



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

A Proteção Social no Desemprego: (Des)Equilíbrio entre as Políticas Ativas e as Políticas Compensatórias? Uma abordagem quantitativa e qualitativa

Rui Pedro Troncho Avença

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador(a):

Doutor Jorge Caleiras, Investigador Integrado,
CIES-Iscte - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

Outubro de 2024

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

A Proteção Social no Desemprego: (Des)Equilíbrio entre as Políticas Ativas e as Políticas Compensatórias?
Uma abordagem quantitativa e qualitativa

Rui Pedro Troncho Avença

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:
Doutor Jorge Caleiras, Investigador Integrado,
CIES-Iscte - Centro de Investigação e Estudos de Sociologia

Outubro de 2024

Aos meus pais

Agradecimentos

Quero agradecer ao meu orientador Doutor Jorge Caleiras por toda a disponibilidade e apoio que prestou neste longo percurso. Além do seu largo conhecimento que se provou valioso para o meu desenvolvimento pessoal e académico, queria também destacar a sua amabilidade e compreensão durante todos os percalços que surgiram durante o último ano.

Estendo o agradecimento aos meus pais, que durante os dois últimos anos de mestrado foram o meu principal apoio. Em todas as alturas que as dificuldades se apresentaram, pude contar com a sua ajuda incondicional, esta dissertação não seria possível sem eles.

À minha madrinha, que me orientou quando me sentia sem rumo, que é a minha bússola moral, que sempre procurou despertar em mim qualquer motivação para envergar por caminhos que me completassem. Toda a minha vida académica e pessoal seria radicalmente diferente sem ela, por isso agradeço toda a pessoa que ela é.

À Sra. Isabel, que me conectou à maioria dos entrevistados desta dissertação. O seu apoio foi absolutamente fulcral, e não teria sido possível completar esta investigação sem ela.

Ao Guilherme, que foi o meu principal parceiro nesta longa jornada, que em longas reuniões com o nosso orientador, me guiou e ajudou em alturas que necessitei.

Ao João, que além de ter sido um ouvido presente em longas tardes em esplanadas a falar das minhas frustrações com a investigação, também me ajudou a conseguir balancear o tempo despendido a trabalhar, e o tempo despendido a descansar.

Ao Daniel, que me incentivou constantemente a não desistir, e que não hesitou em reafirmar-me e motivar-me.

A todos os que me forneceram contactos de familiares e amigos para eu entrevistar, aos que ouviram as minhas constantes lamúrias, relatórios de progressos e conquistas durante esta investigação, aos que acreditaram em mim, a todos um muito obrigado.

Cabe ainda, e sobretudo, um agradecimento especial aos entrevistados que me emprestaram as suas experiências e os seus saberes e que, inevitavelmente, ficarão no anonimato.

Resumo

A presente dissertação centra-se na proteção social no desemprego. Em particular, procura estudar um possível desequilíbrio na combinação de políticas Passivas e Ativas de emprego. Enquanto as Políticas Ativas procuram promover a criação de emprego e a empregabilidade, as Políticas Compensatórias, ditas passivas, visam garantir um rendimento de substituição face ao salário perdido, através da atribuição de uma prestação monetária (subsídio de desemprego). Em suma, trata-se de saber como ambas as políticas impactam nos desempregados, e se existe um desequilíbrio entre elas. A investigação combina dados quantitativos com dados qualitativos, recolhidos através da realização de 12 entrevistas a beneficiários de subsídio de desemprego. Começa-se por enquadrar o tema, procurando compreender a evolução histórica da proteção no desemprego na Europa e em Portugal, através da análise de literatura, mas também de documentos oficiais, da legislação e do recente destaque dado às Políticas Ativas de Emprego nas últimas décadas. Os resultados indicam que as Políticas Ativas estão a receber cada vez mais atenção e a absorver mais recursos, enquanto as Políticas Compensatórias parecem estar a ser secundarizadas. Os próprios beneficiários referem a necessidade e relevância das políticas compensatórias e apontam para uma combinação mais equilibrada entre estas e as Políticas Ativas no sentido de assegurar melhores condições de vida aos beneficiários e a sua (re)integração profissional.

Palavras-chave: Subsídio de Desemprego, Políticas Ativas de Emprego, Políticas Compensatórias, Desempregados, Experiências Vividas

Abstract

This dissertation focuses on social protection in unemployment. In particular, it seeks to study a possible imbalance in the combination of Passive and Active employment policies. While Active Policies seek to promote job creation and employability, Compensatory Policies, known as passive policies, aim to guarantee a replacement income for lost wages, through the award of a monetary benefit (unemployment benefit). In short, the aim is to find out how both policies impact on the unemployed and whether there is an imbalance between them. The research combines quantitative data with qualitative data, collected through 12 interviews with unemployment benefit recipients. It begins by framing the topic, trying to understand the historical evolution of unemployment protection in Europe and Portugal, by analysing the literature, but also official documents, legislation and the recent emphasis given to Active Employment Policies in recent decades. The results indicate that Active Policies are receiving more and more attention and absorbing more resources, while Compensatory Policies seem to be taking a back seat. The beneficiaries themselves mention the need for and relevance of compensatory policies and point to a more balanced combination between these and Active Policies in order to ensure better living conditions for beneficiaries and their professional (re)integration.

Keywords: Unemployment benefit, Active Labour Market Policies, Compensatory Policies, Unemployed, Lived experiences

Índice

Agradecimento	iv
Resumo	v
Abstract	vii
Glossário	
Introdução	
Capítulo I. Articulação entre as Políticas Ativas de Emprego e as Políticas Compensatórias	1
1.1. Entre Políticas: Harmonia ou Descompasso?	1
1.2. Subsídio de Desemprego: Origens e Evolução no Palco Europeu	3
1.3. As Políticas Ativas de Emprego	4
1.4. O Subsídio de Desemprego em Portugal	8
1.4.1. Os Antecedentes	8
1.4.2. As Mudanças de Abril	9
1.4.3. Anos 2000: Crise Financeira e Transformações no Emprego	11
1.4.4. Pós-Crise e regras atuais	13
1.5. As Políticas Ativas em Portugal	14
Capítulo II. Metodologia	18
Capítulo III. Uma Abordagem Quantitativa	22
Capítulo IV. Dos Dados às Palavras: A Dualidade das Políticas de Apoio no Desemprego	27
4.1. “Não fosse o Subsídio, não tinha onde morar”	27
4.2. “As pessoas não sabem o que é viver com este dinheiro”	28
4.3. “Eu chegava a ter cursos durante o dia e cursos à noite, fui a todas”	29
4.4. “Um Melhor Equilíbrio dos Dois”	32
4.5. “Não é esse o fator que mais me motiva”	35
4.6. Sugestões dos Entrevistados	36
Capítulo V. (Des)Equilíbrio?	39
5.1. Resultados Quantitativos	39
5.2. Resultados Qualitativas	41
Capítulo VI. Conclusão	44
Legislação	46
Bibliografia	48
Anexos	54

Glossário

ALMP – Active Labour Market Policies

EEE – Estratégia Europeia de Emprego

IAS – Índice de Apoio Social

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Português

IGFSS – Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

INE – Instituto Nacional de Estatística

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

PAECPE - Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego

PAE – Políticas Ativas de Emprego

PAMT - Políticas Ativas do Mercado de Trabalho

REFF – Relatório de Execução Física e Financeira

UE – União Europeia

QNQ – Quadro Nacional de Qualificações

Introdução

A presente dissertação de mestrado tem como objetivo refletir sobre a proteção social no desemprego em Portugal. O foco é colocado nas Políticas Ativas de Emprego (PAE) e nas Políticas Compensatórias, ditas passivas. As primeiras têm como principal objetivo melhorar o funcionamento do mercado de trabalho, estimulando a criação e manutenção de postos de trabalho, apoiando os desempregados na inserção profissional e reforçando a qualificação e empregabilidade dos trabalhadores (Antunes, 2016). As segundas consistem na concessão de um rendimento de substituição do salário perdido, um subsídio, ou seja, na atribuição de uma prestação em dinheiro entregue ao beneficiário desempregado, mediante um conjunto de requisitos (Centeno e Novo, 2008).

Considerando a discussão em torno da importância destas políticas por órgãos e organizações internacionais e nacionais, respetiva evolução histórica, bem como o investimento atribuído a cada tipo de Política, pretende-se também analisar o modo como estas políticas são, ou foram, experimentadas e percebidas pelos beneficiários, considerando potenciais desequilíbrios nos seus efeitos. Será considerado que existe um desequilíbrio quando o conjunto destes fatores pender para qualquer um dos lados. Se tal não se verificar, então não será considerado um desequilíbrio.

Existindo análises sobre as Políticas Ativas e as Políticas Compensatórias individualmente consideradas, são mais raras as análises comparadas dos seus efeitos. Nesse sentido, esta pesquisa pode contribuir modestamente para preencher essa lacuna. Assim, tendo em conta a distinção entre aquelas políticas, a questão de partida é a seguinte: Quais os efeitos que as Políticas Ativas e Compensatórias têm nas vidas dos desempregados que delas beneficiam ou beneficiaram no período compreendido entre 2018 e 2024? A finalidade empírica é compreender se existem efeitos desequilibrados entre ambas na perspetiva dos próprios beneficiários. Dito de outro modo: como perspetivam os desempregados beneficiários estas políticas? São satisfatórias? Não são satisfatórias? Porquê? Como se distribui a satisfação ou insatisfação relativamente aos dois tipos de políticas?

Do ponto de vista metodológico, o fundamental da pesquisa consistiu em entrevistas semiestruturadas, realizadas a 12 desempregados que beneficiaram de prestações do desemprego e Políticas Ativas. As entrevistas seguiram guiões previamente preparados (Anexo B). Na preparação das entrevistas teve-se em conta a análise de documentos como legislação, artigos, textos de opinião, notícias, inquéritos, entre outros. Na parte empírica da dissertação, são abundantemente utilizados excertos extraídos dessas entrevistas.

A estrutura da dissertação está organizada do seguinte modo: no primeiro capítulo é esboçado o suporte teórico da problemática, em torno do estudo do conceito do Subsídio de Desemprego, incluindo uma breve retrospectiva histórica e analítica sobre a evolução das políticas de apoio no desemprego a nível europeu e nacional, englobando igualmente a apresentação dos moldes atuais das PAE. No capítulo II é descrita a metodologia utilizada, essencialmente de natureza qualitativa, baseada na recolha de informação através da aplicação de entrevistas, e incluindo a hipótese que orienta a tentativa de resposta à pergunta de partida, aliada a uma metodologia quantitativa. No capítulo III são precisamente apresentados e discutidos alguns dados quantitativos, que ajudam a compreender a evolução das políticas de proteção no desemprego em Portugal e complementam a informação qualitativa proveniente das entrevistas apresentada no capítulo IV. Na conclusão faz-se uma retrospectiva crítica dos resultados alcançados, ressaltando alguns aspetos que foram abertos e que poderão ser objeto de investigação futura.

A articulação das Políticas Ativas de Emprego e as Políticas Compensatórias

1.1 Entre Políticas: Harmonia ou Descompasso?

A relação entre as PAE e as Políticas Compensatórias (e.g. Subsídio de Desemprego) é uma das questões centrais nos debates sobre os mercados de trabalho. Como já se referiu, esta dissertação pretende investigar um possível desequilíbrio entre ambas, tendo em conta alguns autores e a diferença no agendamento dos poderes institucionais referente à aplicação destes dois tipos de políticas. Este desequilíbrio refere-se à diferença de recursos atribuídos aos subsídios de desemprego, que proporcionam uma substituição imediata do rendimento, e às Políticas Ativas que visam a reintegração das pessoas na força de trabalho; a consciência deste potencial desequilíbrio permitirá, por sua vez, ter uma visão da forma como estas políticas servem os desempregados e quais são as abordagens mais sustentáveis. Nesta perspetiva, além de analisar a existência, ou não, deste desfasamento, também se procura avaliar as suas repercussões e examinar quais as prioridades governamentais que influenciam as soluções para o desemprego.

Vários autores discutem o equilíbrio entre as Active Labor Market Policies (ALMP)¹, em português, Políticas Ativas para o Mercado de Trabalho (PAMT), e as Políticas Compensatórias. Standing, em 1983, analisando o investimento que na altura já se realizava a nível europeu em relação às PAE, admite que “As Políticas Ativas têm um papel a desempenhar, mas a convicção de que uma grande parte do desemprego é, num ou em vários sentidos, estrutural, pode muito bem ter-lhes dado uma importância maior do que merecem” (Standing, 1983: 150). De acordo com Bonoli (2010), existe um conflito explícito entre a abordagem passiva e a abordagem ativa às Políticas de Desemprego, que também refere a dificuldade de alcançar um equilíbrio adequado entre o apoio financeiro e os incentivos ao trabalho. Do mesmo modo, Eichhorst e Konle-Seidl (2008) referem-se à dificuldade de encontrar um equilíbrio adequado entre medidas ativas e compensatórias, assinalando a forma como os decisores políticos se debatem sobre o equilíbrio que deve ser encontrado entre os esforços de reemprego e o apoio ao rendimento. Irandourst (2023) aponta como a eficácia das PAE poderá depender da forma como elas são implementadas pelos responsáveis políticos, enquanto Haapanala (2021) indica que o maior investimento atribuído às PAE nas últimas décadas não resulta necessariamente num maior

¹ ALMP é o termo utilizado internacionalmente. No contexto português este tipo de políticas são referidas como Políticas Ativas de Emprego (PAE). Será esta a designação usada ao longo do texto a propósito do contexto português.

nível de empregabilidade, havendo necessidade de ter em conta que políticas específicas são implementadas e se estas ajudam de facto o desempregado.

Da mesma forma, a nível nacional, não há uma posição definitiva relativamente à existência de um desequilíbrio. Há argumentos como os de Antunes (2016), de que o Subsídio de Desemprego perdeu a sua razão de ser original, deixando de ser um rendimento de substituição para a pessoas que perdem o emprego, tornando-se cada vez mais um subsídio atribuído ao empregador, através dos apoios relativos a contratações efetuadas através do IEFP. Carmo e D’Avelar (2020) admitem também que os princípios de ativação têm cada vez mais destaque no campo das medidas de combate ao desemprego. Hespanha e Caleiras (2017a:4) referem que “as políticas passivas de proteção foram secundarizadas perante as Políticas Ativas, deteriorando mais ainda a condição social dos desempregados”. Estes autores acrescentam que as prestações de desemprego não acompanham a subida do custo de vida e não são suficientes para a sobrevivência individual e familiar. Além disso, os desempregados têm de cumprir cada vez mais obrigações, em termos de frequência de formações, para poderem continuar a receber o Subsídio de Desemprego. Um estudo do Bureau Internacional do Trabalho sobre as PAMT, das intervenções da crise às medidas estruturais (2018), não observa uma dicotomia entre ambos os tipos de política e defende que existe uma complementaridade entre elas. Contudo, há autores que defendem a necessidade de existência de um maior investimento em Políticas Ativas, pois estas têm “o propósito de reduzir a dependência dos subsídios por parte dos desempregados e os gastos com os orçamentos da segurança social” (Costa, 2009:15). Outros autores destacam a urgência de haver um maior investimento neste tipo de políticas para que sejam mais eficazes no cumprimento do seu propósito de conseguir reintegrar os desempregados no mercado de trabalho o mais rápido possível (Araújo, 2017). Na mesma linha, o relatório “OECD Economic Surveys: Portugal 2023” indica que Portugal necessita de investir mais em PAE, pois continua abaixo da média europeia relativamente ao esforço financeiro aplicado, de forma a aumentar a probabilidade de empregabilidade dos seus desempregados. Estas posições apontam para uma prioridade que deve ser dada às PAE e, nesse sentido, parecem partir do princípio de que estas estão desequilibradas face às Políticas Compensatórias.

Em síntese, pode dizer-se que não há consenso, isto é, existem várias opiniões sobre a importância dos dois tipos de políticas, eventuais desequilíbrios entre elas ou sobre os melhores modos de se articularem. Do mesmo modo, também não existe um número considerável de estudos sobre os impactos destas políticas nos desempregados. Destaca-se, por exemplo, o estudo realizado por Salvini e Bolits (2021), que aborda as PAE, a sua eficácia e relação com as políticas passivas, não havendo no contexto português exemplo semelhante. .

1.2 Subsídio de Desemprego: Origens e Evolução no Palco Europeu

As políticas de apoio no desemprego em Portugal estão estreitamente relacionadas com as políticas praticadas a nível europeu (Fernandes, 2017), pelo que importa fazer uma breve abordagem contextual.

O conceito moderno de Subsídio de Desemprego surge no final do século XIX (IEFP, 2024a). Começou a ganhar mais proeminência graças às crises globais do capitalismo, e foi, de uma forma crescente, implementado por reformadores sociais.

Os primeiros subsídios de desemprego foram criados pelos sindicatos de trabalhadores, embora os seus contornos não sejam exatamente aqueles que os sistemas atuais apresentam (Sjoeberg *et al.*, 2012). Em 1905, a França torna-se o primeiro país a introduzir um esquema de desemprego subsidiado, embora voluntário, a nível nacional. Nesta forma institucional de Subsídio de Desemprego, os *benefit funds* são uma instância crucial de controlo e administração, com o Estado a exercer um papel de supervisão e regulação (*ibidem*). Contudo, o primeiro esquema de Subsídio de Desemprego compulsório criado por iniciativa de um governo foi o *National Insurance Act* no Reino Unido em 1911. As normas sobre o subsídio obrigavam que trabalhadores sindicalizados nas áreas de construção civil e engenharia mecânica contribuíssem para um fundo de desemprego, que contava igualmente com contribuições do empregador, assegurando, em caso de perda do emprego, remunerações durante o mínimo de 7 semanas e no máximo de 15 (The Health Foundation, 2024).

O passo seguinte no continente europeu ocorre em 1919, quando a Organização Internacional do Trabalho (OIT) emite uma recomendação aos seus membros em que “Cada membro da Organização Internacional do Trabalho deve estabelecer um sistema eficaz de seguro de desemprego, através de um sistema de governo ou através de um sistema de subvenções governamentais para associações, cujas regras providenciem o pagamento de prestações aos seus membros desempregados” (OIT 1919:3).

Após esta recomendação, o primeiro Subsídio de Desemprego, com a designação de “Subsídio de Desemprego”, implementado por um Estado, acontece em 1927 por iniciativa da Alemanha. Este subsídio previa dois tipos de prestações: uma ordinária, quando se cumpria um número de requisitos definidos pelo Estado; e outra extraordinária, quando os beneficiários esgotavam o limite das pensões ordinárias. A regulação deste subsídio define também o conceito de desempregados como “pessoas que já não se encontram numa relação de trabalho” (Barber, 1934:1).

O exemplo alemão é importante pois, por um lado, foi o primeiro caso de um subsídio especificamente de desemprego implementado ao nível nacional num Estado, e, por outro lado, foi

um projeto piloto e pioneiro no fim dos anos de 1920 e início dos anos de 1930, marcados pela recuperação da Europa nos pós 1ª Guerra Mundial (*ibidem*).

Os anos de 1930 foram um período de elevado desenvolvimento de políticas e apoios sociais, como o Subsídio de Desemprego. Isto acontece em grande parte devido à grande depressão económica desencadeada pelo *crash* da bolsa de 1929 (*ibidem*). Ainda assim, as taxas de cobertura dos subsídios de desemprego praticados em países como a Finlândia, Noruega, Suécia, França e Estados Unidos eram baixíssimas, chegando no caso da Finlândia a abranger apenas 1% da população desempregada (*ibidem*). Não obstante, embora em muitos casos não fosse estruturado de uma forma que beneficiasse a população desempregada da melhor forma, a crise dos anos 30 contribuiu para que governos, motivados por pura obrigação e sobrevivência dos Estados, elaborassem programas de apoio à imensa população desempregada na época.

O resto da Europa desenvolveu esta prática nas décadas posteriores, com países como a Grécia, Espanha e Itália a adotarem modelos semelhantes ao Subsídio de Desemprego alemão, embora cada um com as suas particularidades (Aleksynska e Schmidt, 2014). No caso português, surgiu mais tardiamente, como se desenvolverá um pouco mais adiante.

1.3. As Políticas Ativas de Emprego (PAE)

Para melhor entendimento do contexto das PAE e a sua aplicação em Portugal, é necessário apresentar a história do agendamento das PAMT, ou ALMP's na designação internacional, no plano das políticas de emprego a nível europeu.

É possível datar este tipo de políticas no contexto da implementação na União Europeia (UE), pelo menos desde 1997 (Bredgaard, 2015). Contudo, no continente europeu, a sua aplicação surge nos anos de 1960, sendo conhecidas originalmente como “Políticas Ativas de recursos humanos” (OECD, 1993:42). Respondendo a um rápido crescimento no mercado da procura de emprego, pretendeu-se expandir essa mesma procura através da capacitação da mão de obra, optando também por eliminar restrições do mercado de trabalho para garantir a sua inserção nos mercados (*ibidem*).

Porém, há quem atribua a origem das PAMT a dois sindicalistas suecos, Gosta Rhen e Rudolf Meidner (Sihto, 2001), que criaram o modelo Rhen-Meidner (1951). Este modelo é uma forma de política económica e salarial (Bohlin, 2014). Rhen e Meidner propuseram-se enfrentar o desafio apontado por diversos economistas, que argumentavam que o pleno emprego aumentaria inequivocamente o poder dos sindicatos, conduzindo potencialmente à instabilidade económica.

Contudo, na ótica dos sindicalistas suecos, o aumento do poder sindical era benéfico e, assim, procuravam uma forma de o harmonizar com o crescimento económico. A sua abordagem não era convencional. Pelo contrário, aparentava ser paradoxal, pelo que propunham alcançar o pleno emprego, introduzindo primeiro o desemprego e preservar o poder sindical limitando-o. Este é um raciocínio, à altura, diferente daquele praticado por Estados e pregado pela comunidade académica. O modelo implicava medidas para prevenir a escassez de mão de obra e limitar os lucros excessivos, com o objetivo de manter o equilíbrio económico e evitar pressões inflacionistas, que pudessem enfraquecer a influência dos sindicatos. Embora o seu principal objetivo fosse o pleno emprego, os seus métodos, que incluíam políticas fiscais restritivas, conduziram inicialmente a um aumento do desemprego, suscitando preocupações entre a organização sindical sueca. Para atenuar esta situação, Rehn e Meidner recomendaram políticas laborais como o trabalho temporário, apesar do ceticismo anterior quanto à eficácia de tais intervenções (Sihto, 2001).

Em 1964, a Organização para Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) apresenta a sua primeira estratégia envolvendo as PAMT no documento “Manpower policy as means for the promotion of economic growth” (OECD, 2024). A OCDE opta por usar o modelo Rhen-Meidner. A promulgação deste documento foi um marco na proliferação das PAMT, sendo que estariam a ser impulsionadas por uma das maiores instituições económicas mundiais. Começa então a haver uma tentativa de substituir a lógica passiva dos apoios no desemprego, esboçando um novo tipo de políticas que procurava incluir, de forma mais rápida possível, a reintegração do desempregado no mercado de trabalho.

Estas políticas voltaram a ganhar ímpeto nos anos de 1970 graças a uma causa distinta, a da estagnação da economia global e aumento do desemprego, que foram consequência das crises petrolíferas da década (*ibidem*). As PAE, nesta fase, focaram-se principalmente na criação de emprego e retirada de mão de obra do mercado de trabalho através de reformas antecipadas. Este molde de PAMT continuou durante os anos 80 (*ibidem*).

Embora existisse esta tendência na Europa, países como a Finlândia, nos anos 70 retraíam-se deste tipo de políticas, optando por uma lógica mais passiva das políticas de combate ao desemprego. Sihto (2001:685) argumenta que “Medidas mais ativas no mercado de trabalho significariam apenas manter a mão de obra ativa na produção em domínios sem perspetivas de futuro. Quando, em períodos de recessão, era garantido aos trabalhadores um trabalho que não exigia competências profissionais, a sua proficiência ficava subdesenvolvida; o trabalho não melhorava as suas competências e não participavam em ações de formação. A redução do tipo de medidas ativas que preservavam as estruturas de produção e de qualificação acelerou as mudanças estruturais necessárias”. O autor

mostra ainda que nos seus primórdios, a expansão da estratégia ativa de mercado em relação ao Subsídio de Desemprego não se apresentava como a escolha necessariamente mais viável a adotar, tendo alguns Estados optado por tomar posições contrárias.

Contudo, os países membros da EU, na sua generalidade, têm uma tendência para convergir no que toca a programas políticos, nomeadamente quando se trata de políticas na ótica do emprego e mercado (Valadas, 2012a). O final dos anos de 1990 e início dos anos 2000 são influenciados por um programa político intitulado de “Terceira Via”, desenvolvido no Reino Unido e que consistia em combinar mecanismos de mercado, estimulando o crescimento e a produtividade com dispositivos de inserção social e profissional (Valadas, 2012b). A palavra-chave a destacar é a da inserção profissional. O programa afirma que “não há direitos sem obrigações” (Giddens, 1991:108), demonstrando a visão sobre o Subsídio de Desemprego como uma necessidade de existência de mecanismos para impulsionar o beneficiário a deixar de usufruir do apoio o mais rapidamente possível, através da sua reinserção no mercado laboral. Começam a existir maiores incentivos para a ativação² dos desempregados. A inserção profissional é vista como uma questão focal por parte dos principais influenciadores da UE, que começam a encarar o desemprego como estrutural, afirmando que as PAMT estão no centro da resolução, ou, pelo menos na diminuição desse problema estrutural, centrando maior prioridade e canalizando maiores recursos financeiros para esse tipo de políticas, e simultaneamente, colocando as Políticas Compensatórias num segundo plano (Standing, 1983).

A nova ótica adotada em relação ao cidadão desempregado é a de que não poderiam haver direitos sem obrigações. Esta nova forma de organizar as políticas sociais implicava consequências. Por exemplo, quando o beneficiário do Subsídio de Desemprego não cumpria devidamente com as suas obrigações no quadro das Políticas Ativas, passava a estar sujeito a sanções. Estas, no limite, podiam atingir a cessação compulsiva do subsídio. A lógica apresentada começa a possuir maior proeminência no contexto social português, mais concretamente após a implementação da Estratégia Europeia de Emprego (Hespanha e Caleiras, 2017a).

A importância da Estratégia Europeia de Emprego (EEE) merece também uma referência, pois foi um dos principais veículos de inspiração e implementação das PAE no contexto nacional nos anos 2000.

A política de “Terceira Via” alinha-se diretamente com a EEE lançada na Cimeira do Emprego no Luxemburgo em 1997³. A EEE privilegiava a dimensão das Políticas Ativas em detrimento de Políticas

² Ativação pode ser entendida como “conjunto de ações que têm por finalidade aumentar o grau de empregabilidade do beneficiário de uma prestação social, através da sua articulação organizada com uma oferta de emprego ou de formação, ou qualquer outro tipo de medida ativa (conselho, orientação profissional, reabilitação sociopsicológica, trabalho voluntário)” (Silva, 2004:2).

³ Ver “Balanço de Cinco Anos da Estratégia Europeia de Emprego, 2002” em <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2002:0416:FIN:PT:PDF>. Consultado em 25 de setembro de 2024

Compensatórias, igualmente promovendo o reconhecimento dos direitos dos trabalhadores e desempregados e da promoção da justiça social (Valadas, 2012b). A concretização desta estratégia ocorre em grande parte graças à negociação do Tratado de Maastrich de 1992, que resulta na inclusão de disposições em matéria de emprego, introduzidas pelo Conselho de Amesterdão em junho de 1997 (Valadas, 2012a).

As políticas no quadro da EEE tinham como pilar o incentivo à criação de medidas que promovessem um “maior crescimento económico e o reforço da competitividade” (*ibidem*). O principal objetivo era o de alcançar o pleno emprego e promover a qualidade do emprego (*ibidem*). O objetivo do plano foi apresentado em primeira instância no Conselho Europeu de Lisboa em março de 2000, sendo que o objetivo da promoção da qualidade de emprego é introduzido posteriormente em dezembro de 2000, em Nice³.

O resultado da EEE na criação de emprego foi positiva a nível da UE, resultando num aumento de 10 milhões do número total de empregos, entre 1997 e 2001, e numa descida do desemprego na ordem de 4 milhões³. A nível nacional a taxa de emprego cresceu dos 63,4% para os 68,9%, no mesmo período, resultando num crescimento de 5,5% (INE, 2024).

Embora a aplicação da EEE tenha resultado no aumento do número total de empregos ao nível europeu, os salários não acompanharam o mesmo ritmo, mantendo sempre uma lógica de “moderação salarial considerada como um fator essencial”³.

Antunes (2008:68) corrobora essa noção, argumentando que o resultado destas políticas europeias, embora tenham resultado na expansão da totalidade dos empregos, também resultaram na “expansão de empregos precários, mal remunerados, de fraca qualidade, sem garantias sociais”.

De acordo com o Banco Mundial, o PIB por pessoa empregada (Paridade de Poder Compra em dólares constante) em 1998, ano que foi adotada a EEE, em Portugal, situava-se em 68,395\$, e subiu para 71,182\$ cinco anos após a adoção da Estratégia (Banco Mundial, 2024). Contudo, dados do Observatório Nacional Contra a Pobreza indicam outra tendência relativamente ao Coeficiente de Gini⁴. Em 1998 o índice de Gini em Portugal era de 36, após transferências sociais. Em 2003 este número ascende para 37,8. Assim, observou-se que o rendimento médio do trabalhador português aumentou, porém, os níveis de desigualdade subiram também.

⁴ O índice é descrito pelo Banco Mundial como um instrumento que “afere a medida em que a distribuição do rendimento ou do consumo entre indivíduos ou agregados familiares numa economia se desvia de uma distribuição perfeitamente igual” (World Bank, 2024:1). Um índice de Gini de 0 representa uma igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 implica uma desigualdade perfeita

No âmbito dos apoios sociais, o Subsídio de Desemprego, começou a adotar uma lógica de incremento do princípio de ativação, com inspiração em noções predominantes nas políticas anglo-saxónicas e do Norte da Europa (Valadas, 2012b). A noção de ativação pode seguir diferentes dimensões. Amparo Serrano Pascual insiste que a ativação “pressupõe uma forma específica de encorajar os indivíduos a trabalhar, inserindo-se no mercado de trabalho, ao qual se associam objetivos específicos” (Pascual, 2003:2). Os objetivos específicos são exatamente os que a EEE propunha alcançar: o aumento da taxa de atividade e o combate à exclusão social.

Com a EEE, as PAE destinadas aos jovens, além dos adultos, ganham mais relevo, adotando a lógica crescente do abandono no investimento em Políticas Compensatórias (Valadas, 2012a).

Em 2008 há uma inversão nos objetivos iniciais da EEE, devido ao eclodir da crise económica, conduzindo a uma maior prioridade atribuída à “flexibilização dos mercados de trabalho europeus”, adotando ideais liberais na generalidade das políticas sociais e de emprego europeias (Valadas 2012b)

Em suma, a EEE foi um importante veículo de mudança na lógica das regras associadas ao Subsídio de Desemprego ao nível europeu e nacional. Observa-se uma transformação no papel do Estado-Providência, substituindo a mera lógica “passiva” de compensar e indemnizar os desempregados pela perda do rendimento salarial, por uma atitude mais ativa de inseri-los o mais rapidamente possível no mercado de trabalho, procurando evitar o desemprego de longa duração e o número de indivíduos dependentes do subsídio (Paiva et al., 2015).

1.4. O Subsídio de Desemprego em Portugal

O Subsídio de Desemprego em Portugal contém certas particularidades em comparação ao dos seus parceiros europeus, justificado por um sistema político distinto na época em que se começou a desenvolver este tipo de apoio social. Por isso, é essencial apresentar uma breve contextualização histórica do Subsídio de Desemprego e dos fatores que conduziram aos seus moldes atuais.

1.4.1. Os Antecedentes

Portugal começa a abordar o problema do desemprego na década de 1930 (IEFP, 2024a), realizando em 1931 um inquérito para determinar o número de indivíduos em situação de desemprego. Em 1932, devido aos resultados desse inquérito, é criado o Comissariado e o Fundo de Desemprego. Contudo, o Subsídio de Desemprego é encarado de forma cética pelo governo, que o perspectivava como motor do ócio e da manutenção da condição de desemprego (*ibidem*). Desse modo, o Comissariado é

implementado com um carácter temporário, visto como uma forma de combater a crise económica que se vivia naquele período, com o objetivo de ser extinto, uma vez ultrapassado esse momento crítico.

Por esta razão, a primeira forma de Subsídio de Desemprego carecia de um forte carácter protetor da condição social do desempregado, limitando-se a entregar 50% das remunerações, no máximo de 3 dias por semana. Estes encargos económicos seriam suportados pelo Fundo de Desemprego, que cuja sustentabilidade era garantida através das receitas de contribuições de 3% das remunerações pagas aos trabalhadores. Desses 3%, um terço era assegurado pela entidade patronal e o restante pelos próprios trabalhadores (*ibidem*).

O passo seguinte no desenvolvimento de um sistema de apoio aos trabalhadores no desemprego ocorre apenas em 1962.

Na década de 1960 Portugal encontrava-se numa época de reorganização industrial, que resultava no crescimento do desemprego nesse setor. Os baixos níveis de habilitações, da generalidade da massa trabalhadora, resultavam numa dificuldade acrescida para encontrar emprego noutra setor (*ibidem*). Nesta altura é criado o Fundo de Desenvolvimento da Mão de Obra, com o objetivo de “atribuir pensões de reforma ou invalidez e subsídios temporários de desemprego ao pessoal operário” (IEFP, 2024a:1). Juntamente com os subsídios temporários, criaram-se também centros para a formação profissional, que se regeriam por “métodos ativos e altamente relacionados, por forma a manter a rápida qualificação dos trabalhadores” (IEFP, 2024a). Embora em moldes muito diferentes, já em 1962, curiosamente, havia uma referência à ideia de ativação, por via da qualificação/formação da mão de obra, que só viria a ser desenvolvida décadas mais tarde.

1.4.2 As mudanças de Abril

A Revolução de Abril de 1974 introduziu alterações significativas na forma de encarar a proteção social. O Subsídio de Desemprego assume uma relevância que anteriormente não possuía, sendo considerado uma questão prioritária a abordar por parte do IV Governo Provisório, liderado por Vasco Gonçalves, ficando sob a tutela do Ministério do Trabalho. Neste período é criado o Gabinete de Gestão do Fundo de Desemprego (Leal, 2021).

Através do Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de Março, é criado um Subsídio de Desemprego para a generalidade dos trabalhadores por conta de outrem (*ibidem*). Os destinatários deste subsídio seriam “beneficiários há mais de seis meses das caixas sindicais de previdência ou das caixas de reforma ou

de previdência com entidades patronais contribuintes” e também “sócios efetivos das Casas do Povo” (IEFP, 2024a:1). No entanto, a proteção no desemprego, apesar das mudanças positivas pós 1974, é considerada reduzida (Cardoso e Branco, 2017).

Em 1984, ocorre um avanço crucial na criação do Subsídio de Desemprego como direito social dos trabalhadores, tornando-o mais sólido, abrangente e protetor, independentemente da condição de pobreza. O principal motor desta mudança é a criação da primeira Lei de Bases da Segurança Social, a Lei n.º 28/84 de 14 de agosto, com o objetivo de garantir a proteção dos trabalhadores e das suas famílias em situações de falta de capacidade para o trabalho, de desemprego e morte, juntamente com a compensação dos encargos familiares e a proteção das pessoas em situação de falta ou diminuição de meios de subsistência (Henriques e Braga, 2019). O Subsídio de Desemprego é institucionalizado, mais tarde, através do Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro, contemplando a afirmação da necessidade de um montante e duração “diretamente ligados aos períodos de trabalho e de contribuições do trabalhador, assim como às remunerações de trabalho perdidas” (Leal, 2021:1). É também criado o Subsídio Social de Desemprego, que pretendia alcançar trabalhadores em situações de desemprego que não cumprissem os critérios para beneficiar do Subsídio de Desemprego, mas cuja atribuição dependia de condição de recursos, isto é, de prova de carência económica. As disposições detalhadas deste subsídio estão disponíveis em Anexo (Anexo 1).

No final da década de 1990, ocorre uma nova alteração no regime jurídico de proteção no desemprego, que aumenta a duração da concessão das prestações de desemprego. Além disso, é implementado o Subsídio de Desemprego Parcial, através do Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril e do Decreto-Lei n.º 186-B/99, de 30 de maio (que foram revogados em 2018). Esta forma de subsídio consistia numa prestação remuneratória atribuída a trabalhadores que se encontrassem a receber Subsídio de Desemprego e tivessem iniciado atividade por conta de outrem a tempo parcial, ou atividade independente. Atualmente, a concessão é calculada com base no valor da retribuição mensal para os beneficiários em situação de trabalho por conta de outrem. Para os trabalhadores independentes, o cálculo é feito através do rendimento ilíquido da atividade profissional e do valor do Subsídio de Desemprego que recebia ou iria receber (Eportugal, 2024).

Outras alterações ocorreram nesta altura, entre elas, o Programa de Emprego e Proteção Social, que priorizou, e reduziu o prazo de garantia para o acesso ao Subsídio de Desemprego e a majoração do Subsídio de Desemprego e do subsídio social de desemprego (Leal, 2021). Foi também estabelecido um novo quadro legal de reparação da eventualidade de desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, com “particular enfoque nas medidas ativas para o retorno ao mercado” (Henriques e Braga, 2019:57).

1.4.3 Anos 2000: Crise Financeira e Transformações no Emprego

A década de 2000-2010, e os anos seguintes de 2011 e 2012, foram impulsionadores de profundas mudanças do Subsídio de Desemprego, motivado pela conjuntura económica mundial.

A taxa de cobertura das prestações de desemprego cresceu de forma constante entre 2002 e 2009, de 53,1% para 69%⁵.

Em 2010, devido ao rápido crescimento do desemprego em Portugal, procurou-se flexibilizar o acesso ao Subsídio de Desemprego, reduzindo novamente o prazo de garantia de forma temporária, de 450 dias para 365 dias (Decreto-Lei n.º 324/2009). Porém, o aumento acelerado do desemprego jovem, um dos principais problemas do mercado de trabalho em Portugal, resultou numa larga porção de desempregados sem acesso ao Subsídio de Desemprego, apesar da flexibilização dos prazos de garantia (Silva e Pereira 2012). Após sucessivos anos de crescimento positivo, registou-se uma queda na taxa de cobertura, que caiu de 69% em 2009 para 51% em 2011⁵. Em 2013, o desemprego atingiu o seu máximo durante a crise, com 16,2% da população ativa desempregada. Porém, a percentagem do desemprego jovem alcançou números mais avultados: 38,1% de desempregados em idade ativa abaixo dos 25 anos (Monteiro, 2020).

Além da redução do prazo de garantia, o montante das prestações de desemprego também foi diminuído. Estes valores, que entre 1990 e 2010 se mantiveram estáveis, estavam fixados em 3 vezes o IAS (Indexante dos Apoios Sociais). Em 2012, este valor é reduzido para 2.5x o IAS. Adicionalmente, é efetuada uma redução de 10% do montante da prestação ao fim de 180 dias de concessão do apoio. Complementarmente, é criada uma majoração de 10% do montante do subsídio para famílias monoparentais, onde o parente único é titular do Subsídio de Desemprego ou agregados, em que ambos os cônjuges, ou indivíduos em união de facto, são beneficiários do Subsídio de Desemprego — medida que já tinha sido aplicada, embora com carácter temporário em 2010 (Silva e Pereira 2012).

Ao mesmo tempo, foi reduzida a duração máxima do Subsídio de Desemprego (Henriques e Braga, 2019). A duração mínima era de 9 meses, com um máximo de 38 meses, mas a partir de 2012 este período é diminuído para um mínimo de 5 meses e um máximo de 26 meses (Martins, 2012). Assim, observa-se neste ano uma diminuição significativa dos valores e duração das prestações de desemprego, contribuindo para “gerar armadilhas de pobreza entre desempregados” (Silva e Pereira, 2012:1).

⁵ Ver em Colabor, *Cobertura das prestações de desemprego* – <https://datalabor.pt/data/JA87Mqvcw>. Consultado a 25 de setembro de 2024

As alterações acima mencionadas são fruto do Memorando de Entendimento com a Troika⁶, celebrado em 2011 (Silva e Pereira, 2012), onde o governo reagiu ao crescimento de pobreza e exclusão social com cortes em apoios públicos e subsídios sociais (Monteiro 2020). Este memorando foi elaborado em conformidade com as diretrizes europeias vigentes à época: “flexibilização das relações laborais, a desregulamentação e a ativação dos desempregados”, que “desqualificam ou privatizam certas funções de serviço público e reduzem a proteção social dos desempregados.” (Hespanha e Caleiras 2017b:1).

Relativamente às Políticas Ativas, desde o início do milénio adquiriram maior relevância, no âmbito das políticas de desemprego em Portugal (Valadas, 2012a), influenciadas pela EEE. A partir de 2005, é implementada “uma nova geração de políticas em que sobressaem como preocupações ajustar as medidas à ótica das empresas (vg. deslocando progressivamente para as empresas a oferta formativa, priorizando como áreas de formação aquelas em que a oferta de emprego não encontra resposta, fomentando a capacidade de polivalência para a empregabilidade) e favorecer a escolha da oferta privada de serviços (através do cheque-formação ou da atribuição da gestão dos Centros Protocolares aos agentes económicos e parceiros sociais)” (Hespanha e Caleiras, 2017b:9).

Complementarmente foram implementadas uma variedade de PAE, como: “subsídios para empresas que contratam jovens trabalhadores e desempregados de longa duração; programas de formação para jovens e trabalhadores; apoios para a criação de empresas por desempregados. No entanto, apesar dos objetivos ambiciosos, a despesa com as PAE foi consistentemente inferior à média da Zona Euro” (Cardoso e Branco, 2017:7).

O Memorando também influenciou as políticas de ativação a partir de 2012. O objetivo principal tornou-se a reintegração dos beneficiários no mercado de trabalho, através da implementação de medidas que possibilitassem menor margem para a recusa de emprego, o reforço da monitorização dos desempregados e maior combate à fraude e penalizações por incumprimento. Observa-se, no geral, um reforço das obrigações dos beneficiários (Silva e Pereira, 2012).

Em 2012, é criado um programa denominado “Convocatórias”, dirigido a desempregados com mais de 45 anos, ou que estivessem a receber Subsídio de Desemprego há mais de seis meses. Após a criação do perfil do beneficiário, o Centro de Emprego, da sua área de residência, apoiava a sua transição e reintegração na vida ativa. O beneficiário teria de continuar a procurar ativamente emprego, de modo a manter o direito ao Subsídio de Desemprego. O apoio prestado pelo Centro de

⁶ A Troika, que interveio em Portugal entre 2011 e 2014, era composta pela Comissão Europeia, o Banco Central Europeu e o Fundo Monetário Internacional.

Emprego consistia, principalmente, na preparação de entrevistas de emprego, procura de trabalho, criação do próprio emprego e formação profissional (Moreira 2021).

Entre 2012 e 2015 observou-se uma nova redução da taxa de cobertura das prestações de desemprego: de 57,2% para 47,4% (Datalabor, Cobertura das prestações de desemprego⁷). Em 2013, 2014 e 2015 foram introduzidas medidas para limitar e restringir a atribuição das prestações de desemprego, como a redução da duração do Subsídio de Desemprego para 18 meses na generalidade (Hespanha e Caleiras 2017b).

No ano de 2014 a desproteção do desemprego foi mais gravosa (*ibidem*). O IGFSS (Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social) reportou 639 187 desempregados registados, dos quais apenas 338 482 recebiam prestações do Subsídio de Desemprego e subsídio social de desemprego, ou seja, apenas 53%. Somente em 2001 se pode encontrar uma taxa de cobertura mais baixa (52,1%) (Hespanha e Caleiras, 2017b:31).

1.4.4. Pós-Crise e regras atuais

Depois da intervenção da Troika, deu-se lugar a um período de alívio de medidas de restrição de proteção social, de reposição de políticas e de direitos. Algumas medidas impostas na época foram revogadas com o novo governo minoritário do Partido Socialista, apoiado pelo Partido Comunista Português, Partido Ecologista Os Verdes e o Bloco de Esquerda (designado “Geringonça”).

Em 2017 foi eliminada a redução em 10% das prestações sociais, após 180 dias para prestações com o valor de 421,32€ (o valor equivalente ao IAS). Foi também eliminada a obrigação dos beneficiários do Subsídio de Desemprego se apresentarem, a cada 15 dias, no centro de desemprego, que, embora não implementada no período de intervenção da Troika, era considerada desnecessária, ou humilhante, por grande parte de beneficiários do Subsídio de Desemprego (Soeiro 2020). As regras do subsídio, durante a crise pandémica mantiveram-se na sua essência, embora com alguma flexibilização no acesso, devido a esse período excecional. Presentemente, o sistema de apoio tem duas componentes principais: o Subsídio de Desemprego e o Subsídio Social de Desemprego (Dias e Varejão, 2012).

O Subsídio de Desemprego consiste num conjunto de prestações monetárias proporcionais aos rendimentos que antecedem o desemprego (Silva e Pereira 2012), com o objetivo de “compensar a perda de remunerações de quem perde involuntariamente um emprego, sendo então um rendimento substitutivo do rendimento do trabalho” (Moreira, 2021).

⁷ Ver Datalabor - <https://datalabor.pt/data/JA87Mqvcw>. Consultado a 25 de setembro de 2024

O Subsídio Social de Desemprego é uma prestação concedida ao beneficiário desempregado para compensar a falta de remuneração, motivada pela perda involuntária de emprego, quando o desempregado não reúne as condições para receber o Subsídio de Desemprego, ou já recebeu a totalidade do Subsídio de Desemprego a que teve direito. Tem o objetivo de “colmatar a falta do subsídio desemprego, ou seja, este pode ser requerido depois de terminado o período de concessão do Subsídio de Desemprego ou quando a desempregado não é elegível para o receber” (Moreira, 2021: 15).

As condições para poder requerer e usufruir do Subsídio de Desemprego, tal como o Subsídio Social de Desemprego são extensas. Por razões de limitação formal e facilidade de leitura, as especificações das condições de acesso a ambas encontram-se em anexo (Anexo A).

1.5 As Políticas Ativas em Portugal

Dias e Varejão (2012) organizam as Políticas Ativas em 4 grupos: a Formação; Apoio à criação de emprego (quer através do incentivo ao empreendedorismo, quer pelo aumento da criação líquida de empregos); Emprego subsidiado pelo sector público; Serviços Públicos de Emprego, que englobam as medidas associadas à promoção da procura ativa de emprego, nomeadamente através do aconselhamento vocacional.

Hespanha e Caleiras (2017b) analisam cinco exemplos concretos de PAE: Estágios Profissionais; Apoios à Criação de Emprego e Empresas; Contratos Emprego-Inserção; Formação Profissional; Deficiência/Reabilitação.

Os Estágios Profissionais são “o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho que tem como objetivo promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados, não podendo consistir nunca na ocupação de postos de trabalho.” (Hespanha e Caleiras, 2017b:22). Podem, também, ser definidos como “uma das respostas encontradas pelos governos para minimizar as dificuldades sentidas pela população mais jovem, em idade ativa, na transição da escola para a sua vida profissional, ao providenciar um primeiro contacto com o mercado de emprego.” (Fernandes, 2017:3).

A medida de Estágios Profissionais surge primeiro em 1997, através da Portaria n.º 268/97, de 18 de abril, promovida pelo Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP), que designa como entidades promotoras destes Estágios, nomeadamente, as associações empresariais, profissionais e sindicais.

Os estágios atualmente estão organizados no âmbito do Ativar.pt que é um “Programa Reforçado de Apoios ao Emprego e à Formação Profissional” (Portaria n.º 293/2022 de 12 de dezembro), “concebido para garantir resposta adequada e rápida de Política Ativa, desde logo com programas de banda larga de apoio à contratação e de estágios, em articulação com programas para setores e públicos específicos.” (*ibidem*).

De acordo com o IEFP, estes estágios são dirigidos a desempregados inscritos nos serviços de emprego que reúnam uma das seguintes condições:

“Jovens com idade igual ou superior a 18 anos e menor ou igual a 30 anos, com uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do Quadro Nacional de Qualificações (QNQ); Pessoas com idade superior a 30 e menor ou igual a 45 anos, que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses, desde que tenham obtido há menos de três anos uma qualificação de nível 3, 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ ou se encontrem inscritas em Centro Qualifica, no caso de terem uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ; Pessoas com idade superior a 45 anos que se encontrem desempregadas há mais de 12 meses, a quem não tenha sido deferida pensão de velhice, sendo detentoras de uma qualificação de nível 2 ou 3 do QNQ que se encontrem inscritas em Centro Qualifica, ou de nível 4, 5, 6, 7 ou 8 do QNQ; Pessoas com deficiência; Pessoas que integrem família monoparental; Pessoas cujos cônjuges ou pessoas com quem vivam em união de facto se encontrem igualmente inscritos como desempregados no IEFP; Vítimas de violência doméstica; Refugiados e beneficiários de proteção temporária; Ex-reclusos e aqueles que cumpram ou tenham cumprido penas ou medidas judiciais não privativas de liberdade e estejam em condições de se inserirem na vida ativa; Toxicodependentes em processo de recuperação; Pessoas que tenham prestado serviço efetivo nas Forças Armadas que se encontrem nas condições previstas no n.º 2 do artigo 22.º do Decreto-Lei n.º 76/2018, de 11 de outubro; Pessoas em situação de sem-abrigo; Pessoas a quem tenha sido reconhecido o Estatuto de Cuidador Informal e que tenham prestado cuidados enquanto cuidador informal principal; Pertencam a outro público específico a definir em regulamentação própria ou por despacho do membro do Governo responsável pela área do emprego, em função das prioridades da política pública, nomeadamente desempregado inscrito que seja membro do agregado familiar de destinatário apoiado na medida Emprego Interior MAIS — Mobilidade Apoiada para Um Interior Sustentável (Portaria n.º 174/2020, de 17 de julho, na sua atual redação); Pessoas a quem tenha sido aplicada medida de promoção e proteção de acolhimento residencial.” (IEFP, 2024b).

Os apoios à criação de emprego e empresas constituem outra Política Ativa, possuindo diversas vertentes de ação, visando, principalmente: jovens desempregados inscritos há nove meses ou mais e a jovens à procura do primeiro emprego, que tenham entre 18 e 29 anos; trabalhadores independentes

que, no último ano, tenham tido um rendimento inferior ao salário mínimo nacional (Hespanha e Caleiras 2017b). Desse modo, em 2012, foi criado o PAECPE (Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego) pela Portaria n.º 95/2012, de 4 de abril. Os seus objetivos principais eram: apoiar a criação de empresas de pequena dimensão, através do crédito com garantia e bonificação da taxa de juro; criar o Programa Nacional de Microcrédito, no âmbito do Programa de Apoio ao Desenvolvimento da Economia; e garantir apoio à criação do próprio emprego por beneficiários das prestações de desemprego (Antunes, 2013).

As medidas de empreendedorismo disponibilizadas pelo IEFP englobam: o programa de Apoio à Criação de Próprio Emprego; Criação de Empresas; Microcrédito (estes primeiros três estão englobados no PAECPE); e Empreende XXI. Estes programas consistem, principalmente, em apoio à criação de pequenas empresas, prevendo gerar não mais de dez postos de trabalho (IEFP, 2024c).

Os contratos Emprego-Inserção representam outra modalidade de Políticas Ativas. Surgem em 1989 através do Decreto-Lei n.º 79-A/89. O seu objetivo é o de envolver desempregados em atividades sociais úteis, minimizando o impacto dos efeitos sociais negativos associados ao desemprego e promover a empregabilidade do beneficiário.

Os Contratos Emprego-Inserção são estruturados de forma a providenciar aos beneficiários atividades que satisfaçam necessidades, sociais ou coletivas, temporárias, tendo como objetivo final a promoção da sua empregabilidade, mantendo ao mesmo tempo contacto com o mercado de trabalho, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais (Hespanha e Caleiras 2017b). Os trabalhos ocorrem no âmbito de projetos promovidos por entidades coletivas públicas ou privadas sem fins lucrativos, durante um período máximo de 12 meses (Martins et al., 2023). Os destinatários deste programa são: desempregados inscritos nos serviços de emprego e beneficiários de Subsídio de Desemprego ou de subsídio social de desemprego. São considerados prioritários para aceder aos contratos os desempregados subsidiados que se encontrem numa das seguintes situações: pessoa com deficiência; desempregado de longa duração; idade igual ou superior a 45 anos; ex-recluso ou pessoa que cumpra pena em regime aberto voltado para o exterior ou outra medida judicial não privativa de liberdade; vítima de violência doméstica (IEFP, 2024e). Além dos Contratos Emprego-Inserção (CEI), existe o CEI+, uma modalidade direcionada especificamente a beneficiários do RSI e outros desempregados não abrangidos por benefícios sociais. Em 2014, o Provedor da Justiça referiu-se aos Contratos Emprego-Inserção como “Uma das medidas das PAE que mais se disseminou nos últimos anos. (...) é flagrante a forma abusiva e ilegal como estas medidas, em especial a medida contrato emprego-inserção, têm vindo a ser utilizadas na Administração Pública” (Provedor de Justiça, 2014: 15). Ou seja, embora esta medida não tenha sido criada de forma a satisfazer necessidades

permanentes da Administração Pública, estaria a ser usada, ou “instrumentalizada”, por determinadas instituições da administração pública para esse propósito, explorando a condição de desemprego do beneficiário (Silva, 2017).

As Políticas de Formação, por sua vez, têm como objetivo promover a formação e qualificação da população ativa, adequando-as ao mercado de trabalho (Hespanha e Caleiras, 2017b).

A título de exemplo, destacam-se: Cursos de Aprendizagem; Cursos de Educação e Formação para Adultos (EFA); Cursos de Especialização Tecnológica; Formações modulares certificadas; Programa Vida Ativa; Cursos de Português Língua de Acolhimento (IEFP, 2024g).

Os cursos de Aprendizagem e de Especialização tecnológica são destinados a desempregados que apresentem: Curso de ensino secundário, ou habilitação legalmente equivalente; Nível básico de educação e que estejam a frequentar uma modalidade de educação ou formação ou um processo de reconhecimento, validação e certificação de competências de nível secundário; Diploma ou certificado de nível 5 de qualificação do QNQ, ou diploma de especialização tecnológica, ou grau ou diploma de ensino superior. Os cursos EFA almejam incluir adultos que pretendam elevar os níveis de habilitação escolar e profissional, tendo como critério de entrada possuir habilitações escolares entre menos de 4 anos até 12 anos. Os cursos mais abrangentes são as Formações Modulares Certificadas e o Vida Ativa, que estão disponíveis a qualquer adulto com idade igual ou superior a 18 anos inscrito no IEFP (*ibidem*). Os cursos de Português Língua de Acolhimento são orientados para migrantes com idade igual ou superior a 16 anos, quer estejam empregados ou não, com o objetivo de ajudar a sua integração na sociedade e mercado de trabalho português. Este programa não terá mais destaque na presente dissertação pois não é considerado relevante ao objeto do estudo das Políticas Ativas, devido a ser uma política de integração.

Por último, cabe mencionar as medidas para a Deficiência/Reabilitação. O programa de Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiência e Incapacidade (PCDI) é criado através do Decreto-Lei nº 290/2009, de 12 de outubro. De acordo com o IEFP, este programa visa apoiar “a promoção de ações que visem a aquisição e o desenvolvimento de competências profissionais orientadas para o exercício de uma atividade no mercado de trabalho, tendo em vista potenciar a empregabilidade das pessoas com deficiência e incapacidade, dotando-as de competências ajustadas para o ingresso, reingresso ou permanência no mundo laboral.” (IEFP, 2024f). A nível financeiro, visam reduzir os encargos a suportar pelas entidades empregadoras, principalmente ao nível da adaptação de postos de trabalho, eliminando barreiras arquitetónicas, despesas com a retribuição e contribuições para a Segurança Social. Às entidades empregadoras é atribuído um subsídio de compensação, um subsídio de acolhimento personalizado e subsídios de adaptação de postos de trabalho (Hespanha e Caleiras, 2017).

Metodologia

O processo de investigação envolveu diferentes fases e modos de análise. A análise do estado da arte é essencial para poder apresentar uma investigação de qualidade, sustentada e com valor acrescentado para o trabalho académico (Boote e Beile 2005). Por isso, na primeira fase, foi pesquisada literatura em torno do Subsídio de Desemprego e das Políticas Ativas, não só em Portugal, mas na Europa, tendo como base antecedentes históricos e diferentes contextos socioeconómicos que resultaram na adoção de diferentes modelos em países distintos. Recorreu-se a artigos académicos, notícias de jornais, textos de opinião e dados históricos.

A análise inicial permitiu lançar uma pergunta de partida para a investigação: *Existe um desequilíbrio entre as Políticas Ativas e as Políticas Compensatórias?*

Com base nesta pergunta central surgiram outras questões: Um possível desequilíbrio entre PAE e Políticas Compensatórias conduz a um crescimento do nível de pobreza? Como se compara Portugal com os restantes dos outros países europeus ao nível da implementação de PAE? Quais são as principais influências do modelo de Subsídio de Desemprego português? E, sobretudo, de que forma são afetados os beneficiários de Subsídio de Desemprego pelo investimento em PAE?

Deste modo, a presente dissertação apresenta duas hipóteses interligadas:

- Hipótese 1: Há um desequilíbrio, nos termos referidos anteriormente, que sobrevaloriza as Políticas Ativas face às Políticas Compensatórias, o que pode conduzir a uma maior vulnerabilidade dos beneficiários.
- Hipótese 2: No entanto, o Subsídio de Desemprego, no quadro das Políticas Compensatórias, é fundamental visto que dá uma contribuição positiva e incontornável para a estabilidade e bem-estar socioeconómico dos beneficiários.

De forma a conseguir estudar as hipóteses apresentadas, foi realizada uma abordagem quantitativa, útil para examinar a relação entre variáveis de forma a provar teorias objetivas (Creswell, 2003), determinar causalidade e delinear conclusões claras (Wrench et al., 2019).

Para poder desenvolver o trabalho nesta vertente, está disponível uma vasta variedade de dados relativamente ao emprego e às políticas, quer a nível nacional, como europeu, que facilita a análise dos diferentes contornos do Subsídio de Desemprego que são adotados para realidades distintas, tendo em conta variáveis como: remunerações, modalidades, período de concessão do subsídio ou o tempo médio de duração do mesmo.

Estes dados dão um contributo importante para a investigação, pois permitem ilustrar e suportar argumentos explicativos dos diferentes fenómenos apresentados no decorrer da dissertação (Babbie, 1994).

Desta forma, para a investigação do caso português foram usadas as bases de dados do Instituto Nacional de Estatística (INE), nomeadamente estatísticas de emprego e desemprego, juntamente com dados providenciados no REFF de 2023 do IEFP. A base de dados da Colabor, denominada DataLabor⁸ foi também uma ferramenta essencial na consulta de dados. Adicionalmente, foram utilizadas, para melhor entender o contexto europeu, fontes da OCDE, União Europeia e Banco Mundial.

Porém, a metodologia essencial envolveu a organização de uma pesquisa qualitativa sobre a realidade dos beneficiários do Subsídio de Desemprego em Portugal e utilizadores de política ou medidas ativas⁹.

A análise qualitativa, em termos gerais, serve como uma abordagem que procura explorar e entender o significado que indivíduos ou grupos atribuem a uma certa problemática social (Cresswell, 2003). Por conseguinte, tendo em conta o objeto de análise, foi considerado importante efetuar, além de uma pesquisa quantitativa, uma investigação sobretudo de natureza qualitativa.

A análise qualitativa presente na dissertação não pretende ser demonstrativa daquilo que é a realidade do universo de beneficiários do Subsídio de Desemprego em Portugal. O seu objetivo é o de atribuir uma cara ao que regularmente são apenas números na ótica da análise académica. A análise quantitativa irá complementar a análise qualitativa, procurando atribuir contexto e suporte.

A pesquisa qualitativa foi realizada através em entrevistas semiestruturadas. Entrevistas que, no âmbito da investigação académica, têm como objetivo entender como o mundo é percecionado pelo sujeito, e como ele é moldado pelas diferentes experiências por que passa (Richey et al., 2024). Entrevistas semiestruturadas, especificamente, são uma técnica de recolha de dados que se baseiam num conjunto de perguntas gerais, relacionadas com o tema da investigação, servindo como um guia para conduzir a entrevista. No entanto, essa abordagem permite flexibilidade, não se restringindo estritamente às perguntas pré-definidas (Boswell, 2024). Esta dissertação não iria ao “fundo da questão” sem a recolha e análise das experiências vividas pelos sujeitos diretamente relacionados e

⁸ O Datalabor é uma plataforma digital de sistematização, análise crítica e visualização de informação estatística e jurídica de âmbito internacional, nacional e local nas áreas do trabalho, emprego e proteção social. O seu desenvolvimento e manutenção são da responsabilidade do CoLABOR - Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social.

⁹ Durante o decorrer da dissertação será usado diversas vezes o termo “Beneficiários do Subsídio de Desemprego”, que inclui o termo “utilizadores de PAE”.

afetados pela temática investigada, recolhidas precisamente através da aplicação das entrevistas semiestruturadas.

Foram realizadas 12 entrevistas a atuais ou ex-beneficiários do Subsídio de Desemprego. Os critérios usados na construção desta amostra foram os seguintes: i) estar, ou ter estado, desempregado e ter beneficiado de Subsídio de Desemprego e de alguma Política Ativa; ii) proximidade geográfica que permitisse uma fácil deslocação; iii) disponibilidade demonstrada para a entrevista. Deste modo, sem uma preocupação de representatividade, procurou-se, no entanto, obter uma amostra heterogénea e contrastada, com paridade de género, diferentes idades, e com diferentes graus académicos, de modo a incorporar a diversidade de situações.

Após a coleta dos contactos dos potenciais participantes, foram realizadas 20 abordagens iniciais por e-mail, nas quais foram apresentados os objetivos da pesquisa, os procedimentos da entrevista e o local sugerido para a sua realização. Uma vez aceite, acordava-se a data e hora para a realização da entrevista. Dos 20 contactos iniciais, foi possível concretizar 12 entrevistas.

As entrevistas foram realizadas entre abril e junho de 2024 e tiveram como base um guião, que, sendo um mecanismo condutor, não restringiu os diferentes rumos que estas conversas tomaram, que se revelaram proveitosas para conhecer melhor e mais aprofundadamente a realidade de alguns beneficiários das políticas. Estas entrevistas foram gravadas, com consentimento dos entrevistados, e foi expresso que qualquer questão à qual não se sentiam confortáveis a responder, não teriam de o fazer. Seis entrevistas foram realizadas presencialmente em cafés no Campo Grande (Lisboa); outras seis realizaram-se através de plataformas de comunicação audiovisual WhatsApp ou Zoom quando, devido a limitações temporais, espaciais ou pessoais, não foi possível a sua realização de forma presencial.

Os tópicos das entrevistas incidiram principalmente sobre: i) a experiência do indivíduo no Subsídio de Desemprego; ii) as dificuldades formais encontradas no acesso ao subsídio; iii) experiência com as PAE; iv) os moldes atuais do Subsídio de Desemprego e das Políticas Ativas e possíveis mudanças que pudessem sugerir para o melhoramento do sistema atual.

As entrevistas correram todas de forma positiva, contando em todas as instâncias com uma grande disponibilidade dos entrevistados em relatar a sua experiência como desempregado beneficiário do Subsídio de Desemprego.

Das 12 entrevistas, 10 foram transcritas, pois dois dos ficheiros áudios corromperam-se após a sua extração e, portanto, não foi possível transcrevê-las.

Os nomes dos entrevistados foram substituídos por pseudónimos, de forma a manter o seu anonimato. A escolha de atribuir pseudónimos, em detrimento de conceder um número a cada entrevista, foi realizada de forma consciente, pois, ao atribuir um nome, um rosto aos beneficiários do Subsídio de Desemprego e das PAE, reforça-se a ideia de que não se trata apenas de números, mas sim de pessoas, com diferentes vivências, dificuldades, conquistas e desilusões.

No Quadro 1 são apresentados os entrevistados, com uma breve caracterização de cada um/a (qualificações, sector onde trabalhava, idade e nacionalidade). Todos são residentes na área da Grande Lisboa.

Quadro 1– Identificação e breve caracterização dos Entrevistados

Pseudónimo	Grau de Qualificações	Sector de Trabalho anterior ao Desemprego	Idade	Nacionalidade
Alexandra	Licenciada em Assessoria de Direção	Indústria Farmacêutica	57	Portuguesa
Daniel	Licenciado em Gestão Imobiliária	Comercial	48	Portuguesa
Diana ⁶	12º Ano	Administrativa	23	Portuguesa
Isabel	9º Ano	Serviços	51	Portuguesa
Milene	9º Ano	Serviços	26	Portuguesa
Odete	Licenciada em Educação	Restauração	39	Brasileira
Paulo	12º Ano	Arquitetura	53	Portuguesa
Pedro ⁶	Licenciado em Economia	Economia	41	Portuguesa
Ricardo	Mestrado em Economia e Políticas Públicas	Investigação Académica	25	Portuguesa
Rodrigo	Licenciado em Medicina	Diretor de Empresa Farmacêutica	66	Portuguesa
Tatiana	Licenciada em Escultura	Artes	44	Portuguesa
Tiago	12º Ano	Hotelaria	33	Portuguesa

Fonte: autoria própria

A abordagem mista é uma forma de robustecer a pesquisa e reforçar o sentido das conclusões (Tashakkori e Teddlie, 2016). Desta forma, as análises quantitativas e qualitativas funcionam em simbiose, contribuindo para uma imagem mais aprofundada da realidade de alguns beneficiários do Subsídio de Desemprego, ajudando também a vislumbrar melhor a existência, ou não, de um desequilíbrio nos efeitos de ambas as políticas na vida concreta de quem as experimentou ou experimenta. Em suma, estes dois métodos não são mutuamente exclusivos; pelo contrário complementam-se, enriquecendo os resultados da investigação (Newman e Benz, 2006).

Abordagem Quantitativa

Neste capítulo desenvolve-se uma breve análise da evolução da despesa com o Subsídio de Desemprego (incluindo todas as modalidades deste) e com as Políticas Ativas no período compreendido entre 2003 e 2021. Além disso, é escrutinada a despesa referente a Políticas Ativas em particular no ano de 2023, o último ano para os quais há dados disponíveis. No primeiro caso, a fonte estatística à qual se recorreu foi a base de dados DataLabor. No segundo caso, a fonte utilizada foi o Relatório de Execução Física e Financeira (REFF) do IEFP, referente a 2023. Não foram analisadas estatísticas referentes a 2022 devido à carência de dados sobre os gastos globais em Políticas Ativas de Emprego.

Os dados quantitativos permitem enquadrar, e complementar, a informação qualitativa, tratada no próximo capítulo.

Estatísticas do Datalabor indicam que o valor das transferências relativamente a políticas ativas no ano de 2021 consistiu num total de 1.045.464.438€¹⁰, enquanto os pagamentos relativamente às prestações de desemprego pagas durante ano de 2021 equivale a um total de 1.592.508.000€¹¹ em concessões de Desemprego, que inclui quer o Subsídio de Desemprego, como o Subsídio Social de Desemprego, e o Subsídio Parcial de Desemprego, resultando valor díspar em termos de investimento (DataLabor 2024). Apresentando a evolução nos gráficos seguintes, é possível notar que a despesa com as prestações de desemprego encontram-se em constante descida desde 2013, em parte graças à descida do desemprego. Quanto à despesa com políticas ativas, esta encontra-se a subir desde 2012, com uma forte descida entre 2015 e 2018, seguida de uma fortíssima subida a partir de 2019 (Ver Gráficos 1 e 2).

¹⁰ Ver em DataLabor *Despesa processada com as prestações de desemprego*: <https://datalabor.pt/data/LQrdd0c0E>. Consultado em 3 de outubro de 2024

¹¹ Ver em DataLabor *Despesa com políticas ativas de emprego*: <https://datalabor.pt/data/jDAWYf5v0nu>. Consultado em 3 de outubro de 2024

Gráfico 1 - Despesa com prestações de desemprego da Segurança Social

Despesa com prestações de desemprego da Segurança Social

Fonte: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)

Unidade: Euro (milhares)

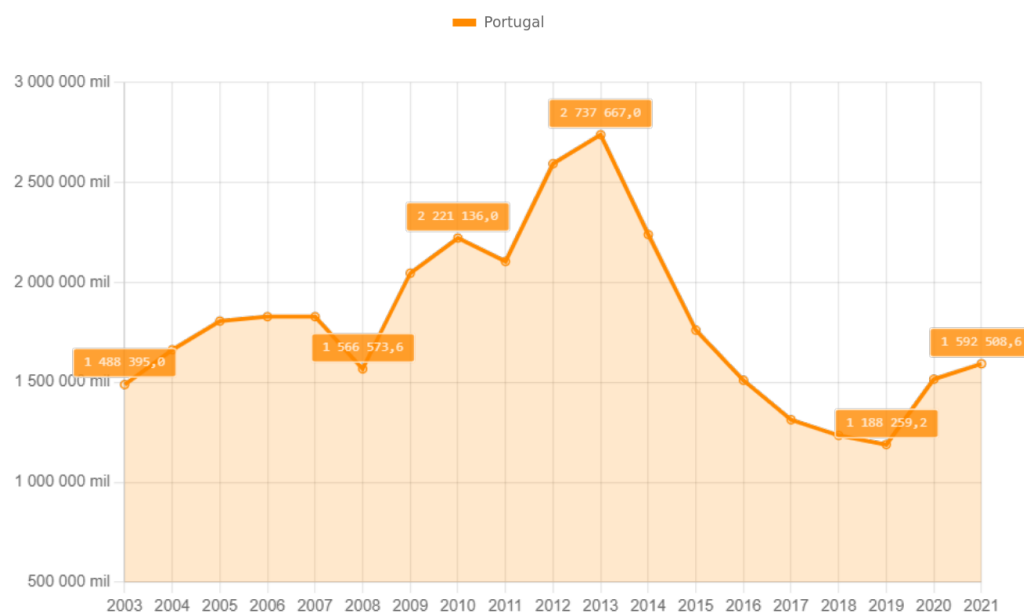


Gráfico gerado em 03/10/2024

 © DATALABOR 2024

Fonte: Datalabor

Despesa com políticas ativas de emprego

Fonte: Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP)

Unidade: Euro (€)

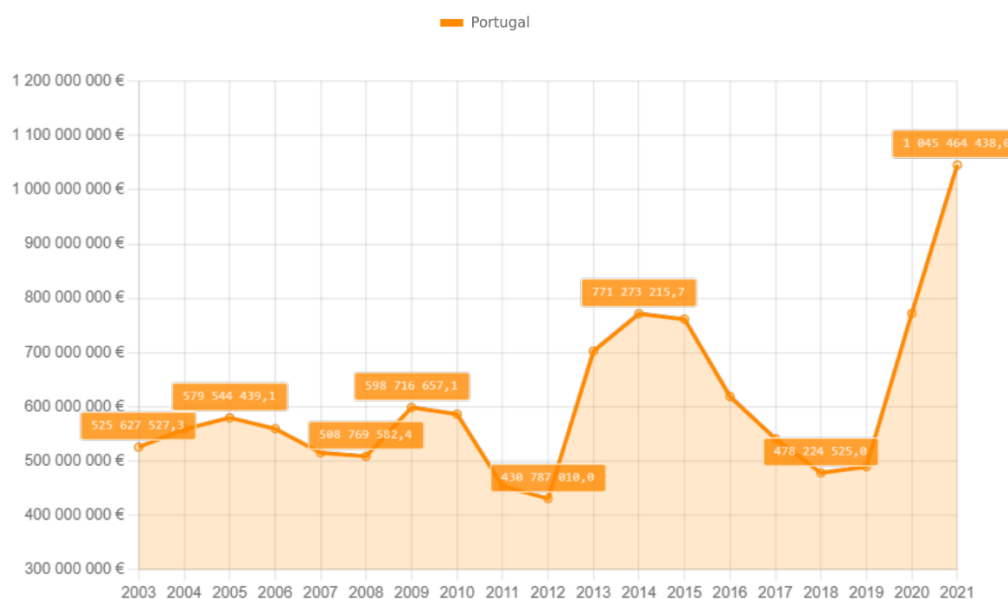


Gráfico gerado em 03/10/2024

Fonte: Datalabor



Na sequência dos exemplos apresentados no capítulo I, vejamos um pouco mais em detalhe como está a evoluir recentemente a execução física e financeira relativamente a: a) Estágios Profissionais; b) Apoio à Criação de Emprego; c) Contratos Emprego-Inserção; d) Formação; e) Deficiência/Reabilitação.

a) Estágios Profissionais

O principal instrumento de execução de Estágios Profissionais é o programa Estágios Ativar.pt. De acordo com o REFF do ano de 2023, disponibilizado pelo IEFP, estavam abrangidos 36453 jovens em 2023, concentrados principalmente no Norte (14814 indivíduos), Lisboa e Vale do Tejo (10552 indivíduos) e Centro (7982 indivíduos). Do total de 36453, apenas 22309 terminaram o respetivo Estágio e 14151 transitaram para o ano seguinte (2024).

Escrutinando o número de indivíduos que terminaram o programa de Estágios, o IEFP indica em “Total de Saídas” um número de 21514 e cerca de 795 não classificados, pois não se encontravam registados nos serviços de emprego do IEFP à procura de emprego. Dos 21514, 7432 terminaram o programa sem colocação profissional posterior; 1342 desistiram; 11653 foram colocados na Entidade onde realizaram o Estágio; 769 obtiveram colocação por meios próprios; 14 obtiveram emprego por

Centros Tecnológicos Especializados; e em 307 casos não houve razão específica atribuída para o término do programa de Estágios. (IEFPd 2024).

Esta medida recebeu um investimento financeiro na ordem de 160,3M€ (IEFPc 2024), sendo a medida com maior nível de investimento. Pode, portanto, concluir-se que é dada grande relevância a esta medida específica.

b) Apoio à Criação de Emprego

O REFF IEFP, de dezembro de 2023, indica que foram abrangidos pelo PAECPE) 1260 indivíduos, não sendo apresentado quantos estavam a usufruir distintamente do Apoio à Criação de Emprego, de empresas e o microcrédito. É importante relevar que o REFF também indica a alínea de “Linha de Apoio à Criação de Empresas e Emprego”, onde são abrangidos 108 indivíduos. Contudo, após busca no website do IEFP e website do PAECPE não foi encontrada qualquer menção a esta linha de apoio e não é claro o porquê da divisão por parte do IEFP entre indivíduos abrangidos por esta linha de apoio e indivíduos abrangidos apenas pelo programa PAECPE. Em relação ao programa Empreende XXI foram abrangidos 78 indivíduos. (IEFPd 2024).

Relativamente ao investimento financeiro, no ano de 2023, não ocorreram quaisquer pagamentos relativamente ao programa PAECPE, contudo, relativamente à Linha de Apoio ao PAECPE foram realizados pagamentos na ordem dos 1.302.936,55€ repartidos por 108 beneficiários. O programa Empreende XXI, outra medida para a criação de emprego do IEFP, contou com um investimento financeiro de 2.418.270,13€ distribuídos por 78 indivíduos.

É importante notar que nenhuma das medidas de apoio à criação de emprego é representada no gráfico de execução financeira do IEFP das “Medidas mais Representativas”, indiciando que esta medida não parece ser uma prioridade.

c) Contratos Emprego-Inserção

No ano de 2023 estavam abrangidos pelos Contratos Emprego-Inserção 12 817 indivíduos, sendo que relativamente aos Contratos Emprego-Inserção+ estavam abrangidos 12 331 indivíduos. O investimento financeiro relativamente aos Contratos Emprego-Inserção traduziu-se num pagamento de 846.518,89€ e os Contratos Emprego-Inserção+ contaram com um investimento de 38.010.997,96€.

d) Formação

Os números do último REFF indicam uma grande adesão por parte de inscritos no IEFP em programas de formação. Relativamente à Formação Inicial, a maior parte concentra-se nos cursos EFA (39 873 inscritos) e em cursos de Aprendizagem em Entidades Externas (10 257). Em relação à Formação Contínua a maior parte dos formandos estão nos cursos de Formação Modular (150 108), Vida Ativa – Emprego Qualificado (133 590), Certificado de Competências Digitais¹² (27 776).

O REFF indica outras medidas e o número de beneficiários inscritos respetivamente à formação, porém, devido a limitações formais da dissertação optou-se por apresentar as medidas mais relevantes.

Relativamente ao investimento financeiro alocado a estas medidas, durante o ano de 2023 foram realizados pagamentos na ordem dos 77.349.222,54€ aos cursos EFA, distribuídos por 35 270 abrangidos. Os cursos de aprendizagem em entidades externas contaram com um valor de 42.082.439,29€ para 10 257 abrangidos. Relativamente à Formação Modular os dados indicam pagamentos no valor de 4.414.775,48€ distribuídos por 64 115 abrangidos. Por fim, os Certificados de Competências digitais envolveram um esforço financeiro de 6 184 479,29€ distribuídos 27 758 indivíduos.

d) Deficiência/Reabilitação

A nível da execução, a Política Ativa para indivíduos com deficiência ou em reabilitação, é aplicada através dos Contratos Emprego-Inserção e Contratos Emprego-Inserção+, que são destinados exclusivamente a pessoas PCDI. No ano de 2023 são reportados um total de 108 abrangidos por Contratos Emprego Inserção PCDI e 3 605 abrangidos por Contratos Emprego-Inserção+ PCDI.

A nível financeiro, o REFF não indica a execução financeira de Contratos Emprego Inserção e Contratos Emprego Inserção+ especificamente afetos a pessoas PCDI, notando que o investimento realizado é apresentado na generalidade das medidas (IEFP, 2024d). Assim, não é possível apurar o investimento realizado especificamente nas Políticas Ativas para pessoas PCDI.

¹² Esta medida que está incorporada na medida Formação Emprego + Digital, integrada no Programa Emprego + Digital 2025, aprovado pela Portaria n.º 246/2022, de 27 de setembro).

Dos Dados às Palavras: A Dualidade das Políticas de Apoio no Desemprego

Neste capítulo são apresentados os resultados das entrevistas realizadas, de forma a entender a perspectiva dos beneficiários sobre o impacto do Subsídio de Desemprego nas suas vidas, o investimento que é realizado nas Políticas Ativas e as suas perceções sobre a necessidade de melhorias nas políticas.

4.1 “Não fosse o Subsídio, não tinha onde morar”

De forma a compreender os efeitos das prestações de desemprego na vida dos desempregados, foi questionado o impacto dessas prestações na estabilidade financeira de quem a recebe ou recebeu. A questão remete para a importância determinante deste direito social material, face ao salário que se tinha e foi perdido.

A posição predominante entre os entrevistados foi a de que as prestações de desemprego recebidas são baixas. Alguns dependem de outras redes de segurança, como os familiares e amigos; outros recorrem, simultaneamente, ao trabalho informal para conseguirem garantir uma qualidade de vida digna.

Por exemplo, Tatiana, que tem 44 anos e é licenciada em Escultura na Faculdade de Belas Artes, referiu como forçosamente aprendeu a viver com menos dinheiro na situação de desemprego :

“Eu achava assim com 600 euros do Subsídio de Desemprego eu pagava casa, contas, comida e ficava sem espaço de grande manobra para coisas como, avarias de casa, coisas assim. Eu achava que era pouco, mas safava-me, safava-me na vida diária e tentava pôr outras coisas a funcionar. Venho a perceber que eu consigo funcionar com menos. Aliás, neste momento o que eu recebo, paga a casa, o passe e qualquer coisa que apareça, mas ainda tenho que arranjar dinheiro para as contas de casa, para alimentação. Não chega, é um apoio. Não fosse isso, eu não tinha onde morar.”

Odete, licenciada em Educação no Brasil, porém sem reconhecimento do seu grau de educação por parte do IEFEP, também ressalta o ponto de vista da Tatiana, afirmando que a estabilidade financeira enquanto beneficiária de Subsídio de Desemprego é menor do que quando se encontrava em situação de emprego. Adicionalmente, Odete encontra-se num estado de saúde frágil, que além de a impossibilitar de aceitar empregos que impliquem um maior esforço físico (que, nas palavras da entrevistada, são os únicos empregos que lhe são disponibilizados, devido ao não reconhecimento do

seu grau de ensino), também impõe mais despesas mensais à beneficiária. Odete afirma que se não tivesse uma rede de segurança familiar, não saberia como enfrentar o período de desemprego:

“Então [a estabilidade], é muito menor. O valor que eu recebo é muito menor do que eu estava recebendo trabalhando e também [reduzido] para a situação em que eu me encontro. Mas é mais importante eu ter algum valor do que não ter nada. Graças a Deus eu tenho meu marido que faz bem muitas coisas, porque daí, se eu estivesse sozinha, eu não teria como, porque ganhar 500 euros pagando um aluguel de 900? não tem, não existe como comer, e tudo é complicado.”

Daniel, licenciado em Gestão Imobiliária, explica que o valor é demasiado baixo para sobreviver, e esclarece como necessitou de recorrer a trabalhos informais, em economia paralela, para poder subsistir. O entrevistado afirma também que essa é uma prática recorrente na generalidade dos beneficiários:

“Era um valor de 380 euros que não dava para viver, ponto. Ninguém tem ilusões, e o próprio Estado sabe, anda tudo a brincar com isto. Portanto, tinha outros trabalhos por fora, como toda a gente [beneficiários] tem.”

Os testemunhos partilhados evidenciam uma dificuldade muito comum aos beneficiários do Subsídio de Desemprego em Portugal: a realidade de que a ajuda financeira que lhes é concedida, sendo importante, não é suficiente para satisfazer as necessidades mínimas de subsistência. Tatiana, Odete e Daniel revelam, claramente, que os seus subsídios são insuficientes para as suas necessidades de subsistência. Tatiana vive com poucos recursos, Odete depende da família, uma vez que as suas qualificações não foram reconhecidas, e Daniel tem de recorrer ao trabalho informal por necessidade. Esta situação reflete a problemática de o Subsídio de Desemprego ser apenas um apoio básico, uma almofada, não uma rede de segurança suficiente, na medida em que, muitas vezes, não cobre o custo de vida presente, nem o seu aumento. A dependência do apoio familiar e do trabalho informal atesta que esse apoio é limitado.

4.2. “As pessoas não sabem o que é que é este dinheiro, viver com este dinheiro”

Foi considerado relevante nas entrevistas inquirir sobre o desconforto social associado à experiência de desempregado, quer a nível das próprias deslocações ao IEFP, quer na dimensão dos seus relacionamentos interpessoais.

As respostas dos entrevistados foram diversificadas neste aspeto, destacando-se exemplos como o de Isabel, que manifestou uma atitude de abertura relativamente à sua condição durante o período de desemprego:

“Não, não, não. Estava muito aberta. Não, nunca tive também ninguém que apontasse o dedo. Se fosse o que fosse, por isso sempre me senti muito à vontade.”

Porém, também se registaram respostas como a de Alexandra, que admite ter sentido desconforto quando passou pela condição de desempregada:

Sim. Há ainda um grande estigma sobre estas questões e muito a ideia de que os desempregados não querem trabalhar, e poderá ser assim com alguns. Por vezes, nota-se até por parte dos próprios técnicos do IEFP essa postura. Nos últimos tempos, até porque a situação alastrou e praticamente toda a gente conhece alguém próximo que passou ou passa por essa situação, nota-se, felizmente outra atitude e postura.

Uma certa ambiguidade relativa ao desconforto social no desemprego e ao recebimento do Subsídio de Desemprego reflete-se nas entrevistas. Isabel não manifestou qualquer desconforto porque se sentia acolhida e aceite quando estava desempregada. Alexandra, por outro lado, considera que o estigma para com os desempregados existe, insistindo que ainda prevalece a ideia de que quem recebe Subsídio de Desemprego não quer trabalhar. Esta entrevistada notou mesmo este julgamento por parte dos funcionários do IEFP, embora tenha explicado que quanto mais generalizado é o desemprego, mais se percebe uma certa alteração das atitudes, ou seja, uma alteração no estigma à volta do tema. Enquanto algumas pessoas se sentem confortáveis na sociedade enquanto desempregados como são os casos de Odete, Ricardo e Isabel, para outras, o estigma do desemprego continua a ser um problema real, como nos casos de Daniel e Alexandra .

4.3. “Eu chegava a ter cursos durante o dia e cursos à noite, fui a todas”

A segunda parte das entrevistas incidiu na as PAE e as experiências pelas quais os entrevistados passaram. A larga maioria dos entrevistados (10) usufruiu exclusivamente de formações. O consenso generalizado é o de que estas são um instrumento positivo à disposição dos desempregados, corroborando a perspetiva de alguns autores que descrevem as formações como uma ferramenta valorizada pelos desempregados e que conduz a melhores indicadores de empregabilidade (Lopes et. al 2022, Kovalenko, 2017).

Paulo afirmou que, embora tenha permanecido numa situação de desemprego durante um curto período (3 meses), pôde participar numa formação de novas tecnologias, e retirou aprendizagens positivas dessa experiência:

“Eu penso que, na altura, só fiz um, que foi de novas tecnologias aplicadas à procura de emprego. No final de contas, foi aprender a trabalhar com alguns programas que nos facilitassem a procura de emprego; fazer um currículo online, pronto, assim ferramentas que não estão ao acesso de toda a gente. Eu, por acaso, não era o caso, já tinha conhecimento de alguns programas desses, mas foi produtivo, foi bom e foi engraçado trabalhar.”

Entre os entrevistados, Daniel foi quem mais usufruiu das formações disponibilizadas pelo IEFP, valorizando a sua existência e destacando-as como um recurso bastante valioso:

“Eu tive mais de mil horas de formação, desde criação de sites, inteligência artificial, fazer vídeos, fotografia, tudo que é imagem, marketing e publicidade. Não brinquei em serviço. Eu chegava a ter cursos durante o dia e cursos à noite. Fui a todas. [...] O que eu queria era um dos que custavam uma fortuna. Marketing digital tem ideia? Custa [muito] dinheiro.”

Todavia, em situações como a da Odete, há uma lacuna nas formações que são prestadas pelo IEFP, devido ao não reconhecimento do grau de ensino. A entrevistada afirmou que não pôde inscrever-se em programas de formação. Além do mais, apontou que a maioria dos cursos são realizados durante as horas laborais, sendo que muitos têm duração de 6 meses ou mais. Dessa forma, isso complica a procura ativa de emprego, pois qualquer falta de assiduidade aos módulos dos cursos implica o corte no apoio monetário associado aos mesmos:

“Eu não estou equivalente a nenhum [curso] que me foi apresentado. Eu até acertei e me inscrevi em um deles, mas daí apareci e precisava de apresentar o meu certificado [de qualificações]. Não consegui fazer nenhum, porque eu não tenho equivalência educacional daqui. [...] O IEFP dá essas oportunidades que eu achei todas as oportunidades bem incríveis, dão acesso para as pessoas que têm problemas de saúde, ótimo, também achei maravilhoso. Só que eles obrigam as pessoas a estarem fazendo esses cursos todos em horário laboral, então não tem como. A pessoa está procurando emprego fazendo curso e fazendo outra coisa. Se os cursos fossem fora do horário laboral eu acho que poderiam, assim, tanto procurar emprego quanto estar fazendo curso, porque imagina, você está fazendo um curso 13 meses/mais de um ano, durante das 8 da manhã às 5 da tarde, e daí nesse período te chamam pra fazer uma entrevista, que é às 14h, e daí tu não pode faltar ao curso, porque senão tu perde o teu seguro-desemprego”.

O relato da Odete indica que os próprios programas de formação, embora potencialmente proveitosos e importantes para o desenvolvimento de competências dos desempregados, podem também ter como consequência a redução dos esforços na procura de trabalho, reduzindo a probabilidade de encontrar emprego em comparação com beneficiários que não estejam a participar nessas formações, originando assim um efeito de bloqueio (Moreira, 2021).

Porém, foram notadas posições contrárias à necessidade de assiduidade nestas formações. Rodrigo, de 64 anos e licenciado em medicina, escolheu estar em situação desemprego, nos últimos 2 anos de idade ativa de trabalho, devido a não poder reformar-se na idade em que decidiu retirar-se do seu posto de emprego. O entrevistado afirma que os programas de formação são demasiado gerais e não atendem às necessidades individuais de cada desempregado.

“É um pincel desnecessário. [...] [Participei] Naqueles que eram obrigatórios. Já não me lembro, tipo fazer lá umas aulas em que tinha que fazer o e-mail lá dentro do IEFP, depois tinha que mandar currículos. É muito uniformizada. É pouco ajustada às necessidades de cada um e tem que se fazer uma segmentação. [...] Tem que se fazer uma triagem das pessoas e isso não é feito. Aquilo é 4-3-3, tudo ao ponto e está a andar.”

Tatiana criticou a falta de acesso a diversos cursos disponibilizados pelo IEFP, afirmando que não obteve qualquer reposta ou feedback de múltiplas candidaturas que apresentou. Criticou também o reduzido valor das bolsas atribuídas, afirmando que as horas dispensadas diariamente para frequentar o curso iriam afetar os trabalhos que realizava em economia paralela. Inclusivamente, a bolsa do curso não era suficiente para aportar os custos associados ao seu dia a dia, pelo que, por essa razão, não pôde usufruir de certas ofertas do IEFP:

“Toda a gente fala que está a fazer muitos cursos e formações. Eu nunca consegui respostas e feedbacks para muitos deles. [...] Candidatei-me, fui aceita, apareci como substituta para o Moda Tex e depois tive que declinar porque o que eles ofereciam de bolsa não era suficiente para eu manter [o nível de vida], ou seja, eu não conseguiria fazer a formação, que era exigente e era até dezembro. Se imagina, há formações que recibes tipo 200 euros. Isso já era um *plus*. Neste aqui não era, era só o passe, e era um investimento de tempo grande e de horário. E então todos aqueles trabalhos [paralelos] que eu tinha para a minha alimentação e para as outras coisas deixavam de conseguir existir.”

As entrevistas revelam uma visão equilibrada quanto às PAE, especialmente aos cursos de formação do IEFP. Embora a maioria dos entrevistados reconheça que os cursos de formação são benéficos para a aquisição de competências, alguns mencionam questões relevantes relacionadas com a acessibilidade e a composição. Paulo, por exemplo, elogiou a oportunidade de adquirir novas competências tecnológicas, que considerou ser uma mais-valia importante. Odete reconheceu a mais-valia das formações disponíveis. Contudo, afirmou que um curso diurno de longa duração pode gerar um efeito de bloqueio, tornando ainda mais difícil conseguir trabalho. Acresce que o não reconhecimento do seu diploma a deixou com menos opções de formações. Tatiana não recebeu qualquer resposta às candidaturas a cursos específicos e comentou que os reduzidos montantes das bolsas não permitiam aos participantes cobrir as suas despesas de subsistência.

Daniel considerou os programas de formação muito úteis, pois usufruiu de mais de mil horas de formação em diferentes áreas, o que o tornou, a seu ver, muito mais empregável. Para Rodrigo, no entanto, os cursos eram demasiado gerais, sem uma atenção especial às necessidades de cada um -

uma crítica frequente em relação aos programas do IEFP. Assim, apesar de apreciadas, as formações são caracterizadas pela generalidade dos beneficiários como demasiado rígidas em termos de estrutura, pouco flexíveis em termos de opções adaptadas às suas necessidades e limitadas em termos de apoio financeiro. De um modo geral, as ofertas do IEFP - consideradas úteis para um segmento dos seus beneficiários - não são aproveitadas ao máximo para as diversas necessidades e problemas enfrentados pelos desempregados. Essa perspetiva crítica, relativamente às formações do IEFP, é sustentada por outros estudos com beneficiários do Subsídio de Desemprego. Estes descrevem as formações, tal como referido pelos entrevistados, como pouco ajustadas à realidade e objetivos dos diferentes indivíduos que as frequentam, tendo como consequência, em muitos casos, a desistência (Lopes et al., 2022).

4.4. “Um Melhor Equilíbrio dos Dois”

Noutro segmento das entrevistas foi questionado qual deveria ser o foco de investimento nas políticas: se uma melhoria monetária no valor dos subsídios ou um maior investimento em Políticas Ativas como formações, estágios e programas de apoio a criação de emprego.

A resposta foi mista, embora o sentimento mais comum tenha sido o de uma melhor harmonização entre os dois tipos de políticas. Como afirmou Ricardo:

“Eu diria que teriam de andar a par. Não digo que ter um Subsídio de Desemprego maior, por exemplo, iniba a pessoa a procurar o quer que seja. Não concordo com essa visão. Aliás, concordo até com o papel de Subsídio de Desemprego como o mecanismo quase estabilizador individual, em que não existe uma quebra abrupta de rendimento [...], mas é sentido quase como um mecanismo que permita manter um certo nível de vida que corresponda ao nível de vida anterior, digamos assim manter um certo nível de vida que não se altera, mas ao mesmo tempo também apostar em Políticas Ativas sem de alguma forma descurar a remuneração.

E no que diz respeito às Políticas Ativas, também, de alguma forma, se calhar ter aqui uma perspetiva de programas de formação diferentes, porque muitas vezes as ofertas não são as mais aliciantes e determinadas formações então são um bocado, como é que eu ia dizer, imaginativas.”

Contudo, há que considerar outras opiniões como as do Paulo e do Daniel, que indicam que o mais importante de tudo é providenciar mais e melhor formação aos desempregados, para poderem reingressar com maior facilidade no mercado de trabalho. Paulo refere:

“Acho que, se calhar, dar melhor formação às pessoas é capaz de lhes dar mais ferramentas para conseguirem outros empregos, até porque o ser humano, infelizmente, é muito de se pode receber sem fazer nenhum. Se calhar vai usar essa estratégia para continuar sem fazer nada e continuar a receber.”

Por seu lado, Daniel diz:

“Eu acho que a formação é a mais importante. A mais importante. Quando um pobre pede um peixe, ou pede comida, não lhe dão peixe, ensina-se a pescar.”

A Tatiana propõe um modelo misto, e a seu ver mais “justo”, onde se procuraria impulsionar a atividade pessoal de cada um, ao providenciar melhores apoios a quem está mais ativo na sua comunidade:

“Mais compensação para quem tem mais movimento, ou seja, tens um ponto de base, mas não tens subsídios subsequentes, dá para pagar um quarto, quanto mais ação tu fizeres, seja na tua disponibilidade de fazer formação, seja na tua disponibilidade das associações, do bairro, centro de dia, das estruturas que são necessárias e de isso poder ser acolhido como trabalho comunitário, e tu recebes compensações por isso, que é como na formação recebes o passe, recebes a alimentação. Se tu recebes a alimentação e o passe e tiveres 5 ou 4 horas, que é o part-time, se estiveres na comunidade. Por favor, Deus, motivem as pessoas.”

É possível retirar destes excertos um conjunto amplo de opiniões sobre a orientação que as políticas de proteção no desemprego deveriam tomar em Portugal. No entanto, a maioria dos entrevistados expressa a ideia de ver um maior equilíbrio traduzido em montantes dos subsídios mais elevados e PAE mais eficientes. Ricardo é favorável a uma abordagem mais harmonizada, argumentando que o Subsídio de Desemprego deve ser um “estabilizador” para manter um certo nível de vida e tirar partido de programas de formação eficientes. Todavia, ao mesmo tempo, também critica a atual oferta de formação por ser frequentemente “pouco inspiradora” ou “irrelevante”. Outros, como Paulo e Daniel, dão ênfase à formação e consideram que quanto mais os desempregados forem “formados”, mais bem preparados estarão para procurar emprego. Como diz Daniel, é uma questão “de ensinar as pessoas a pescar em vez de lhes dar o peixe”.

Tatiana sugeriu um modelo misto, incentivando o envolvimento da comunidade e remunerando a participação ativa em ações de formação ou em atividades locais: “Isto dará mais apoio àqueles que se entregam ativamente”. Esta mudança, na sua opinião, encorajaria as pessoas a serem proativas no acesso às oportunidades, aliviando, simultaneamente, os encargos financeiros.

Procurou-se entender, na perspetiva dos entrevistados, se o Subsídio de Desemprego e as Políticas Ativas auxiliam as pessoas a transitarem do desemprego para o emprego.

Foi possível registar diversas opiniões. Na perspetiva de Daniel, os valores baixos das prestações de desemprego incentivam as pessoas a arranjar outras fontes de rendimento, através de atividades paralelas. Estas, por sua vez, podem contribuir para a um certo acomodar dos indivíduos, pois podem estar a receber mais dinheiro do que se arranjassem um emprego convencional:

“Não facilita, de todo não facilita, não facilita porque é um incentivo à permanência lá. Os valores são baixos, portanto tem que arranjar a segunda opção e, portanto, estabiliza quase a vida naquele formato de trabalho informal e receber o subsídio.”

Tiago, que possui o grau de ensino secundário e trabalhou previamente no setor da Hotelaria, refere que não sente que as PAE sejam suficientes para encontrar novo emprego. Argumenta que as Políticas Ativas existentes não são eficazes:

“Não posso dizer que apoie porque para mim não me ajudou a arranjar qualquer emprego, nas diferentes situações de desemprego onde estive consegui arranjar trabalho sempre por meios próprios, nunca através do IEPF [...]. Acho as políticas de transição muito inconsequentes. Temos formações aqui e ali, que em si são muito descaracterizadas de acordo com as nossas necessidades individuais e alguns estágios muito difíceis de arranjar, especialmente se quiser em áreas específicas.”

Na opinião de Paulo, as PAE apoiam, mas não são suficientes. Este entrevistado argumenta que não há fiscalização necessária para verificar se as formações e a procura de emprego estão a ser realizadas realmente com o objetivo de arranjar emprego, ou se estão a ser feitas apenas para preencher requisitos necessários para receber as prestações de desemprego:

“Só apoia no facto de obrigar as pessoas a procurar ativamente emprego. Mas essa procura ativa de emprego pode ser muito, muito, muito maniatada. Nós apenas temos que comprovar que entregámos dois currículos por semana. Agora, a quem é que entregámos? E se entregámos a pessoas que até são nossas conhecidas, é uma procura ativa um bocadinho, um bocadinho enganosa, um bocadinho, uma farsa aliás, eu nunca tive que comprovar de facto que tinha feito procura da ativa de emprego.”

Ao contrário, Isabel considera que há situações em que o sistema atual consegue ser eficaz na colocação do desempregado no mercado de trabalho. Relata a sua experiência individual e o modo como, no caso dela e de outras pessoas que conhecia, houve de facto estágios proveitosos que resultaram em situações de emprego:

“Sim, porque no segundo curso eu tive pessoas até que ficaram mesmo na área daquele curso e pessoas que ficaram mesmo com empregos através mesmo daquele curso. Portanto, aquilo ajudou-as a que elas ficassem empregadas e no meu caso só fiquei lá [no emprego] 3 anos, mas pronto, mas também fiquei em alguma coisa, mas houve quem não ficasse. Quer dizer, eu acho que é assim como se fosse um apoio, mas outros nem tanto.”

Em suma, nesta vertente da entrevista, as opiniões dividiram-se. Daniel acredita que as baixas prestações incentivam a dependência de atividades paralelas e informais, em vez de ajudarem as pessoas a regressar ao trabalho formal. De acordo com Tiago e Paulo, o sistema não é individualizado em termos de apoio e o acompanhamento personalizado é escasso. Segundo Paulo, a procura de formações e emprego tendem muitas vezes a ser superficiais, sem uma verdadeira vontade de encontrar um emprego. Isabel, no entanto, tem uma visão um pouco mais positiva: refere que alguns

dos estágios do IEFEP contribuíram para a empregabilidade, embora reconheça que não se pode generalizar.

Os entrevistados salientam a necessidade de uma maior integração entre apoios financeiros e PAE. Para alguns, a formação era a única forma de aceder, de novo, ao mercado de trabalho; para outros, este sistema necessitaria ainda de um pouco mais de controlo e personalização para se tornar verdadeiramente eficaz.

4.5. “Não é esse o fator que mais me motiva”

Uma pergunta essencial colocada procurava conhecer se um valor monetário do Subsídio de Desemprego mais elevado implicaria menos incentivo para regressar ao mercado de trabalho?

As opiniões, tal como em outras questões, foram divididas. Rodrigo, Daniel, Tatiana e Paulo partilham a ideia de que prestações de desemprego mais altas podem ser desincentivadoras do trabalho:

Rodrigo: “Há aqui um problema que é a margem estreita, o delta entre o Subsídio de Desemprego e o ordenado mínimo nacional.”

Daniel: “Sim, naturalmente, não tenha dúvida, há a tal comodidade e oportunidade.”

Tatiana: “Sim, pode escrever isso com letras grandes.”

Paulo: “Acho mesmo que a pessoa sentiria um incentivo a não procurar um emprego.”

Estas posições vão ao encontro de autores como Rotar e Krsnik (2020), indicando que há uma busca menos intensa por trabalho em sistemas mais generosos, com prestações mais elevadas, em contraste com Estados ou não existe qualquer sistema de apoio, ou que as remunerações são mais reduzidas.

Contudo, os restantes entrevistados não concordaram com essa noção, argumentando que de facto os desempregados querem trabalhar. Um valor mais elevado do Subsídio de Desemprego apenas iria gerar, nos casos concretos, a uma busca de emprego mais descansada, organizada e ajustada às suas expectativas:

Odete: “No meu caso, não porque eu sou pessoa um pouco inquieta. [...] Mesmo sendo um valor mais alto, claro que as minhas preocupações iam diminuir. As minhas preocupações de ter o dinheiro para pagar todo mês, eu dar renda, coisa e tal iam diminuir Com certeza. Só que o fato de desmotivar, a mim não me interessa só que diminui as minhas preocupações.”

Ricardo: “Não, claro que não, porque de alguma forma, o Subsídio de Desemprego, na minha opinião, é visto como uma medida que se suaviza o impacto do facto de nós não estarmos a trabalhar. Mas acho que, de alguma forma, o trabalho, se for remunerado e se for ao encontro das nossas perspetivas e se nos realizar, não tem comparação com uma situação de desemprego com direitos e privilégios e sempre com uma queda da remuneração.”

Alexandra: “Claramente que não. Como já referi, não é esse o fator que mais me motiva.”

Em resumo, verifica-se uma divisão de opiniões por parte dos inquiridos sobre se o aumento do Subsídio de Desemprego diminui o incentivo à procura de trabalho. Rodrigo, Daniel, Tatiana e Paulo acham que um valor elevado do Subsídio de Desemprego pode desincentivar uma procura mais ativa de trabalho. Nesse sentido, Rodrigo menciona a diferença demasiado pequena entre o Subsídio de Desemprego e o salário mínimo nacional. Daniel e Tatiana acompanham esta ideia, referindo que o aumento do Subsídio de Desemprego proporciona uma certa comodidade que pode levar a uma menor atividade na procura de emprego. Paulo chega mesmo a argumentar que os trabalhadores estariam menos motivados para procurar emprego se o valor do subsídio fosse mais elevado.

Outros entrevistados, como Odete, Ricardo e Alexandra, não partilham desta opinião, notando que um valor mais elevado do Subsídio de Desemprego não provoca desmotivação na procura de emprego. Odete foi muito clara, argumentando que com subsídios mais elevados, os problemas financeiros seriam menores, não fazendo diferença na necessidade de ser ativa e procurar trabalho. Por outro lado, Ricardo entende que os subsídios de desemprego servem para amortecer o choque nos rendimentos pessoais e familiares decorrente da perda do salário, mas não substituem o trabalho e o emprego, cuja retribuição é, aliás, por definição, mais elevada. O Subsídio de Desemprego, para o qual se contribuiu, é sempre inferior ao salário que se tinha. Alexandra afirma também que as “recompensas materiais” não estão na origem do seu entusiasmo pelo trabalho.

4.6. Sugestões dos Entrevistados

A última parte da entrevista pretendeu conceder espaço aos entrevistados para estes darem sugestões sobre como melhorar o funcionamento das políticas de proteção no desemprego. Esta dimensão subjetiva é importante, pois normalmente não se procura a opinião dos beneficiários, embora sejam estes os mais afetados pelas políticas, o seu funcionamento e alterações do que ocorram.

As perspetivas são distintas e vão desde, por exemplo, mudanças no funcionamento do subsídio, sugestões de trabalho comunitário, condições para receber as prestações de desemprego, até propostas para melhorar a conexão entre as empresas do setor privado e os beneficiários.

Paulo por exemplo, refere que:

“Uma vez que a pessoa está a receber, o Estado está a pagar uma verba e a pessoa está pronta, tudo bem, está à procura de emprego, até pode estar a fazer uma formação no âmbito de estar desempregado. Mas eu acho que as pessoas desempregadas podiam ser chamadas, nem que fosse dentro da sua área, a colaborar com trabalho comunitário”.

Por seu lado, Daniel entende que:

“Eu acho que tem que passar pela parceria das empresas com o Instituto de Emprego, mas uma parceria assim mais à sério, que eu acho que não existe. Não é aquela coisa que eles têm. Eles [o IEFP] publicitam empregos. Não sei se já viu lá no site. Não vale nada. Quem está ali já é o fim de linha, já ninguém quer. Eles deveriam estar no mundo empresarial de uma forma mais ativa”

Milene, por sua vez, afirma que:

“Tem sempre que se partir da subida do valor do subsídio, e juntar a isso uma melhor fiscalização, se não pode correr-se o risco de as pessoas ficarem desmotivadas a arranjar emprego. Isso é outra coisa, o IEFP tem que ter um papel mais ativo para motivar as pessoas e não deixá-las perder esperança.”

Odete, na ótica das Políticas Ativas nota que:

“Seria isso mesmo dos horários das formações, serem mais diversos do mesmo curso. Claro que a possibilidade de acontecer quase que nenhuma. Porque imaginar que nesse curso, não existe horário que eu consiga inscrever. E se tivesse mais maleabilidade para isso. E isso das formações também, para quem não tem a equivalência também é muito complicado. Todas as pessoas querem fazer alguma coisa, querem estar ativas, porque isso deixa a pessoa mais viva.”

Alexandra, destaca que o importante é a valorização do indivíduo:

“Acima de tudo, é importante tratar da questão de raiz: a condignidade e valorização, ou falta delas, do trabalho, do conhecimento e do tempo pessoal e vida de cada um. Considero inadmissível que se pratiquem salários ao nível de salário mínimo ou ligeiramente superior para pessoas que investiram no seu conhecimento e muitas vezes com amplas competências e experiência profissional.”

Os beneficiários do subsídio de desemprego reconhecem o valor central deste apoio, mas consideram que, mesmo assim, não os pode ajudar a atingir o nível mínimo de estabilidade necessário para uma vida adequada, envolvendo-os demasiadas vezes em estratégias de rede familiar ou em empregos ditos “informais”. As reações às Políticas Ativas são muito variadas, especialmente relativamente aos cursos de formação do IEFP. Enquanto alguns entrevistados beneficiam da oportunidade de começar a aprender novas competências, outros sentem que esses programas de formação eram de difícil acesso ou nem sempre correspondiam às necessidades individuais. Além disso, os horários rígidos dificultam a procura de emprego e o financiamento inadequado para apoiar a formação de qualidade é visto como um dos principais obstáculos a uma reentrada bem sucedida no mercado de trabalho.

No que se refere à interação entre subsídio de desemprego e políticas ativas, a maioria dos entrevistados propõe um equilíbrio, sublinhado por um maior apoio financeiro para complementar outros meios de formação, que devem ser mais específicos e adaptáveis. No entanto, existem opiniões diferentes sobre a forma como um nível mais elevado de prestações pode estar relacionado com a motivação para procurar emprego: alguns consideram que um subsídio mais elevado poderia desencorajar a procura ativa de emprego, enquanto outros acreditam que facilitaria uma abordagem mais organizada e confiante. As medidas necessárias para alcançar este objetivo incluem a oferta de oportunidades de trabalho comunitário aos beneficiários, parcerias mais estreitas entre o IEFP e o sector privado e a procura ativa de emprego por parte dos beneficiários.

(Des)Equilíbrio?

Neste capítulo discutem-se os resultados e procura-se determinar se existe um desequilíbrio no investimento e na proeminência dada a alguma das duas políticas (PAE e as Políticas Compensatórias). A primeira secção recorre aos resultados quantitativos, a segunda faz uso dos resultados qualitativos alcançados.

5.1. Os Resultados Quantitativos

Com base nos dados apresentados anteriormente, no ano de 2021 as Políticas Compensatórias contaram com um investimento aproximadamente 33% superior ao das Políticas Ativas (1 315 485€ em despesa processada com concessões de desemprego e 1 045 464 438€ de despesa com PAE).

Todavia, é importante também analisar a evolução do investimento entre as duas. De acordo com a base de dados DataLabor, em 2003 as prestações de desemprego custavam ao Estado 1.488.395.00€, um valor próximo do de 2021 (Gráfico 1). Enquanto as Políticas Ativas contavam com um investimento de 525.627.527€ (Gráfico 2). Em 2013, dois anos após a assinatura do memorando com a Troika, nota-se uma alteração visível. A prestação de desemprego, devido ao grande número de desempregados na altura, apresentava um pagamento recorde de 2.737.667.000€. Contudo, as Políticas Ativas também são alvo de investimento recorde, ascendendo para 702.574.468€. No ano seguinte, embora as despesas com prestações de desemprego tenham reduzido para 2.238.737.000€ (devido em grande parte à própria descida do desemprego em Portugal), as PAE apresentaram um novo incremento no investimento, subindo para 771.273.215€. Adicionalmente, o número de pessoas abrangidas por PAE entre 2013 e 2014 cresce de 141.335 para 206.805¹³, um incremento de 37,6%. Porém, o número de desempregados inscritos no IEFP, no mesmo período, decresce de 654.933 para 583.523, uma descida de 16,31% (DataLabor 2024¹⁴). Ou seja, há uma descida do número de desempregados, mas uma subida de pessoas abrangidas pelas Políticas Ativas. Razões para esta subida são as mesmas já dispostas em capítulos anteriores, nomeadamente a conjuntura económica mundial da época, e o crescente ímpeto europeu, desde os anos 2000, para um maior investimento em Políticas Ativas.

Relativamente às Políticas Compensatórias, as remunerações do Subsídio de Desemprego de facto são reduzidas, não são de qualquer forma suficientes para a sobrevivência individual e não têm o

¹³ Ver em DataLabor Pessoas abrangidas por medidas ativas de emprego, formação e reabilitação profissional: <https://datalabor.pt/data/XbPDGxh6glf>. Consultado em 3 de outubro de 2024

¹⁴ Ver em DataLabor Beneficiários de prestações de desemprego: <https://datalabor.pt/data/N38NKRZiNd7>. Consultado em 3 de outubro de 2024

desenvolvimento necessário para atender às rápidas mudanças do mercado de trabalho na última década. Todavia, o apoio concedido pelo Subsídio de Desemprego, embora baixo, é fundamental para a garantia de um mínimo de subsistência por parte dos beneficiários. Devido aos seus baixos valores, os beneficiários entrevistados relataram como necessitavam de apoio de família e amigos para subsistir, e que se essa rede de segurança não existisse de todo encontrar-se-iam então numa situação profundamente desesperante.

Por outro lado, é possível notar que as Políticas Ativas têm sido alvo de crescentes investimentos ao longo da última década, impulsionados pelos diferentes fatores já apresentados no decorrer da dissertação. O IEFP deve oferecer oportunidades de formação e colocação no mercado de trabalho, e esta era uma vertente com um baixo nível de investimento previamente. É importante, contudo, colocar a questão de que tipo de emprego é criado com as Políticas Ativas em prática. Os próprios incentivos à aceitação de ofertas de emprego podem apresentar um risco de se transformarem em formas de subsidiação às entidades empregadoras, que recebem fundos do Estado para receber estes desempregados do IEFP, tendo como consequência a oferta de salários baixos (Caleiras, 2019).

Um argumento sólido para prestações de desemprego mais generosas é apresentado por Nekoei e Weber (2017), que indicam que sistemas de Subsídio de Desemprego com prestações mais robustas, de facto conduzem a que o beneficiário permaneça por um tempo mais prolongado em situação de desemprego, contudo, também os torna mais seletivos em relação ao emprego que escolhem, que tem como consequência empregos com maiores níveis de remuneração (*ibidem*). Ou seja, se estes programas de formação e de estágio conduzem a um retorno mais rápido, mas não seletivo ao mercado de trabalho, poderá não resultar na melhoria da condição social do beneficiário.

É importante salientar também que, contrariamente a noções erróneas da psicologia do desemprego, os desempregados não estão na situação de desemprego, ou mantêm-se em situação de desemprego, por preguiça, ócio, ou vontade de estar a receber fundos do Estado enquanto não se está a trabalhar, mas sim porque “a causa do desemprego não está, no nível individual, mas é antes o resultado da relação entre fatores a nível do sistema que ultrapassam a competência do indivíduo.” (Csoba, 2010:92). Há uma fuga dos trabalhadores ao trabalho alienante, não ao trabalho em si (Arendt e Canovan, 2012). Uma evidência convincente disto é que a maioria dos entrevistados nesta investigação não demonstraram qualquer vontade de não querer trabalhar, pelo contrário, foi possível comprovar que o mero dia a dia de um beneficiário do Subsídio de Desemprego pode ser bastante complicado quer a nível financeiro como a nível social. Os desempregados não pretendem manter essa condição, procuram estabilidade e um emprego que se adeque às suas habilitações e necessidades.

5.2. Os resultados qualitativos

Através da análise das entrevistas realizadas foi possível extrair diversos pontos de vista, opiniões e frustrações dos destinatários das duas políticas.

A opinião praticamente unânime é de que as prestações são baixas, que podem conduzir o beneficiário, por necessidade, a recorrer a atividades de economia paralela, entrando num *loop* de desemprego formal enquanto se pratica atividade informal. Isto, na opinião de alguns entrevistados, conduz à perpetuação da precariedade e à entrada num círculo vicioso de não procura de emprego formal devido às remunerações baixas praticadas no mercado de trabalho. A generalidade dos entrevistados admitiu que, caso não tivessem este apoio social e não tivessem familiares em quem se apoiar na situação de desemprego, não conseguiriam sobreviver, uma vez que os valores das prestações não são suficientes para as despesas do dia a dia.

Porém, a opinião dos beneficiários e ex-beneficiários difere em relação a um aumento do montante das prestações. Argumenta-se que isso poderia conduzir à não procura ativa de emprego e ao ócio, pois se as remunerações do Subsídio de Desemprego fossem demasiado próximas daquelas que poderiam encontrar no mercado de trabalho não haveria incentivo individual para voltar a entrar no mercado de trabalho. Por outro lado, foi avançado o argumento de que há sempre uma vontade de trabalhar, sendo o trabalho também um mecanismo de realização individual e social do ser humano.

A opinião geral foi a de que o IEFP desempenha bem as suas funções e é uma entidade essencial no apoio aos desempregados. A principal queixa por parte dos entrevistados liga-se à falta de Recursos Humanos e ao pouco investimento. As ofertas de formação também deveriam atender às necessidades individuais, em vez de agrupar todos os desempregados em formações comuns que não têm em conta a experiência profissional de cada um, as suas habilitações e perspetivas individuais de um futuro emprego.

As formações foram, aliás, a Política Ativa mais mencionada pelos entrevistados, sendo que todos, à exceção de um (que não pôde inscrever-se em qualquer formação por não possuir equivalência da sua formação educacional) conseguiram usufruir desta política. A opinião é geralmente positiva, o que demonstra que de facto isto é visto pelos beneficiários como uma ferramenta positiva no seu desenvolvimento pessoal. Apenas, como foi mencionado, necessita de melhorias (recursos humanos e financeiros) para poder atender a diferentes necessidades.

Relativamente à possibilidade de existir um desequilíbrio entre as Políticas Compensatórias e Políticas Ativas, não é percecionado, por parte dos entrevistados, um desequilíbrio considerável. Contudo, é transversal um descontentamento, praticamente unânime, face ao facto de os valores das

prestações de desemprego serem baixas e não acompanharem a inflação e a subida do custo de vida. Os entrevistados apontam que esta vertente tende a ser esquecida e contribui para a degradação das condições de vida dos desempregados. Como referem Hespanha e Caleiras (2017a:1), “as políticas passivas de proteção foram secundarizadas perante as Políticas Ativas, deteriorando mais ainda a condição social dos desempregados”.

Os entrevistados classificam as Políticas Ativas, sobretudo a formação, como positivas para o seu desenvolvimento pessoal. Estas providenciam aprendizagem de novas habilidades e técnicas. Em alguns casos, os programas de formação e estágios são classificados como sendo relativamente eficazes na colocação no mercado de trabalho. Como foi apresentado em capítulos anteriores, o último REFF do IEFP indica que mais de 50% dos desempregados em programas de estágios profissionais obtiveram colocação num posto de trabalho após a conclusão do Estágio. Neste aspeto, há autores como Moreira (2021) que, no entanto, alertam para a possibilidade de poder existir um efeito de estigmatização em relação aos desempregados abrangidos por este tipo de programas, podendo ser vistos socialmente como menos produtivos ou qualificados. Estes desempregados, assim, tornam-se mais vulneráveis e com menor probabilidade de serem contratados.

A opinião unânime nas entrevistas é a de que de haver um equilíbrio entre as PAE e as Políticas Compensatórias, que elas têm de se desenvolver obrigatoriamente juntas, sem deixar que nenhuma delas seja secundarizada, particularmente as ditas passivas (subsídios) devido à sua importância incontornável para mitigar as frágeis condições materiais de vida dos desempregados.

Chegados aqui, embora reconhecendo argumentos contrários, considera-se que é possível afirmar as hipóteses 1 e 2 inicialmente avançadas. Os dados disponibilizados, os argumentos de teóricos e os resultados das entrevistas tendem a confirmá-las.

A hipótese 1, além de ser suportada por posições de diversos autores, que afirmam que as Políticas Compensatórias têm sido secundarizadas, os dados estatísticos demonstram um incremento no investimento em PAE em detrimento Políticas Compensatórias. As experiências vividas pelos entrevistados corroboram que as Políticas Compensatórias de facto não são suficientes para as suas despesas no dia a dia.

A hipótese 2 é, do mesmo modo, apoiada pelos relatos dos entrevistados sobre a relevância do Subsídio de Desemprego que, apesar dos seus valores baixos, é decisivo e determinante para manter um nível mínimo de estabilidade e segurança (ainda que não suficiente). Estes relatos são corroborados pela evidência estatística que aponta para uma certa falta de investimento em Políticas Compensatórias, insuficientes para enfrentar o aumento do custo de vida e a condição financeira frágil dos beneficiários do Subsídio de Desemprego.

Contudo, esta dissertação não defende a secundarização das Políticas Ativas em relação às Políticas Compensatórias. Deverá haver um melhor equilíbrio no investimento em ambas. Por um lado, estender a cobertura do subsídio de desemprego, de modo a abranger um maior número de desempregados, além do aumento ponderado do montante das prestações de desemprego, para poder assegurar um nível mínimo de sobrevivência aos desempregados. Por outro lado, não se deverá esquecer as Políticas Ativas, que também se revelam essenciais para uma melhor adaptabilidade do desempregado às constantes mudanças do mercado laboral, e contribuem para aumentar a empregabilidade dos desempregados.

Conclusão

Esta dissertação propôs-se analisar a proteção social no desemprego, tendo como ponto de partida a existência de um eventual desequilíbrio entre as PAE e as Políticas Compensatórias.

Foi contextualizada a emergência do Subsídio de Desemprego ao nível europeu e a sua evolução.

De modo semelhante, as PAMT/PAE também foram objeto de uma contextualização e descrição da sua evolução. Ao nível europeu, merece um destaque especial a importância da EEE na dinâmica e impulso das políticas de proteção no desemprego, alterando lógicas mais passivas, e passando a colocar a tónica nas oportunidades de requalificar trabalhadores para se adaptarem melhor às constantes mudanças do mercado de trabalho.

A análise da evolução do Subsídio de Desemprego em Portugal foi igualmente importante para compreender os moldes em que emergiu antes e se desenvolveu depois com a Revolução de Abril de 1974 até à atualidade. Foi importante analisar as suas origens, o impulso que teve com a primeira Lei de Bases da Segurança Social em 1984, e a regressão que se observou durante a crise financeira e a intervenção da Troika. Neste período, as PAE, e em particular as políticas de formação, que já vinham em crescimento desde os anos de 1990 e sobretudo 2000, tiveram uma forte proliferação e assumiram maior destaque em Portugal, nem sempre de forma articulada (programas de estágio, formações, programas de apoio a criação de empresas, contratos emprego-inserção, entre muitas outras medidas). O investimento, e a aposta, nas PAE continuou posteriormente e mantêm-se na atualidade.

Desta forma, a compreensão atual de ambas as políticas foi facilitada, sendo possível perceber melhor as suas múltiplas configurações, as formas e critérios de acesso, as execuções físicas e financeiras, o investimento em cada uma delas e a relevância que lhe é dada, quer do ponto de vista quantitativo, quer qualitativo.

A este propósito, as entrevistas demonstraram ser uma ferramenta de elevada relevância para compreender a realidade dos beneficiários de subsídio de desemprego, as debilidades por que passam e que apenas se conseguem observar “a partir de dentro”. O contributo de cada um dos entrevistados foi fulcral para o desenvolvimento desta dissertação. Foi ouvida a sua opinião. Em geral, estes desempregados consideram que as Políticas Compensatórias não são suficientes, ao mesmo tempo que valorizam a generalidade das Políticas Ativas, especialmente os programas de formação.

A opinião expressa pela maioria dos entrevistados é que, do ponto de vista das políticas públicas, há um certo desequilíbrio a favor da aposta nas Políticas Ativas em detrimento das Políticas Compensatórias, ditas passivas. Sendo certo que as políticas de proteção no desemprego não podem apenas contemplar uma componente passiva, a dimensão material do Subsídio de Desemprego não pode ser secundarizada, visto que é determinante na manutenção de alguma qualidade de vida dos entrevistados. No fundo, a ideia transmitida é que de facto possa existir uma articulação harmoniosa entre as Políticas Ativas e as Políticas Compensatórias. O Estado Português deve procurar encontrar um equilíbrio entre as prestações de desemprego, de modo que estas possibilitem uma vida digna dos beneficiários, mas também deve encontrar formas adequadas e justas de os ativar, através de programas que os cativem, ofertas de emprego que os beneficiem e ferramentas que os auxiliem a desenvolver-se enquanto trabalhadores e enquanto pessoas. Para isso, cabe também ao Estado, ele próprio, ativar-se no sentido de agir melhor, proporcionar melhores políticas, melhores serviços, enfim, melhores condições aos desempregados para que possam sair dessa condição o mais rapidamente possível.

Será necessário um estudo mais aprofundado e continuado desta matéria, para poder apresentar diferentes problemáticas, alternativas, hipóteses e soluções, de forma a almejar encontrar um justo equilíbrio para providenciar aos beneficiários do Subsídio de Desemprego um instrumento viável de formação e transição para o emprego, assegurando, ao mesmo tempo, a sua condição socioeconómica estável enquanto não acontece essa transição.

Esta investigação encontrou lacunas a este respeito, identificando uma falta de estudos comparativos entre Políticas Ativas e Políticas Compensatórias no contexto académico. Existe investigação sobre cada tipo de política individualmente consideradas, todavia as duas estão intimamente relacionadas e falta analisá-las aprofundadamente em conjunto. Além disso, os estudos que existem sobre as Políticas Ativas e as Políticas Compensatórias raramente contêm o feedback das pessoas que estas políticas mais afetam, os desempregados. É necessário compreender como as sucessivas alterações legislativas afetam o quotidiano de milhares de indivíduos, porque eles não são números, mas sim pessoas. Devem, por isso, ser incluídos nas discussões sobre as questões que os afetam. Ao incluir os desempregados nesta discussão, é possível melhorar a proteção social no desemprego, de modo a que esta responda às suas necessidades materiais, mas também lhes permita efetuar a transição para o emprego.

Legislação nacional consultada

Portugal. Assembleia da República, (1984) *Lei de Bases da Segurança Social* Lei n.º 28/84. *Diário da República I Série*. 14 de agosto. [Consultado em 26 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/lei/28-1984-382393>

Portugal. Assembleia da República, (2011). *Reforça os apoios concedidos aos centros de emprego protegido e às entidades que promovem programas de emprego apoiado (primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 290/2009, de 12 de Outubro)* Lei n.º 24/2011 [em linha]. *Diário da República I Série*. 16 de junho. [Consultado em 21 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://dre.pt/application/conteudo/669997>

Portugal. Ministério do Emprego e da Segurança Social, (1989) *Subsídio de Desemprego (revoga o Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro, e legislação complementar)* Decreto-Lei n.º 79-A/89. *Diário da República I Série*. 13 de março. [Consultado em 26 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/79-a-1989-632907>

Portugal. Ministério do Trabalho e dos Assuntos Sociais, (1976). *Altera o Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de Março, que cria o Subsídio de Desemprego* Decreto-Lei n.º 635/76 [em linha]. *Diário da República I Série*. 28 de julho. [Consultado em 21 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/430916>

Portugal. Ministério do Trabalho e Segurança Social, (1985). *Aprova o requerimento para os efeitos previstos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de Janeiro (requerimento de Subsídio de Desemprego)* Portaria n.º 90/85 [em linha]. *Diário da República I Série*. 12 de fevereiro. [Consultado em 21 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/327743>

Portugal. Ministério do Trabalho e da Solidariedade, (1999). *Estabelece normas de execução necessárias à aplicação do regime jurídico de protecção no desemprego fixado pelo Decreto-Lei nº 119/99 de 14 de Abril. Produz efeitos desde a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 119/99, de 14 de Abril* Portaria n.º 481-A/99 [em linha]. *Diário da República I Série*. 30 de junho. [Consultado em 21 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://dre.pt/application/file/167119>

Portugal. Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, (2009). *Modificação do prazo de garantia para o acesso ao Subsídio de Desemprego* Decreto-Lei n.º 324/2009, de 29 de dezembro. *Diário da República I Série de 2009-12-29* 29 de Dezembro. [Consultado em 26 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/decreto-lei/324-2009-482153>

Portugal. Ministério do Trabalho, Solidariedade e da Segurança Social, (2022). *Procede à terceira alteração da Portaria n.º 206/2020, de 27 de agosto, que regula a medida Estágios ATIVAR.PT, que consiste no apoio à inserção de jovens no mercado de trabalho ou à reconversão profissional de desempregados*. Portaria n.º 293/2022. *Diário da República I Série*. 12 de dezembro. [Consultado em 26 de agosto de 2024]. Disponível em: <https://diariodarepublica.pt/dr/detalhe/portaria/293-2022-204552591>

Bibliografia

Aleksynska, M. e Schmidt, A. (2014) No. 53, *A chronology of employment protection legislation in some selected European countries*. Geneva: ILO.

Antunes, M.P. (2013) *O Empreendedorismo e os apoios ao autoemprego: uma aplicação ao Programa de Apoio ao Empreendedorismo e Criação do Próprio Emprego*. tese. Universidade de Coimbra.

Antunes, M. (2008) em Colóquio Cooperativismo e Economia Social: Olhares cruzados. Coimbra: Faculdade de Economia de Coimbra, pp. 1–18.

Antunes, M. (2016) 'La Economía Social y el modelo económico capitalista de la Unión Europea: algunas reflexiones a partir del mercado de trabajo', *Economía Hoy*, 8(73), pp. 9–15.

Araújo, S. (2017), "Aumentar as qualificações em Portugal", *OECD*, No. 1405, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2189065a-pt>.

Arendt, H. and Canovan, M. (2012) *The human condition*. Chicago: University of Chicago Press.

Babbie, E. (1994) *The practice of Social Research*. Belmont, CA: Wadsworth.

Balanço de Cinco Anos da Estratégia Europeia de Emprego (2002). rep. Bruxelas: Comissão das Comunidades Europeias, pp. 1–28.

Barber, J. (1934) *Unemployment Insurance in Germany, Social Security*. Disponível em: <https://www.ssa.gov/history/reports/ces/ces1barber.html> (Accessed: 20 July 2024).

Bohlin, J. (2014). *Swedish industrial policy: From general policies to crisis management, 1950–1980*. In *Industrial Policy in Europe after 1945: Wealth, Power and Economic Development in the Cold War* (pp. 113-133). London: Palgrave Macmillan UK.)

Bonoli, G. (2010) 'The political economy of active labour market policy', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. doi:10.2139/ssrn.1561186.

Boote, D. N., e Beile, P. (2005). Scholars Before Researchers: On the Centrality of the Dissertation Literature Review in Research Preparation. *Educational Researcher*, 34(6), 3-15. <https://doi.org/10.3102/0013189X034006003>

Boswell, A. (2024) *Semi-structured interviews, Lyssna*. Disponível em: <https://www.lyssna.com/blog/semi-structured-interviews/> (Consultado em 18 de outubro de 2024).

Bredgaard, T. (2015) 'Evaluating what works for whom in active labour market policies', *European Journal of Social Security*, 17(4), pp. 436–452. doi:10.1177/138826271501700403.

- Bureau Internacional do Trabalho (2018). Políticas Ativas do mercado de trabalho: das intervenções da crise às medidas estruturais. Em *Trabalho digno em Portugal 2008-18: da crise à recuperação* (pp. 91-108). Genebra: Organização Internacional do Trabalho
- Cardoso, D. e Branco, R. (2017) *Labour Market Reforms and the Crisis in Portugal: No change, U-Turn or New Departure?*
- Carmo, R.M. do and Avelar, M.M. d' (2020) *A miséria do tempo: Vidas suspensas Pelo Desemprego*. Lisboa: Tinta-da-China.
- Centeno, M. e Novo, Á. (2008) 'As políticas activas e passivas do mercado de trabalho', *Janus - Anuário*. doi:10.26619/2183-4814.
- Costa, H.A. (2009) 'A flexigurança em Portugal: Desafios e dilemas da sua aplicação', *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 86, pp. 123–144.
- Creswell, J.W. (2003) *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed Methodes approaches*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Csoba, J. (2010) 'Do the Unemployed Want to Work?' Employee Ability and the Willingness of the Unemployed', *Corvinus Journal of Sociology and social policy*, 2.
- Datalabor.pt (2024). *Cobertura das prestações de desemprego*. [online] Disponível em: <https://datalabor.pt/data/JA87Mqvcw> [Consultado em 26 de agosto 2024].
- Datalabor.pt. (2024). *Proteção social*. [online] Disponível em: <https://datalabor.pt/data/dt1Fb1kDA69> [Consultado em 26 de agosto 2024].
- Dias, M.C. e Varejão, J. (2012) *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego*. Universidade do Porto.
- Eichhorst, W. and Konle-Seidl, R. (2008) 'Contingent convergence: A comparative analysis of activation policies', *SSRN Electronic Journal* [Preprint]. doi:10.2139/ssrn.1318864.
- Fernandes, M.X. (2017) *A europeização de políticas de emprego – o caso dos estágios profissionais*. tese. ISCTE.
- Giddens, A. (1991) *Modernity and Self-Identity: Self and Society in the Late Modern Age*. Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 187-201

Gini index (2024) *World Bank Databank*. Disponível em: <https://databank.worldbank.org/metadataglossary/gender-statistics/series/SI.POV.GINI> (Acedido a 13 de agosto 2024).

Haapanala, H. (2021) 'Carrots or sticks? A multilevel analysis of active labour market policies and employment in Europe', *Social Policy Administration*, 56(3), pp. 360–377. doi:10.1111/spol.12770.

Hespanha, P. e Caleiras, J. (2017a) 'As políticas de emprego em Portugal e os sentidos das mudanças', *Le Monde diplomatique - Edição Portuguesa*, 31 de Março, pp. 4–5. Consultado em: <https://pt.mondediplo.com/2017/03/> (Consultado em 09 de setembro de 2024).

Hespanha, P e Caleiras, J. (2017b) 'O labirinto das políticas de emprego', *Cadernos do Observatório*, 10.

Henriques, M.I. e Braga, A. (2019) 'Evolução das Prestações Sociais em Portugal e Sua Relação Com a Troika', *Egitania Sciencia*, 25.

IEFP (2024a) *História, História - IEF, I.P.* Available at: <https://www.iefp.pt/historia> (Accessed: 20 July 2024).

IEFP (2024b) *Estágios IEF, I.P.* Disponível em: https://www.iefp.pt/estagios?tab=estagios-ativar-pt_destinatarios (Consultado em 13 de Agosto 2024).

IEFP (2024c) *Empreendedorismo - IEF, I.P.* Disponível em: https://www.iefp.pt/empreendedorismo?tab=criacao-proprio-emprego_condicoes-de-atribuicao-dos-apoios (Consultado em 14 de agosto 2024).

IEFP (2024d) *Relatório de Execução Física e Financeira*. rep. Lisboa: IEF.

IEFP (2024e) *Contrato Emprego - Inserção (2024) iefponline*. Disponível em: <https://iefponline.iefp.pt/IEFP/eForms/medidasEmpregoInsercao2.jsp> (Consultado em 14 de Agosto 2024).

IEFP (2024f) *Contrato Emprego – Inserção+ (2024) iefponline*. Disponível em: <https://iefponline.iefp.pt/IEFP/eForms/medidasEmpregoInsercao2mais.jsp> (Consultado em 14 de Agosto 2024).

IEFP (2024g) *Modalidades de Formação (2024) iefponline*. Disponível em: <https://www.iefp.pt/modalidades-de-formacao?tab=cursos-de-aprendizagem> (Consultado em 20 de Agosto 2024).

Irandooust, M. (2023) 'Active labor market as an instrument to reduce unemployment', *Journal of Government and Economics*, 9, p. 100065. doi:10.1016/j.jge.2023.100065.

Kovalenko, I. (2017) *Motivos de abandono das ações de formação: o caso do Centro de Emprego e Formação Profissional de Évora do IEPF, I.P.* tese. Universidade de Évora.

Leal, S. (2021) *Subsídio de Desemprego Foi Criado em Março de 1975 Pelo Governo de Vasco Gonçalves? - polígrafo, Polígrafo*. Disponível em: <https://poligrafo.sapo.pt/fact-check/subsidio-de-desemprego-foi-criado-em-marco-de-1975-pelo-governo-de-vasco-goncalves> (Acedido a 20 de julho de 2024).

Lopes, L., Ribeiro, N. and Malafaia, C. (2022) 'FORMAÇÃO, CIDADANIA E MERCADO DE TRABALHO: perspectivas de pessoas em formações subsidiadas', *Currículo sem Fronteiras*, 22(e1760), pp. 1–20.

Martins, E. et al. (2023) 'Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiência e Incapacidade', em *Empregabilidade Inclusiva: Manual de Apoio - Igualdade no acesso, permanência e progressão no emprego*. Viseu, pp. 29–29.

Martins, R. (2012) *Saiba O Que Muda com as Novas Regras do Subsídio de Desemprego*, PÚBLICO. Available at: <https://www.publico.pt/2012/03/15/economia/noticia/saiba-o-que-muda-com-as-novas-regras-do-subsidio-de-desemprego-1537979> (Accessed: 12 August 2024).

Monteiro, A.A. (2020). *Poverty and inequality in contemporary Portugal: Impact of the austerity policies and lessons for the future*.

Moreira, G. (2021) *O Papel do IEPF em Tempos de Crise – Formas de Atuação e Respetivos Resultados*. tese. Universidade de Coimbra.

Nekoei, A. e Weber, A. (2017) 'Does extending unemployment benefits improve job quality?', *American Economic Review*, 107(2), pp. 527–561. doi:10.1257/aer.20150528.

Newman, I. e Benz, C.R. (2006) *Qualitative-Quantitative Research Methodology: Exploring the interactive continuum*. Carbondale, Ill: Southern Illinois Univ. Press.

OECD (2023), *OECD Economic Surveys: Portugal 2023*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/2b8ee40a-en>.

OECD (1993) 'Active Labour Market Policies: Assessing Macroeconomic And Microeconomic Effects', in *OECD Economic Outlook*. 1st edn. Paris: OECD Publishing, pp. 39–80.

OECD, Recommendation of the Council on Manpower Policy as a Means for the Promotion of Economic Growth, OECD/LEGAL/0060

OIT, Recomendação R001: Unemployment Recommendation, 1919 (No. 1)

Paiva, J. et al. (2015) *Vol 21, Empregabilidade na Economia Social: o papel das Políticas Ativas de emprego*. Porto: EAPN.

Provedor de Justiça (2014) Carta ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social. Assunto: *Medidas contrato emprego-inserção e contrato emprego-inserção+*. Lisboa.

Rehn, G. and Meidner, R., (1951) *Fackföreningsrörelsen och den fulla sysselsättningen* [O Movimento Sindical e o Pleno Emprego]. Stockholm: Landsorganisationen i Sverige (LO).

Rotar, L.J. e Krsnik, S. (2020) 'Analysing the relationship between unemployment benefits and unemployment duration', *Society and Economy*, 42(3), pp. 280–297. doi:10.1556/204.2020.00009.

Salvini, A. and Bolits, G. (2021) 'Labour market policies', *Handbook on Social Protection Systems* [Preprint]. doi:10.4337/9781839109119.00020.

Segurança Social (2024) *Prestações de Desemprego - Estatísticas, Segurança Social*. Disponível em: https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalle/-/asset_publisher/GzVlhCL9jqf9/content/prestacoes-de-desemprego?filter=mensal (Consultado a 20 de agosto 2024).

Silva, A. (2017) *Análise das Políticas Ativas de Emprego Portuguesas*. tese. Universidade de Coimbra.

Silva, P. A., e Pereira, M. T. (2012), *As políticas de proteção no desemprego em Portugal*, em *Sociologia, Problemas e Práticas* [Online], 70 | 2012, posto online no dia 23 abril 2013, (Consultado em 29 abril 2024). URL: <http://journals.openedition.org/spp/1085>

Standing, G. (1983) 'The notion of structural unemployment', *International Labour Review*, 122(2).

Receber O Subsídio de Desemprego parcial (2024) *Receber o Subsídio de Desemprego parcial*. Disponível em: <https://eportugal.gov.pt/servicos/obter-informacoes-sobre-o-subsidio-de-desemprego-parcial> (Consultado a 20 de julho 2024).

Richey, J. et al. (2024) *Interviews, SAGE Publications Inc*. Disponível em: <https://us.sagepub.com/en-us/nam/interviews/book239402> (Consultado a 20 de julho 2024).

Serrano Pascual, A. (2003), "Towards convergence of European activation policies?", in D. Foden e L. Magnusson (eds.), *Five years' experience of the Luxembourg employment strategy*, Bruxelas: ETUI: 141-162.

Sihto, M. (2001), *The strategy of an active labour market policy: An analysis of its development in a changing labour market*, em *International Journal of Manpower*, Vol. 22 No. 8, pp. 683-706. <https://doi.org/10.1108/EUM00000000006506>

Sjoeberg, O., Palme, J. e Carroll, E. (2012) 'Unemployment Insurance', em *The Oxford Handbook of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, pp. 420–433.

Soeiro, J. (2024) *O trabalho, entre as “promessas de Abril” e a regulação neoliberal*, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 133 51-76.

(Sem data) Subsídio de Desemprego. Disponível em: <https://www.seg-social.pt/subsidio-de-desemprego> (Acedido a: 29 de abril 2024).

Tashakkori, A. e Teddlie, C. (2016) *Sage Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research*. Thousand Oaks, CA: SAGE.

The Health Foundation (sem data) *National Insurance Act 1911*, *The Health Foundation*. Disponível em: <https://navigator.health.org.uk/theme/national-insurance-act-1911> (Accessed: 20 July 2024).

Valadas, C. (2012a) *Políticas públicas para o emprego em Portugal: de ação reguladora a potencial emancipatório?*, *Configurações*, 10 , pp. 83-94.

Valadas, C. (2012b) *A europeização das políticas de emprego: impactos e implicações no caso português*. Coimbra

Wrench, J.S. et al. (2019) *Quantitative research methods for communication: A hands-on approach*. New York: Oxford University Press.

ANEXOS

Anexo A - As condições para poder requerer e usufruir do Subsídio de Desemprego, e subsídio social de desemprego

Subsídio de Desemprego: residência em território nacional; no caso de ser estrangeiro ter título válido de residência ou outra autorização que permita possuir um contrato de trabalho; ter trabalhado com contrato de trabalho; estar em situação de desemprego involuntário; não estar a trabalhar no momento de requer o subsídio; não exercer atividade, remunerada ou não remunerada na empresa que efetuou o despedimento do trabalhador; possuir capacidade e disponibilidade para trabalhar; estar inscrito para procura de emprego no centro de emprego da área de residência; ter efetuado o pedido do subsídio no prazo de noventa dias consecutivos a contar da data em que se encontrou em situação de desemprego; deter o prazo de garantia exigido, que consiste em 360 dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses anteriores à data do desemprego (Subsídio de Desemprego 2024).

O período de concessão do Subsídio de Desemprego está dependente de diferentes variáveis, principalmente da idade do beneficiário e o registo de remunerações, que é possível observar no seguinte quadro:

Quadro 2. Variantes de Valores de Subsídio Concedidos

Idade do Beneficiário	Registo de remunerações	Período de Concessão	
		Subsídio	Acréscimo por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos
Menos de 30 anos	Igual ou inferior a 24 meses	270 dias	-
	Superior a 24 meses	360 dias	30 dias
30 a 39 anos	Igual ou inferior a 48 meses	360 dias	-
	Superior a 48 meses	540 dias	30 dias
40 a 44 anos	Igual ou inferior a 60 meses	540 dias	-
	Superior a 60 meses	720 dias	30 dias
45 anos ou mais	Igual ou inferior a 72 meses	720 dias	-
	Superior a 72 meses	900 dias	60 dias

fonte: Segurança Social

O montante do Subsídio de Desemprego é igual a 65% do vencimento de referência, sendo calculado com base em trinta dias por mês, sem prejuízo da aplicação do limite mínimo ou máximo previsto na lei.

Para os ex-pensionistas por invalidez considerados capazes de trabalhar, isto traduz-se em 407,41€ por mês se viverem sozinhos, ou em 509,26€ se viverem com familiares. A remuneração de referência resulta do valor da remuneração declarada à Segurança Social durante os primeiros 12 meses civis dos últimos 14, contando o mês anterior à data do desemprego, incluindo férias e subsídio de Natal dividido por 360.

Porém, existem limites ao montante a usufruir, traduzindo-se no mínimo, em 509,26€, exceto se o valor líquido da remuneração de referência for inferior ao do Índice de Apoio Social (IAS). Em situações em que as remunerações que serviram de base correspondam, pelo menos, ao valor da Remuneração Mínima Garantida será de 585,65€.

O valor máximo corresponde a 1273,15€, ou a 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do subsídio, ou o valor da pensão de invalidez que estava a receber, no caso de ex-pensionista de invalidez. O valor líquido da remuneração de referência obtém-se pela dedução, ao valor líquido daquela remuneração, da taxa contributiva respeitante ao beneficiário e da taxa de retenção do IRS.

Em relação com o Subsídio de Desemprego, existe também o subsídio parcial de desemprego, que é um benefício atribuído aos trabalhadores que solicitaram ou estão a receber Subsídio de Desemprego e que passam a trabalhar como trabalhadores a tempo parcial ou independentes.

As condições de atribuição deste subsídio são as seguintes: Ter requerido ou já estar a usufruir do Subsídio de Desemprego; exercer ou vir a exercer uma atividade profissional por conta de outrem a tempo parcial com um período normal de trabalho semanal inferior ao praticado a tempo completo em situação comparável, desde que o valor da retribuição do trabalho seja inferior ao montante do Subsídio de Desemprego ou; exercer ou vir a exercer uma atividade profissional independente, desde que o valor do rendimento anual do trabalho independente.

Para este efeito, considera-se o rendimento dos trabalhadores independentes correspondente a 70% do valor dos serviços prestados ou a 20% do valor das vendas de mercadorias e de produtos, bem como das prestações de serviços efetuadas no âmbito de atividades hoteleiras e similares, restauração e bebidas, auferidos no ano civil imediatamente anterior.

O período de concessão efetuado a partir da data de início da atividade profissional, por conta de outrem ou independente, se a mesma ocorrer durante o período de atribuição do Subsídio de Desemprego; e da data do requerimento do Subsídio de Desemprego parcial se o início daquela atividade for anterior à data do desemprego.

O montante a atribuir corresponde à diferença entre o valor do Subsídio de Desemprego acrescido de 35% deste valor e o da retribuição do trabalho por conta de outrem; e à diferença entre o valor do Subsídio de Desemprego acrescido de 25% do seu valor e o valor do duodécimo do seu rendimento anual relevante presumido pelo beneficiário para efeitos fiscais, nas situações em que o beneficiário exerça uma atividade profissional independente.

Em situações de atribuição de Subsídio de Desemprego parcial, a remuneração a registar por equivalência à entrada de contribuições é igual à diferença entre a remuneração por trabalho por conta de outrem ou entre o rendimento relevante da atividade exercida como trabalho independente e a remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do Subsídio de Desemprego, que não poder ser superior a 4074,08€.

Subsídio Social de Desemprego: É abrangido por este apoio quem: resida em território nacional; esteja em situação de desemprego involuntário; tenha capacidade para disponibilidade para o trabalho; esteja inscrito para procura de emprego no centro de emprego da área de residência; tenha perdido o subsídio no prazo de 90 dias consecutivos seguidos a contar da data de desemprego.

Ainda há mais variáveis para se usufruir deste subsídio, tais como, no caso de subsídio social de desemprego inicial, ter prazo de garantia: 180 dias de trabalho por conta de outrem nos doze meses imediatamente anteriores à data do desemprego; 120 dias de trabalho por conta de outrem nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego para situações de desemprego involuntário por caducidade do contrato de trabalho a termo, denúncia do contrato de trabalho por iniciativa da entidade empregadora durante o período experimental, denúncia do contrato de trabalho pelo trabalhador vítima de violência doméstica. Os trabalhadores só podem aceder ao subsídio social de desemprego nas situações em que o contrato de trabalho termina durante o período experimental, com o prazo de garantia de 120 dias, uma vez em cada dois anos a contar da data da cessação do subsídio social de desemprego.

É necessário, igualmente, cumprir a condição de recursos, não podendo possuir património mobiliário no valor superior a 122.222,40€ à data do requerimento e por elemento do agregado familiar, rendimento mensal superior a 407,41€ à data do desemprego.

No caso do subsídio social de desemprego subsequente, isto é, quem usufruiu do subsídio social de desemprego após término do período em que usufruiu do Subsídio de Desemprego, é necessário: ter esgotado os períodos de concessão do subsídio de desemprego; continuar em situação de desemprego e inscrito no centro de emprego; cumprir a condição de recursos, não podendo possuir um património mobiliário no valor superior a 122.222,40€ à data do requerimento, e igualmente não contar com um rendimento mensal superior por elemento do agregado familiar a 407,41€.

O rendimento é calculado com base na ponderação de cada elemento do agregado familiar, sendo que a equivalência é a seguinte: 1 para o requerente, 0,7 por cada indivíduo maior de idade, além do requerente, e 0,5 por cada indivíduo menor de idade.

A duração do Subsídio social de desemprego inicial depende da idade do beneficiário e do número de meses com registo de remunerações para a Segurança Social desde a última situação de desemprego:

Quadro 3. Variantes de Valores de Subsídio Parcial de Desemprego Concedidos

Idade do beneficiário	Registo de remunerações	Período de concessão	
		Subsídio	Acréscimo
Menos de 30 anos	Inferior a 15 meses	150 dias	30 dias
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24 meses	210 dias	
	Igual ou superior a 24 meses	330 dias	
De 30 a 39 anos	Inferior a 15 meses	180 dias	30 dias
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24 meses	330 dias	
	Igual ou superior a 24 meses	420 dias	
De 40 a 49 anos	Inferior a 15 meses	210 dias	45 dias
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24 meses	360 dias	
	Igual ou superior a 24 meses	540 dias	
50 anos ou mais	Inferior a 15 meses	270 dias	60 dias
	Igual ou superior a 15 e inferior a 24 meses	480 dias	
	Igual ou superior a 24 meses	540 dias	

O montante diário do Subsídio de Desemprego parcial é calculado por referência ao IAS, na base de 30 dias por mês: 509,26€ ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo, para os beneficiários com agregado familiar; 407,41€ (80% do IAS) ou o valor líquido da remuneração de referência se este for mais baixo para os beneficiários a viver sozinhos.

Anexo B

Guião de Entrevistas a Beneficiários ou Ex Beneficiários do Subsídio de Desemprego

Introdução e Contexto

1. Pode dar uma breve descrição da sua experiência académica, profissional e do sector em que trabalhava antes de receber o Subsídio de Desemprego?
2. Durante quanto tempo beneficiou do Subsídio de Desemprego?

Experiência com o Subsídio de Desemprego

1. Qual foi o impacto do Subsídio de Desemprego na sua estabilidade financeira durante o período de desemprego?
2. Houve alguma dificuldade formal com que se tenha deparado deparou no processo de requerer ou receber o Subsídio de Desemprego?
3. Sentiu algum constrangimento social na experiência de beneficiário de Subsídio de Desemprego? Isto é, se se sentia algum desconforto em apresentações periódicas ao IEFP? Os seus familiares e amigos sabiam que beneficiava do Subsídio de Desemprego?

Políticas Compensatórias

1. Na sua opinião, em que medida considera que a compensação monetária proporcionada pelo Subsídio de Desemprego é necessária para as pessoas em Portugal?
2. O montante da indemnização correspondeu às suas necessidades básicas durante o período de desemprego?
3. De que forma é que o apoio financeiro que recebeu durante o período de desemprego teve impacto, positivo ou negativo na sua capacidade de se concentrar na procura de emprego?

Políticas Ativas

1. Tinha conhecimento das Políticas Ativas do mercado de trabalho em vigor enquanto recebia o Subsídio de Desemprego?
2. Participou em algum programa de formação ou iniciativa de colocação profissional oferecida pelas Políticas Ativas do mercado de trabalho? Se sim, em que atividades participou?
3. Em que medida considera que estas políticas foram eficazes para o ajudar a encontrar um novo emprego ou a adquirir novas competências?
4. Alguma vez lhe foi comunicado como a não-participação nesses programas podia resultar no corte da indemnização que recebia? Se sim, isso foi fator central para ingressar nesses programas?

Desequilíbrio entre as Políticas Compensatórias e as Políticas Ativas do mercado de trabalho

1. Na sua perspetiva, o que considera mais importante para as pessoas que beneficiam do Subsídio de Desemprego – melhores compensações ou mais programas de apoio e formação para ajudar as pessoas, na teoria, a voltar a entrar no mercado de trabalho?
2. Em sua opinião, de que forma o atual sistema apoia ou dificulta a transição dos indivíduos do desemprego para o emprego?
3. Considera que se recebesse um valor mais elevado de Subsídio de Desemprego sentiria menos incentivo para procurar emprego?

Sugestões de melhoria:

1. Com base na sua experiência, que melhorias, caso existam, sugeriria para o sistema de subsídios de desemprego em Portugal?