

ISCTE  **IUL**
Instituto Universitário de Lisboa

Departamento de Sociologia

**A Protecção Social no Desemprego em Portugal: reconfiguração
das políticas na última década**

Cátia Vale

Trabalho de projecto submetido como requisito parcial para obtenção do grau de
Mestre em Sociologia, Especialidade em Organizações, Trabalho e Emprego

Orientador(a):
Doutora Maria da Paz Campos Lima, Professora Auxiliar,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

Outubro, 2011

AGRADECIMENTOS

O trabalho que se apresenta é fruto da colaboração e apoio de algumas pessoas que tornaram possível a sua concretização.

Agradeço, em primeiro lugar, à minha Orientadora, a Professora Maria da Paz Lima, pela preciosa orientação, rigor e dedicação com que me acompanhou e tornou possível este projecto.

Um agradecimento especial a alguns amigos, à Sofia, à Maria, à Catarina e à Paula, companheiras em todas as lutas, pela forma como partilharam comigo mais uma missão. Ao Guilherme e ao Luís, por estarem sempre presentes e pelas palavras de encorajamento.

À minha família, ao meu pai, à minha mãe e ao meu irmão, pelo amor e dedicação e por estarem ao meu lado em todos os momentos, muito especialmente à minha mãe pela força, inspiração e motivação com que me fez acreditar todos os dias.

A muitos outros que não menciono mas que directa ou indirectamente contribuíram para que este projecto fosse possível.

RESUMO

A reestruturação dos modelos de Estados-providência na Europa e a reconfiguração ao nível da protecção social no desemprego tem sido objecto de estudo na literatura económica e sociológica e igualmente objecto de discussão ao nível das instâncias políticas em Portugal e na Europa.

O presente estudo pretende ser um contributo para a análise das tendências de evolução das políticas de protecção social no desemprego em Portugal, ao longo dos últimos dez anos.

Estudos recentes apontam para um aumento do desemprego em ligação com o fraco crescimento económico e para a crescente introdução de medidas mais restritivas e aparentemente direccionadas para o rápido regresso dos desempregados ao mercado de trabalho. A reconfiguração das políticas de protecção social no desemprego tem obedecido a uma visão que se focaliza nas obrigações dos desempregados, em detrimento dos seus direitos. Portugal parece seguir esta tendência. A pressão resultante da integração da moeda única, a crise internacional aberta em 2008 e o contexto de recessão económica em que o país se encontra actualmente, têm contribuído para diminuir a protecção social no desemprego, o que aliado às imposições de redução da despesa pública e correcção do défice orçamental, recoloca no centro do debate o actual papel do Estado Social.

Palavras-chave: Protecção Social; Estado-providência; Desemprego; Recessão Económica.

ABSTRACT

The restructuring of the Welfare State models in Europe and its reconfiguration in terms of the social protection for the unemployed, has been the subject of study in economic and sociological literature and also the subject of discussion of the political instances in Portugal and Europe.

The present study is intended as a contribution to the analysis of trends of development of unemployment social protection policies in Portugal, over the past ten years. Recent studies point to an increase in unemployment combined with low economic growth and to the increasing introduction of more stringent measures, apparently targeted for the quick return of the unemployed to the labour market. The reconfiguration of social protection policies regarding unemployment has been in line with a vision which focuses on the obligations of the unemployed to the detriment of their rights. Portugal seems to follow this trend. The pressure resulting from the integration in the single currency, the international crisis opened in 2008 and the context of economic recession in which the country is currently immersed have contributed to the decrease in unemployment benefits, a fact that combined with the imposed reductions in public spending and correction of the deficit, repositions at the heart of the debate the current role of the Welfare State.

Key Words: Social Protection; Welfare State; Unemployment; Economic Recession.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1 - CONFIGURAÇÕES E TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL	2
1.1 A Construção Histórica do Estado-providência: implementação e consolidação.....	2
1.2 Os Diferentes Sistemas de Protecção Social.....	4
1.2.1 Modelo Escandinavo.....	5
1.2.2 Modelo Liberal.....	7
1.2.3 Europa Continental.....	9
1.2.4 Europa do Sul.....	11
1.3 Princípios para uma Estratégia Sustentável.....	13
CAPÍTULO 2 - A PROTECÇÃO SOCIAL NO DESEMPREGO: CONFIGURAÇÕES E MUDANÇAS FACE À CRISE DO ESTADO-PROVIDÊNCIA E À EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO	15
2.1 A Crise do Estado-providência.....	15
2.2 O Desemprego na Europa: uma realidade heterogénea.....	17
2.3 Abordagens Políticas de Protecção Social no Desemprego: <i>welfare, workfare e enabling</i>	20
CAPÍTULO 3 - A PROTECÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL	23
3.1 Origem e Implementação da Protecção Social.....	23
3.2 A Protecção Social no Desemprego: desafios à reconfiguração do sistema no quadro da união económica monetária e da crise internacional.....	26
3.3 As Mudanças na Configuração do Sistema de Protecção Social no Desemprego na Última Década.....	28
3.4 Visão Implícita nas Mudanças Observadas: contradições e problemas.....	33
CONCLUSÃO	36
FONTES	38
BIBLIOGRAFIA	39
ANEXOS	

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1.1	Classificação dos três sistemas de protecção social por Esping-Andersen.....	5
Quadro 1.2	Despesa total de protecção social em percentagem PIB: Escandinávia - 2000-2008.....	6
Quadro 1.3	Despesa total de protecção social em percentagem do PIB: Modelo Liberal - 2000-2008.....	9
Quadro 1.4	Despesa total de protecção social em percentagem do PIB: Europa Continental - 2000-2008.....	10
Quadro 1.5	Despesa total de protecção social em percentagem do PIB: Europa do Sul - 2000-2008.....	13
Quadro 2.1	Taxa de desemprego em percentagem: Modelos Europeus – 2000-2010.....	19

GLOSSÁRIO DE SIGLAS

CEE – Comunidade Económica Europeia

EUA – Estados Unidos da América

DL – Decreto-Lei

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

INE – Instituto Nacional de Estatística

PEC – Plano de Estabilidade e Crescimento

PEPS – Programa de Emprego e Protecção Social

PIB – Produto Interno Bruto

PNAE – Programa Nacional de Acção para o Emprego

PNE – Plano Nacional de Emprego

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RMG – Rendimento Mínimo Garantido

RSI – Rendimento Social de Inserção

INTRODUÇÃO

Nas sociedades europeias o fenómeno do desemprego tem-se apresentado como um dos mais complexos desafios para os decisores políticos, pelas consequências económicas e sociais que implica, bem como pelas dificuldades que tem trazido em termos dos gastos com protecção social, que põem em causa a sustentabilidade dos diferentes sistemas de protecção europeus e recoloca no centro da questão o papel do Estado na regulação dos riscos individuais. No contexto de recessão económica em que Portugal se encontra actualmente, procurou saber-se que principais alterações se verificaram na protecção social do desemprego nos últimos dez anos, se isso se traduziu numa melhoria efectiva da protecção e de que forma a influência Europeia e as crescentes imposições económicas em situação de crise, têm influenciado a reestruturação das políticas.

No primeiro capítulo irão analisar-se os diferentes sistemas de protecção social na Europa com base em quatro modelos distintos: Escandinávia, Modelo Liberal, Europa Continental e Europa do Sul bem como alguns factores e limitações que poderão estar na origem da crise dos Estados-providência. Será também analisada a evolução das taxas de desemprego nestes países nos últimos dez anos, pois apesar das divergências em que assentam os seus modelos de protecção, o desemprego embora uma realidade heterogénea na Europa, parece ser um fenómeno cuja expressão e preocupação política tem vindo a aumentar em todos os países paralelamente a períodos de fraco crescimento económico que têm caracterizado a última década.

Posteriormente, serão abordadas tendências de mudança nas políticas europeias de protecção social no desemprego, de acordo com alguns estudos que têm vindo a ser realizados e que apontam para uma influência do contexto económico na redefinição destas políticas, tornando-as mais restritivas e condicionando cada vez mais o acesso a estes benefícios.

O terceiro capítulo tem especial enfoque no caso português, iniciando-se com uma contextualização histórica da evolução da protecção social em Portugal, para posteriormente se reflectir em torno da reconfiguração do sistema no quadro da união económica monetária e da crise internacional, ao nível das principais alterações legislativas nos últimos dez anos que ditaram uma mudança na protecção social do desemprego em Portugal e que apontam para uma nova configuração do Estado Social.

CAPÍTULO I

CONFIGURAÇÕES E TENDÊNCIAS DE EVOLUÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL

1.1 A Construção Histórica do Estado – Providência: implementação e consolidação

O que hoje entendemos como protecção social, reporta-se a uma realidade relativamente recente, embora seja muitas vezes percepcionada como um direito social adquirido, como se estivesse na origem do próprio Estado. Perceber a origem e construção histórica do Estado-providência é imprescindível para perceber a arquitectura dos sistemas de protecção social contemporâneos e a forma como o estado passou a intervir na sociedade até aos nossos dias.

Merrien, citado por Paquy (2004), destaca três períodos históricos de construção, implementação e consolidação dos Estados-providência. Um primeiro período, nos finais do séc. XIX, visto como a fase de emergência e construção em que os diferentes países Europeus foram adoptando legislação de protecção social, ainda que com aplicação em diferentes tempos e socorrendo-se de métodos distintos. Numa segunda fase, desde o final da Segunda Guerra Mundial até aos anos setenta, a fase “golden age” de crescimento económico em que a protecção social tornou-se extensível a quase todas as camadas da população. Por último, uma terceira fase, referente a um período de estagnação, reconhecido como “a crise do estado providencia”, caracterizada por um entrecruzar de factores relacionados com a crise económica e pelas dificuldades financeiras de sustentabilidade dos sistemas, bem como diversas transformações ao nível da estrutura social, com o aparecimento de novos riscos e necessidades (Paquy, 2004:17).

Há dois séculos atrás, a sociedade europeia encontrava-se desprovida de qualquer protecção social pública, cabendo à família e a algumas instituições religiosas, o apoio indispensável que permitisse colmatar alguns riscos associados à doença, acidentes ou mesmo à velhice. A origem histórica da protecção social remete-nos, assim, para um fenómeno de natureza informal cujos pressupostos assentavam numa solidariedade familiar e religiosa bem como na poupança privada dos rendimentos, até aos finais do séc. XIX. Por esta altura, o Estado viu-se obrigado a intervir como entidade reguladora dos riscos sociais que atingiam os indivíduos, dando protecção e assumindo-se como um mecanismo de ajuda que permitisse compensar as desigualdades, procurando garantir os direitos básicos da população.

Com a emergência de uma nova era industrial e mais especificamente após a segunda Guerra Mundial, a interacção de diversos factores económicos, sociais, políticos e culturais,

levaram a uma redefinição do papel do Estado. Perante o reconhecimento de determinados riscos sociais e algumas debilidades da doutrina do liberalismo económico, surge o Estado-providência, com um papel preponderante ao nível da integração comunitária na esfera económica e política, e enquanto “agente coordenador e dinamizador do desenvolvimento da sociedade” (Mozzicafreddo, 2000:2).

Em resultado da Revolução Industrial, surge também uma nova categoria de assalariados (classe proletária) que veio desencadear diversas preocupações de bem-estar ao mesmo tempo que foi desenvolvendo novos direitos sociais. No entanto, a realidade e modelo de emprego da época, eram bem diferentes da realidade actual. Ao emprego, predominantemente masculino, estava associada a ideia deste ser para toda a vida e portanto pressupunham-se carreiras contributivas longas para o sistema de protecção social, num contexto de crescimento económico e pleno emprego, em que se previa uma maior equidade na distribuição dos recursos. Com a consolidação da sociedade de emprego, impôs-se ao Estado a responsabilidade de intervir na protecção dos rendimentos individuais do trabalho, de forma a colmatar alguns riscos sociais básicos, como a protecção contra a pobreza, característicos da sociedade de emprego dos nossos dias, mas nesta época, apenas extensível aos indivíduos que detinham força de trabalho.

Importa aqui referir a importância de que se revestiu a perspectiva bismarckiana, nos finais do séc. XIX, fundamentando-se numa nova técnica de protecção social que pretendia combater as situações de precariedade motivadas pela ineficácia dos sistemas de protecção social privada, e desde logo pela despreocupação dos indivíduos em encarar os riscos futuros a que estavam sujeitos. Desta forma, pretendia-se criar um seguro social que cobrisse algumas incertezas e riscos das classes trabalhadores em casos de doença temporária, invalidez, velhice ou morte prematura ou mesmo o desemprego através das suas contribuições sociais.

Esta concepção, entendida numa perspectiva *comutativa* de dupla proporcionalidade (remuneração/contribuição e remuneração/prestação), incidia sobre os trabalhadores por conta de outrem, a quem lhes era imputada a obrigação de contribuírem regularmente para o sistema de protecção social em troca da protecção para estes riscos.

Para colmatar esta lacuna da concepção bismarckiana, que não se revestia de um carácter universal, surge no Reino Unido, o relatório de Wiliam Beveridge “Social Insurance and Allied Services”, publicado em 2 de Dezembro de 1942, que previa uma concepção *distributiva* da protecção social assegurando um mínimo “vital” independentemente da situação profissional dos indivíduos. O que distingue esta perspectiva anterior prende-se com o seu carácter universalista que visava garantir a protecção mínima a todos os cidadãos e

diversos riscos sociais, através de um sistema mais abrangente quer em termos de cobertura pessoal quer material. O trabalho continua a ser a via para as contribuições sociais, de natureza obrigatória, e que permite o financiamento das prestações de substituição dos salários. A grande inovação deste sistema prende-se com o facto de possibilitar também aos que de alguma forma estão incapacitados para contribuir com a sua força de trabalho, uma assistência social financiada pelas receitas fiscais¹. (Simões, 2002: 7-8).

É neste contexto que se assiste a uma crescente intervenção do estado na área social, assente num conjunto mais amplo de prestações de carácter universal, que não pressupõe contribuições prévias para o sistema, fundamentado numa base de assistência social.

O ideal do Estado-providência, conhecido, no período do pós-guerra, fruto de um conjunto de carências e necessidades que importava superar, apresentou-se como uma reacção aos estados autoritários que então vigoravam e teve, de facto, uma importância crucial: “a segurança social generalizou-se e os trabalhadores encontraram emprego mas este sistema contribuiu também para uma expansão da capacidade do mercado de trabalho e da família ao assegurar o bem-estar dos indivíduos” (Esping- Andersen, 1996:5).

1.2 Os Diferentes Sistemas de Protecção Social

No início da década de setenta, com o crescente intervencionismo do Estado aliado a razões de carácter económico e político, num contexto de crescimento da economia e de insuficiência de protecção social pelos países onde vigoravam modelos distintos, começou a assistir-se ao abandono dos sistemas inicialmente adoptados, passando a verificar-se uma tendência de complementaridade entre as concepções comutativa e distributiva, numa lógica mista que caracteriza os sistemas de protecção social dos nossos dias.

Desta forma, os percursos históricos de cada país resultaram na adopção de modelos distintos de protecção social, providenciados pelo sector público. Ainda assim é possível reagrupar alguns países que partilham modelos e características comuns.

Proceder-se-á a uma distinção dos regimes de bem-estar pela forma como repartem as responsabilidades sociais entre o Estado, o mercado e família, atendendo simultaneamente a um terceiro sector de instituições não lucrativas que detêm um papel bastante importante no apoio às políticas sociais do estado, ao mercado de trabalho e políticas de emprego.

¹ De referir que a utilização deste recurso permitiu ainda financiar prestações familiares e o Serviço Nacional de Saúde.

Esping-Adersen (1990) identifica três principais tipos de Estado-providência, com base num sistema de protecção social e direitos sociais fortemente legitimados pelo mercado, numa lógica bismarckiana.

Quadro 1.1 – Classificação dos três sistemas de protecção social por Esping-Andersen:

Sistemas de Protecção Social	Países	Influência Histórica	Objectivos	Princípio de Funcionamento	Técnica
Corporativistas	Europa Continental (Áustria, França, Alemanha e Itália)	Bismarck	Manter os níveis de rendimentos dos trabalhadores	Contributivo	Seguro Social
Democráticos Sociais	Escandinávia (Suécia, Dinamarca e Finlândia)	Beveridge	Garantir a igualdade da redistribuição de rendimentos	Universalidade	Redistribuição
Liberais	Países anglo-saxónicos (Irlanda, Reino Unido e Estados Unidos da América)	Beveridge	Combater a pobreza e exclusão social	Selectividade	Segmentação

Fonte: Adaptado de: Pallier, 2001:35; Paquy, 2004: 131.

Esta tipologia de Esping-Adersen, merece no entanto, a discordância de vários autores por não enquadrar da mesma forma os países do Sul da Europa. Desta forma, M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes (2000) procedem a uma análise dos vários sistemas de protecção social na Europa, incluindo um quarto tipo que definem como a “Europa do Sul”, centrando a sua análise em quatro famílias de protecção social distintas: a Escandinava, a Anglo-saxónica, a Continental, e a Sul. Será com base neste modelo de agrupamento de características comuns que será fundamentada a análise e caracterização dos diferentes Estados-providência.

1.2.1 Modelo Escandinavo

Nos regimes nórdicos, a protecção social é encarada como um direito de cidadania, a cobertura é universal em termos de protecção de base e todos os cidadãos têm o direito a prestações consideradas elevadas face a determinados riscos sociais, comparativamente a outros países. A população empregada detém ainda alguns direitos adicionais devido à sua

carreira contributiva e a receita fiscal desempenha um papel preponderante para o financiamento das despesas sociais. Os Estados-providência escandinavos são ainda importantes empregadores e geradores de emprego e oferecem um vasto leque de serviços sociais públicos, medidas activas de emprego, o que explica as elevadas taxas de actividade em ambos os sexos. (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:36-37).

O emprego público representa para estes estados uma importante fatia da população empregada, uma opção que seguiram na década de sessenta, quando os recursos financeiros não constituíam um problema. As diferentes funções de protecção social estão particularmente integradas e o fornecimento de benefícios e serviços é, essencialmente, provisionado pelo sector público, à excepção da protecção em caso de desemprego que é directamente gerida pelos sindicatos.

Devido à sua solidez e princípios de igualitarismo e solidariedade, os sistemas escandinavos, têm vindo a ser considerados por muitos autores, como o tipo quase ideal de Estado-providência. No entanto, com o aumento das despesas sociais, têm vindo a enfrentar alguns problemas de emprego e de custos de financiamento e “têm lutado ao longo da última década contra as pressões para a contenção de custos nos seus programas sociais generosos e para a reorganização do mercado de trabalho” que passa pelo incentivo à procura de emprego no sector privado (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:39).

Os gastos em protecção social nos países escandinavos sempre foram dos mais elevados da Europa. Já o eram na década de oitenta e noventa e como ilustra o quadro seguinte, continuam a sê-lo actualmente, factor que constitui uma das suas principais limitações.

Quadro 1.2 – Despesa total de protecção social em percentagem do PIB: Escandinávia 2000-2008

Países	Anos										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Suécia	29.9	30.4	31.2	32.2	31.5	31.1	30.2	29.0	29.3	-	-
Dinamarca	28.8	29.2	29.6	30.8	30.7	30.2	29.2	28.8	29.6	-	-
Finlândia	25.0	25.0	25.7	26.6	26.6	26.7	26.4	25.3	26.3	-	-

Fonte: Eurostat – *Tables Graphs and Maps Interface* (TGM)

Com o objectivo de anularem o mercado na oferta do bem-estar social, desde os anos 60 têm promovido uma tentativa de “nacionalizar” a família, ou seja, uma tentativa de colectivizar os encargos com prestação de cuidados que, tradicionalmente, seriam da responsabilidade das

famílias.² Desta forma, a importância que é dada aos serviços torna-se relevante para o funcionamento do mercado de trabalho sendo que permite uma maior empregabilidade das mulheres a par de um aumento da fecundidade, promovendo assim, as licenças parentais e as políticas activas de emprego. Destaca-se ainda a importância das políticas activas que pretendem diminuir o emprego de longa duração e dos serviços de apoio às famílias, que se apresentam como sendo uma dupla vantagem que “permite às mulheres ter filhos e uma carreira profissional ao mesmo tempo que maximizam os níveis de empregabilidade” (Esping-Andersen, 2002:14). Esping-Andersen afirma que “a Escandinávia tem claramente sido mais capaz de redesenhar os seus Estados-providência de forma a enfrentar as novas necessidades emergentes”, embora seja cada vez mais difícil mantê-los financeiramente. (Esping-Andersen, 1998:16).

1.2.2 Modelo Liberal

Segundo o modelo liberal de Estado-providência, característico de países como O Reino Unido e a Irlanda³, o Estado, enquanto agente moderador, tem uma importância mínima comparativamente ao mercado ao qual é atribuído uma maior importância nas regulações das questões económicas e sociais. Uma das características dos estados liberais prende-se com os incentivos à privatização, ou seja, uma aposta numa segurança social de carácter privado, da qual resulta uma diminuição dos planos de protecção social ao nível do empregador, em parte devido a estratégias de contenção de custos dos empregadores, e por outro lado devido ao declínio do sindicalismo assim como a razões estruturais, sendo que a maior parte dos empregos situa-se ao nível dos serviços e de pequenas empresas⁴ (Esping-Adersen, 1998:16).

Para alguns autores, os benefícios do sistema de protecção social britânica são inferiores aos do modelo escandinavo, desde logo pelo facto de não serem totalmente universais, à excepção dos serviços de saúde, permitindo que cidadãos inactivos ou com rendimentos

² Os estados nórdicos tornaram-se muito intensivos nos serviços, como afirma Esping-Andersen, cerca de 30-35% do total das despesas sociais vão para a prestação de serviços por oposição aos cerca de 5-15% no Japão e no Continente Europeu. (Esping-Andersen, 1998:16).

³ Esping-Andersen inclui também nesta tipologia de Estados-providência os Estados Unidos da América por partilharem algumas tradições com a tradição liberal inglesa.

⁴ Note-se a este propósito, que na ausência de uma ampla oferta de serviços prestados pelo Estado, mercado e família, o sector não lucrativo procura preencher esta lacuna, daí que a protecção social voluntária, não lucrativa, seja consideravelmente maior nos EUA comparativamente à maior parte dos países da Europa.

muito baixos sejam excluídos do acesso aos benefícios do sistema de segurança social (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:42).

Este tipo de Estado-providência reveste-se de uma natureza peculiar comparativamente aos outros sistemas, caracterizando-se pelos seus baixos níveis de protecção mas, por outro lado, com uma cobertura de assistência social e benefícios sujeitos a condição de recursos bem mais abrangente. Assenta num incentivo à mercantilização dos direitos sociais e na preferência por medidas que se destinam a grupos específicos, o que distingue a sua lógica institucional dos restantes modelos, desde logo por ser fortemente integrado e inclusivo e por excluir os parceiros sociais da intervenção e gestão das políticas públicas.

A lógica do Estado-providência no Reino Unido, com a atribuição de benefícios sociais no sentido beveridgeanos e com todas as restrições impostas à abrangência da cobertura fundamentada em patamares de rendimentos, levou a que o governo actuasse no sentido de uma “residualização” da protecção social, incutindo incentivos de protecção privada, o que permitiu a expansão de empregos mal pagos e levou a uma reestruturação necessária das políticas de emprego. No entanto, tal como defendem alguns autores, estes desenvolvimentos durante os anos oitenta permitiram também mais tarde, evitar os problemas de custos de financiamento característicos de outros modelos, e com os subsídios aos salários promoveu-se a expansão do emprego privado e a redução do desemprego. (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:44-45).

Consequentemente, este é por isso, um modelo, que pode no futuro, enfrentar opções políticas limitadas para lidar com os problemas sociais. Tal como refere Esping-Andersen, “os estímulos para os planos de bem-estar privado ajudam a equilibrar os orçamentos públicos mas facilmente podem provocar dualismos sociais e consequências de segunda ordem” (Esping-Andersen, 2002:15), nomeadamente, o baixo investimento na formação e qualificações que podem originar situações de pobreza e de exclusão social “em parte devido aos efeitos perversos da residualização da protecção social” (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:47).

Para alguns autores, coloca-se ainda a questão de saber se será este sistema bem sucedido na conjugação do modelo neoliberal herdado, com as políticas activas de regulação do mercado de trabalho, à semelhança do modelo escandinavo e se conseguirão reduzir os níveis de pobreza e exclusão mantendo paralelamente a capacidade para gerar emprego, característica das últimas décadas.

Quadro 1.3 – Despesa total de protecção social em percentagem do PIB: Modelo Liberal 2000-2008

Países	Anos										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Reino Unido	26.4	26.8	25.7	25.7	25.8	26.2	26.02	23.2	23.7	-	-
Irlanda	13.8	14.8	17.1	17.8	18.0	18.0	18.3	18.8	22.1	-	-
Estados Unidos da América											

Fonte: Eurostat – *Tables Graphs and Maps Interface* (TGM)

A protecção social fornecida por estes Estados-providência é significativamente inferior aos padrões que no modelo escandinavo se consideram quase ideais, como aliás é visível através dos gastos em protecção social, se compararmos os dois modelos.

1.2.3 Europa Continental

Um terceiro grupo é formado por países da Europa Continental, onde se incluem a Alemanha, França, os países do Benelux (Bélgica, Holanda e Luxemburgo) e a Áustria, em que o regime de segurança social se caracteriza pelo seguro social associado ao emprego. Aqui, a protecção social privada é, apesar de tudo, pouco visível e o mesmo acontece com a segurança social do terceiro sector⁵.

As raízes históricas destes países têm por base uma influência Bismarkiana, no sentido em que existe uma relação entre benefícios e rendimentos numa lógica de proporcionalidade tal como sucede entre a categoria socio-profissional (e/ou situação familiar) e o tipo de benefício concedido no que diz respeito à garantia de rendimentos e cuidados de saúde.

A Holanda constitui uma excepção relativamente à introdução de medidas de carácter universal, como o acesso a pensões básicas. Apesar de algumas limitações neste sentido, considera-se que estes países têm algumas prestações generosas e uma cobertura bastante inclusiva, embora fragmentada. Em resultado disso mesmo, os níveis de despesas e carga fiscal são elevados.

Contrariamente ao que acontece no Reino Unido, os parceiros sociais desempenham para estes países um importante papel, nomeadamente no sector da saúde, enquanto parceiros activos e autónomos. A maioria da população encontra-se coberta por seguros sociais através

⁵ Com excepção da Alemanha onde uma parte considerável dos cuidados de saúde é fornecida por associações de carácter não lucrativo.

de direitos individuais ou derivados e a entrada no sistema é imediata quando se inicia uma actividade profissional remunerada, à excepção da Alemanha e Áustria em que é exigido um patamar mínimo de rendimentos embora os indivíduos nestas circunstâncias sejam abrangidos por níveis de assistência social bastante significativos (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:49). Segundo Ferreira, Hemerijck e Rhodes, os problemas deste modelo prendem-se essencialmente com três questões:

1. A generosidade das prestações pecuniárias associadas aos sistemas de seguros através de pagamentos elevados, benefícios de longa duração e uma tendência para o “relaxamento institucional” por parte da administração da protecção social;
2. A natureza essencialmente compensatória das prestações e uma postura passiva face à procura activa de emprego e a disponibilidade para aceitar propostas de trabalho bem como baixos níveis de controlo sobre a real situação dos beneficiários em termos de condição física ou respectiva situação no mercado de trabalho;
3. O financiamento dos benefícios através de um regime contributivo, com contribuições elevadas para a segurança social⁶ quando comparadas com os países escandinavos e anglo-saxónicos (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:49).

Quanto aos níveis de protecção social, como já referido anteriormente, têm um peso considerável, e aproximam-se da média europeia, embora com valores superiores aos do Reino Unido e da Irlanda mas abaixo dos valores do modelo escandinavo.

Quadro 1.4 – Despesa total de protecção social em percentagem do PIB: Europa Continental 2000-2008

Países	Anos										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Alemanha	29.3	29.4	30.0	30.0	29.8	29.7	28.6	27.6	27.7	-	-
França	29.4	29.5	30.3	30.9	31.2	31.3	30.7	30.4	30.7	-	-
Bélgica	26.1	27.2	27.9	29.0	29.2	29.6	30.2	26.8	28.2	-	-
Holanda	26.3	26.4	27.5	28.2	28.3	27.8	28.8	28.3	28.4	-	-
Luxemburgo	19.5	20.8	21.5	22.1	22.2	21.6	20.44	19.3	20.1	-	-
Áustria	28.4	28.8	29.1	29.6	29.3	28.9	28.4	27.8	28.1	-	-

Fonte: Eurostat – *Tables Graphs and Maps Interface* (TGM).

⁶ As contribuições elevadas para a Segurança Social, é aliás uma característica partilhada entre os modelos da Europa Continental e da Europa do Sul.

A estratégia deste modelo passa por uma segurança no trabalho (sobretudo masculina que acaba por não proteger as mulheres e os mais jovens) e por uma sobrecarga das famílias na resolução dos problemas sociais emergentes. Estes factores, culminam num sistema de segurança social sobrecarregado e insustentável, que “reage mal á emergência da estrutura demográfica e de emprego (...) e em que as trajectórias de emprego tornam-se cada vez mais instáveis, e os cidadãos enfrentam dificuldades acumulando pensões e créditos” (Esping-Andersen, 2002:16). O resultado tem sido, um misto entre elevadas taxas de desemprego feminino e baixas taxas de fertilidade, com todas as consequências fiscais que estes problemas acarretam. Embora muitas reformas já tenham sido consideradas ao longo dos anos noventa, outras reformas estruturais continuam por aplicar.

Deste modelo, Esping-Andersen concluí que atribuir às famílias a responsabilidade de bem-estar social pode tornar-se tão dispendioso como proceder à colectivização dessas responsabilidades (Esping-Andersen, 1998:17).

1.2.4 Europa do Sul

A quarta família de Estados-providência em análise inclui países como a Itália, Espanha, Portugal e Grécia. Embora em termos socio-económicos estes países apresentem algumas diferenças, nomeadamente o PIB *per capita* italiano que é mais semelhante aos valores da média europeia bem como o grau de maturidade da protecção social, Portugal, Espanha e Grécia são vulgarmente caracterizados como os países da cauda da Europa. Esta é uma realidade que se traduz ao nível das diferenças nas despesas e nas questões fiscais.

Apesar disto, partilham uma série de disposições e características comuns que os distingue dos restantes modelos. Partilham, desde logo, um tipo de cobertura misto: por um lado, assentam numa lógica bismarckiana ao nível das transferências pecuniárias, fragmentadas segundo a ocupação, por outro lado, são beveridgeanos ao nível da prestação de cuidados de saúde, de carácter universal⁷(M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:54).

Para estes sistemas, a família reveste-se de um papel muito importante representando a primeira instância de protecção social. Com uma herança marcadamente católica, consideram ainda que a responsabilidade na prestação de qualquer tipo de apoio, deve, em primeiro lugar, constituir uma obrigação familiar. Daí que se verifiquem ao nível das estruturas familiares,

⁷ A Itália criou o Servizio Sanitario Nazionale em 1978, Portugal em 1979, Grécia em 1983 e Espanha em 1986.

agregados bastante alargados, onde convivem diversas gerações numa óptica de entreaajuda geracional, assim como uma elevada percentagem de jovens que ainda vivem com os pais.

O emprego feminino também é reduzido quando comparado com outros países da Europa, em parte devido à visão tradicionalista que associa o papel da mulher às obrigações familiares em detrimento da construção de uma carreira e evolução no mercado de trabalho. No que diz respeito ao desemprego, de uma forma geral, apresenta elevadas taxas de população desempregada, com destaque para o desemprego entre os mais jovens.

Por serem Estados-providência que se desenvolveram mais tarde comparativamente a outros países da Europa, nomeadamente que a Europa do Norte, tiveram que lidar com contextos socio-económicos mais complexos e a protecção social entrou na “era da austeridade permanente numa situação de subdesenvolvimento institucional e financeiro e sobrecarga por desequilíbrios internos”⁸ (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:56).

Estes estados do Sul foram ainda forçados a enveredar por um processo de reestruturação em termos políticos. Os problemas destes países não se prendem apenas com uma desvantagem face à concorrência comercial cada vez mais intensa, mas também por questões demográficas particularmente adversas. Um pouco por toda a Europa mas com maior incidência no sul, as populações estão a envelhecer a um ritmo alarmante, o que indubitavelmente, faz com que grande parte das despesas sociais seja absorvida pelas pensões. Ainda assim, e como é possível verificar no quadro seguinte, os níveis de protecção social dos países do Sul encontram-se entre os mais baixos de toda a Europa.

⁸ Refira-se o caso de Portugal onde para alguns autores, o sistema ainda não atingiu sequer a sua maturidade. Os níveis de protecção social portugueses estão bastante abaixo de outros países da Europa, factor que não está dissociado do nosso percurso histórico: após a segunda Guerra Mundial quando os diversos Estados-providência aprofundaram e desenvolveram os seus sistemas de protecção social, Portugal vivia uma situação política e ditatorial que não favoreceu a sedimentação do seu Estado-providência. Esta conjuntura, é aliás, partilhada pela Espanha, cuja tradição ao nível da protecção social também é representada por valores muito baixos em despesas deste tipo.

Quadro 1.5 – Despesa total em protecção social em percentagem do PIB: Europa do Sul 2000-2008

Países	Anos										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Itália	24.7	24.9	25.3	25.8	25.9	26.3	26.6	26.7	27.7	-	-
Espanha	20.3	20.0	20.3	20.6	20.7	20.9	20.8	21.0	22.7	-	-
Portugal	20.9	21.9	22.8	23.3	23.9	24.5	24.5	23.9	24.3	-	-
Grécia	23.4	24.2	23.9	23.4	23.6	24.6	24.5	24.5	25.9	-	-

Fonte: Eurostat – *Tables Graphs and Maps Interface* (TGM)

Ferreira, Hemerijck e Rhodes (2000), ressaltam a importância de adopção de medidas de reforma do mercado de trabalho que promovam a competitividade nacional e da adopção de benefícios mínimos para indivíduos ou agregados familiares que não possuem recursos suficientes, como forma de combater a exclusão social.⁹ Por outro lado, estes autores consideram ainda de toda a importância para uma modernização bem sucedida, a expansão das indústrias de serviços como forma de encorajar a criação de mais emprego feminino e revigorar a fertilidade (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:59).

Ao contrário da estratégia escandinava de colectivizar necessidades familiares na pessoa do Estado, os países do Sul, dados os seus constrangimentos financeiros e traços culturais deveriam antes apostar num “welfare mix mais adequado à família” que resultasse num conjunto de incentivos públicos, disposições colectivas e activismos do sector terciário bem como da iniciativa privada de forma a responder às necessidades familiares (M. Ferreira, A. Hemerijck e M. Rhodes, 2000:59-60).

1.3 Princípios para uma Estratégia Sustentável

Tendo em conta que os diferentes Estados-providência procuraram responder de formas distintas aos desafios económicos e sociais que foram surgindo, importa salientar que nem todos foram bem sucedidos. Algumas das políticas apresentadas tornaram-se insustentáveis e por isso mesmo se fala em crise do Estado-providência. Mesmo o modelo nórdico que se

⁹ Portugal e Espanha começaram desde logo a dar alguns passos importantes neste sentido com a introdução da medida de Rendimento Mínimo Garantido (RMG) em 1996, hoje reconhecido desde 2003 como Rendimento Social de Inserção (RSI) através da Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio, que veio obrigar os beneficiários a aceitar um plano de inserção, numa óptica de activação e preparação para o mercado de trabalho.

apresenta como o mais adaptável à nova economia política, tornou-se insustentável do ponto de vista fiscal.

O modelo liberal, devido à desregulação também dificilmente está apto para enfrentar as desigualdades e as novas formas de pobreza, sobretudo das famílias monoparentais e dos menos qualificados. Sem incentivos às políticas activas de família e de mercado de trabalho acabam por sustentar também uma baixa qualificação. E por último, relativamente à Europa Continental e do Sul, como afirma Esping-Andersen, “enfrentam provavelmente o pior cenário da relação entre o bem-estar, o emprego e a fecundidade” (Esping-Andersen, 1998:18). É preciso não esquecer que as diferenças históricas destes Estados-providência a nível nacional fazem com que as próprias orientações e estratégias comuns não sejam adaptáveis a todos os contextos da mesma forma. Pensando nos países do Sul, como Portugal, Espanha e Grécia, inevitavelmente teremos que considerar que estes países têm “economias menos desenvolvidas, regimes democráticos mais recentes, e Estados-providência que ou ainda estão em construção ou ainda não estão consolidados” (Hespanha, 2005:2).

De acordo com estes pressupostos, qualquer estratégia tomada ao nível das políticas sociais para sustentar o Estado-providência deve ter por base incentivos que levem as mulheres a conseguir harmonizar uma carreira profissional com os filhos e a vida em família; um encorajamento para que os trabalhadores mais velhos se reformem mais tarde; uma prioridade do investimento nas crianças e nos jovens e conseqüente aposta da educação; uma redefinição da junção em harmonia do trabalho e lazer em todo o ciclo de vida e, por último, uma reconceptualização do conceito de “igualdade” e dos direitos sociais básicos enquanto uma questão primária nas garantias de mudança de vida. (Esping-Andersen, 1999:17). Não esquecendo ainda, que qualquer estratégia adoptada deve ter em conta uma conciliação de princípios e políticas de criação de emprego (sobretudo para os jovens, mulheres e menos qualificados); um aumento da fecundidade e uma conseqüente protecção das famílias mais vulneráveis.

A resolução deste e de outros problemas levará provavelmente a uma redefinição do conceito e do papel que o Estado desempenha das sociedades actuais. Porém, uma vez que o Estado-providência foi criado num contexto histórico e social concreto, uma possível redefinição do seu modelo e estratégias deverão de igual modo ser instituídas tendo em conta as transformações entretanto ocorridas, assim como as reais necessidades e interesses dos cidadãos.

CAPÍTULO II

A PROTECÇÃO SOCIAL NO DESEMPREGO: CONFIGURAÇÕES E MUDANÇAS FACE À CRISE DO ESTADO-PROVIDÊNCIA E À EVOLUÇÃO DO DESEMPREGO

2.1 A Crise do Estado-providência

A estrutura do Estado-providência foi sendo organizada, como foi dito anteriormente, face aos problemas e necessidades que foram surgindo ao longo dos tempos, através da criação de respostas e medidas que os minimizassem. No entanto, com as crescentes exigências sociais e com um aumento progressivo da crise económica, o Estado também entrou em crise, incapacitando-se para fazer face a todos os problemas de sustentabilidade que se foram aguçando. Desta forma, o aumento da carga fiscal e das obrigações sociais, como medida de suporte para os gastos públicos sociais foi-se tornando uma prática quase inevitável.

Assim, tendo em conta a crise do Estado-providência, decorrente de uma profunda mudança económica e social, várias são as posições de alguns autores que apresentam algumas soluções para este problema. De acordo com Esping-Andersen, alguns defendem a privatização, outros sugerem que muitos dos programas existentes sejam substituídos por formas de rendimento para os cidadãos, outros ainda consideram que a solução passa por uma descentralização e por uma aposta no “terceiro sector” (Esping-Andersen, 1998:13).

Segundo este autor, a primeira causa desta crise prende-se, por um lado, com o impacto da internacionalização económica, que tem por base a globalização financeira e por outro lado, com a mobilidade do capital que contribuiu para uma redução do emprego, especialmente em indústrias pouco competitivas. Também o comércio global com especial enfoque na mudança tecnológica, contribuiu para o desemprego daqueles que têm menos qualificações. Deste modo, “o principal desafio que provém da globalização é, pois, a necessidade de manter a solidez das finanças públicas, e reduzir o desemprego estrutural”¹⁰ (Esping-Andersen, 1998:13).

¹⁰ O desemprego passa a ter novos contornos, ou seja, não se trata apenas de uma condição que abrange as pessoas menos qualificadas que perderam oportunidade de competir nas novas economias industriais e que apostam na mudança tecnológica. O desemprego de jovens é um exemplo disso mesmo, apesar das qualificações, o mercado de trabalho não oferece emprego nem condições para a sua empregabilidade.

No entanto, também não será totalmente verdade se admitirmos que a lógica do Estado-providência e o bem-estar geral não são compatíveis com a nova ordem global, basta pensarmos nos Estados-providência dos países nórdicos, que são dos mais desenvolvidos, e que cresceram nas economias mais abertas da Europa.

Por outro lado há que considerar os impactos decorrentes das mudanças demográficas. Se considerarmos o crescimento da população idosa que se tem verificado em quase todos os países de uma forma geral, já que se prolongou a esperança de vida e se a isto aliarmos a baixa fecundidade e a diminuição da população activa, podemos concluir que estes factores não só comprometem a renovação das gerações como contribuem decisivamente para adensar as dificuldades de sustentabilidade dos Estados-providência. Porém, como afirma Esping-Andersen o verdadeiro problema não se resume ao número crescente de pessoas idosas e na baixa fecundidade mas também “ nas reformas antecipadas, na demora do primeiro emprego, e sobretudo nas baixas taxas de emprego”¹¹ (Esping-Andersen, 1998:14). Uma solução para este problema passa inevitavelmente por formas e políticas de incentivo à fecundidade e por uma maximização do emprego.

Um terceiro impacto referido pelo autor, prende-se com as mudanças que têm vindo a ocorrer ao nível da família e do novo papel económico que caracteriza as mulheres nas sociedades actuais. Note-se que além de que as famílias têm hoje em dia muito menos estabilidade, as mulheres confrontam-se com a crescente dificuldade em conciliar o emprego e uma carreira profissional com as obrigações familiares. Se pensarmos que as mulheres detêm actualmente um nível de habilitações equivalente e muitas vezes superior ao dos homens, a perspectiva de ter filhos se não existiram estruturas de apoios, torna-se muito complicada. A par disto, as novas estruturas familiares como por exemplo, as famílias monoparentais, além de mais vulneráveis a factores de pobreza e exclusão social os gastos implicados com os filhos são mais elevados o que pode também condicionar a fecundidade.

No entanto, se existiram políticas de apoio que promovam a fecundidade, como acontece em determinados países, no caso da Alemanha por exemplo, a possibilidade de se ter um segundo filho já pode ser mais facilmente considerada pelas mulheres ainda que tenham

¹¹ Desta forma, as perspectivas financeiras dos Estados-providência variam também consoante as taxas de fertilidade em cada país e consoante a idade da reforma já que estes são factores decisivos da sustentabilidade da segurança social, mas acima de tudo há ainda que considerar as taxas de actividade, uma vez que será a população empregada a sustentar os mais idosos que precisam de apoio e os mais jovens que ainda não conseguiram o primeiro emprego.

uma carreira profissional, já que a oferta de serviços de guarda de crianças durante o dia também é muito ampla.

Segundo Esping-Andersen, o grande problema que se coloca actualmente prende-se com o crescente “desequilíbrio entre a estrutura das necessidades emergentes e a organização do Estado-providência”. (Esping-Andersen, 1998:15). É certo que a mudança da estrutura de necessidades e a crise do Estado-providência foram ganhado maior expressividade nas últimas duas décadas, mas até a agora as soluções adoptadas têm ido no sentido de tentar utilizar programas de “dieta o menos desagradável possível”¹² (Esping-Andersen, 1998:20). Desta forma, “ em vez de oferecer empregos estáveis e bem remunerados, o mercado de trabalho de hoje coloca em perigo os jovens, as pessoas pouco qualificadas e os trabalhadores dos sectores em declínio (...) paralelamente, a evolução da família traduz-se numa progressão do divórcio, por uma redução da fecundidade e pelo aparecimento das famílias atípicas, fenómenos que se cruzam com o risco de pobreza” (Esping-Andersen, 1996:6).

Uma das propostas avançadas para contornar este problema, passa por uma obrigação do Estado-providência em redefinir as suas promessas igualitárias, ou seja, os princípios de igualdade e de solidariedade incarnados pelo Estado-providência do pós-guerra que se enquadravam numa sociedade dominada por uma massa relativamente homogénea, à realidade actual. A sociedade pós-industrial caracteriza-se por uma diferenciação das profissões, das estruturas familiares, dos percursos individuais e por novas desigualdades, e neste sentido, importa descortinar o caminho para definir a igualdade e reconstruir a integração social. (Esping-Andersen, 1996:7).

2.2 O Desemprego na Europa: uma realidade heterogénea

Uma vez observada a realidade europeia atendendo aos seus modelos de Welfare no capítulo anterior, introduz-se agora uma breve análise das taxas de desemprego, nos países anteriormente referidos em cada um dos seus modelos, nos últimos dez anos. A realidade europeia em matéria de desemprego apresenta-se como sendo uma realidade heterogénea, onde apesar de tudo persistem elevadas taxas de desemprego de uma forma geral, e por essa razão, este tem sido um fenómeno central na discussão à escala europeia.

Destaca-se, no entanto, o impacto que a recente crise económica europeia tem produzido, principalmente a partir de 2008, como factor determinante para o aumento das taxas de desemprego um pouco por toda a Europa.

¹² Exemplos desta realidade são as políticas que envolvem uma reforma antecipada.

Um olhar sobre a realidade de emprego mais recente nos países da Escandinávia mostra-nos como as taxas de desemprego se mantêm relativamente baixas nos últimos dez anos comparativamente com outros países europeus. Também os países inseridos no modelo Liberal apresentam taxas relativamente baixas, ou pelo menos, mais próximas dos níveis dos países escandinavos. Já os países pertencentes à Europa Continental e Europa do Sul, são os que nos últimos dez anos apresentaram sempre os níveis mais altos de desemprego, com destaque para Portugal, Espanha e Grécia que apresentam as taxas mais altas de desemprego, registadas no ano de 2010 (11,0%, 20,1%,12,6%, respectivamente).¹³

Não obstante a estas evidências, o aumento dos níveis de desemprego essencialmente a partir de 2008, quando a actual crise económica europeia começou a produzir os seus efeitos no mercado de trabalho, parece ser transversal a todos os países europeus que de uma forma ou de outra têm sido afectados por esta conjuntura.

¹³ Destaca-se ainda a Irlanda, que apesar de fazer parte de outro grupo de países, os do Modelo Liberal, apresenta taxas de desemprego mais próximas dos países do Sul, nomeadamente em 2010 com 13,7%.

Quadro 2.1 – Taxas de Desemprego em percentagem – Modelos Europeus 2000-2010

Modelos Europeus	Anos										
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Escandinávia											
Suécia	5.6	5.8	6.0	6.6	7.4	7.7	7.1	6.1	6.2	8.3	8.4
Dinamarca	4.3	4.5	4.6	5.4	5.5	4.8	3.9	3.8	3.3	6.0	7.4
Finlândia	9.8	9.1	9.1	9.0	8.8	8.4	7.7	6.9	6.4	8.2	8.4
Modelo Liberal											
Reino Unido	5.4	5.0	5.1	5.0	4.7	4.8	5.4	5.3	5.6	7.6	7.8
Irlanda	4.2	3.9	4.5	4.6	4.5	4.4	4.5	4.6	6.3	11.9	13.7
E.U.A	4.0	4.8	5.8	6.0	5.5	5.1	4.6	4.6	5.8	9.3	9.6
Europa Continental											
Alemanha	7.5	7.6	8.4	9.3	9.8	11.2	10.3	8.7	7.5	7.8	7.1
França	9.0	8.3	8.6	9.0	9.3	9.3	9.2	8.4	7.8	9.5	9.7
Bélgica	6.9	6.6	7.5	8.2	8.4	8.5	8.3	7.5	7.0	7.9	8.3
Holanda	3.1	2.5	3.1	4.2	5.1	5.3	4.4	3.6	3.1	3.7	4.5
Luxemburgo	2.2	1.9	2.6	3.8	5.0	4.6	4.6	4.2	4.9	5.1	4.5
Áustria	3.6	3.6	4.2	4.3	4.9	5.2	4.8	4.4	3.8	4.8	4.4
Europa do Sul											
Itália	10.1	9.1	8.6	8.4	8.0	7.7	6.8	6.1	6.7	7.8	8.4
Espanha	11.1	10.3	11.1	11.1	10.6	9.2	8.5	8.3	11.3	18.0	20.1
Portugal	4.0	4.1	5.1	6.4	6.7	7.7	7.8	8.1	7.7	9.6	11.0
Grécia	11.2	10.7	10.3	9.7	10.5	9.9	8.9	8.3	7.7	9.5	12.6

Fonte: Eurostat (2011), *Unemployment statistics*.

Este quadro de desemprego parece ser preocupante, especialmente, pela forma como pode excluir do mercado de trabalho segmentos mais vulneráveis da população como os jovens, as mulheres e trabalhadores mais velhos, uma vez que a crise económica tem sido um entrave para a criação de novos empregos e tem vindo a acentuar a persistência de elevadas taxas de desemprego.

Tendo em conta as características observadas anteriormente em termos dos níveis de protecção social destes modelos e tendo por base a análise das taxas de desemprego que agora se apresenta, é possível concluir que os países escandinavos são generosos nos seus sistemas de protecção social, o que os torna necessariamente mais dispendiosos, mas efectivamente apresentam de uma maneira geral baixas taxas de desemprego. Os países inseridos no Modelo

Liberal têm sistemas de protecção social mais modestos, mas apesar de tudo, um desempenho positivo no desemprego como se pode verificar pelas suas taxas de desemprego ao longo dos últimos dez anos. Os países da Europa Continental parecem apresentar uma dupla fragilidade por serem também dispendiosos com a protecção social e registarem um fraco desempenho ao nível do emprego. Por último, os países da Europa do Sul, que também parecem partilhar esta fragilidade e apesar de serem bastante menos generosos, os níveis de desemprego registados nos últimos dez anos são também muito problemáticos, apresentando as taxas de desemprego mais elevadas entre os diversos países europeus.

2.3 Abordagens Políticas de Protecção Social no Desemprego: *welfare*, *workfare* e *enabling*

As mudanças ocorridas nas últimas três décadas na sociedade europeia em termos sociais, culturais e económicos vieram suscitar o debate sobre a redefinição do papel do Estado ao nível das políticas de bem-estar, característico do período pós-guerra. Os novos problemas relacionados com os custos de sustentabilidade dos sistemas, o emprego e desemprego, as alterações demográficas parecem afectar todos os sistemas de protecção social. Este debate têm-se centrado sobre nova repartição das competências dos Estados-providência com agentes privados e outras instâncias de protecção e, neste sentido, com destaque para o papel da sociedade civil (Hespanha *et al*, 2000:119).

Ao debate em torno do papel das instâncias públicas e privadas na protecção social do desemprego articulou-se a discussão sobre as próprias medidas de protecção e o seu impacto na empregabilidade dos trabalhadores, na sua valorização profissional, no regresso mais ou menos rápido ao mercado de trabalho e na responsabilização individual. Analisando os desenvolvimentos em diferentes países, alguns autores, sugerem que é possível identificar três tipos de configurações: o modelo *welfare*; o modelo *workfare*; e o modelo *enabling*.

Os economistas ortodoxos adeptos do modelo *workfare* criticam o modelo *welfare* considerando que este promove a subida dos custos indirectos do trabalho encorajando ao mesmo tempo as pessoas a viver na dependência do Estado Social, através da centragem nas políticas passivas e argumentam que os estados providência deveriam ser reestruturados no sentido de promover incentivos, através de políticas activas para as pessoas regressarem ao mercado de trabalho – “to go from welfare to work” - e adaptar-se às estratégias

governamentais de “make work pay”¹⁴ (Barbier, 2000:2). O modelo de *enabling* por seu lado, define-se numa perspectiva de articulação entre direitos e responsabilidades, procurando um equilíbrio entre políticas passivas e políticas activas. Fonseca, citando Gilbert (2002), afirma que este termo está relacionado com o apoio público direccionado para a responsabilidade privada, que inclui indivíduos, o mercado e as organizações voluntárias, sendo o sector privado também chamado para a provisão social, que deixa de caber inteiramente ao sector público. (Fonseca, 2008:57).

Passa dar-se maior importância à responsabilidade ética do beneficiário no acesso e direito à protecção social e a “nova orientação do Estado Social implica rever e ajustar as políticas que possam colidir com o equilíbrio entre os direitos individuais e as responsabilidades sociais” (Fonseca, 2008:52).

Fonseca (2008) refere assim, uma mudança no paradigma convencional do Estado Social, através de reformas estimuladas pela competitividade da economia nos mercados nacionais e na passagem do chamado “Welfare State” para o “Workfare State”, ou seja, dos direitos sociais para as obrigações sociais e conseqüentemente das políticas sociais passivas para as políticas activas com uma tendência para a activação dos beneficiários que implica a redução da duração dos benefícios associada ao aumento das medidas de controlo (Fonseca, 2008:55:56).

Manuela Arcanjo, a este propósito, conclui que os critérios de acesso a benefícios de desemprego foram-se tornando cada vez mais restritivos, entre 1993 e 2007, em França, Alemanha, Portugal e Espanha, em relação às condições de pagamento através da introdução de medidas mais activas, que fomentam o regresso mais rápido ao mercado de trabalho (Arcanjo, 2009:11:15). Para a autora, a implementação destas medidas não pode deixar de ser vista sem ter em conta o que implicam em termos de diminuição de direitos sociais para muitos desempregados. Se por um lado tem o aspecto positivo de fomentar um rápido retorno ao mercado de trabalho, por outro, poderá excluir pessoas desempregadas por motivos que não se prendem com a sua capacidade individual ou estímulo para trabalhar (Arcanjo, 2009:17). Poderão estas medidas de activação que pressupõem uma rápida inserção no mercado de trabalho constituir, do ponto de vista da individualização das responsabilidades centradas no beneficiário, uma privação de direitos que o Estado exerce sobre os indivíduos?

¹⁴ O sistema *workfare* foi introduzido nos Estados Unidos nos anos 70, cuja característica se centrava no acesso condicionado a benefícios sociais obrigando os beneficiários a uma contrapartida em trabalho.

Dingeldey (2004) conclui que os diferentes sistemas de *welfare* da Dinamarca (Social Democrata), Reino Unido (Liberal) e Alemanha (Conservador) que comparou, têm vindo a introduzir progressivamente medidas de *workfare* que estão relacionados com elementos de *enabling*, ressaltando ainda a importância crescente dos factores económicos e de mercado para alguns desenvolvimentos ao nível das políticas (Dingeldey, 2004:36). Também o argumento defendido por Fonseca (2008) na sua investigação parece ir no sentido, da crescente importância da economia na redefinição das políticas de protecção no desemprego, tendo por base a activação dos beneficiários face ao mercado de trabalho.

Parece, assim, verificar-se uma consensualização entre diversos autores que têm vindo a estudar dos diferentes sistemas de *welfare*, quanto ao facto de que se têm vindo a introduzir políticas cada vez mais restritivas no acesso a benefícios de desemprego, que vão de encontro a uma mudança das políticas passivas para políticas activas, no sentido de fomentar um rápido retorno ao mercado de trabalho, e como tal, numa mudança de um sistema *welfare* para um sistema *workfare*.

CAPÍTULO III

EVOLUÇÃO DA PROTECÇÃO SOCIAL EM PORTUGAL

3.1 Origem e Implementação da Protecção Social

Enquanto pela Europa os diversos Estados-providência se iam modernizando e readaptando aos novos desafios económicos e sociais, Portugal estava ainda sobre uma organização económica e social tradicionalista e subdesenvolvida.

Pierre Guibentif (1996) identifica três momentos que marcaram a história recente de Portugal: a Revolução de 5 de Outubro de 1910, que representou o fim da monarquia e a implementação de um Regime Republicano pela primeira vez na história; o golpe de Estado de 28 de Maio de 1926, que estabeleceu a Ditadura Militar depois substituída pelo Estado Novo¹⁵ de Salazar; e a Revolução de 25 de Abril de 1974, a partir da qual as estruturas políticas actuais foram inspiradas.

Até 1930 apenas existiam em Portugal algumas simbólicas e fragmentadas políticas de protecção social, pelo que a protecção detinha um carácter privado à semelhança histórica com os Estados-providência do Sul da Europa, cabendo o apoio a algumas instituições religiosas e acima de tudo à família, que representava a primeira instância de apoio e protecção.

Foi a Constituição de 1976, decorrente da Revolução de 1974, que veio introduzir uma série de direitos sociais que se assemelhavam a direitos há muito adquiridos por alguns países europeus, nomeadamente o direito à segurança social, numa lógica universalista, e o direito à saúde com a concretização de um Sistema Nacional de Saúde¹⁶ universal e gratuito. Até à data, o que se verificava era uma insuficiente provisão quer em termos de benefícios e situações de risco cobertas, quer em termos de população abrangida, mantendo-se a separação entre medidas e estruturas de apoio para grupos de contribuintes e grupos de não contribuintes “o que negava na prática, a pretendida e legalmente prevista articulação da Previdência e da Assistência sob a designação da Segurança Social” (Hespanha *et al*, 2000:276). Hespanha *et al*, destacam como principais objectivos das alterações introduzidas entre 1974 e 1976, a

¹⁵ Regime político português autoritário e corporativista de estado que vigorou em Portugal ao longo de 41 anos, de 1933 com a aprovação da Constituição, até 1974, quando foi derrubado pela Revolução de 25 de Abril.

¹⁶ Criado pela Lei nº 56/79, de 15 de Setembro.

criação de um sistema integrado de Segurança Social visto como um direito de toda a população; o melhoramento e alargamento do sistema de pensões já existentes (nomeadamente ao nível do abono de família e sua extensão aos desempregados); e a criação de novas medidas alargadas a outros grupos sociais, tendo sido exemplo disso, a instituição da pensão social e do subsídio de desemprego (Hespanha *et al*, 2000:276).

O Estado fica então responsável pela segurança social e pela protecção na doença, no desemprego, na velhice, invalidez, viuvez e orfandade e todas as situações de que pudesse resultar a falta ou a diminuição de meios de subsistência ou de capacidade para o trabalho.¹⁷ À semelhança de outros Estados-providência ficaram assim atribuídas responsabilidades no sentido de aumentar o bem-estar social e económico da população, com particular atenção para as classes mais desfavorecidas, de forma a colmatar as desigualdades sociais, assente numa cobertura mais abrangente do sistema sobre aqueles que até à data se encontravam desprotegidos. “Estas medidas, e outras aplicadas ao mercado de trabalho, saúde e educação, resultaram num aumento acentuado da despesa pública mas produziram igualmente efeitos na redistribuição de rendimentos, fornecendo uma protecção social universal” (Capucha *et al*, 2005:214).

Pierre Guibentif refere-se aos anos 80 como um período caracterizado por uma certa estabilização em termos de adopção de novas políticas sociais e aponta algumas razões que podem estar na origem desta estagnação¹⁸. Em primeiro lugar refere a questão financeira: a segurança social portuguesa tinha em mão compromissos que vinham desde a revolução de 74, com a implementação de novos direitos sociais ao mesmo tempo que se pretendiam por as finanças públicas em ordem, numa altura em que pela Europa, a chamada crise do Estado-providência se ia aprofundando face aos constrangimentos decorrentes da sustentabilidade dos sistemas. Pretendia-se assim, “elevar o padrão de protecção social e, ao mesmo tempo, seguir uma lógica de selectividade como, então, se estava já a verificar nos países centrais” (Hespanha *et al*, 2000:277).

Por outro lado, a entrada de Portugal para a Comunidade Europeia a 1 de Janeiro de 1986, onde algumas medidas pós-revolucionárias começaram a aproximar o sistema português dos outros países da Europa, fomentou o desenvolvimento técnico embora do ponto

¹⁷ Eram, no entanto, omissos os objectivos de protecção nos acidentes de trabalho e doenças profissionais e a compensação dos encargos familiares.

¹⁸ Em 1980 os gastos com protecção social em Portugal representavam 11% do PIB enquanto a média Europeia andava em torno dos 22.2%. Os gastos subiram para 16.3 em 1990 e para 23.9 em 2001 aproximando-se já da média dos países europeus. (Capucha *et al*, 2005:215).

de vista dos benefícios, estes fossem ainda considerados insatisfatórios. O crescimento económico em Portugal ficou assim marcado pela adesão à Comunidade Europeia, e entre 1986 até 2001 o PIB cresceu em média 3.4 por ano, apenas registando um declínio a partir de 2002, à semelhança de outros países europeus, o que culminou numa evidente melhoria das condições de vida da população. (Capucha *et al*, 2005:217).

Por último, Guibentif apresenta ainda outro facto explicativo para esta fase de estagnação, que se prende com a estabilidade política. No período entre 1985 e 1995 Portugal esteve sobre a governação do mesmo partido político – Partido Social Democrata (PSD) – e do mesmo Primeiro-Ministro e como consequência disso, verificou-se uma certa passividade na adopção de novas reformas estruturantes, embora algumas mudanças tenham sido operadas.¹⁹ (Guibentif, 1996:16). Esta fase, por outros autores entendida como um período de desenho e consolidação do sistema de protecção social, também se revestiu de importantes mudanças, nomeadamente com a introdução da Lei de Bases da Segurança Social²⁰, que estabelecia um sistema organizado num regime “contributivo”, “não contributivo”²¹ e “acção social” (Capucha *et al*, 2005:215).

Afirma-se assim uma etapa assente no princípio de universalidade que resultava do compromisso político constitucionalmente afirmado, essencial para edificação do Estado de bem-estar com o objectivo de “satisfazer as necessidades básicas com a instituição de um esquema mínimo de protecção social que abrange todos os cidadãos nacionais residentes, independentemente do vínculo laboral ou de contribuição prévia, e integra prestações de saúde e de segurança social” (DL 513-L/79, de 26 de Dezembro)²².

A década de 80 teve, no entanto, a influência do período de preparação para a adesão à CEE associado a um contexto de crescimento económico, destacando-se como aspectos mais importantes ao nível das mudanças no âmbito da Segurança Social uma certa tendência para o

¹⁹ Em 1983 o Ministério de Assuntos Sociais extinguiu-se fundindo-se a Segurança Social com o trabalho, num Ministério inicialmente chamado Ministério do Trabalho e da Segurança Social passando em 2005 a ter o nome que se mantém até hoje, de Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. Note-se ainda outra importante inovação relacionada com a criação, em 1984, do Conselho Permanente de Concertação Social, que permitiu alargar o diálogo social ainda que questões relacionadas com a segurança social não estivessem no centro da discussão.

²⁰ Lei de Bases da Segurança Social: Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro. Constitui o documento legislativo mais estruturador da Segurança Social.

²¹ Financiado pelo orçamento de Estado, definido como esquema de prestações da Segurança Social, atribuídos sob verificação da condição de recursos.

²² Revogado pelo artigo 16.º do Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio.

condicionamento do acesso a benefícios a par do crescente estímulo para esquemas complementares de protecção²³ (Hespanha *et al*, 2000:280).

A vitória do Partido Socialista (PS) nas eleições de Outubro de 1995, trouxe consigo importantes mudanças no campo da Segurança Social, de entre as quais se destaca como uma das mais importantes, a criação e acesso a um importante benefício social – O Rendimento Mínimo Garantido (RMG)²⁴ - e a criação do Comité para o Livro Branco da Segurança Social, com uma apresentação e caracterização do sistema existente em 1997, trazendo a público a discussão mais acentuada sobre os assuntos sociais, a sustentabilidade do sistema e necessária reforma da Segurança Social.

Para Guibentif, o sistema de providência social português e a segurança social em Portugal foram-se desenvolvendo com base na inspiração de modelos adoptados por outros países da Europa, nomeadamente no início do século XX com adopção do modelo Inglês e Alemão; em 1930 na adopção do modelo Italiano, em 1960 inspiração no modelo Francês e a partir da década de 80 na adopção do modelo Europeu (Guibentif, 1996:20).

3.2 A Protecção Social no Desemprego: desafios à reconfiguração do sistema no quadro da união económica e monetária e da crise económica internacional

Dois importantes momentos marcam a história das mudanças na protecção social no desemprego em Portugal: a revolução de 25 de Abril de 1974 e a integração na União Europeia em 1986. Se o primeiro momento ditou uma importante mudança ao nível social e da vida da população portuguesa na transição de um regime ditatorial para um regime democrático²⁵, ao segundo está inerente a introdução de diversas políticas e orientações com o intuito de aproximar Portugal às condições das restantes economias europeias em termos de desenvolvimento económico, social e cultural. A estabilidade governativa que se seguiu à adesão à Comunidade Europeia constitui-se como um ambiente político favorável à coordenação das políticas económicas (Fonseca, 2008:119-120).

²³ Destaca-se ainda ao nível financeiro a criação do Fundo de Estabilização Financeira e a unificação dos descontos para a Segurança Social e para o Fundo de Desemprego através da taxa social única enquanto medidas que vieram afirmar a importância dos problemas relacionados com o desemprego e a necessidade de rentabilizar as contribuições.

²⁴ Lei 19-A/96, de 29 de Julho.

²⁵ A Constituição da República Portuguesa de 1976 introduz pela primeira vez a protecção no desemprego para os cidadãos portugueses, e criação do subsídio de desemprego pelo Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de Março.

Com a crescente influência da adesão à CEE, o estado de bem-estar em Portugal parecia dar já alguns passos no sentido do seu desenvolvimento e consolidação, enquanto nos países mais desenvolvidos da Europa já se iam readaptando os modelos até então existentes. Na década de noventa começam a introduzir-se algumas medidas ao nível da protecção no desemprego que vão no sentido de facilitar e promover a inserção no mercado de trabalho.

O Tratado de Maastricht em 1992, veio definir critérios de convergência entre as economias dos países participantes, que em Janeiro de 2002, viriam a adoptar a moeda única. É neste contexto de convergência económica com a Europa, no decorrer de uma conjuntura económica positiva e de crescimento, que se publica o Decreto-Lei n.º119/99, de 12 de Abril, cujas disposições viriam a manter-se até Dezembro de 2006. Este Decreto-Lei viria a constituir-se como um novo quadro legal de protecção no desemprego na medida em que veio introduzir medidas inovadoras face às anteriormente instituídas, subjacentes à ideia de que os direitos individuais pressupõem obrigações sociais.

No entanto, em 2006, num contexto político distinto e numa conjuntura económica de fraco crescimento do PIB e de subida dos níveis de desemprego desde 2000, assiste-se a uma nova reformulação do regime jurídico de protecção no desemprego, que assume outros contornos, com a publicação do Decreto-Lei n.º220/2006, de 3 de Novembro. O próprio preâmbulo do diploma destaca a importância de revisão do regime em consonância com os condicionalismos económicos assente na ideia de que o regime de protecção no desemprego deve reflectir “ a alteração dos paradigmas de funcionamento dos sistemas económicos e os desafios que são colocados aos sistemas de protecção social”. Este é por isso mesmo um momento muito importante na protecção social do desemprego, constituindo-se como um ponto de viragem em termos das medidas adoptadas que vão no sentido da activação dos beneficiários para o mercado de trabalho e que recoloca no centro da discussão a articulação entre direitos (dos beneficiários em situação de desemprego) e deveres (que lhes são impostos para o acesso a esta prestação).

Se por esta altura, alguns autores (Fonseca 2008; Arcanjo 2009) se questionavam em torno da influência da economia e das imposições europeias no sentido de convergência de uma economia comum nas reestruturações e adopções de novas políticas de protecção social no desemprego, as dúvidas parecem dissipar-se com a publicação do Decreto-lei n.º 72/2010, de 18 de Junho, onde fica expressa uma imposição estratégica de redução do défice e de correcção da dívida associada a uma redução das despesas com a protecção social, no seguimento da apresentação do Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC).

Atendendo a um quadro de crise económica e financeira em que Portugal se encontra desde 2001, o tema do desemprego, pelas consequências sociais e individuais que acarreta, quer para os indivíduos quer para o funcionamento da sociedade, reveste-se da maior importância enquanto objecto de debate ao nível das instâncias políticas e sociais.

O aumento dos níveis de desemprego que se têm vindo a registar desde 2001, contrariam a tendência da década anterior, em que o número de desempregados era significativamente mais baixo. De acordo com os dados do INE do Inquérito ao Emprego do primeiro trimestre de 2011 existem hoje cerca 688,9 mil indivíduos desempregados que perfazem uma taxa de desemprego de 12,4%, sendo que este número veio sempre a aumentar desde o ano 2000, altura em que, segundo a mesma fonte, a taxa de desemprego se situava nos 4,8%. A partir deste ano, a trajectória descendente que se vinha a verificar desde 1997, foi interrompida, e parece ter vindo a traduzir a desaceleração do crescimento não só da economia portuguesa como da economia europeia. É neste entrecruzar de factores que se parece verificar uma crescente importância e influência económica no redesenhar das políticas de protecção social no desemprego.

3.3 As Mudanças na Configuração do Sistema de Protecção no Desemprego na Última Década

Tendo por base esta realidade e sabendo que o agravamento do desemprego está fortemente relacionado com as crescentes dificuldades da economia portuguesa num passado recente, procedeu-se a uma análise da legislação nos últimos dez anos (entre 2000 e 2010) com o intuito de se perceber, a par da crise económica e do crescente aumento dos níveis de desemprego, que medidas legislativas foram introduzidas neste período, no sentido de combater eficazmente as consequências deste fenómeno e que principais alterações se foram registando ao nível da protecção social no desemprego.

Para isso, recorreu-se à construção de duas grelhas teóricas de análise: um primeiro quadro (Quadro I, em Anexo) em que a análise se fundamenta nos argumentos para aplicação das respectivas medidas legislativas e que traduz, no fundo, o contexto em que surge a referida proposta, o objectivo principal que se sustenta esta medida e as mudanças concretas que foram levadas a cabo; um segundo quadro (Quadro II, em Anexo) em que os mesmos Decretos-Lei são analisados do ponto de vista das alterações concretas na protecção social no desemprego com base nos indicadores escolhidos - condições de atribuição do subsídio,

prazos de garantia, montantes e duração/período de concessão - e que reflectem mudanças objectivas na prestação de subsídio de desemprego.

Da análise efectuada, destacam-se quatro Decretos-Lei²⁶ essenciais, que se considerou representarem uma mudança em termos da arquitectura da protecção social no desemprego, nos últimos dez anos em análise, que têm por base um contexto específico que sustenta a implementação destas medidas e um resultado objectivo em termos das mudanças efectuadas que veio, de alguma forma, condicionar ou alterar os critérios que determinam o acesso ao subsídio de desemprego.

O Decreto-Lei n.º 119/99 representa um importante passo dado relativamente à protecção social no desemprego. Esta medida legislativa, aplicada num contexto em que os níveis de desemprego eram bastantes inferiores aos que hoje se apresentam, constitui-se como uma importante mudança para o regime de protecção no desemprego, na medida em que veio introduzir dois novos importantes benefícios – o subsídio de desemprego parcial e o subsídio de desemprego de longa duração – além de rever e aperfeiçoar os já existentes subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego.

A introdução destas medidas permitiu aos beneficiários, por um lado, o acesso a uma prestação de desemprego que pode ser acumulável com o trabalho a tempo parcial, incentivando desta forma um retorno mais rápido ao mercado de trabalho, e por outro lado, para aqueles que se encontrem numa situação de desemprego de longa duração, a possibilidade de acederem ao subsídio social de desemprego subsequente após ter terminado o período de concessão do subsídio de desemprego, prevenindo assim a exclusão, daqueles que de alguma forma se encontrem menos qualificados ou aptos para o regresso à vida activa.

O Decreto-Lei n.º 119/99 constitui-se ainda como uma inovação na medida em que passou a exigir aos beneficiários alguns requisitos para a atribuição destas prestações que se inserem numa lógica de activação, isto é, pressupõe que os mesmos sejam sujeitos activos na procura de emprego e na reparação da sua condição de desempregados. Para isso, aos beneficiários de subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego passou a ser exigido que se submetessem a um controlo pelos centros de emprego; à aceitação de emprego conveniente, de trabalho socialmente necessário e de formação profissional; à aceitação de um plano pessoal de emprego; e à procura de emprego pelos seus próprios meios (Artigo 8.º).

A revisão deste diploma, surge quatro anos mais tarde, num contexto internacional de desaceleração económica e de aumento do desemprego, através do Decreto-Lei n.º84/2003,

²⁶ Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril; Decreto-Lei n.º84/2003, de 24 de Abril; Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro e Decreto-Lei n.º72/2010, de 18 de Junho.

que veio estabelecer algumas medidas de natureza temporária para minimizar os efeitos decorrentes desta conjuntura, concretizadas através da instituição do Programa de Emprego e Protecção Social (PEPS).

Destacam-se como principais alterações a flexibilização do acesso ao subsídio de desemprego através da redução do prazo de garantia, o pagamento de subsídios provisórios de desemprego; a majoração do montante do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego bem como a melhoria do montante do subsídio de desemprego parcial. (Artigo 3.º). Estas medidas, ainda que de natureza provisória, vieram adicionar à preocupação com o crescente aumento do número de desempregados o necessário reforço das suas condições de empregabilidade, uma preocupação acrescida com as situações de maior fragilidade e vulnerabilidade social de alguns beneficiários integrados em agregados familiares com rendimentos mais reduzidos, e por essa razão, mais susceptíveis de cair numa situação de pobreza ou exclusão social.

Em 2006, no âmbito dos objectivos definidos na Estratégia de Lisboa e consequentemente no Programa Nacional de Acção para o Emprego - PNAE (onde se integra o Plano Nacional de Emprego - PNE) e da imposição europeia para a criação de emprego e de combate ao desemprego, procedeu-se à revisão do regime jurídico de protecção no desemprego com o objectivo de se revalorizar a importância social desta prestação, uma vez que as elevadas taxas de desemprego impuseram aos mercados europeus a necessidade da criação de medidas que reforçassem a empregabilidade num contexto de contenção da despesa pública e redução do défice que se tem imposto para a sustentabilidade dos sistemas.

O Decreto-Lei n.º 220/2006, veio assim introduzir uma importante inovação que se prende com um conjunto de medidas que incidem não só sobre os responsáveis pela atribuição das prestações de desemprego, com critérios de atendimento mais individualizado por parte dos centros de emprego, como por novas obrigações que se impõem aos beneficiários, numa lógica da responsabilização pela sua condição de desempregados e cujo objectivo principal deveria centrar-se na activação rápida dos trabalhadores que temporariamente se encontrassem em situação de desemprego, no sentido de fomentar o regresso ao mercado de trabalho.

Desta forma, o DL n.º 220/2006 veio introduzir importantes mudanças, que visavam reforço do papel dos centros de emprego no acompanhamento personalizado dos beneficiários; o dever de procura activa de emprego e de apresentação quinzenal por parte dos beneficiários de prestações de desemprego; a definição rigorosa do conceito de “emprego conveniente” tendo em conta as estruturas familiares e a conciliação de uma carreira

profissional com a vida familiar para beneficiários com menores ou dependentes a cargo; uma definição rigorosa das condições em que se mantém o acesso ao subsídio de desemprego; a alteração das regras relativamente ao período de concessão das prestações (que passa a ser considerado tendo em conta a idade e a carreira contributiva). Este diploma trouxe ainda uma proposta inovadora que consistia na possibilidade de atribuir aos beneficiários de subsídio de desemprego o montante global da prestação de uma só vez com vista à criação do próprio emprego.

Estas medidas parecem já reflectir a trajectória descendente que Portugal tem vindo a experimentar em termos de criação de postos de trabalho e consequente aumento do número de desempregados, o que suscita o debate entre governantes e dirigentes sindicais, uma vez que dada a conjuntura, a manter-se esta realidade, deverão equacionar-se não só as consequências do aumento nas despesas de protecção social que colocam novos desafios à sustentabilidade dos sistemas, como o facto de começarem a verificar-se maiores restrições no acesso às prestações de desemprego que poderão por em causa uma diminuição da qualidade de vida da população.

É já no decorrer destas preocupações e da apresentação, pelo Governo do PEC para 2012-2013, que se implementa o Decreto-Lei n.º 72/2010 que veio modificar o regime do subsídio de desemprego, face à imposição de uma estratégia de redução do défice e correcção da dívida com o objectivo de garantir as condições necessárias ao crescimento da economia e à criação de oportunidades de emprego.

Sob a argumentação da necessidade de racionalização da atribuição de prestações sociais e da criação de condições para que estas sejam socialmente mais justas e equitativas, o presente diploma veio redefinir o limiar mínimo de remuneração das propostas de emprego que o beneficiário recebe e que passa a ter que aceitar sob pena de perder o direito às mesmas; são introduzidas alterações ao montante do subsídio de desemprego com limitações ao valor máximo desta prestação e flexibiliza-se o regime de acumulação de rendimentos de trabalho com as prestações de desemprego.

Estas medidas impostas pelo pacote de austeridade apresentado pelo Primeiro-ministro José Sócrates vêm já confirmar, em plena crise económica, a necessidade de se restringir o acesso a determinados benefícios, como forma de conter as despesas públicas com protecção social e recuperar a economia portuguesa tornando-a credível perante o mercado europeu. A crescente preocupação, reside no impacto social que terão as mesmas na efectiva recuperação da economia e no restabelecimento da confiança nos mercados europeus, assim como na forma como poderão afectar e comprometer o bem-estar das famílias portuguesas.

A recente intervenção da Troika em Portugal parece vir reafirmar as teorias que apontam para uma crescente influência da economia ao nível das políticas de protecção social no desemprego, no sentido de torna-las mais restritivas em contextos recessão económica. No Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, de 17 de Maio de 2011, no ponto 4 é dado um enfoque à importância das “Políticas Activas do Mercado de Trabalho”, como forma de melhorar a empregabilidade. Prevê-se igualmente a revisão do “sistema de prestações de desemprego com o objectivo de reduzir o desemprego de longa duração, e ao mesmo tempo, fortalecer as redes de apoio social”. As orientações são conclusivas:

- Reduzir a duração máxima do subsídio de desemprego para não mais do que 18 meses;
- Limitar os subsídios de desemprego a 2.5 vezes o Indexante de Apoios Sociais (IAS) e introduzir um perfil decrescente de prestações ao longo do período de desemprego após seis meses de desemprego (redução em cerca de 10% do montante das prestações);
- Reduzir o período contributivo necessário para aceder ao subsídio de desemprego 15 para 12 meses;
- Apresentar uma proposta para alargar a elegibilidade ao subsídio de desemprego a categorias claramente definidas de trabalhadores independentes, que prestam serviços regularmente a uma única empresa.

Estas orientações vêm reflectir a trajectória que se tem verificado em alguns países europeus, de introdução de medidas cada vez mais restritivas no acesso às prestações de desemprego. Em Portugal, os critérios de restrição e as imposições económicas parecem reflectir-se de uma forma mais objectiva com a implementação do Decreto-Lei n.º 72/2010. Porém, as novas imposições da Troika vêm “apertar “ ainda mais os critérios de acesso a estes benefícios ao mesmo tempo que vêm reafirmar a ideia de que a estabilidade financeira pressupõe reconfigurações nos sistemas de protecção social e que o caminho para isso, passa necessariamente pela restrição no acesso aos benefícios e na introdução de medidas que pressupõem, cada vez mais, um rápido retorno ao mercado de trabalho.

3.4 Visão Implícita nas Mudanças Observadas: contradições e problemas

O desemprego tem sido, indiscutivelmente, objecto de discussão política em Portugal e na Europa, enquanto um problema social grave que afecta as sociedades contemporâneas mas é também um problema económico, e provavelmente o maior desafio que Portugal enfrenta neste momento, uma vez que nunca se registaram níveis tão altos de desemprego depois do 25 de Abril em 1974. Esta realidade é preocupante desde logo pela forma como condiciona as famílias cuja única fonte de rendimento provém do trabalho e que, quando privadas de emprego, enfrentam novas situações de risco de pobreza.

Segundo dados divulgados pelo INE, entre o 4º Trimestre de 2010 e o 1º Trimestre de 2011 o desemprego oficial aumentou de 619 mil para 688,9 mil, e a taxa oficial de desemprego subiu de 11,1% para 12,4%. Se se for somado ao número oficial de desempregados, os “inactivos disponíveis” (desempregados que no período de referência não procuraram trabalho) e também o “subemprego visível”, (constituído por aqueles que não conseguiram arranjar emprego a tempo inteiro e trabalham apenas algumas horas para sobreviverem) obtém-se, segundo o INE, cerca 1.000.600 portugueses, que correspondem a 17,7% da população activa, que praticamente não tem emprego. Estes números são preocupantes e estão relacionados com a alteração de metodologia levada a cabo pelo INE, no primeiro trimestre de 2011. Esta alteração metodológica nas estatísticas oficiais veio permitir que muitos desempregados deixassem de ser contabilizados como estando empregados, o que não traduzia a realidade nem a gravidade da situação de desemprego em Portugal. As elevadas taxas de desemprego já existiam, a visibilidade social do fenómeno é que não traduzia a realidade.

Ao longo dos anos tem-se verificado uma tendência que se prende com o facto de aos níveis mais altos de desemprego estarem associados períodos de recessão económica e um fraco crescimento do PIB²⁷. O mesmo se verifica em Portugal, em que a própria legislação de protecção social no desemprego traduz, como factor preponderante na reestruturação e reformulação das políticas, o contexto económico a que se reportam. Assim, ao fraco crescimento económico em Portugal entre 2000 e 2010 está associado um aumento crescente dos níveis de desemprego. Com a entrada em recessão económica, o ritmo do desemprego

²⁷ De acordo com o Economista, Fernando Rosa, verifica-se uma correlação inversa entre a taxa de variação do PIB e a taxa de desemprego, o que significa que quando o PIB cresce a taxa de desemprego diminui e inversamente quando o PIB diminui a taxa de desemprego aumenta (Rosa, 2011).

veio sempre a aumentar, sobretudo a partir de 2008 e a tendência parece ser para o agravamento da situação.

Segundo dados do INE, no período 1996-2010, a taxa de desemprego só diminuiu quando o crescimento económico atingiu em média 4% ao ano, que foi entre 1996 e 2000. A partir de 2000 até 2010, em que a taxa média de crescimento económico foi inferior a 1%, a taxa de desemprego não parou de aumentar tendo subido, entre 2000 e 2011, de 4% para 11%.

Atendendo ao contexto de recessão económica em que Portugal se encontra, o aumento da taxa de desemprego será agravado, prevendo-se que a taxa oficial de desemprego atinja, em 2013, com base na “nova metodologia”, 14%, sendo que a taxa efectiva de desemprego, em 2013, poderá atingir cerca de 20% da população activa portuguesa. O direito ao trabalho parece assim ser negado a uma percentagem muito elevada da população portuguesa.

É neste sentido, que importa reflectir em torno do papel do Estado-providência na protecção no desemprego face às adversidades económicas. Fernando Rosa, refere mesmo que “uma das formas mais graves de ataque ao Estado Social é a negação do direito ao trabalho a centenas de milhares de trabalhadores, cujo número não para de aumentar, associado à redução cada vez maior do apoio aos desempregados atirando já muito mais de metade para a pobreza” (Rosa, 2011). Outro factor que se revela extremamente preocupante é que apesar desta realidade, os apoios aos desempregados e às famílias em situação de vulnerabilidade económica e social, tem sido cada vez mais restringidos.

De acordo com dados no INE no 1º Trimestre de 2009, o desemprego oficial atingia 496 mil portugueses e o número de desempregados a receber subsídio de desemprego era de 299 mil. Já no 1º Trimestre de 2011, o número oficial de desempregados era de 688,9 mil, e o número de desempregados a receber subsídio de desemprego era apenas 293 mil. Estes dados são preocupantes se pensarmos nas crescentes medidas que têm vindo a ser implementadas ao nível da protecção social no desemprego, de carácter mais restritivo e que têm condicionado o acesso a esta prestação. A situação tende agravar-se num futuro próximo, desde logo pelo facto de ter ficado acordado no “Memorando de Entendimento”, reduzir a despesa com o apoio aos desempregados em 150 milhões € em 2012 (ponto 1.13 do “Memorando”).

As situações de pobreza que podem decorrer da implementação de políticas mais restritivas no acesso ao subsídio de desemprego, não parecem ser uma questão central. O Rendimento Social de Inserção (RSI), por exemplo, constitui-se como uma importante prestação na prevenção das situações de pobreza para muitas famílias em Portugal. A possibilidade de se recorrer a esta prestação, não tendo direito a protecção no desemprego por exemplo, também tem vindo a ser diminuída sobretudo após a publicação do Decreto-Lei 70,

de 2010, que veio através dos critérios para o cumprimento da “condição de recursos” reduzir o apoio de portugueses com rendimentos insuficientes e próximos do limiar a pobreza. O número de beneficiários do RSI têm vindo a diminuir e o “Memorando de Entendimento” acentua a tendência ao prever uma redução da despesa com apoios sociais em 350 milhões € em 2013 (ponto 1.30 do Memorando).

Seria, provavelmente, de esperar que as recentes alterações na protecção social no desemprego, sobretudo com a implementação do Decreto-Lei 72/2010 e com as novas orientações do “Memorando de entendimento”, passassem por uma preocupação mais evidente com a criação de emprego e não por uma diminuição da protecção social no desemprego. Esta opção, se por um lado pode ser encarada como uma contradição inerente aos princípios do Estado-providência, revelando uma despreocupação para com as famílias e agregados mais vulneráveis, por outro não parece ser favorável à recuperação da Economia, desde logo porque a criação de empregos permitiria um acréscimo das receitas e contribuições recebidas pelo Estado e por outro lado, uma redução das despesas da Segurança Social com a protecção no desemprego ao relançar para o mercado de trabalho grande parte da população desempregada.

CONCLUSÃO

A análise dos diferentes modelos de Estados-providência na Europa, com base nas suas políticas de protecção social, foi imprescindível para perceber que o Estado, enquanto regulador das condições de vida dos indivíduos, tem vindo a readaptar os seus limites de intervenção na esfera individual. Grande parte dos autores defende que é após a Segunda Guerra Mundial que a maior parte dos Estados-providência se começam a desenvolver ao nível da protecção social, mas em Portugal isso só acontece na passagem para a democracia, em 1974. Este factor é importante para perceber o intervalo temporal que existe entre a implementação e consolidação dos Estados-providência na Europa e em Portugal. Todavia, a adesão à CEE contribuiu para uma evolução da protecção social e de convergência económica que aproximou Portugal de outros países da Europa, nomeadamente, os que se enquadram no Modelo do Sul, como a Itália, Espanha e Grécia, que partilham modelos de protecção social semelhantes e as mesmas fragilidades em matéria de desemprego.

A chamada crise do Estado-providência, veio implicar a preocupação com a reestruturação e readaptação dos modelos de protecção social até então existentes, à luz das novas configurações sociais, políticas e económicas. Os novos desafios que se colocam às sociedades actuais recolocam no centro da questão o fenómeno do desemprego e o crescente desafio político de adopção de medidas que visem combatê-lo de forma eficaz. Neste sentido, o enquadramento de Portugal na realidade Europeia, com todas as implicações políticas e económicas que isso pressupõe, parece reflectir uma crescente influência da economia nas políticas de protecção social, no sentido de as tornar mais restritivas em consonância com as condições do mercado de trabalho, em contextos de recessão económica. A análise da legislação em matéria de protecção social no desemprego, nos últimos dez anos, veio acentuar esta perspectiva, também referida por outros autores (Fonseca, 2008; Arcanjo, 2009).

A publicação do Decreto-Lei 119/99 veio evidenciar uma viragem da protecção no desemprego orientada para incentivos ao emprego, distinguindo medidas passivas (prestações pecuniárias) de medidas activas (formação, trabalho a tempo parcial, criação de próprio emprego). Embora o Decreto-Lei 220/2006 constitua uma reforma política importante, o modelo central desta política continua a ser o anterior, tendo sido complementada com políticas activas e de criação de emprego. É, sobretudo, a partir da publicação do Decreto-Lei 72/2010 que se verifica a adopção de medidas de carácter mais restritivo, que visam a activação dos beneficiários, reduzem a duração dos benefícios e aumentam as medidas de controlo, inseridas num contexto de recessão económica e imposição de redução do défice e

correção da dívida, que também já havia sido equacionado em 2006. As orientações presentes no “Memorando de Entendimento” da Troika parecem vir acentuar ainda mais esta perspectiva, com as imposições de redução das despesas com a protecção social no desemprego, através das alterações à duração e montantes das prestações.

O estudo comparativo de Manuela Arcanjo entre 1993 e 2007 (2009) apontava já para uma evolução de políticas de activação mais restritivas em termos dos critérios de acesso e muito voltadas para o mercado de trabalho, em vários países da Europa, incluindo Portugal, que parece de facto continuar a seguir, se não a acentuar, esta tendência. Também Fonseca (2008) constata com a sua investigação que “mais do que a ideologia subjacente são os factores económicos que resultam como mais determinantes na política de desemprego implementada em Portugal” (Fonseca, 2008:221).

De facto, uma nova organização da provisão social parece estar em curso em função dos condicionalismos de mercado e da economia, que aponta para um “novo papel do Estado como regulador e facilitador da participação da comunidade na provisão de protecção social” (Fonseca, 2008:213). Mas será este “novo Estado”, aliado às imposições europeias e à redução do investimento público, capaz de responder à correção do défice orçamental e reduzir os níveis de desemprego?

Fica por saber que impacto terá a reconfiguração das políticas de protecção no desemprego, tendo em conta as exigências da União Europeia relativamente à redução da despesa pública e encargos com a Segurança Social, na vida das famílias portuguesas e no ajustamento da economia nos próximos anos. E neste sentido, se estará o sistema de protecção social português, apto para desenvolver as condições necessárias para equilibrar um modelo de protecção capaz de responder aos crescentes desafios que se colocam com o progressivo aumento das taxas de desemprego e em que a recuperação da estabilidade financeira do país parece comprometer os níveis de protecção e necessariamente, as condições de vida da população portuguesa.

FONTES

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

Lei n.º 56/79, de 15 de Setembro

Decreto-Lei n.º 513-L/79, de 26 de Dezembro

Decreto-Lei n.º 160/80, de 27 de Maio

Lei n.º 19-A/96, de 29 de Julho

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

Lei n.º 17/2000, de 8 de Agosto

Lei n.º 32/2002, de 20 de Dezembro

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

Lei n.º 13/2003, de 21 de Maio

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

Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho

Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica, 2011, (online).

Disponível em:

<http://www.min-financas.pt/informacao-economica/programa-de-ajustamento-economico-e-financeiro/memorando-de-entendimento-sobre-as-condicionalidades-de-politica-economica>

BIBLIOGRAFIA

Arcanjo, Manuela (2009), “ The Reform of Unemployment Protection Insurance, 1993-2007: the Erosion of Legislated Rights in France, Germany, Portugal and Spain”, Working Papers ISSN 0874-4546, ISEG, Lisboa.

Barbier, Jean-Claude (2000), “Activation Policies, Workfare and “Insertion”, The Welfare State in the Age of Globalization, Lessons from the USA, France and the UK”, paper apresentado no workshop – *The Impact of Globalization on the World of Work*, 8-10 de Novembro de 2000, Pretória.

Caleiras, Jorge (2011), *Para Além dos Números as Consequências Pessoais do Desemprego – Trajectórias de Empobrecimento, Experiências e Políticas*, Dissertação de Doutoramento em Sociologia, na Especialidade de Sociologia do Desenvolvimento e da Transformação Social, Universidade de Coimbra.

Capucha, Luís *et al* (2005), “Portugal – a virtuous path towards minimum income?”, em Maurizio Ferrera, *Welfare State Reform in Southern Europe – Fighting poverty and social exclusion in Italy, Spain, Portugal and Greece*, New York, Routledge.

Christensen, Erik (2001), “The Rhetoric of “Rights and Obligations” in “Workfare” and “Citizen’s Income” Paradigms/Discourses in Denmark in a Labour History Perspective”, paper apresentado no *International Congress on Basic Income*, 6-7 de Outubro de 2000, Berlim.

Dingeldey, Irene (2004), “Welfare State Transformation between “Workfare” and an “Enabling” State – New Goals and New Forms of Governance”, paper apresentado na Espanet Conference – *European Social Policy: Meeting the Needs of a New Europe*, Julho de 2004, *s.l (sine loco)*.

Esping-Andersen, Gosta (1998), “A sustentabilidade dos Estados-providência no sec. XXI” *Sociedade e Trabalho*, Lisboa, Nº especial.

Esping-Andersen, Gosta (1999), “A Welfare State for the 21st century: ageing societies, knowledge based economies, and the sustainability of European Welfare States”, *s.l (sine loco)*, s.n (*sine nomine*).

Esping-Andersen, Gosta (1996), *L’État Protecteur à Fin du Siècle: les conséquences de l’évolution du marche du travail, de la famille et de la démographie*, Paris: OCDE.

Esping-Andersen, Gosta (1999), *Le Trios Mondes de L’État-providence: essai sur le Capitalisme Moderne*, Paris : Presses Universitaires de France.

Esping-Andersen, Gosta (2002), *Why we need a Welfare State?* Oxford: University Press.

Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Tree Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Policy Press.

Ferreira, Sílvia (2000), *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de protecção social: uma abordagem teórico-histórica*, Dissertação de Mestrado em Sociologia, Universidade de Coimbra, Faculdade de Economia.

Ferrera, Maurizio, Anton Hemerijck e Martin Rhodes (2000), *O Futuro da Europa Social – Repensar o Trabalho e a Protecção Social na Nova Economia*, Oeiras, Celta Editora.

Fonseca, Bernardete (2008), *Ideologia ou Economia? Evolução das Protecção Social no Desemprego em Portugal*, Dissertação de Mestrado em Gestão Pública, Universidade de Aveiro.

Guibentif, Pierre (1996), “The Transformation of the Portuguese social security system”, paper apresentado no meeting of the MIRE, *Comparing Social Welfare Systems in Southern Europe*, EUI - Centre Robert Schumann, Fevereiro de 1996, Florença.

Hespanha, Pedro *et al* (2000), *Entre o Estado e o Mercado – As fragilidades das instituições de protecção social em Portugal*, Coimbra, Quarteto Editora.

Hespanha, Pedro (2005), “The Activation Trend in The Portuguese Social Policy – An open process?” paper apresentado no European Trade Union Institute Meeting: *Activation Policies and the Labour Market Regimes*, 7 de Fevereiro de 2005, Bruxelas.

Mozzicafredo, Juan (1997), *Estado-providência e Cidadania em Portugal*, Oeiras: Celta Editora.

Paquy, Lucie (2004), *European Social Protection Systems in Perspective*, Compostela, Compostela Group of Universities.

Rosa, Fernando (2011), “ Por que razão o desemprego aumentou tanto no 1º trimestre de 2011 e o ataque global ao Estado Social em Portugal”, (online). Disponível em: <http://www.eugeniorosa.com/Sites/eugeniorosa.com/Documentos/2011/27-2011-Ataque-Estado-social-em-Portugal.pdf>.

Simões, Patrícia (2002), *A Crise da Segurança Social: Portugal no contexto europeu*, Dissertação de Mestrado em Economia Europeia, Lisboa, ISCTE.

ANEXOS

Quadro I – Argumentos, Objectivos e Mudanças Legislativas na Protecção Social do Desemprego

Decreto-Lei	Argumentos	Objectivo	Mudanças
Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril	A protecção no desemprego é como um marco nos debates da segurança social; Portugal tem acompanhado a situação europeia e apesar de não se encontrar entre os países com maior nível de desemprego, tem procurado combatê-lo de forma eficiente; o desemprego assenta em linhas macroeconómicas adoptadas pelos governos não pondo em causa a intervenção da segurança social. Apesar da dinâmica do progresso económico em curso subsistem bolsas de desempregados que pela sua idade ou qualificação têm maiores dificuldades de inserção na vida activa.	Rever e aperfeiçoar o regime de protecção no desemprego, atendendo às perspectivas consensualizadas no acordo concertação estratégica.	<ul style="list-style-type: none"> - Aumenta a duração da concessão acrescentando ao período inerente à idade do beneficiário, o que decorre da bonificação por extensão da carreira contributiva; - Procede-se à regulamentação da antecipação da idade de acesso à pensão de velhice; - Integração no regime de protecção no desemprego de uma nova medida – o subsídio de desemprego parcial (insere-se nas políticas activas de emprego)
Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril	Conjuntura internacional de desaceleração económica; vulnerabilidade do mercado de trabalho; aumento do fenómeno do desemprego. Medidas tomadas no seguimento do Programa de Emprego e Protecção Social, tendo especial atenção para com agregados familiares mais fragilizados economicamente e trabalhadores inseridos em grupos etários que apresentam mais dificuldades de integração no mercado de trabalho, de forma a reforçar a função integrada e redistributiva da protecção social.	Estabelecer medidas de natureza temporária para minimizar os efeitos decorrentes deste contexto.	<ul style="list-style-type: none"> - Flexibilização do acesso ao subsídio de desemprego através da redução do respectivo prazo de garantia - Assegurar o pagamento de subsídio provisório de desemprego e subsídio social provisório de desemprego num prazo curto, embora diferente, face à necessidade de preenchimento da condição de recursos exigida para o subsídio social provisório de desemprego - Melhoria do subsídio de desemprego parcial e das prestações de desemprego para os beneficiários integrados em agregados familiares de rendimentos mais reduzidos; - Possibilitou-se o acesso a uma pensão de velhice antecipada para os desempregados que a partir dos 58 anos reúnam determinadas condições sem que se estabeleça um factor de redução para a fixação do valor dessa pensão;

Decreto-Lei	Argumentos	Objectivo	Mudanças
Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro	A protecção no desemprego constitui uma das pedras bailares dos sistemas de protecção social; necessidade e importância de se revalorizar o papel social desta prestação; necessidade de sustentar a elevação das taxas de emprego e manutenção das taxas de desemprego estrutural reduzidas no âmbito dos objectivos definidos na Estratégia de Lisboa, e consequentemente no Programa Nacional de Acção para o Crescimento do Emprego, onde se integra o Plano Nacional de Emprego.	Procede-se à revisão do regime jurídico de protecção no desemprego de modo a que este reflecta positivamente a alteração dos paradigmas de funcionamentos dos sistemas económicos e os desafios que se colocam aos sistemas de protecção social; activação rápida dos trabalhadores que temporariamente se encontrem em situação de desemprego.	<ul style="list-style-type: none"> - Reforço do papel dos centros de emprego no acompanhamento personalizado dos beneficiários visando a sua rápida inserção no mercado de trabalho estabelecendo orientações no sentido de melhorar a empregabilidade dos beneficiários; - Passa a ser exigido aos beneficiários de prestações de desemprego o cumprimento de deveres no sentido da promoção da sua empregabilidade como o cumprimento do dever de procura activa de emprego e de apresentação quinzenal; - Foram ajustadas as regras de forma a ter em conta o conceito de “emprego conveniente” de acordo com as estruturas familiares, nomeadamente no que concerne á conciliação entre vida familiar e profissional (diferenciando-se positivamente as ofertas de emprego conveniente para os beneficiários com menores e dependentes a cargo); - Definição rigorosa das condições em que se mantém o acesso ao subsidio de desemprego (mesmo nos casos de cessação do contrato por mutuo acordo); - Alargamento do prazo de suspensão das prestações de desemprego por exercício de actividade profissional (possibilidade dos beneficiários usufruírem do montante da prestação inicial fomentando os esforços de activação); - Alteração das regras relativas ao período de concessão das prestações de desemprego (passando a ser calculado tendo em conta não só a idade como também a carreira contributiva verificada desde a ultima situação de desemprego valorizando as carreiras mais longas); - Alteram-se as regras de acesso à pensão antecipada após desemprego de forma a incentivar a permanência dos trabalhadores na vida activa em sintonia com evolução da esperança média de vida (não esquecendo idosos em situação de desemprego há mais tempo que possa usufruir de condições especiais mais favoráveis de acesso à pensão de velhice);
Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho	O Programa de Estabilidade e Crescimento (PEC) apresentado pelo Governo para 2010-2013 define uma estratégia de redução do défice e correcção da dívida até 2013 de forma a garantir condições de crescimento económica e a criação de oportunidades de emprego. Racionalização da atribuição de prestações sociais e na criação de condições para que estas sejam socialmente mais justas e equitativas.	Conforme estabelecido pelo PEC, vem modificar o regime do subsídio de desemprego, provendo um regresso mais rápido à vida activa.	<ul style="list-style-type: none"> - Redefine o limiar mínimo de remuneração das propostas de emprego que o beneficiário recebe e que passa a ter que aceitar sob pena de perder o direito ao subsídio (deixa de poder durante o primeiro ano em que recebe a prestação recusar propostas de trabalho com uma retribuição ilíquida igual ao superior ao valor do subsidio acrescido de 10%. A partir do primeiro ano passam a ter que aceitar propostas em que a retribuição ilíquida seja igual ao valor do subsidio que recebem) - São introduzidas alterações ao montante do subsídio de desemprego e limita-se o valor máximo do subsídio (ver quadro seguinte “montantes”) - Flexibiliza-se o regime de acumulação de rendimentos de trabalho com as prestações de desemprego, possibilitando a acumulação do subsídio de desemprego com o desempenho de trabalho parcial de forma a promover o regresso á vida activa.

Quadro II – Mudanças Legislativas no Subsídio de Desemprego: Condições de Atribuição; Prazos de Garantia; Montantes; Duração/Período de Concessão

Decreto-Lei	Condições de Atribuição	Prazos de Garantia	Montantes	Duração /Período de Concessão
Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de Abril	<ul style="list-style-type: none"> - Ter estado vinculado por contrato de trabalho; - Estar em situação de desemprego involuntário; - Ter capacidade e disponibilidade para o trabalho; - Estar inscrito para emprego no Centro de Emprego da área de residência; - Ter o prazo de garantia exigido 	540 Dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego (Artigo 16.º)	O montante diário do subsídio de desemprego é igual a 65% da remuneração de referência e calculado na base de 30 dias por mês. A remuneração de referência corresponde à remuneração média diária definida por R/360, em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o 2º mês anterior ao da data de desemprego. O valor mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior ao triplo da retribuição mínima mensal garantida nem inferior a essa retribuição mínima. Nos casos em que a remuneração de referência seja inferior à retribuição mínima mensal garantida, o montante mensal do subsídio de desemprego é igual àquela remuneração. (Artigo 22.º e Artigo 23.º)	Em função da idade do beneficiário, à data do requerimento. <ul style="list-style-type: none"> - 12 Meses para os beneficiários com idade inferior a 30 anos; - 18 Meses para os beneficiários com idade igual ou superior a 30 anos e inferior a 40 anos; - 24 Meses para os beneficiários com idade igual ou superior a 40 anos e inferior a 45 anos; - 30 Meses para os beneficiários com idade igual ou superior a 45 anos (acrescido de 2 meses por cada grupo de 5 anos com registo de remunerações, no âmbito do regime geral, nos últimos 20 anos civis que precedem o do desemprego). (Artigo 31.º)
Decreto-Lei n.º 84/2003, de 24 de Abril	Não se altera	270 Dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 12 meses imediatamente anteriores à data do desemprego (Artigo 4.º)	O montante do subsídio provisório de emprego, correspondente a 30 dias é igual a 50% da última remuneração ilíquida do trabalhador não podendo ser superior ao dobro da remuneração mínima garantida nem inferior a essa remuneração mínima exceptuando as situações em que a última remuneração ilíquida seja inferior àquela remuneração mínima, sendo nestes casos atribuído o montante igual à remuneração ilíquida. (Artigo 6.º)	O subsídio provisório de desemprego cessa pela atribuição do valor definitivo das prestações de desemprego, procedendo-se ao acerto dos respectivos valores com os montantes dos subsídios provisórios. (Artigo 10.º).

Decreto-Lei	Condições de Atribuição	Prazos de Garantia	Montantes	Duração /Período de Concessão
Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro	Não se altera	450 Dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego (Artigo 22.º).	O montante diário é igual a 65% da remuneração de referência e calculado na base de 30 dias por mês. A remuneração de referência corresponde à remuneração média diária definida por R/360, em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o 2º mês anterior ao da data de desemprego. O valor mensal do subsídio de desemprego não pode ser superior ao triplo da retribuição mínima mensal garantida nem inferior a essa retribuição mínima. Nos casos em que a remuneração de referência seja inferior à retribuição mínima mensal garantida, o montante mensal do subsídio de desemprego é igual àquela remuneração. O montante mensal líquido não pode, em qualquer caso, ser superior ao valor líquido da remuneração de referência que serviu de base de cálculo ao subsídio de desemprego (Artigo 29.º)	Em função da idade do beneficiário e do número de meses com registo de remunerações, no período imediatamente anterior à data de desemprego. (Artigo 37.º) Beneficiários com idade inferior a 30 anos: - Com registo de remunerações num período igual ou inferior a 24 meses, 270 dias; - Com registo de remunerações num período superior a 24 meses, 360 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos com registo de remunerações; Beneficiários com idade igual ou superior a 30 anos e inferior a 40 anos: - Com registo de remunerações num período igual ou inferior a 48 meses, 360 dias; - Com registo de remunerações num período superior a 48 meses, 540 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos; Beneficiários com idade igual ou superior a 40 anos e inferior a 45 anos: - Com registo de remunerações num período igual ou inferior a 60 meses, 540 dias; -com registo de remunerações num período superior a 60 meses, 720 dias, com acréscimo de 30 dias por cada 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos Beneficiários com idade superior a 45 anos: -com registo de remunerações num período igual ou inferior a 72 meses, 720 dias; - Com registo de remunerações num período superior a 72 meses, 900 dias, com acréscimo de 60 dias por casa 5 anos de registo de remunerações nos últimos 20 anos (artigo 37º)

Decreto-Lei	Condições de Atribuição	Prazos de Garantia	Montantes	Duração /Período de Concessão
Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho	Não se altera	450 Dias de trabalho por conta de outrem com registo de remunerações nos 24 meses imediatamente anteriores à data do desemprego (Artigo 22.º)	<p>O montante diário é igual a 65% da remuneração de referência e calculado na base de 30 dias por mês. A remuneração de referência corresponde à remuneração média diária definida por R/360, em que R representa o total das remunerações registadas nos primeiros 12 meses civis que precedem o 2º mês anterior ao da data de desemprego. O valor do subsídio não pode ser superior a 75% do valor líquido da remuneração de referência que serviu de base ao cálculo do subsídio e também não pode exceder o triplo do valor do Indexante dos Apoios Sociais (IAS).</p> <p>O valor do subsídio não pode ser inferior ao valor do IAS, excepto se o valor líquido da remuneração de referência for inferior àquele valor (IAS) (Artigo 28.º e Artigo 29.º)</p>	Não se altera