneficiaries of social inclusion income (rendimento social de inserção) who are engaged in activities considered socially useful.0
2010 Supporting the return to work of long term unemployed aged 40 years old and plus Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Payment of 2500 € to employers hiring long term unemployed aged 40 years old and plus with permanent and full-time contracts. This payment is increased by 2 years of exemption form payment of social security contributions. In case of fixed-term contracts, it is only assigned a reduction of 50% from social security contributions in charge of the employer during the 1st year contract, and of 65% during the following years.0
2010 Stepping up support to unemployed registered in job centers Fonte: LABREF Assistência e monotorização na procura de emprego	Unemployed registered in job centers (PES), who hold less than an uppersecondary diploma, are not attending training within the National Qualifications System, and whose profile of employability proves inadequate to job offers available, should be proposed by the national network of centers new opportunities, in order to undertake a process of recognition, validation and certification of skills or further education and training.0
2010 Promoting the use of open-ended employment contracts for hiring people aged under 35 years Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Promoting the use of open-ended employment contracts for hiring people aged under 35 years who are seeking their first job or who are unemployed and registered in the employment centres for more than six months. This will be done by providing direct support of €2,500 as a one-off payment and exempting the employers from payment of the associated social security contributions for 24 months. Alternatively, the employers may forego the one-off payment and be exempt from the social security payments for 36 months.0
2010	1) Creating a professional internship programme for young people who attend professional and

Help integrating young people into labour market Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	technological courses or who have a secondary school education or equivalent qualification level; 2) setting up a programme to support the recruitment of young people who have already completed an internship programme, particularly in technological areas, and encouraging contacts between schools and employers; 3) offering re-qualification opportunities for 5,000 young persons with a university degree in sectors of low employability to facilitate their adequate integration into the labour market.0
2010 Professional Traineeship Programme in Public Administration Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Creation of a programme to support professional traineeships for young people in central and local public administration.0
2010 Professional Traineeship Programme - revision Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Revision of the Professional Traineeship Programme: a) Extension of the program to young graduates at the upper-secondary and post-secondary levels, with professional qualifications (from March 2010); b) Reduction of its length, from 12 to 9 months, in order to increase the number of potential beneficiaries and diminish financial burden (from August 2010).1
2010 Individual Competences Handbook - creation Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Individual Competences Handbook (CIC): defining its model, content and process of registration under the rules of the National Qualifications System. The CIC records the competences acquired and training undertaken by individuals throughout life that are referred to the National Catalogue of Qualifications, as well as other training not included in this Catalogue.0
2011 Programme to Support Social Economy - SOCIAL INVEST Fonte: LABREF Outras	Subsidized and guaranteed credit line, designed to encourage the development of activities of social and solidarity specific to the institutions that comprise the social sector.
2011 Professional Traineeships Programme - revision Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Revision of the Professional Traineeships Programme, initially directed to unemployed youth, in order to accomodate other publics: a) unemployed looking for a first job between 25 and 30 years old; b) unemployed looking for a new job older than 30 years old, having obtained a new qualification in the last 3 years, and that don't have any records of salaries in the last 12 months; c) unemployed within a single parent family or within a family where both spouses are unemployed.
2011 Programme to Support Entrepreneurship and Self-Employment	Addition of the National Microcredit Programme to the Programme to Support Entrepreneurship and Self-Employment, within the Programme to Support the Development of Social Economy. The Programme now covers all of those who

Fonte: LABREF Subsídios ao emprego + Medidas de de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	have special difficulties in accessing the labour market and are at risk of social exclusion, have a viable business idea, profile of entrepreneurs and formulate and present viable projects to create jobs. It is also addressed to the micro entities and cooperatives up to 10 workers, including in this number the co-workers, who have viable projects with net creation of jobs, particularly in the field of activity in the area of social economy.
2011 Training and Certification of Trainers Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Amends the training and certification of teaching skills of trainers who develop their activities under the National Qualifications System.
2012 Support for hiring young people by the reimbursement of the Single Social Tax Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Full or partial reimbursement of the Single Social Tax paid by companies that hire young people under a permanent or fixed-term contract during 18 months (maximum) Scope enlarged in 2013: geographic scope (all mainland regions) and beneficiaries: registered unemployed for 6 consecutive months (previously 12 consecutive months) or regardless the time of registration as unemployed, although restricted to certain conditions.
2012 Stimulus 2012: financial support to employers who hire unemployed Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Stimulus 2012 (Estímulo 2012) provides financial support for 6 months (maximum) to employers who hire unemployed (registered at least for 6 months) on a full-time basis and with professional training. Adopted in February 2012, and extended in March 2013 by Stimulus 2013 (Estímulo 2013): enlarged range of unemployed that can benefit; extended period of financial support from 6 (fixed-term contract) to 18 months (permanent contract), and higher maximum amount, in case of permanent contract; differentiated financial support for young unemployed (up to 25 years old), unemployed over 50 years old and beneficiaries of the social insertion income (RSI).
2012 Support for hiring by start-up enterprises Fonte: LABREF Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria + Subsídios ao emprego	Full or partial reimbursement of mandatory contributions to social security paid by the employer when concluding contracts of full-time employment, for at least 18 months, with skilled unemployed or any other skilled worker recipient of the measure, for the performance of work in a start-up company.
2012 Program of Relaunching of the Public Employment Service Fonte: LABREF	Streamlining the functioning of the Public Employment Service, focusing on a more regular and effective monitoring of the unemployed, enhancing its swift return to active life. The Program is based on 8 axis: 1) increasing the employability of unemployed 2) foster the uptake of job offers by the job centers

Assistência e monitorização na procura de emprego	3) cooperate with partners for the placement of unemployed 4) upgrading information systems 5) change the system of active labour market measures 6) coordinate active and passive labour market measures 7) establish mechanisms for ongoing evaluation of local organic units of the PES 8) restructure the network of job centers and vocational training centers.
2012 Program COOPJOVEM - cooperative entrepreneurship Fonte: LABREF Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	Program to support cooperative entrepreneurship, aimed to help young people (aged between 18 and 30 years old) to create cooperative businesses or to invest in projects for existing agricultural cooperatives involving the net creation of employment. The support consists in financial support (grant and access to microcredit) and technical assistance.
2012 Employment Passport 3i: Specialized Traineeships Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Employment Passport 3i are integrated projects consisting of traineeship together with training, and followed by support for the conclusion of a permanent work contract. There are 3 types of traineeships for young workers with different qualificational profiles: a) Passport Employment Industrialization and Passport Employment Internationalization are aimed at youth aged between 18 and 30 years old, with or without upper secondary education or an university degree b) Passport Employment Innovation are aimed at youth aged between 23 and 34 years old, with a Masters or PhD diploma. In 2013, the duration of the traineeships was enlarged from 6 to 12 months.
2012 Employment Passport - Traineeships Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	Employment Passport consist of traineeships, together with training and may be followed by a financial support that is granted to employers that after the conclusion of the traineeship hire the young person with a permanent work contract (insertion premium). These traineeships are aimed at youth aged between 18 and 25 years old (18-30 for Social Economy and Youth and Sports Associations and 18-35 for Agriculture). There are 3 specific variants for the Employment Passport, considering the sectors where the traineeships take place: a) Agriculture; b) Youth and Sports Associations; c) Social Economy. In 2013 these measure was extended: a) duration (from 6 to 12 months) b) territory c) value of grants to trainees
2012 Passport to Entrepreneurship Fonte: LABREF	This measure aims to promote the development of entrepreneurship and innovative projects, or with high growth potential, by highly qualified youth through a set of specific support measures, hinged together and complemented with technical assistance throughout the project.

Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	
2013 Program Active Heritage Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Outras	Creation of the Program Active Heritage that includes two set of measures: professional traineeships and employment-insertion contracts targeted to unemployed, being priority the long-term unemployed, unemployed aged over 55 years, people with disabilities and beneficiaries of the social income (RSI). Both measures are developed in the areas of natural and cultural heritage, and may last between 3 and 12 months.
2013 Employment Incentive Measure Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Financial support to employers who, between October 1, 2013 and September 30, 2015, conclude employment contracts regulated by the Labour Code. This support corresponds to 1% of the monthly wage of the employee and depends on the application of the employer. The measure does not apply to employers who conclude employment contracts of very short duration or to the Public Administration.
2013 Support for hiring unemployed aged over 45 years, via the reimbursement of the Single Social Tax (RTSU 45+) Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Support for hiring unemployed aged over 45 years, via the reimbursement of total or partial of the Single Social Tax (RTSU 45+): incentive to hire unemployed aged over 45 years by refunding a percentage of the Single Social Tax (TSU) paid by the employer. This reimbursement may be of 100% of TSU in case of conclusion of a permanent contract or 75% in case of a fixed-term contract, and may last up to 18 months .
2013 Program Professional Traineeships – extension to new target groups Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Program Professional Traineeships – extension to new target groups: traineeships of 9 months duration, for persons up to 30 years of age, with qualification level 4 or higher, unemployed looking for new job, aged older than 30 and with qualification level 2 or higher, obtained during the past 3 years. New target group now included: unemployed single parents, unemployed whose spouse is also unemployed. Date of adoption: January 2013, temporary measure until December 2013. Second amendment in March 2013: aiming to harmonize this measure with the “Employment Passport”, the length of the traineeship was extended to 12 months (previously 9 months) and the targeting age group redefined to be 25 to 30 years old. The possibility to apply was extended to municipalities. The financial support for employers was changed, including higher reimbursements for small enterprises.
2013 Employment Traineeships Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	This measure replaces all the existing programs of professional traineeships, including Employment Passport, by a new program directed to individuals qualified at levels 2, 3, 4, 5, 6, 7 or 8 of National Qualifications Framework (NQF): a) Youth aged between 18 and 30 years old, b) Individuals over 30 years old, having

	accomplished a new qualification in the last 3 years, c) Youth aged between 31 and 35 years old (agriculture). The traineeships have a duration of 12 months and entitle the participants to a monthly grant, depending on their level of qualification.
2013 new activation process for unemployed registered in PES Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Activation process of unemployed, young or adult, subsidized or not, registered in PES, regardless of their educational attainment, through a qualification process which may be: a) certified modular training - between 25 and 300 hours , which can be complemented with practical training in the workplace (3-6 months); and/or b) processes of recognition, validation and certification of competences (RVCC) of dual nature (professional and educational), developed with the support of specialized professionals, allowing the possibility of recognizing, validating and certifying the skills acquired throughout life, in different contexts. Are priority groups the unemployed who are subsidized, enrolled for more than 6 months who have not completed the 9th grade; those belonging to households where both members find themselves unemployed; the single parents. The activation process of the unemployed must start within three months of their enrollment in PES.
2014 Young Active Employment: A program for vulnerable groups to gain work experience Fonte: LABREF Outras	The new measure “Young Active Employment” offers to young people belonging to vulnerable groups the chance to have a practical work experience in work environment, with the support of a young worker with higher qualifications. Promoters are private or public profit or non-profit entities. The duration of each project is six months. Participants receive a monthly grant, food allowances and insurance.
2014 “Youth Invest” supports the creation of start-ups by young unemployed Fonte: LABREF Subsídios ao emprego + Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	The new programme “Youth Invest” supports the creation of start-ups by young unemployed (support to self-employment and the creation of micro-businesses) in the form of a loan without interest for the investment and a subsidy for the job-creation.
2014 Simplifying the activity of private outplacement agencies and temporary employment agencies Fonte: LABREF Assistência e monitorização na procura de emprego	Simplifying the activity of private outplacement agencies and temporary employment agencies in accordance with Decree Law No. 92/2010 of 26 July, which transposed Directive 2006/123/EC of the European Parliament and of the Council, of 12 December 2006 on services in the internal market into Portuguese law.
2015	On the one hand, sets out the objectives and principles of employment policy. In this sense,

Framework legislation streamlines ALMP measures and introduces systematic evaluation Fonte: LABREF Outras	systematizes active labour market measures and rationalizes them in order to avoid redundancies and dispersions and repeals many existing measures which have not been regulated, have not been implemented for a long time or were obsolete in relation to the needs and reality of the labour market. On the other hand, defines the mission of the public employment service in the implementation of programmes and measures which integrate employment policy and cooperation with other public and private entities. It also implemented the principle of systematic evaluation by the Standing Commission for Social Dialogue.
2015 Support of entrepreneurship and self-employment in arts and crafts projects Fonte: LABREF Subsídios ao emprego + Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	Support Entrepreneurship and Self-Employment, as well as technical support for the creation and consolidation of arts and crafts projects, in the amounts of the financial support given according to the measure "Investe Jovem" (Ministerial Order 151/2014, 30 July). Financial support for hiring in the areas of arts and crafts is provided in the amounts of the financial support given according to the measure "Estímulo Emprego" (Ministerial Ordinance 149-A/2014, 24 July).
2015 Increased hiring subsidies supporting gender balance Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Hiring subsidies under the measure "Stimulus Employment" and under future similar measures are raised for each person hired that belongs to a professional group where his/her gender represents less than 33,3% of all employees. The increase of the hiring subsidy is 20% in the case of fixed-term contracts and 30% in the case of open ended contracts.
2015 Measure of Technical Support for the Creation and Consolidation of Projects Fonte: LABREF Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	The measure consists in the provision of technical support for promotion of entrepreneurship and self-employment. It will support the creation of small projects, develop entrepreneur skills and monitor the consolidation of projects in the initial phase of implementation.
2015 New regulation of professional integration offices (GIP) Fonte: LABREF Assistência e monitorização na procura de emprego	The amendment intends to reinforce the performance of the Public Employment Services in terms of broadening the responses to be made available to the unemployed and their territorial coverage. The professional insertion offices are structures to support employment, with capacity to act in close proximity to the territories and populations and in close coordination with the network of local units of the Public Employment Services. These structures aim to support unemployed young people and adults in defining and implementing their path of insertion or reintegration into the labour market. They are a network of support to the intervention of the employment services developing in complementarity with these a set of activities that will enable a faster and more sustained insertion of the unemployed in the labour market.
2015	Reinforcement of support for qualification, resource centers and supported employment, as

Change of the Programme to Support Employment and Qualification of People with Disabilities Fonte: LABREF Outras	well as adjustment of some matters in the light of the implementation of the Programme to Support Employment and Qualification of People with Disabilities.
2015 New programme COOPJOVEM for cooperative entrepreneurship Fonte: LABREF Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	Program to support cooperative entrepreneurship, aimed to help NEET young people (aged between 18 and 29 years old) to create cooperative businesses or to invest in projects for existing agricultural cooperatives involving the net creation of employment. The support consists of financial support (grant and access to microcredit) and technical assistance.
2015 Measure Training Cheque Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	The measure funds training to be awarded to employees or unemployed registered at the Public Employment Services.
2015 Reactivate - New training program for long-term unemployed Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	The measure Reactivate ("Reativar") introduces support for traineeships for the long-term unemployed above age 30. The traineeships' duration is six months, to be taken at a private institution (for-profit or non-profit). The promoting institution provides certification at the end of the traineeship. The trainee receives a monthly grant that varies between 1 and 1.65 social support index (1.0 = EUR 419,22), according to the qualification level (between 2 and 6-7-8). The PES (IEFP) pays between 65% and 80% of the grant, according to the type of promoting institution and the characteristics of the participant. Under certain circumstances these shares may be increased by a further 15%.
2016 Introduction or reinforcement of ALMP schemes for the youth or LTU Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	Implementação e consolidação das seguintes medidas: 1) Contrato-Emprego, uma nova medida de apoio à criação de postos de trabalho que consiste na atribuição, às entidades empregadoras, de um apoio financeiro à celebração de contratos de trabalho com desempregados inscritos. Trata-se de uma medida seletiva e orientada para o incentivo da sustentabilidade do emprego, privilegiando os contratos sem termo e reforçando os critérios de criação líquida de emprego, introduzindo ao mesmo tempo uma diferenciação positiva para a criação de postos de trabalho em territórios e destinatários com maior necessidade de apoio. Em 2017, estão previstos concursos para apoio à criação de 15 mil postos de trabalho com uma dotação aproximada de 60 milhões de euros; 2) No âmbito dos Estágios Profissionais, é criado o "prémio-emprego", tendo em vista apoiar a transição de contratos de estágio para contratos sem termo, e passam a considerar-se (em sede de avaliação de candidaturas) critérios relacionados com a empregabilidade decorrente de apoios anteriores, sendo também introduzida uma diferenciação positiva dos montantes da bolsa de estágio no caso de destinatários com

	níveis de qualificação mais elevados (mestrado e doutoramento), valorizando assim o esforço de elevação de competências (uma das grandes prioridades nacionais); 3) Criação da medida Contrato-Geração, dirigida a jovens e desempregados de longa duração, enquadrada numa estratégia de focalização dos apoios ao emprego nos públicos com maiores dificuldades de inserção ou regresso ao mercado de trabalho. A medida Contrato-Geração desdobra-se em duas vertentes: uma primeira, de apoio ao duplo emprego e que é direcionada para o apoio combinado ao emprego de jovens e desempregados de longa duração mais velhos (a implementar em 2017) e uma segunda, de combinação de reforma parcial com emprego jovem, a implementar posteriormente. A criação da medida Contrato-Emprego, um apoio à contratação direcionado para a contratação permanente, e a introdução do “prémio-emprego” nos Estágios Profissionais como incentivo à conversão de contratos de estágio em contratos sem termo, concorrem para redução dos níveis de segmentação do mercado de trabalho. A medida Contrato-Emprego foi criada em janeiro de 2017, tendo já decorrido o primeiro de três concursos a realizar em 2017, e a portaria que regulamenta a medida Estágios Profissionais foi assinada em março de 2017, prevendo-se que seja publicada no mês de abril.
2016 Strengthening personalized employment support by PES Fonte: LABREF Assistência e monitorização na procura de emprego	New legislation introduces a system of personalized employment support, which involves integrated support for the recipients of unemployment benefits. The law's objective is to guarantee support, monitoring and guidance for beneficiaries; assistance in the search for employment through training and the acquisition of skills; monitoring and supervision of compliance with the legally established obligations, in order to guarantee the proper use of benefits. Support offered to beneficiaries includes: the joint preparation of a personal employment plan; regular updating and revaluation of the personal employment plan; accompanied job-seeking sessions; collective information sessions; information sessions on job offers and training plans appropriate to each beneficiary; and training sessions to develop employability skills. The law seeks to increase PES capacity to be able to perform these services by reducing the frequency of mandated visits by job seekers (see separate measure).
2016 Temporary measure of financial support for the qualification of persons with disabilities Fonte: LABREF	Ensure the maintenance of training activities for persons with disabilities. Financial support provided during the first quarter of 2016 to

Treino no mercado de trabalho e estágios	certified training entities, with structures specifically geared to the area of disability.
2016 Update of monthly amount of disability bonus and third-person assistance allowance Fonte: LABREF Outras	Harmonization of the amount of this benefit with the amount of the 1st grade Dependent Person's Supplement, corresponding to EUR 101.17, promoting greater equity in the protection of dependency caused by disability and simultaneously increasing the disposable income of families with disabled family members.
2016 Changes in educational benefit scheme for those in need of specialized support Fonte: LABREF Outras	Harmonization of criteria for verifying the proof of disability and the need to attend special education or obtain specialized individual support. Note that the benefit is foreseen only for individuals up to 24 years old.
2016 Launch of the Qualifica program for adult learning Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	The government has launched a new programme called QUALIFICA to expand the network of adult training centres and reach a larger share of the adult population, raise participation in lifelong learning, and ensure that the process of certification of competencies based on work experience includes formal education or training. A "QUALIFICA Passport" will track formal and informal qualifications acquired over time, which provides a basis for modular, flexible training opportunities.
2016 Specific programme FormAlgarve Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Replacement of the Programme Training Algarve, intending to promote permanent contracts and stimulate the creation of qualified employment, based on the appreciation of workers skills, providing them with vocational training during the so-called low season period. The beneficiaries of the programme are now employees with fixed-term contracts ending between the 1st September and the 31th December of each year.
2017 Employment programme concerning employers and employees affected by wildfires Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	The scheme aims to support the employment of persons affected by the fire occurred in June and October 2017, namely in the following areas: a) financial support to jobs creation for persons who become unemployed because of fire; b) financial support to practical vocational training to promote the return to the labour market or the retraining of those who become unemployed because of fire. The programme also contains a component of training.
2017 Hiring support for unemployed workers and vulnerable groups (Measure Contrato-Emprego) Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	Creates a measure named "Contract-Employment" ("Contrato-Emprego"), which provides financial support for employers who hire and provide training to unemployed workers registered at job seekers programme under open-ended or fixed-term contracts. The programme prioritizes vulnerable groups, namely young people, LTU and older workers. Support to fixed-term contracts will be granted only in exceptional cases (e.g. very vulnerable groups such as refugees, former convicts, etc.). The scheme also supports the conversion of fixed-term contracts into permanent contracts. The target set in the NRP 2017 is the creation of

	15,000 jobs. Both ESF and National Budget support the measure.
2017 Creation of social benefit for inclusion of people with disabilities (TBC) Fonte: LABREF Outras	New social benefit granted to people with disabilities over 18 years old and with a disability above 60%. The aim of this measure is to encourage people with disabilities to continue working or to look for a job. Currently, people with disabilities are not entitled to receive disability benefits if they receive any form of remuneration. Under this new measure, people with disabilities will be able to cumulate this social benefit with work income up to a certain amount.
2017 Promotion of transition from traineeships into permanent contracts Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	This measure aims to promote the transition from traineeships into permanent contracts through: (1) support to professional traineeships for vulnerable groups (namely young persons, long-term unemployed, old workers and people with disabilities), (2) a bonus to be paid to the employer at the end of the traineeship in case the person is hired with a permanent contract. Both ESF and National Budget support the measure.
2017 Vida Ativa - Qualifica + Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	This is a new intervention strategy, supported by the Ordinance 203/2013. It targets specifically the groups with the lowest qualifications (between the 4th and 9th year of schooling, exclusive) higher skills' gap and greater mismatch with the needs of the market and who, for these reasons, present a greater risk of social exclusion. The measure comprises a certified modular training course with three components – basic (100 to 150 hours), behavioural (50 to 75 hours) and technological (100 to 150 hours) – that will lead to a specific professional output. The courses also include a component of practical training in a work context (between 3 to 6 months), which must be ensured by partnerships with the employers, associations and other partners in the labour market. The call for applications for this program took place in February 2018.
2017 ECVET System and Qualifica Passport Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Regulation of the National Credit System for Vocational Education and Training (ECVTS) and set out of the model for the individual guidance and registration instrument for qualifications and competences 'Qualifica Passport', created by Decree-Law no. 14/2017 of January 26. The Qualifica Passport replaces the Individual Competences Handbook (CIC). This measure is related to the launch of the Qualifica programme, formally adopted in 2016, which focuses on adult education and training, complementing a process of certification with training.
2018 Update of employment subsidies Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	Update, based on the update of the IAS, of the subsidies to beneficiaries and promoters of the following measures: Emprego Jovem Ativo, Contrato Emprego-inserção e Contrato Emprego-inserção+ and Professional Internships

2018 EURES Network in Portugal Fonte: LABREF Assistência e monitorização na procura de emprego	New legal framework for the establishment of partnerships and the functioning of the EURES Network in Portugal, in order to respect the new rules provided for in Regulation (EU) 2016/589, of 13 April, which is the final result of the reform of the EURES Network.
2018 Initiative Digital Skills Partnership + - 'Parceria Competências Digitais + Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Training program in information technology aimed at unemployed people with higher education, which is implemented through cooperation agreements between the Institute of Employment and Professional Training and Polytechnic Institutes from different regions, with the participation of reference companies in the digital area.
2018 National Initiative Digital Skills e.2030 - INCoDe.2030 - 'Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030 - INCoDe.2030' Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	Five structural axes: i) inclusion, through generalization to all places and layers of the population, of the acquisition of digital skills to obtain information, communication and interaction; ii) education, through training of the youngest strata and reinforcement of digital skills in all cycles of teaching and lifelong learning; iii) qualification, promoting the professional qualification of the active population, providing them with the necessary knowledge to integrate into a job market that increasingly depends on digital skills; iv) specialization, with a view to job qualification and the creation of greater added value in the economy, reinforcing the offer of Higher Technical Professional Courses (TeSP) in this area, as well as professional and graduate training; and v) research, guaranteeing the conditions for the production of new knowledge and active participation in international R&D networks and programs.
2019 Employment programme concerning employers and employees affected by wildfires - Revision Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	The scheme aims to support the employment of persons affected by the fire occurred in June and October 2017, namely in the following areas: a) financial support to jobs creation for persons who become unemployed because of fire; b) financial support to practical vocational training to promote the return to the labour market or the retraining of those who become unemployed because of fire. The programme also contains a component of training. After 2 years of implementation of these measures, it was considered necessary to expand the range of entities that can carry out the professional training courses provided for in the measures. It was also considered necessary to make some adjustments to the support scheme for employers, workers and unemployed people affected by wildfires, within the scope of the specific program in the field of employment and professional training, namely with regard to the standards of eligibility of support, in order to guarantee compliance with the defined validity periods.
2019	This ordinance regulates the creation of the 'Contract-Generation', an instrument of financial

Support to hire young and older workers Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	support for employers that hire simultaneously young people searching for their first job and long-term unemployed with more than 45 years old. Support is granted, as a general rule, only for the creation of permanent contracts. The incentives consist on the combination of two benefits: direct monthly allowances granted by the Institute for Employment and Vocational Training (IEFP), and temporary exemptions of employer's social security contributions (fully or partially).
2019 Hiring support for unemployed workers and vulnerable groups (Measure Contrato-Emprego) - Revision Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	The "Employment Contract" measure ("Contrato-Emprego" created by Ordinance No. 34/2017, of 18 January), was amended in 2019 with the aim of increasing the number of potential recipients that could be covered by the measure and also reducing the deadline for decision of the national PES (20 working days) and also increase to 50% the part of the total amount of support that is paid as an advance. This measure is a financial support for employers who hire and provide training to unemployed workers registered at job seekers programme under open-ended or fixed-term contracts. The programme prioritizes vulnerable groups, namely young people, LTU and older workers. Support to fixed-term contracts will be granted only in exceptional cases (e.g. very vulnerable groups such as refugees, former convicts, etc.). The scheme also supports the conversion of fixed-term contracts into permanent contracts. There is also an amendment to include ex-military personnel in the list of beneficiaries of the measure, in line with the spirit of the Regulation on Incentives for Military Service in the Different Contract Regimes and in the Volunteer Regime.
2019 Subsidies for permanent employment Fonte: LABREF Subsídios ao emprego	The programme "CONVERTE +" consists of a transitional support regime for the conversion of fixed-term contracts into open-ended ones by providing financial support to employers. The financial support is equivalent to four times the basic monthly remuneration provided for in the open-ended employment contracts, up to a limit of seven times the Social Support Index Value (IAS), which stands currently at EUR 3,050. This support may be increased by 10% in certain specific situations (i.e.: due to the hiring of workers with disabilities, victims of domestic violence, refugees, ex-convicts, etc.). The 10% increase is also applied for employers located in economically disadvantaged territories. Employers are required to maintain the employment contract and the level of employment for a period of 24 months from the date of commencement of the subsidised open-ended contracts.
2019	Law 4/2019, of 10 January, established the employment quota system for people with disabilities, with a degree of disability equal to or

Establishment of a quota system for hiring employees with disabilities Fonte: LABREF Outras	greater than 60%. It targets employment by employers in the private sector, as well as by public sector bodies not covered by Decree-Law 29/2001, of 3 February. The law establishes a system of quotas of 1-2% of staff formed by employees with disabilities applicable to medium and large-size enterprises/agencies in both the public and the private sectors.
2019 Increasing the right of employees to professional training Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	By virtue of the recent amendments to the Labour Code, employees' entitlement to professional training has been increased from 35 to 40 hours per year. Employees on fixed-term contracts that are hired for a minimum of three months are entitled to a minimum number of hours for professional training proportional to the duration of their contract in a given year.
2019 Revision of Professional Traineeships Measure ("Estágios Profissionais") Fonte: LABREF Treino no mercado de trabalho e estágios	After evaluating two years of implementation of the professional traineeship measure (created by Ordinance No. 131/2017, of 7 April, 2019), was amended in 2019 in order to increase the pool of potential recipients, as well as to reduce the deadline for decision on applications (30 working days) and also to increase the amount of monthly training allowances paid to trainees covered who have a qualification level 7 or 8 from the National Qualification Framework (equals the EQF). There is also an amendment to include ex-military personnel in the list of beneficiaries of the measure, in line with the spirit of the Regulation on Incentives for Military Service in the Different Contract Regimes and in the Volunteer Regime, approved by Decree-Law no. 76/2018, of 11 October, as well as some adjustments and clarifications that were deemed relevant and appropriate to introduce.
2020 Medida Incentivo ATIVAR.PT Fonte: IEFP Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	Apoio financeiro aos empregadores que celebrem contratos de trabalho sem termo ou a termo certo, por prazo igual ou superior a 12 meses, com desempregados inscritos no IEFP, com a obrigação de proporcionarem formação profissional aos trabalhadores contratados.
2022 Medida Compromisso Emprego Sustentável Fonte: IEFP Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídios ao emprego	Medida com carácter excecional e transitório que consiste na concessão, à entidade empregadora, de um apoio financeiro à contratação sem termo de desempregados inscritos no IEFP, conjugado com um apoio financeiro ao pagamento de contribuições para a segurança social, no primeiro ano de vigência dos contratos de trabalho apoiados. A entidade empregadora tem a obrigatoriedade de proporcionar formação profissional ajustada às competências requeridas pelo posto de trabalho, numa das seguintes modalidades: Formação em contexto de trabalho ajustada às competências do posto de trabalho, pelo período mínimo de 12 meses, mediante acompanhamento de um tutor designado pela entidade empregadora;

	Formação ajustada às competências do posto de trabalho, em entidade formadora certificada, com uma carga horária mínima de 50 horas, realizada, sempre que possível, durante o período normal de trabalho.
2019 Apoio ao Regresso de Emigrantes a Portugal Fonte: IEFP Subsídios ao emprego	Apoio financeiro a conceder pelo IEFP, IP aos emigrantes ou familiares de emigrantes que iniciem atividade laboral em Portugal continental, e apoios complementares para participação das despesas inerentes ao seu regresso e do seu agregado familiar.
2020 Estágios ATIVAR.PT Fonte: IEFP Treino no mercado de trabalho e estágios	A medida Estágios ATIVAR.PT, que consiste em estágios com a duração de 9 meses, não prorrogáveis, tendo em vista promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados.
2020 Apoio ao Reforço de Emergência de Equipamentos Sociais e de Saúde - MAREESS Fonte: IEFP Subsídios ao emprego	Medida temporária e excecional, que consiste no apoio à realização de trabalho socialmente necessário, para assegurar a capacidade de resposta das instituições públicas e do setor solidário com atividade na área social e da saúde, durante a pandemia da doença COVID-19. Os projetos tem uma duração de três meses em áreas de apoio social e da saúde, o apoio financeiro a proporcionado via a participação das bolsas de emprego proporcionada aos destinatários.
2020 Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial Fonte: IEFP Subsídios ao emprego	Atribuição de um apoio ao empregador na fase de regresso dos seus trabalhadores à prestação normal de trabalho e de normalização da atividade empresarial, a conceder pelo IEFP, IP, através de duas modalidades de apoio. Podem aceder ao incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial os empregadores que tenham beneficiado da medida Apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho ou Plano extraordinário de formação. O apoio financeiro é proporcionado via duas modalidades através do Apoio no valor de uma retribuição mínima mensal garantida (RMMG) por trabalhador abrangido pelo apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho ou pelo plano extraordinário de formação, pago de uma só vez ou apoio no valor de duas RMMG por trabalhador abrangido pelo apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho ou pelo plano extraordinário de formação, pago de forma faseada ao longo de seis meses.
2020 Jovem + Digital Fonte: IEFP Treino no mercado de trabalho e estágios	O Programa Jovem + Digital é um programa no âmbito da política pública de formação profissional que visa o desenvolvimento de competências digitais em tecnologias e aplicações digitais, com vista a uma maior qualificação do emprego, à resposta a necessidades atuais e prospetivas do mercado de trabalho e, como tal, ao desenvolvimento de uma economia de maior valor acrescentado. Destina-se à obtenção de competências

	específicas na área digital e contribui para o reforço de competências profissionais de jovens adultos com vista a melhorar o seu grau de empregabilidade.
2020 Plano Extraordinário de Formação Fonte: IEFP Treino no mercado de trabalho e estágios	O plano de formação tem um período de implementação de 1 (um) mês e a respetiva carga horária não pode ser superior a 50% do período normal de trabalho, tendo como limite máximo 88 horas de formação (4 horas/dia x 22 dias úteis). As ações de formação a desenvolver neste âmbito revestem as seguintes características: São dirigidas a trabalhadores de entidades empregadoras que se encontrem em situação de crise empresarial, conforme o disposto no ponto 6. do presente Regulamento São realizadas, a tempo parcial, preferencialmente, em horário laboral, não devendo a sua duração ultrapassar 50% do período normal de trabalho durante o período em que decorre; Podem ser realizadas presencialmente ou à distância, quando possível e as condições o permitam, conforme as disposições vigentes relativas à prevenção da situação de emergência desencadeada pelo surto do SARS-Cov-2, e sempre que possível nas instalações da entidade empregadora; Devem corresponder às modalidades de qualificação previstas no âmbito do Sistema Nacional de Qualificações (Decreto-Lei n.º 396/2007, de 31 de dezembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 14/2017, de 26 de janeiro), onde se encontra prevista a formação específica e à medida das necessidades das entidades empregadoras.
2020 Apoio à retoma-Formação Profissional Fonte: IEFP Treino no mercado de trabalho e estágios + Subsídio ao emprego	Apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial, com redução temporária do período normal de trabalho (PNT) Formação Profissional. Atribuição, pelo IEFP, IP, de um apoio financeiro para frequência de um plano de formação destinado aos trabalhadores das entidades empregadoras de natureza privada e do setor social abrangidas pela Medida de apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade em empresas em situação de crise empresarial, com redução temporária do período normal de trabalho (PNT), criada no âmbito do Programa de Estabilização Económica e Social e prevista no n.º 5, do artigo 4.º do Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho, alterado pelo Decreto-Lei n.º 90/2020, de 19 de outubro, Decreto-Lei n.º 98/2020, de 18 de novembro, Decreto-Lei n.º 101-A/2020, de 27 de novembro, Decreto-Lei n.º 6-C/2021, de 15 de janeiro, Decreto-Lei n.º 8-B/2021, de 22 de janeiro, Decreto-Lei n.º 23-

	A/2021, de 24 de março e Decreto-Lei n.º 32/2021, de 12 de maio.
2020 Apoio à Manutenção de Contratos de Trabalho Fonte: IEFPP Subsídios ao emprego	Atribuição, pelo IEFPP, IP, de um apoio financeiro às empresas e estabelecimentos que se encontrem sujeitas ao dever de encerramento de instalações e estabelecimentos por determinação legislativa ou administrativa de fonte governamental, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, abrangidas pela Medida de Apoio extraordinário à manutenção de contratos de trabalho em situação de crise empresarial, prevista no n.º 2, do artigo 5.º do Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, na sua redação atual, que pretendem desenvolver um Plano de Formação para os seus trabalhadores.
2020 Apoio Simplificado para Microempresas Fonte: IEFPP Subsídios ao emprego	Atribuição de um apoio financeiro, a conceder pelo IEFPP, IP, às microempresas em situação de crise empresarial que tenham beneficiado, apenas em 2020, do apoio extraordinário à manutenção de contrato de trabalho ou do apoio extraordinário à retoma progressiva de atividade, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e a atenuação de situações de crise empresarial
2020 Emprego Interior MAIS Fonte: IEFPP Subsídios ao emprego + Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	Apoio financeiro atribuído pelo IEFPP, IP aos trabalhadores que celebrem contratos de trabalho por conta de outrem ou criem o seu próprio emprego ou empresa, cujo local de prestação de trabalho implique a sua mobilidade geográfica para território do interior. Esta medida insere-se no âmbito do Programa Trabalhar no Interior aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 16/2020, de 27 de março, sendo definida pela Portaria n.º 174/2020, de 17 de julho, alterada e republicada pela Portaria n.º 283/2021, de 6 de dezembro.
2022 Empreende XXI Fonte: POISE Subsídios ao emprego + Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	A medida compreende as seguintes modalidades de apoio, para criação e desenvolvimento de novos projetos empresariais, cumuláveis entre si: a) Apoio financeiro ao investimento elegível para a criação de empresas; b) Apoio financeiro à criação do próprio emprego; c) Formação profissional adequada à criação de empresas e do próprio emprego, sempre que necessário; d) Mentoria e consultoria especializada na área do empreendedorismo para reforço de competências e para a estruturação e consolidação do projeto; e) Possibilidade de instalação em incubadoras, sempre que necessário.
2022 Programa Trajetos Fonte: POISE Subsídios ao emprego + Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	O Programa operacionaliza as seguintes medidas, no sentido de dar resposta às necessidades de dois segmentos diferentes da população jovem NEET: a) Empreende Já — medida de apoio ao empreendedorismo, através do desenvolvimento de competências e ideias de negócio, à constituição de empresas e de autoemprego, bem como à sua sustentabilidade, por parte de jovens com o 12.º ano concluído)

	Afirma -te Já — medida de apoio à promoção de projetos de intervenção local, tendo em vista a remoção ou diminuição de obstáculos ao acesso à educação, à formação profissional e ao emprego digno, por parte de jovens em contextos particularmente vulneráveis.
2021 EstágiAP XXI Treino no mercado de trabalho e estágios	Criar um programa extraordinário de estágios na administração direta e indireta do Estado, a realizar durante o ano de 2021, destinado à carreira de técnico superior, designado «EstágiAP XXI», destina -se a jovens licenciados à procura do primeiro emprego ou à procura de novo emprego correspondente à sua área de formação e nível de qualificação.
2020 + CO3SO Emprego Medidas de promoção ao empreendedorismo e emprego por conta própria	A criação de iniciativas de empreendedorismo ou de empreendedorismo social, conjugadas com a criação de emprego, nomeadamente de autoemprego, a ser implementada por via da prioridade de investimento 8iii — «criação de emprego por conta própria, empreendedorismo e criação de empresas, incluindo micro, pequenas e médias empresas inovadoras», e da prioridade de investimento 9vi — «Investimentos no contexto das estratégias de desenvolvimento local de base comunitária», dinamiza os objetivos do Fundo Social Europeu (FSE) no território.