INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

As políticas de proteção no desemprego no quadro da concertação social em Portugal: variações e posicionamentos recentes

Guilherme Alves Oliveira

Mestrado em Políticas Públicas

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

Outubro, 2024

SOCIOLOGIA
E POLÍTICAS PÚBLICAS

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

As políticas de proteção no desemprego no quadro da concertação social em Portugal: variações e posicionamentos recentes

Guilherme Alves Oliveira

Mestrado em Políticas Públicas

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

Outubro, 2024

Agradecimentos

Estes últimos dois anos, em geral, e esta dissertação, em particular, foram uma prova de resistência humana, um marco indelével na minha vida. Para além de uma mera conquista individual, esta dissertação representa uma conquista coletiva.

Por isso, gostaria de agradecer à coletividade e ao meio social no qual me insiro por terem determinado esta trajetória de sucesso:

Ao professor Jorge Caleiras, pela orientação, determinação e empatia na realização deste trabalho,

Aos entrevistados pela disponibilidade e abertura à comunidade científica,

Aos colegas de curso e amigos Ana Gil, João Baptista, João Carraça, Laura Freire, Mariana Branco, Rui Avença e Thaís Brito, pela camaradagem e encorajamento,

À minha mãe Ana Paula, pelo apoio incondicional,

Ao meu pai Vítor, pelo orgulho e aconselhamento,

Aos meus irmãos Vítor Hugo e Ana Carolina, pela fraternidade única,

A todos os meus amigos, pelo afeto.

Resumo

A Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS), instituição de representatividade tripartida, tem por missão, entre outras, pronunciar-se sobre as políticas de reestruturação e de desenvolvimento socioeconómico e propor soluções conducentes ao regular funcionamento da economia e as suas incidências no domínio socio-laboral. Nestas políticas, incluem-se, nomeadamente, as políticas em matéria de emprego, de formação profissional ou de segurança social.

Os posicionamentos dos parceiros sociais em sede de concertação social em relação à proteção social no desemprego têm variado ao longo do tempo, dependendo de mudanças políticas, sociais e económicas. Através da análise de vários acordos trilaterais alcançados, bem como da realização de entrevistas a atores-chave, esta investigação propõe-se compreender esses posicionamentos, situando-os em momentos políticos concretos e em períodos temporais mais recentes, particularmente entre 1990 e 2024. Que posicionamentos foram esses e em que sentido? No sentido do progresso social ou do retrocesso social?

Os resultados alcançados apontam no sentido de uma dupla constatação. Por um lado, os posicionamentos dos parceiros sindicais e patronais são permeáveis à conjuntura e à temática, demonstrando graus diferenciados de convergência e divergência. Por outro lado, esses mesmos posicionamentos são, em regra, marcados por uma visão mais expansiva da parte das Confederações Sindicais e mais regressiva da parte das Confederações Patronais, com exceções pontuais em alguns parâmetros da proteção no desemprego.

Palavras-chave: Concertação social; Neocorporativismo; Políticas de proteção no desemprego.

Abstract

The mission of the Permanent Social Dialogue Commission (CPCS), a tripartite representative body, is, among other things, to give its opinion on socio-economic restructuring and development policies and to propose solutions conducive to the smooth running of the economy and its impact on the socio-labor field. These policies include employment, vocational training and social security policies.

The positions of the social partners within the social dialogue regarding social protection in unemployment have varied over time, depending on political, social and economic changes. By analyzing various trilateral agreements reached, as well as interviewing key players, this research aims to understand these positions, situating them in specific political moments and in more recent time frames, particularly between 1990 and 2024. What were these positions and in what direction? Towards social progress or social regression?

The results point to a twofold observation. On the one hand, the positions of the union and employer partners are permeable to the context and the topic at hand, showing different degrees of convergence and divergence. On the other hand, these same positions are, in general, marked by a more progressive vision from the Trade Union Confederations and a more regressive one from the Employers' Confederations, with occasional exceptions in some parameters of unemployment protection.

Keywords: Social dialogue; Neocorporatism; Unemployment protection policies.

Índice Geral

Resumo vii

Abstract ix

Índice de Gráficos e Quadros xiii

Glossário de Siglas xv

Introdução 1

CAPÍTULO I - Enquadramento Teórico 3

1.1. O percurso do Estado-Providência em Portugal 3

1.2. Corporativismo, neocorporativismo e concertação social 6

1.3. A proteção no desemprego como "almofada" social 13

CAPÍTULO II - Elementos Metodológicos 19

2.1. Questões de investigação e hipóteses 19

2.2. Desenho, planeamento e coordenação das entrevistas 21

2.3. Análise de conteúdo das entrevistas 23

CAPÍTULO III - Análise de Resultados: Olhares cruzados dos entrevistados 25

3.1. A proteção no desemprego: Um direito fundamental dos trabalhadores 26

3.2. Políticas ativas de emprego e formação profissional: Um diálogo de contrastes? 28

3.3. Generosidade das prestações: Fator de apoio ou desincentivo? 32

3.4. Prazo de garantia e período de concessão: Uma convergência entre parceiros? 36

3.5. Segurança Social: Desafios e implicações do financiamento 40

CAPÍTULO IV - Discussão 45

CAPÍTULO V - Reflexões Finais 49

Referências Bibliográficas 51

Anexos 59

Índice de Gráficos e Quadros

Gráficos

Gráfico 1 – Evolução do Valor Médio Mensal das Prestações de Desemprego e da Remuneração Média Mensal Base de 2006 a 2022 (€) 34

Gráfico 2 - Taxa de Cobertura das Prestações de Desemprego de 2003 a 2023 (%) 38

Quadros

Quadro 1 - Entrevistas realizadas a atores sindicais e patronais (abril - maio 2024) 22

Glossário de Siglas

ACE – Acordo de Concertação Estratégica

ACSCP – Acordo de Concertação Social de Curto Prazo

AES – Acordo Económico e Social

AILOCSR – Acordo sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição

AMPS – Acordo sobre a Modernização da Proteção Social

ARSS – Acordo sobre a Reforma da Segurança Social

CAP – Confederação dos Agricultores de Portugal

CCCE – Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego

CCP – Confederação do Comércio e Serviços de Portugal

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social - Partido Popular

CEE – Comunidade Económica Europeia

CES – Conselho Económico e Social

CFP – Conselho das Finanças Públicas

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses - Intersindical Nacional

CIP – Confederação da Indústria Portuguesa

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social

CPCS – Conselho Permanente de Concertação Social

CRP – Constituição da República Portuguesa

CTP – Confederação do Turismo de Portugal

EU – União Europeia

IAS – Indexante dos Apoios Sociais

INE – Instituto Nacional de Estatística

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

LBSS – Lei de Bases da Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAE – Políticas Ativas de Emprego

POC - Programas Ocupacionais

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RICPCS – Regulamento Interno da Comissão Permanente de Concertação Social

RMMG – Retribuição Mínima Mensal Garantida

SD – Subsídio de Desemprego

SSD – Subsídio Social de Desemprego

UGT – União Geral dos Trabalhadores

Introdução

> "À direita como à esquerda, a polémica quanto às formas mais adequadas de proteger o emprego está em curso há mais de três décadas e teve início logo no momento fundador da institucionalização da democracia."
>
> (Dornelas, 2009: 153)

As políticas de proteção no desemprego estão intimamente ligadas ao crescimento dos níveis de desemprego, das consequências económico-sociais decorrentes e da busca pelos instrumentos públicos eficazes para responder ao fenómeno. Em Portugal, com a transição democrática foram conquistados, embora tardiamente, vários direitos sociais e laborais e o desemprego passou a representar uma preocupação efetiva por parte dos poderes públicos tornando, assim, as políticas de proteção no desemprego uma realidade generalizada também à escala nacional.

Por políticas de proteção no desemprego entende-se um conjunto de medidas com o intuito de compensar os efeitos económicos negativos consequentes da perda salarial – políticas compensatórias – mas também um conjunto de mecanismos orientados para manter ou (re)integrar os trabalhadores em atividade – políticas ativas (Caleiras & Carmo, 2022). Ao explorar o sentido das mudanças no regime de proteção no desemprego em democracia, esta dissertação segue uma linha de análise em que a atuação do Estado no mercado de trabalho é colocada no quadro da *concertação social*. Trata-se de uma instituição de cooperação macropolítica entre o Estado e as Confederações Patronais e Sindicais que visa a negociação na formulação e implementação de políticas socio-laborais (Tassinari, 2019).

A concertação social assume um caráter institucionalizado em 1984 e os pactos sociais demonstram o impacto do diálogo em torno de diversas matérias, inclusive da questão do desemprego. As diferentes abordagens nas formas de tratar o desemprego e proteger os desempregados é o cerne da questão das *variações e posicionamentos recentes*. Trata-se de interpretar as posições dos parceiros sociais acerca da proteção no desemprego, articulando esse resultado com a produção legislativa e de pactos sociais.

Enquanto objeto de estudo, as políticas de proteção no desemprego no quadro da concertação social, resultam de um interesse duplo em matéria de investigação. Por um lado, a implantação da democracia implicou uma transformação formal das instituições políticas, particularmente através do quadro jurídico-legal edificado pela Constituição da República Portuguesa (CRP) de 1976. As mudanças políticas democratizantes abriram a porta a uma progressiva coordenação de interesses relativamente a objetivos económicos e sociais que encontraram na Comissão Permanente de Concertação Social (CPCS) a sua forma institucional e nos pactos sociais um utensílio para influenciar a orientação legislativa nos mais diversos domínios (Marques & Ferreira, 1991). Por outro lado, a consolidação democrática encaminhou a função social do Estado no sentido expansivo. Ou seja, o Estado-Providência

registou um crescimento acelerado no número de beneficiários abrangidos e no peso na despesa pública, revelando uma escolha de âmbito político e uma preocupação financeira. As políticas sociais evoluíram de forma substancial e, neste contexto, as políticas de proteção no desemprego surgem como fundamentais para socializar e subsidiar o risco de desemprego (Barreto, 2000; Branco, 2022).

O período compreendido entre 1990 e 2024, marcado por diversas conjunturas económicas e trajetórias políticas, concentra um grande número de acordos sociais que incluíram temas cada vez mais amplos (Lima & Naumann, 2023). Simultaneamente, decorreram alterações ao nível das políticas de proteção no desemprego que não surgiram num vácuo institucional. No cruzamento de ambos os percursos, da concertação social e da proteção no desemprego, encontramos o papel dos parceiros sociais no diálogo social, em particular dos seus posicionamentos. Nesse sentido, será pertinente colocar a seguinte questão de partida: Que posicionamentos foram esses e em que sentido?

A análise dos diplomas publicados e dos acordos sociais celebrados será essencial para situar a trajetória das políticas no seu contexto económico, social e político. Embora os primeiros anos de democracia não sejam contemplados, importa não esquecer a importância da criação do esquema inicial de subsídio de desemprego que vigorou até 1985, bem como a institucionalização da concertação social em 1984. O objetivo é compreender as tendências de evolução das políticas de proteção no desemprego, procurando situar as diferentes mudanças legislativas – no sentido expansivo ou restritivo – no contexto das posições assumidas pelas Confederações Sindicais e Patronais na CPCS.

As posições vertidas em acordos sociais serão confrontadas com a apreciação de alguns atores e líderes influentes no desenrolar do diálogo social, quer do lado sindical, quer patronal. Do ponto de vista metodológico, a pesquisa recorreu fundamentalmente a seis entrevistas semiestruturadas a esses atores, que seguiram guiões previamente preparados (Anexo A). Na preparação das entrevistas teve-se em conta a análise de diversos documentos (legislação, acordos sociais, artigos, notícias). As transcrições das entrevistas são utilizadas ao longo do texto, sendo vários os excertos mobilizados.[1]

Esta dissertação divide-se em três capítulos. No primeiro é feita uma abordagem às duas temáticas que se intersectam, colocando em evidência os principais debates à luz do corporativismo e do Estado Social. No segundo é exposta a metodologia qualitativa utilizada para alcançar os objetivos. No terceiro é analisado o conteúdo das entrevistas conduzidas com diversos representantes de instituições de natureza sindical e patronal com o intuito de expor e interpretar, de forma crítica, as perspetivas veiculadas quanto à proteção no desemprego. No quarto são discutidos os resultados obtidos das entrevistas, relacionando-os com o referencial teórico e os objetivos. Conclui-se com uma reflexão final.

[1] As entrevistas realizadas encontram-se identificadas no Quadro 1 (Página 22).

CAPÍTULO I

Enquadramento Teórico

1.1. O percurso do Estado-Providência em Portugal

1.1.1. Três modelos, um Estado: As economias políticas do bem-estar

Na obra de Esping-Andersen "*The Three Political Economies of the Welfare State*", a preponderância do Estado-Providência é justamente o ponto de partida para uma análise comparativa dos diferentes regimes de proteção social à luz dos indicadores de "desmercadorização" – capacidade de libertar as pessoas das flutuações do mercado – e "desfamiliarização" – grau de independência do seio familiar (Hespanha *et al.*, 2014). A tríade de regimes de produção de bem-estar identificados por Esping-Andersen – Liberal, Conservador e Social-Democrata – são modelos de tipo ideal que derivam da economia política europeia e refletem a ideologia predominante na criação dos diferentes Estados Sociais (Esping-Andersen, 1999).

O primeiro regime de Estado-Providência identificado por Esping-Andersen é o Liberal que se propõe a minimizar o papel do Estado, individualizar riscos e promover soluções baseadas no mercado. Em termos concretos, estes três eixos traduzem-se em benefício modestos, estigmatizados e dirigidos apenas às camadas mais carenciadas. O segundo tipo de regime, o Conservador, caracteriza-se pelo seu espírito corporativista, segmentação social e apoio orientado para a preservação da família tradicional, em particular através da subsidiariedade, uma intervenção estatal apenas no caso de a família não deter os meios para assegurar o bem-estar. O terceiro regime, o Social-Democrata, estabelece como pedras basilares o universalismo, a capacitação individual e o produtivismo. Estes três fatores manifestam-se na concessão de direitos iguais e generosos para todos os membros da sociedade com o intuito de capacitar os indivíduos ao longo da vida e gerar motivação para trabalhar (Esping-Andersen, 1999).

Ao nível geográfico, esta tipologia dos regimes de providência corresponde a *clusters* de países concretos. Os regimes de tipo liberal são geralmente atribuídos aos países anglo-saxónicos, os regimes de caráter conservador aos países da Europa do Sul, inclusive Portugal, e os regimes de índole Social-Democrata correspondem aos países Nórdicos ou Escandinavos.

Embora os três tipos ideais de regimes de bem-estar delineados por Esping-Andersen conservem a sua relevância na criação de uma matriz institucional-ideológica, os sistemas de proteção social modernos, alicerçados na organização social e na socialização dos riscos sociais, têm vindo sofrer uma reorientação vigorosa. Uma mudança qualitativa nas políticas de emprego, nos serviços sociais, na educação e na formação ao longo da vida abriram caminho a uma reformulação do Estado-Providência Keynesiano rumo a um "Estado de Investimento Social" (Hespanha *et al.*, 2014).

Neste quadro, a estratégia de resposta à crise do Estado-Providência - e do modelo Fordista no qual assentava - foi forjada através de um documento da autoria da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) em 1997. O documento apelava a uma ênfase acrescida na participação no mercado de trabalho e na reorientação das políticas públicas para a qualificação, aquisição de competências e ativação das políticas de emprego. A política social, instrumento de intervenção por parte do Estado moderno de tradição humanista, passaria igualmente a ser vista como um "fator produtivo" ou "investimento social" (Ferrera, 2009: 5).

1.1.2. A singularidade do modelo português: "Semi-Estado-Providência"

Atente-se ao quadro nacional, onde o modelo de proteção social se desenvolveu nas décadas de 1970 e 1980 no contexto de crise do Estado Providência ao nível internacional. O processo de construção do Estado Social em Portugal foi, portanto, concebido em contraciclo e com uma trajetória ímpar caracterizada, desde 1974, por uma flutuação entre os diferentes modelos de bem-estar na Europa. Ainda antes da transição democrática, o próprio regime de previdência estaria marcado por uma divisão entre o modelo corporativo e o modelo universalista (Estanque, 2017).

Em termos cronológicos, as décadas de 1970 e 1980 foram assinaladas por uma divisão entre vários modelos, designadamente: o modelo universalista de inspiração nórdica, o modelo residualista de influência anglo-saxónica e, com maior destaque, o modelo contributivo ou laboral da Europa continental. As décadas de 1990 e 2000 mudaram a orientação para um modelo liberal direcionado para a dependência no mercado e, simultaneamente, para um modelo de investimento social para colmatar as falhas do sistema contributivo e serviços sociais. Em termos governativos, as políticas sociais variam entre uma perspetiva de investimento social ativa e passiva, oscilação que dá intervenção preferencial ao Estado no primeiro caso e subsidiário no segundo caso (Hespanha, *et al.*, 2014).

A conjugação de lógicas institucionais e sociais de outros modelos europeus de provisão social criou a especificidade fundamental do Estado social português, um "*Semi-Estado-Providência*" ou "*Quase Estado-Providência*" com relativa eficácia reguladora e distributiva (Santos & Ferreira, 2002: 15-16). As fraquezas do Estado no plano das solidariedades primárias são essencialmente colmatadas pela "economia solidária" ou "setor não lucrativo", tornando difusos os limites entre o social e o económico. Em termos filosóficos, o sistema de segurança social articula, paradoxalmente, a área da assistência, baseada na solidariedade em nome de princípios éticos e religiosos para apoiar situações pontuais e, de previdência, baseado numa cobertura de riscos sociais através de um seguro obrigatório financiado pelas contribuições dos trabalhadores e empregadores (Estanque, 2017; Hespanha *et al.*, 2014).

Outra particularidade incontornável do modelo português de Estado-Providência, é o facto do défice de providência estatal ser colmatado igualmente pela "Sociedade-Providência". De acordo com Santos (1993), este conceito designa "as redes de relações de interconhecimento, de reconhecimento mútuo e

de entreajuda baseadas em laços de parentesco e de vizinhança, através das quais pequenos grupos sociais trocam bens e serviços numa base não mercantil e com uma lógica de reciprocidade" (p. 52). Esta forma de providência, socialmente produzida poderá, por exemplo, assumir a figura de apoio alimentar, sendo multiformes os apoios baseados na boa vontade e reciprocidade em espaços rurais mas também urbanos.

1.1.3. A arquitetura legal do Estado-Providência

O recuo da provisão pública em diversos domínios sociais – saúde, educação e previdência – fez-se se sentir em diversos momentos da história portuguesa, sobretudo no âmbito das políticas de austeridade aplicadas no seguimento da assinatura do Memorando de Entendimento entre 2011 e 2015. Embora este período tenha afetado largamente a capacidade do Estado no campo social, o modelo de proteção social teve sempre como baluarte o seu desenho constitucional e a segurança social como referência central.

Ao nível constitucional, a alínea d) do art. 9º a CRP prevê como tarefa central do Estado "Promover o bem-estar e a qualidade de vida do povo e a igualdade real entre os portugueses, bem como a efetivação dos direitos económicos, sociais, culturais e ambientais, mediante a transformação e modernização das estruturas económicas e sociais" (CRP, 2007 art.º. 9 como citado em Canotilho & Moreira, 2007).

O sistema de Segurança Social foi consagrado em 1976 através do artigo 63º da CRP que proclama "Todos têm direito à segurança social" (art. 63º, 1) e, com o intuito de materializar o compromisso, o Estado tem como incumbência "organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado" (art. 63º, 2). Aliás, o sistema prevê proteger os cidadãos de determinados riscos sociais como a doença, velhice, invalidez, viuvez e orfandade. Esta fórmula constitucional inaugura, portanto, duas características únicas no sistema de segurança social: a universalidade de direitos e o seu caráter público (CRP, 2007 art.º. 63 como citado em Canotilho & Moreira, 2007).

No campo da ação social, é necessário ter em conta o diploma que organizou, unificou e configurou a linha constitucional do sistema de proteção social, a Lei de Bases da Segurança Social (LBSS). A primeira LBSS[2] é aprovada em 1984 e marca o início do modelo unificado, integrado e contributivo[3] de Segurança Social que conhecemos atualmente e, simultaneamente, o fim dos sistemas de previdência do Estado Novo. Na globalidade, foram publicadas quatro LBSS[4], sendo que o diploma que vigora atualmente data de 2007 (Rodrigues & Silva, 2016).

[2] Lei n.º 28/84, de 14 de agosto.
[3] Sistema financiado pelas contribuições dos trabalhadores, das entidades empregadoras (Regime Geral) e pelas transferências do Orçamento Geral do Estado (Regime Não-Contributivo e Ação social).
[4] i) Lei n.º 28/84, de 14 de agosto; ii) Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto; iii) Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro; iv) Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro.

Nos termos da LBSS de 2007, o Sistema de Segurança Social é composto por três sistemas: i) Sistema de Proteção Social de Cidadania, ii) Sistema Previdencial e iii) Sistema Complementar. O sistema que importa à presente investigação é o Sistema Previdencial, assente no princípio de solidariedade de base profissional e que visa garantir prestações substitutivas de rendimentos do trabalho em consequência da ocorrência de determinadas eventualidades, como doença, velhice e, no caso, desemprego (CFP, 2024a).

O quadro atual de financiamento da Segurança Social[5] data igualmente de 2007. A gestão financeira é concretizada através de duas lógicas: a componente de repartição e a componente de capitalização. Na verdade, segundo Pedroso *et al.* (2024) "Portugal tem um sistema de segurança social que alia a proteção social de cidadania a um regime previdencial baseado na redistribuição, complementada por capitalização pública de estabilização do sistema e uma pequeníssima componente de capitalização pública de base individual." (p. 139).

1.2. Corporativismo, neocorporativismo e concertação social

1.2.1. O debate corporativista

"Afirmar que o século XX será o século do corporativismo, tal como o século XIX foi o século do liberalismo, é um ataque direto às opiniões de uma grande parte do mundo" (Manoilesco, 1934: 7). Por outras palavras, Mihail Manoilesco, um dos ideólogos centrais do corporativismo clássico, sugere que o ideário corporativismo chocaria diretamente com as crenças vigentes e dominantes do liberalismo, desafiando a ordem mundial estabelecida. Portanto, a afirmação indica que corporativismo seria visto como uma afronta e alternativa radical ao pensamento liberal, uma reconfiguração política conflituosa.

Philippe Schmitter, referência essencial nos estudos em torno do neocorporativismo, no seu texto "*Still the Century of Corporatism*?" (1974) redescobre a centralidade do corporativismo e das funções do coletivismo organizado no século XX aclamada por Manoilesco na obra "*Le Siècle du Corporatisme*" (1934). Schmitter procurou uma abordagem afastada das origens históricas do corporativismo e da sua ligação a determinados regimes políticos, lançando, para o efeito, uma definição empírica de corporativismo focada nas características observáveis do modelo: "Um sistema de representação de interesses em que as unidades constituintes [instituições] são organizadas num número limitado de categorias obrigatórias, não concorrenciais, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou licenciadas pelo Estado e às quais é concedido um monopólio deliberado de representação em troca da observância de certos controlos [sociais e políticos]" (p. 94).

[5] Decreto-Lei n.º 367/2007, de 2 de novembro.

Embora seja indispensável distinguir a versão teórica e empírica do corporativismo, o conceito não deve ser subestimado do ponto de vista histórico. O modelo corporativista moderno teve origem na Europa entre as décadas de 1920 e 1930, evidenciado pela ascensão dos regimes de tipo fascista e propulsionado por um conjunto de pré-condições, designadamente a crise económica, o refluxo do movimento operário e a perda de legitimidade das instituições liberais. Na sua análise histórico-hermenêutica, Rosas (2016) aponta um triplo propósito do corporativismo enquanto instrumento ao serviço do fascismo: a supressão da luta de classes e agitação social, o dirigismo estatal de caráter nacionalista e oligárquico da economia e, por fim, a inculcação ideológica e padronização social.

O modelo corporativista carrega, assim, uma íntima relação com os regimes fascistas enquanto dispositivo destinado a eliminar pela força a conflitualidade social latente entre o "trabalho" [trabalhadores] e o "capital" [titularidade das empresas]. Não obstante, Manoilesco (1934), afirma que "se nem todos os corporativismos foram fascistas, todos os fascismos foram corporativistas" (p. 17). Nesse sentido, escusado será dizer que a correlação entre corporativismo e fascismo é, no mínimo, unilateral e instrumental para a disciplina política, económica e social dos regimes autoritários.

A aceção clássica de corporativismo é igualmente desvirtuada com o conceito de neocorporativismo, uma recuperação contemporânea e descontextualizada que, na realidade, se limita a um quadro de contratualismo ou negociação entre atores distintos e conflituantes cujo confronto é inevitável, porém passível de aliar através de pontos de equilíbrio. O regresso do corporativismo enquanto filosofia de organização social tem um significado importante no ideário e prática neoliberal a partir da década de 1980, porém não é suficiente para equiparar ambas as conceções. No campo das relações industriais, os modos de concertação social institucionalizados nos quais o Estado assume um papel charneira na economia são exemplo de neocorporativismo, aplicável no quadro do capitalismo avançado e das sociedades de consumo (Garrido & Amaro, 2016; Rosas, 2016).

Para além da aceção clássica do corporativismo, da sua origem histórica contemporânea e da recente reinvenção do modelo corporativista à luz de práticas contratualistas, saliente-se o facto do conceito assumir um caráter em três planos ou categorias teóricas distintas: corporativismo social, cuja definição foi avançada acima na perspetiva de Schmitter (1974); corporativismo político, uma visão orgânica, totalizante e estatista da sociedade no qual as unidades "orgânicas" – família, poderes locais, associações e organizações profissionais – suplantam o individualismo e a legitimidade parlamentar; corporativismo económico, uma abordagem centrada no *homo corporativus*, indivíduo movido pelo interesse nacional e valores comuns, por posição ao *homo economicus* do capitalismo liberal (Garrido & Amaro, 2016: 11-12).

1.2.2. A experiência portuguesa de corporativismo autoritário

Incontornável na análise da experiência portuguesa de corporativismo está novamente o sociólogo norte-americano Schmitter (1999) que visitou Portugal, antes e depois da revolução de 1974, para estudar o modelo corporativista de Estado implementado no país, descrevendo-o como o "fóssil corporativista português", tanto pela sua longevidade como pelo seu caráter "anacrónico e irrelevante" (p. 166). À paleontologia política de Schmitter, opõe-se a análise de Lucena & Gaspar (1992) que concebem o corporativismo português como um "corporativismo de associação e, apenas transitoriamente, de Estado" (p. 849).

Acolhendo ambas as perspetivas, Freire e Ferreira (2019) apresentam uma análise detalhada do complexo institucional criado a partir de 1933 com a promulgação da Constituição da República Portuguesa e do Estatuto do Trabalho Nacional, documentos que legitimaram o sistema corporativo durante o Estado Novo. Entre 1933 e 1974, o regime constituiu uma rede de organizações paraestatais hierarquizadas e ligadas ao centro de decisão político do Estado Novo. Parte das organizações anteriores a 1926 foram reconvertidas, outras criadas a partir de 1933 pelos poderes públicos e, outras ainda, constituídas pelos interessados, processo que envolvia sempre a ratificação do Estado sob a figura da administração pública.

O objetivo central do corporativismo no Estado Novo foi de criar uma "pirâmide corporativa ideal" hierarquicamente definida em três níveis e cuja base seria constituída por organismos primários – grémios, sindicatos e casas do povo – a parte intermédia por federações e uniões e, por fim, o topo pelas corporações. Os organismos primários tinham competências económicas e sociais, geralmente estavam divididos por ramos de atividade e exerciam funções ao nível da freguesia ou concelho. As federações e uniões agrupavam todos os organismos primários idênticos ou de atividades semelhantes e atuavam num quadro setorial ou territorial de distrito ou província. Por seu turno, as corporações eram formadas por instituições corporativas, nomeadamente as federações e uniões, e exerciam funções de coordenação, fiscalização e consultoria junto do governo (Freire & Ferreira, 2019).

Na teoria, a vasta rede de organizações de caráter corporativo vai de encontro à lógica de obtenção de uma harmonia dos interesses dos diferentes atores que operam num mercado tutelado pelo Estado no qual o conceito de utilidade social coletiva suplanta a noção de utilidade individual. Na prática, isto traduz-se na imposição do interesse coletivo sobre o interesse próprio, nomeadamente através da adesão compulsiva às organizações, da quotização obrigatória pelos trabalhadores e patrões, da fixação de preços, da limitação da entrada de novas empresas no mercado, da regulação das condições de trabalho, da determinação dos níveis salariais, da análise dos custos de produção e de todas as restantes decisões económicas (Cardoso, 2012).

O contributo de Cardoso (2012) permite delinear dois períodos corporativos dominados por ideias e lógicas próprias. Numa primeira fase, o corporativismo português foi concebido como uma nova visão da ordem económica e social, uma "terceira via" entre o capitalismo liberal e o socialismo no qual os direitos de propriedade e iniciativa privada seriam respeitados ao serviço dos "interesses nacionais". Numa segunda fase, o contexto internacional de pós-guerra ficou marcado pelo recuo do ideário corporativo em várias geografias e, simultaneamente, por uma vaga de defensores ao nível nacional. Ao contrário da primeira fase, de inspiração italiana, a segunda fase foi dominada pela vontade de criar uma "escola corporativa portuguesa" com raízes no catolicismo social e de influência corporativa francesa.

De um modo geral, ao falar do modelo corporativo português fala-se de um ideal-tipo de arquitetura institucional baseado numa rede constituída por cerca de 2700 organismos corporativos que, apesar das várias metamorfoses, legitimaram vigorosamente um sistema centralista e dirigista, uma larga teia burocrática e, por fim, sérias restrições ao exercício de liberdades políticas, civis, económicas e sindicais. Por conseguinte, convém reconhecer que o fracasso em criar um verdadeiro sistema de representação de interesses produziu uma estrutura económica pouca dinâmica e competitiva e uma sociedade tradicional e domesticada (Cardoso, 2012; Freire & Ferreira, 2019).

1.2.3. Neocorporativismo, grupos de interesse e concertação social

Na literatura contemporânea, o corporativismo democrático ou neocorporativismo refere-se, *grosso modo*, às práticas de concertação social que envolvem a coordenação voluntária e informal de grupos de interesse – sobretudo organizações patronais e sindicais – representantes do Estado e uma variedade de agentes e instituições. A utilização de sucessivos e contínuos instrumentos tripartidos no quadro neocorporativo é entendido, desde a década de 1970, como um caminho para mitigar a inflação e o desemprego que abre caminho, simultaneamente, à coordenação de esforços entre atores sociais e governos (Sousa, 2009).

O otimismo neocorporativo, tanto na teoria como na prática, antecede a década de 1970, tratando-se de uma doutrina acessória à social-democracia, em particular nos países da Europa Ocidental no pós-guerra. O objetivo político central seria de romper a ligação histórica do corporativismo ao fascismo e aplicar a solução neocorporativa ao desenvolvimento do modelo moderno de democracia liberal. Existia, novamente, "uma vontade de tentar colmatar as diferenças entre capital e trabalho na tarefa de reconstrução" (Grant, 1985: 6).

A experiência portuguesa de neocorporativismo, à semelhança do modelo de Estado-Providência, inicia-se tardiamente em comparação com os restantes países europeus cujo modelo surgiu mais cedo nos moldes fordistas de compromisso económico e social do pós-guerra. A conjuntura europeia, marcada por baixos níveis de desemprego e altos níveis de crescimento contrasta, claramente, como a

profunda crise económica e social – descida do PIB, forte inflação e níveis elevados de desemprego – sentida em Portugal nas décadas de 1970 e 1980 (Sousa, 2009). O caráter contracíclico do paradigma neocorporativo português aliado ao processo incompleto de descorporativização em democracia levam Lucena & Gaspar (1992) a considerarem-no um caso de "neocorporativismo parcial".

Na perspetiva de Lisi (2022), o estabelecimento do regime democrático em Portugal permitiu o florescimento da vida associativa e do papel de intermediação de vários grupos ou organizações de interesse que desempenham um papel essencial no sistema neocorporativo. Nas palavras do mesmo autor, os grupos de interesse são "atores sociais que se mobilizam para favorecer a participação política e a representação das preferências de vários setores da sociedade, como o mundo do trabalho, dos serviços, das instituições sociais, das atividades culturais ou filantrópicas, das minorias ou das instituições públicas" (p. 12). Esta definição sublinha a importância dos grupos de interesse enquanto organizações que pretendem aumentar os canais de participação em sociedade e influenciar ativamente as políticas públicas sem, no entanto, competirem nos atos eleitorais ou na disputa pelo poder político.

O processo de democratização fomentou a consolidação das Confederações Sindicais e Empresariais mais representativas que se assumiram, naturalmente, como os maiores grupos de interesse e principais parceiros sociais nas relações industriais em Portugal (Lisi, 2022).

Do lado sindical, a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses-Intersindical Nacional (CGTP-IN) representou a integridade do movimento sindical português desde a sua semi-clandestinidade no Estado Novo até 1978, ano marcado pela criação da União Geral dos Trabalhadores (UGT). A segunda central sindical, criada com o apoio dos principais partidos de governo – o Partido Socialista (PS) e o Partido Social-Democrata (PSD) – veio desafiar a unidade sindical que caracterizou o período inicial de democracia. Seria inaugurado uma era de pluralismo sindical, de um maior equilíbrio de forças e de uma abertura à concertação social institucionalizada. (Lima & Naumann, 2023).

Do lado patronal, a extinção das estruturas corporativas permitiu a livre criação de um número significativo de associações patronais, muitas das quais aproveitaram a organização dos grémios anteriormente existentes. As associações passaram a aglutinar vários setores e regiões na defesa de interesses comuns, dando origem a quatro Confederações Empresariais que emergiram como principais atores sociais, refletindo interesses setoriais distintos: na setor da indústria a Confederação Empresarial de Portugal (CIP), no setor do comércio e serviços a Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP), na setor da agricultura a Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP) e no setor do turismo a Confederação do Turismo de Portugal (CTP) (CCP, 2024; Lisi, 2022).

Os primeiros esforços de diálogo social em Portugal foram dados no final da década de 1970 através da criação do Conselho de Rendimentos e Preços[6] em 1976 e do Conselho Nacional do Plano[7] em 1977, arrumações institucionais que viriam a moldar a concertação, mas que revelariam ser pouco eficazes no âmbito das políticas sócio-laborais, restringindo-se ao controlo da inflação e do desemprego (Roque, 2002). O modelo de "planeamento concertado" caracterizado pela existência de órgãos relativamente dispersos seria oficialmente abandonado mais tarde, em 1989, em detrimento de um modelo centralizado de "liberalismo concertado" que gravita, ainda hoje, em torno do Conselho Económico e Social (CES) (Fontes, 2020: 75).

A ascensão do neoliberalismo enquanto modelo predominante de organização económico-social no quadro da economia capitalista na década de 80 corresponde ao período de aceleração no estabelecimento de um modelo liberal de concertação social em Portugal. O declínio do poder negocial dos sindicatos, no geral, e a derrota da luta dos trabalhadores da indústria naval na Setenave em 1983, em particular, seria um dos primeiros pronúncios da transição para o diálogo macroeconómico baseado num único órgão tripartido, o Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS) (Fontes, 2020).

A concertação social em Portugal, apesar de ter sido concebida em contraciclo, surge com pelo menos três objetivos precisos: estabilizar o sistema político, controlar a inflação e impulsionar a pré-adesão à Comunidade Económica Europeia (CEE). A replicação e a adaptação do sistema de concertação social europeu à experiência portuguesa produziram, claro está, um modelo único com um conjunto de características e desafios próprios de uma sociedade em consolidação democrática, de uma influência do anterior regime autoritário e de um Estado em condição semiperiférica (Marques & Ferreira, 1991).

A concertação social é institucionalizada através do Decreto-Lei n.º 74/84, de 2 de março. O diploma fundador do Conselho Permanente de Concertação Social (CPCS) surge nas mãos do IX Governo Constitucional – Governo do "Bloco Central" (PS/PSD) – e nele participam a central sindical UGT e as Confederações Patronais – CIP, CAP e CCP (Sousa, 2009). Numa fase inicial, a maior central sindical portuguesa, CGTP-IN, recusa incorporar o órgão por convicção política e, é apenas em 1987, perante um desequilíbrio crescente de poder no campo sindical e vitória eleitoral da direita, que revê a sua posição e integra o CPCS (Cerdeira, 2004).

Em 1989, a segunda revisão constitucional criou o CES. O atual n.º 1 do artigo 92.º da CRP define o CES enquanto "o órgão de consulta e concertação no domínio das políticas económica e social" com uma participação ativa "na elaboração das propostas das grandes opções e dos planos de

[6] Decreto-Lei n.º 646/76, de 31 de julho.
[7] Lei n.º 31/77, de 23 de maio.

desenvolvimento económico e social" e que exerce as "demais funções que lhe sejam atribuídas por lei." (CRP, 2007, art.º. 92 como citado em Canotilho & Moreira, 2007).

Para além da consagração do CES na CRP, o diploma que estrutura verdadeiramente a orgânica e composição deste órgão é a Lei nº. 108/91, de 17 de agosto que prevê a criação de seis órgãos distintos[8]. À CPCS, foi atribuída a competência de "promover diálogo e a concertação entre os parceiros sociais, contribuir para a definição das políticas de rendimentos e preços, de emprego e formação profissional" (art.º 9º., n. º1). Apesar da CPCS estar na órbita do CES, o novo quadro jurídico-legal da concertação social define que no exercício da sua competência, a CPCS se rege por um regulamento próprio, funcionando com plena autonomia.

Por fim, o Regulamento Interno da Comissão Permanente de Concertação Social (RICPCS), aprovado em Diário da República em 1993[9], prevê a plena autonomia da CPCS em relação ao CES traduzida no facto das deliberações tomadas pelo órgão não dependerem da aprovação do Plenário do CES (art. 2.º). Ademais, a composição da CPCS foi igualmente estabelecida a 12 membros: 4 representantes do Governo, 4 representantes das Confederações Sindicais (2 – UGT; 2 – 2 CGTP) e 4 representantes das Confederações Patronais (1 – CAP; 1 – CCSP; 1 – CIP; 1 – CTP) (art. 7.º). Por fim, o modo de deliberação estabelecido seria maioria simples dos membros presentes, à semelhança do Conselho Permanente (art. 17.º) (RICPCS, 1993).

Examinar a experiência portuguesa de concertação social parte, inevitavelmente, da análise de acordos sociais negociados, elaborados e subscritos pelo Governos e parceiros sociais. O diálogo social institucionalizado atravessou vários ciclos de macroconcertação nos quais foram celebrados diversos de acordos sociais que se situam em períodos governativos e conjunturas económicas diferenciadas, refletindo-se ao nível da abrangência das matérias acordadas (Anexo B). As diversas fases ou ciclos de diálogo serão analisados em maior detalhe no capítulo III, através de uma apreciação crítica e tematicamente situada das entrevistas realizadas aos atores envolvidos.

No caso português, saliente-se apenas que os acordos a partir da década de 1990 relacionam-se, não só com a questão salarial, mas também com a Segurança Social, as pensões, os impostos, a formação profissional, o horário laboral e as políticas de proteção no desemprego (Lima e Naumann, 2000). Apesar do número vasto de matérias tratadas em sede de concertação social, será a proteção no desemprego a substância que dará corpo à análise no próximo subcapítulo dedicado à temática, bem como ao longo de toda a investigação.

[8] i) Presidente; ii) Plenário; iii) Comissões Especializadas; iv) Conselho Coordenador; v) Conselho Administrativo; vi) Comissão Permanente de Concertação Social.
[9] N.º 204, Série II, de 31.08.93.

1.3. A proteção no desemprego como "almofada" social

1.3.1. Desemprego: fator de exclusão social e pobreza

De acordo com Ormerod (1998), a Europa defronta-se com um grande número de problemas económico-sociais devido à separação crescente da população em dois grandes grupos: os excluídos e os incluídos. Embora as fronteiras entre ambos os grupos sejam imprecisas, o autor avança três dimensões com base na qual a exclusão é visível, nomeadamente a dimensão social (classe, género e raça), a dimensão espacial (geografia) e a dimensão estrutural (macro, meso e micro). A separação entre população empregada e desempregada é, segundo o autor, um dos maiores exemplos de exclusão social.

A prosperidade económica na Europa do pós-guerra permitiu que os benefícios sociais fossem distribuídos de forma mais coesa e que os trabalhadores, independentemente da qualificação, fossem incluídos na população ativa. A partir da década de 1980, a taxa de desemprego na União Europeia (UE) mantem-se acima dos 7% durante quase duas décadas e a abordagem da teoria económica convencional, alicerçada no autoequilíbrio do mercado de trabalho, não logrou na melhoria da posição relativa do maior grupo excluído das economias europeias, a população desempregada (Ormerod, 1998).

No entanto, a população desempregada constitui um grupo socialmente heterogéneo, dependendo de múltiplas variáveis biográficas (idade, sexo, qualificações, pertença social, trajetória pessoal), do quadro normativo e legal da proteção social e do contexto económico, social, cultural e político. De outro modo, as experiências do desemprego têm contornos únicos que são indissociáveis da realidade social dos indivíduos que as vivem. Caleiras (2008) parte precisamente desta fundamentação para revelar que o desemprego é potenciador de situações de pobreza que se manifestam de múltiplas formas para além da pobreza absoluta e relativa[10].

Gallie & Paugam (2000) sustentam que o estatuto social de um indivíduo depende integralmente da sua participação nos sistemas de produção económica numa determinada sociedade. Nesta relação de dependência, a situação de desemprego conduz automaticamente a um processo de "desqualificação social" assinalado pela queda abrupta do nível de vida, extenuação da vida social e marginalização no mercado de trabalho em relação à população empregada. Os autores, através de uma análise estatística comparativa entre as diferentes economias e sistemas de proteção no desemprego na Europa, observam diferentes graus de cobertura e de investimento que afetam os níveis de inclusão ou de exclusão social.

O termo exclusão social, refere-se às desvantagens que reduzem a possibilidade de uma participação ativa na sociedade. Ao nível individual, o impacto da exclusão social gerado pela perda de

[10] Pobreza absoluta remete para uma incapacidade total para garantir mínimos de sobrevivência. Pobreza relativa é utilizado para designar a escassez de recursos que não permite aos indivíduos e às famílias viver de acordo com padrões que são definidos como aceitáveis, quantificado como 60% do rendimento médio do Estado-membro.

emprego tem várias consequências nos recursos económicos, mas também nas necessidades psicossociais, na integração social, no bem-estar físico e na saúde mental. No plano subjetivo, Pohlan (2019) concluiu que sentimentos de depressão, ansiedade e insegurança, bem como perceções de inferioridade social são efeitos observáveis em diversas realidades onde o desemprego predomina.

Neste contexto, Caleiras & Caldas (2017), para além de mencionarem as consequências desencadeadas e acentuadas pelo desemprego ao nível objetivo (rendimento e consumo) e ao nível subjetivo (simbólico e relacional), introduzem o direito a um rendimento de substituição, as prestações de desemprego, que servem de "almofada" para aqueles que formaram o direito a elas (p. 210). Ainda assim, os autores referem que a transição de mercado de trabalho para o desemprego subsidiado continua a representar uma diminuição dos rendimentos dado que os montantes das prestações são inferiores aos do rendimento e decrescem com o passar do tempo.

1.3.2. Evolução do desemprego em Portugal

De forma geral, podemos definir o desemprego como a falta de trabalho ou atividade profissional. Porém, ao nível oficial, a Organização Internacional do Trabalho (OIT) concebeu uma definição padronizada do desemprego baseada em três critérios que devem ser preenchidos cumulativamente pelas pessoas em idade ativa, designadamente: i) a ausência de trabalho; ii) a disponibilidade para trabalhar; iii) a procura ativa de emprego (OIT, 2012). Esta definição concreta permite harmonizar as fontes oficiais de estatísticas à escala internacional, permitindo comparações entre diferentes realidades.

Como refere Almeida (2022), desvendar os números exatos do desemprego, seja a população desempregada, a taxa de desemprego ou os demais indicadores, depende inteiramente da definição do conceito estatístico de desemprego. A evolução do conceito em Portugal é uma história de alterações ao nível de questionários e conceitos que sustentam a noção de desemprego. Os primeiros Inquéritos ao Emprego e Recenseamentos Gerais da População em democracia utilizaram o conceito de desemprego em sentido lato[11], em contraponto ao conceito de desemprego em sentido restrito[12] que se utiliza atualmente, fruto dos esforços de harmonização com as recomendações da OIT no virar do milénio.

Verifica-se igualmente uma diferença entre as duas principais fontes estatísticas nacionais em matéria de emprego, nomeadamente na distinção entre desemprego estimado e desemprego registado. Por um lado, o Instituto Nacional de Estatística (INE) concebe a sua própria definição[13] que sustenta os Inquéritos ao Emprego permitindo medir e analisar a trajetória do desemprego estimado através de uma

[11] Indivíduo com idade mínima de 12 anos que não está empregado, a frequentar o ensino obrigatório e que não se encontra nas seguintes situações: sem emprego remunerado ou não, disponível para trabalhar num trabalho remunerado ou não.
[12] Indivíduo com mais de 15 anos que, além das condições do desempregado em sentido lato, reúne uma terceira: ter procurado trabalho remunerado ou não.
[13] Todas as pessoas acima de uma determinada idade (15 anos ou mais) que, durante o período de referência, estavam: a) sem trabalho; b) atualmente disponíveis para trabalhar; c) à procura de trabalho.

amostragem trimestral. Por outro lado, o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) sustenta as estatísticas com base nos desempregados registados nos Centros de Emprego, fator que rastreia apenas uma fração da população desempregada através do ato administrativo da inscrição.

Com base nestas distinções, convém referir que o indicador estatístico mais utilizado para medir o desemprego é a taxa de desemprego, percentagem que permite calcular o peso da população desempregada sobre o total da população ativa e que é obtida com base nos levantamentos dos Inquéritos ao Emprego do INE. Desde 1974, essa taxa é marcada por várias tendências que representam desafios às políticas públicas, designadamente em fases de crise ou reestruturação económica (Rodrigues, 2013).

Nos períodos mais recentes, a trajetória da taxa de desemprego é caracterizada por uma relativa estabilidade ao longo da década de 1990, com um crescimento entre 1994 e 1996, sendo que em 1996 atinge os 7,4%. De 1997 a 2000, a tendência inverte-se com um dos níveis mais reduzidos de desemprego registados no ano 2000, 3,9%. De 2001 a 2013 a taxa de desemprego cresce a um ritmo vertiginoso com a crise económica e as políticas de austeridade e, em 2013, atinge o valor mais elevado de sempre, os 17,1%. É apenas partir de 2014 que o indicador dá sinais de melhoria até 2023, ano em que se regista uma taxa de 6,5%, com a exceção do ano 2020, marcado pela crise pandémica da COVID-19 (Observatório das Desigualdades, 2024).

Sem descurar os avanços significativos na redução dos níveis de desemprego desde 2014, a taxa de desemprego é um indicador que não revela toda a "verdade dos números" (Caleiras & Caldas, 2017: 199). A experiência portuguesa tem deixado a descoberto algumas realidades particularmente preocupantes, designadamente, o desemprego jovem e o desemprego de longa duração.

Por um lado, em 2023, a taxa de desemprego entre a população jovem, dos 16 aos 24 anos de idade, situava-se nos 20,3%, ou seja, um em cada cinco jovens encontrava-se em situação de desemprego. No contexto europeu, Portugal destaca-se pela quarta taxa de desemprego jovem mais elevada da UE. Por outro lado, a proporção de trabalhadores desempregados há mais de 12 meses e inscritos num centro de emprego situava-se nos 37,7% no mesmo ano, número que revela uma séria dificuldade de reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho. Ambos os riscos sociais acima referidos são geralmente ofuscados face à taxa de desemprego de 6,5% em 2023, estatística que tem vindo a dar sinais positivos, mas que representa apenas parcialmente o problema em análise (INE, 2024a).

1.3.3. Quadro legal da proteção no desemprego

"O conceito de regime de proteção social refere-se a um sistema de regulação pública que se preocupa em assegurar a proteção dos indivíduos e em manter a coesão social, intervindo, através de medidas legais e da distribuição de recursos, nas esferas económica, doméstica e comunitária" (Gallie & Paugam, 2000: 3). Um dos instrumentos indispensáveis de proteção social são as políticas de proteção

no desemprego que, em Portugal, registam uma ampliação considerável em democracia, embora o percurso seja "sinuoso" e "cheio de curvas", mas de "progresso social, em contraponto ao tempo da ditadura e ao vazio dos direitos sociais" (Caleiras & Carmo, 2022: 28-29).

Os desafios da proteção social em democracia têm um legado indelével do Estado Novo, um legado de "atraso, segmentação e desigualdade" (Branco, 2022: 23). A previdência em ditadura era fragmentada, de baixo valor e ao cargo exclusivo de trabalhadores e empregadores, organizando-se em função das caixas de previdência operacionalizadas por profissões ou setores económicos. Ao nível da proteção no desemprego, isto refletiu-se na inexistência de uma política nacional estruturada e universal, algo que viria a ganhar estrutura apenas após 1974 (Rodrigues & Carolo, 2020).

As primeiras experiências de resposta ao desemprego em Portugal, que merecem aqui uma breve referência, surgiram em dois contextos concretos. No primeiro caso, no rescaldo da Grande Depressão foram concebidos o Comissariado e o Fundo de Desemprego[14] em 1932, após um inquérito que deslindou as dimensões exatas do desemprego. No segundo caso, a industrialização na década de 1960 deixara uma grande fatia dos trabalhadores em situação de desemprego e, em resposta, foram criados o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra[15] para conceder subsídios temporários aos operários desempregados, e o Instituto de Formação Profissional Acelerada[16] para ir de encontro às necessidades de formação profissional (Fonseca, 2008).

Após a revolução de 1974, o IV Governo Provisório deu o primeiro passo na introdução experimental de um subsídio de desemprego de montante fixo e sujeito à condição de recursos[17], experiência que seria aproveitada, mais tarde, pelo I Governo Constitucional do PS presidido por Mário Soares para transformar em medida permanente. O diploma do I Governo[18] manteve as normas vigentes e os princípios gerais de atribuição, introduzindo apenas algumas melhorias ao nível do prazo de garantia, dos montantes e do período de espera (Pedroso, 2020).

No final da década de 1970, ocorrem vários progressos do ponto de vista da arquitetura institucional, nomeadamente a unificação das caixas de previdência e a criação dos centros regionais da Segurança Social em 1977[19], bem como a criação do IEFP, o serviço público de emprego nacional, em 1979[20]. Ainda em 1979[21], há uma exploração de novas lógicas de proteção no desemprego sob o V Governo Constitucional chefiado pela Maria de Lourdes Pintasilgo, em particular a inclusão dos candidatos a

[14] Decreto n.º 21-699.
[15] Decreto-Lei n.º 44 506, de 10 de agosto de 1962.
[16] Decreto-Lei n.º 44 538, de 23 de agosto de 1962.
[17] Decreto-Lei n.º 169-D/75, de 31 de março.
[18] Decreto-Lei n.º 183/77, de 5 de maio.
[19] Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro.
[20] Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de dezembro.
[21] Decreto-Lei n.º 445/79, de 9 de novembro.

primeiro emprego e atribuição de um prémio de colocação aos beneficiários que se reempregassem autonomamente (Caleiras & Carmo, 2022; Pedroso, 2020).

A crise económica e social na primeira metade da década de 1980 teve efeitos profundamente negativos ao nível do desemprego em Portugal. Nesta conjuntura, em 1985[22], apenas um ano após a promulgação da primeira LBSS, o X Governo Constitucional do PSD presidido por Aníbal Cavaco Silva insitiui um esquema de seguro de desemprego integrado no regime de proteção dos trabalhadores por conta de outrem. Assiste-se, portanto, à mudança de paradigma através da introdução de uma dupla tipologia de subsídios. Por um lado, o Subsídio de Desemprego (SD), a "nova prestação" de base contributiva, proporcional ao salário auferido e com condições de acesso mais exigentes e, por outro lado, o Subsídio Social de Desemprego (SSD), a prestação pré-existente que depende da condição de recursos do beneficiário. Embora distintos, o SD e o SSD interagem de forma complementar, sobretudo na questão do prazo de garantia (Pedroso *et al*., 2024).

Ainda antes da adesão à CEE, as Políticas Ativas de Emprego (PAE) começam a dar os primeiros passos na alteração do contrato social entre o cidadão e o Estado ao associar o direito de ser subsidiado ao dever de contribuir com uma atividade socialmente útil. Esta relação de troca é conseguida pela primeira vez através dos Programas Ocupacionais para desempregados (POC)[23], uma medida situada entre a inserção profissional e social. Neste contexto, a ativação e as PAE são equacionadas enquanto "iniciativas de política social que incentivam a participação no mercado de trabalho e estimulam a empregabilidade" (Hespanha & Matos, 2000: 131).

A integração na CEE em 1986 intensifica o ciclo político de reformas nos sistemas de emprego e proteção social no sentido da ativação e responsabilização individual e, em 1989[24], o XI Governo Constitucional do PSD liderado por Aníbal Cavaco Silva, face à melhoria da conjuntura económica e diminuição da taxa de desemprego, introduz novos elementos aparentemente inócuos nas medidas proteção no desemprego, nomeadamente a introdução de obrigações mais rigorosas ao beneficiário através do controlo pelos Centros de Emprego e da aceitação de emprego conveniente, trabalho necessário e formação profissional. Desde então, têm sido múltiplas as formas de ativação das políticas de emprego que se têm situado em graus diferenciados de compulsão e emancipação (Caleiras & Carmo, 2022; Hespanha & Matos, 2000).

Desde a década de 1980, alterações paramétricas ao nível da proteção no desemprego têm ocorrido, como referem Pedroso *et al.* (2024) "ao sabor das agendas dos governos" (p. 53). Porém, ao nível da vertente compensatória da proteção no desemprego assinalam-se duas grandes mudanças.

[22] Decreto-Lei n.º 20/85, de 17 de janeiro.
[23] Portaria n.º 247/85, de 2 de maio.
[24] Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março.

A primeira, em 1999[25], com a criação do subsídio de desemprego parcial sob o XIII Governo Constitucional do PS encabeçado por António Guterres. Esta prestação, dirigida aos trabalhadores que requeiram ou estejam a receber subsídio de desemprego e iniciem atividade a tempo parcial, corresponde à diferença entre o valor do SD, com um fator de majoração[26], e o valor da remuneração por trabalho a tempo parcial. A segunda, em 2006[27], com a introdução, pelas mãos do XVII Governo Constitucional do PS chefiado por José Sócrates, de duas alterações de fundo ao regime jurídico de proteção no desemprego. Em primeiro lugar, passou a haver uma ligação da duração da prestação à idade e, simultaneamente, à contributividade. Em segundo lugar, instituiu-se o dever de apresentação quinzenal nos centros de emprego que persistiu até 2016 (Pedroso, 2020).

Cabe ainda mencionar que, de 2006 até ao presente, o quadro legal de proteção no desemprego manteve-se estável, embora a crise financeira de 2009 e as políticas de ajustamento estrutural tenham colocado fortes restrições no acesso ao SD e SSD, restrições essas que se refletiram ao nível do montante, da duração e do prazo de garantia, aspetos que abriram determinadas vulnerabilidades políticas e sociais que serão abordadas no Capítulo III.

[25] Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril.
[26] Majoração fixada então em 25%, porém aumentada para 35% em 2003.
[27] Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro.

CAPÍTULO II

Elementos Metodológicos

2.1. Questões de investigação e hipóteses

O objetivo desta investigação é compreender os posicionamentos adotados pelos atores sindicais e patronais na concertação social em matéria de políticas de proteção no desemprego entre 1990 e 2024, bem como compreender as variações existentes. Este período foi marcado por treze governos distintos, vinte e sete acordos sociais e diversas de alterações no regime jurídico de proteção no desemprego (CES, 2024). As políticas de proteção no desemprego são analisadas na ótica do modelo analítico de Peter Knoepfel *et al.* (2011), uma abordagem que depreende o desenvolvimento da política pública como um processo cíclico, inacabado e, acima de tudo, estruturado em cinco fases distintas, porém encadeadas.[28] Esta pesquisa parte da segunda fase do ciclo entendida como "agendamento" da política, no qual os problemas são colocados na agenda governamental, no caso concreto da concertação social, através da interação com diversos atores sociais, políticos, económicos e institucionais.

As alterações na proteção do desemprego, remetem para uma evolução legislativa marcada por diferentes conjunturas económicas e opções políticas corresponde, na prática, a avanços e recuos sociais, conceitos operacionalizados ao longo desta investigação. Por avanço ou "progresso social", entende-se uma melhoria nos direitos laborais e sociais, e por consequência, de um reforço das liberdades da população através do apoio público (Sen, 1999). Por recuo ou "retrocesso social", entende-se um desinvestimento na proteção social e um reforço das condicionalidades no acesso aos sistemas de regulação e proteção (Caleiras & Carmo, 2022).

Em termos metodológicos, a investigação tem uma natureza intensiva e qualitativa. Trata-se de uma pesquisa em torno de "um pequeno número de informações complexas e pormenorizadas" (Quivy & Campenhoudt, 2005: 219). Na recolha de informação, recorreu-se à realização de entrevistas semidiretivas ou semidirigidas, instrumento que assenta numa série de perguntas-chave abertas, sem ordem concreta e passíveis de reformular *ad hoc*. O principal ganho retirado desta ferramenta de investigação é a naturalidade e fluidez da troca com a possibilidade de reencaminhar a entrevista quando é imprescindível (Quivy & Campenhoudt, 2005).

As entrevistas semidiretivas foram aplicadas a vários protagonistas do mundo sindical e patronal, aspeto que será detalhado no subcapítulo seguinte. Para além das entrevistas, recorreu-se também a outras fontes: documentos das próprias organizações sindicais e patronais, legislação, acordos tripartidos e arquivos da RTP, SIC, Público e Jornal de Negócios, que foram analisados. Também se recorreu a

[28] i) Emergência do problema; ii) Agendamento; iii) Formulação da medida; iv) Concretização da medida; v) Avaliação dos resultados.

alguma informação estatística no sentido de ilustrar a realidade portuguesa em matéria de proteção no desemprego. Quanto aos acordos sociais, não é feita uma análise exaustiva a todos os compromissos trilaterais no período de 1990 a 2024, mas sim uma análise criteriosa aos acordos mais relevantes em matéria de políticas sociais e de emprego que tenham alterado o quadro da proteção no desemprego e suscitado, por isso, posicionamentos mais convergentes e divergentes entre os parceiros sociais.

Assim, são duas as questões que traduzem o foco da investigação e constituem o seu fio condutor:

i) Quais os posicionamentos dos parceiros sociais em matéria de proteção no desemprego entre 1990 e 2024?

ii) Os posicionamentos vão no sentido do progresso social ou do retrocesso social?

A pertinência das questões de investigação tem uma ligação direta com a relevância da problemática da concertação social e do seu caráter transversal na intervenção pública em diversos domínios, nomeadamente nas políticas de emprego. Aliás, as reflexões que estas questões suscitam apontam para a existência de uma relação importante entre a evolução das políticas de proteção no desemprego e a influência dos parceiros sociais no decurso da negociação em sede de concertação social e dos acordos sociais alcançados. Assim, partindo da ideia central da investigação de analisar a evolução da política de desemprego com uma perspetiva cruzada do diálogo social, foram formuladas as seguintes hipóteses:

Hipótese 1 – Os posicionamentos dos parceiros patronais e sindicais são permeáveis ao contexto económico, social e político no qual são produzidos, variando de acordo com a temática e a conjuntura. Ou seja, os posicionamentos destes parceiros não são sempre antagónicos, apresentando graus diferenciados de convergência e divergência entre si.

Hipótese 2 – Os posicionamentos destes parceiros refletem, em geral, a natureza e os interesses políticos representados. As Confederações Sindicais tendem a assumir posicionamentos que concebem uma realidade mais expansiva da proteção no desemprego, enquanto as Confederações Patronais aproximam-se de posicionamentos com uma visão mais restritiva ou regressiva da proteção no desemprego.

Para analisar os posicionamentos dos parceiros sociais e testar as hipóteses apresentadas, recorre-se a uma análise categorial e avaliativa do conteúdo das entrevistas realizadas e restantes documentos recolhidos. No caso da análise de conteúdos das entrevistas, procura-se "revelar os juízos dos locutores a partir de um exame de certos elementos do discurso", em particular a evocação de determinados temas, bem como a direção e a intensidade dos juízos (Quivy & Campenhoudt, 2005: 228).

2.2. Desenho, planeamento e coordenação das entrevistas

As entrevistas, tal como foi preferido anteriormente, são semidiretivas, permitindo alguma flexibilidade na sua condução. Enquanto ato de comunicação verbal num registo de conversa que requer um diálogo e escuta ativa de ambas as partes (entrevistador/entrevistado), as entrevistas conduzidas revelaram-se também "aprofundadas" e "intensivas" no sentido em que os indivíduos entrevistados possuem conhecimentos únicos e importantes acerca do tema específico de investigação (Hesse-Biber, 2017).

As entrevistas foram, portanto, realizadas junto de pessoas que podemos classificar como"*experts*". Do ponto de vista social, o *expert* refere-se a um especialista num campo de investigação específico, com um vasto conhecimento teórico, empírico e reconhecido entre os seus pares. Na prática, poderemos identificar empresários, quadros superiores do setor privado ou administração pública, representantes políticos, magistrados, diplomatas, representantes de associações profissionais, sindcais e científicas como *experts* (Littig, 2009).

Foram realizadas seis entrevistas – uma presencial e cinco por videoconferência – com uma duração aproximada de uma hora cada e centraram-se, essencialmente, no tópico das políticas de proteção no desemprego no contexto da concertação social. O guião das entrevistas, bem como um pequeno texto introdutório acerca da investigação, foram partilhados com os entrevistados de antemão, com o propósito de acordar informalmente acerca dos temas e de permitir aos participantes uma reflexão acerca das possíveis respostas, "produzindo dados qualitativos mais descritivos, densos e ricos" (Burke & Miller, 2001: 7).

O guião (Anexo A), a pedra angular das entrevistas realizadas, encontra-se dividido em seis blocos: um bloco de caráter introdutório, quatro blocos e um de caráter conclusivo ou de reflexão. Embora estruturado, o guião foi desenhado com um conjunto de perguntas de natureza aberta para permitir respostas que pudessem desvendar novos horizontes de investigação e abrir o diálogo. As perguntas fechadas, ou diretas, foram inevitáveis para manter a entrevista no caminho adequado e dentro das limitações de tempo.

Os entrevistados são atuais ou antigos representantes de Confederações Sindicais e Patronais com assento na CPCS e, por isso mesmo, consituem-se como protagonistas na concertação social, atores-chave no associativismo português e especialistas em matéria sócio-laboral, com uma vasta experiência empírica. As seis entrevistas, duas com o lado sindical e quatro com o lado patronal, foram realizadas entre abril e maio de 2024. A seleção dos entrevistados partiu de um universo de trinta pessoas contactadas individualmente, e de formas diversas, das quais seis responderam positivamente ao pedido de entrevista.

Quadro 1 - Entrevistas realizadas a atores sindicais e patronais (abril - maio 2024)

Entrevistados	Organização	Cargo Ocupado	Data
(1) Manuel Carvalho da Silva	CGTP-IN	Ex-Secretário-Geral (1986-2012)	3 de abril 2024
(2) Pedro Ferraz da Costa	CIP	Ex-Presidente (1981-2001)	16 de abril 2024
(3) Ana Vieira	CCP	Secretária-Geral	10 de maio 2024
(4) Lucinda Dâmaso* **(4) Carlos Alves***	UGT	Presidente Secretário-Executivo	22 de maio 2024
(5) Nuno Biscaya	CIP	Diretor-Adjunto do Departamento dos Assuntos Jurídicos e Sócio-Laborais	23 de maio 2024
(6) Nuno Bernardo	CTP	Vogal da Comissão Executiva	29 de maio 2024

* A entrevista foi realizada aos dois em simultâneo.

Os passos dados para contactar os participantes fazem parte de uma das três fases do processo de entrevista delineado por Burke & Miller (2001): a fase "pré-entrevista", a fase de entrevista e a fase "pós-entrevista". Essencialmente, a fase pré-entrevista consiste num trabalho de delimitação dos atores relevantes, de procura dos contactos necessários, de lançamento do pedido de entrevista, de agendamento das entrevistas, e por fim, de preparação dos meios tecnológicos para gravação. Seguindo esta recomendação metodológica, a investigação contou com um trabalho preliminar de detalhe.

Na primeira fase, realizou-se a uma listagem cronológica de todos os nomes que, em algum momento, participaram na concertação social na qualidade de representante de uma Confederação Sindical ou Patronal. Em seguida, foi feita uma pesquisa individual a vários *websites* institucionais e motores de pesquisa com o intuito de descobrir uma "pegada digital" e um possível contacto. Recorreu-se, para o efeito, a notas biográficas, currículos profissionais e artigos jornalísticos de cada possível entrevistado.

Na segunda fase, através dos contactos obtidos na primeira, foram lançados dezenas de pedidos de entrevista por email, bem como através da plataforma profissional *LinkedIn*, recorrendo a uma mensagem uniformizada que permitiu alargar o contacto digital. Depois, foi essencial relançar os pedidos por email e por via telefónica, permitindo dar celeridade ao processo de agendamento. Nesta etapa, a persistência e flexibilidade horária foram essenciais para alcançar o agendamento de entrevistas.

Na terceira fase, já com as entrevistas agendadas, foram desenvolvidos guiões adaptados aos entrevistados, acautelados os meios tecnológicos para realizar a entrevista e um conhecimento mínimo do percurso pessoal e profissional dos entrevistados. A organização e a procura de conhecimento sobre os entrevistados revelaram-se indispensáveis para o desenrolar de cada entrevista.

Em suma, a experiência de entrevista com atores sindicais e patronais foi fundamental para obter conhecimento em torno do posicionamento dos parceiros sociais, e respetiva evolução, em matéria de proteção no desemprego em três planos qualitativos: profundidade, exclusividade e comparatividade. Profundidade, no sentido da exploração tácita dos processos de negociação e tomada de decisão, bem como a análise manifesta das posições organizacionais que os entrevistados representam. Exclusividade, pois a informação obtida dificilmente seria melhor encontrada ao examinar livros, documentos ou registos, tratando-se de um relato subjetivo e sistematizado da realidade vivida em concertação social. Comparatividade, porque os dados qualitativos recolhidos abrem a possibilidade de confrontar os posicionamentos, crenças e perceções interinstitucionais em tempo real (Littig, 2009).

2.3. Análise de conteúdo das entrevistas

Para tratar a vasta quantidade de informação recolhida através das entrevistas, foram usadas técnicas de análise de conteúdo. Segundo Quivy & Campenhoudt (2005), a análise de conteúdo envolve uma aplicação de processos técnicos precisos com o objetivo de elaborar uma interpretação metódica das informações e testemunhos recolhidos. Em concreto, entre as múltiplas variantes identificadas por Bardin (1977), utilizou-se a análise categorial e a análise de avaliação.

A análise categorial ou temática, escolhida pelo seu caráter de compartimentalização de conteúdo, é operacionalizada através do "desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos" (Bardin, 1977: 153). A análise avaliativa, selecionada pela sua natureza representacional, permite "definir e medir atitudes subjacentes à linguagem utilizada" com o intuito de fazer inferências quanto à fonte de emissão (Bardin, 1977: 156). As atitudes são avaliadas pela sua direção – sentido de opinião favorável, desfavorável ou neutro – e intensidade – força ou grau de convicção.

Tendo em conta a combinação de ambas as técnicas de análise, é possível esboçar uma apreciação do conteúdo, – com ênfase particular nas entrevistas, de forma direta, simples e representacional. Assim, para análise de conteúdo das entrevistas, foram delineadas cinco categorias analíticas e que constituem os pilares do capítulo seguinte (Capítulo III – Análise de Resultados):

- **A primeira categoria (3.1.)** – centra-se no juízo da proteção no desemprego enquanto direito laboral, inalienável aos trabalhadores que para ele quotizaram;
- **A segunda categoria (3.2.)** – orienta-se por um juízo norteado pelas políticas ativas e de formação profissional, fundamentais na adequação das qualificações dos trabalhadores ao mercado de trabalho;
- **A terceira categoria (3.3.)** – foca-se na generosidade da proteção no desemprego e nas eventuais "armadilhas" desencadeadas pela existência de um rendimento de substituição, vulgo subsídios de desemprego, supostamente elevado;
- **A quarta categoria (3.4.)** – concentra-se nas possíveis reformas ao nível do prazo de garantia (número de meses de contribuições para a Segurança Social necessários para beneficiar do direito) e do período de concessão das prestações de desemprego;
- **A quinta categoria (3.5.)** – preocupa-se com a questão do financiamento da Segurança Social.

CAPÍTULO III

Análise de Resultados: Olhares cruzados dos entrevistados

Neste capítulo são explorados os posicionamentos dos parceiros sociais entrevistados, ou dirigentes ou ex-dirigentes da CIP, CCP, CTP, UGT e CGTP-IN. Como critério de arrumação temática, seguiram-se as cinco categorias analíticas apresentadas no capítulo anterior que traduzem posicionamentos dos atores sindicais e patronais e se reúnem em torno de alguns temas-chave. Contudo, esta divisão temática, longe de compartimentar hermeticamente os posicionamentos, é porosa e, além disso, pretende dar conta da elevada heterogeneidade que coexiste na concertação social quer entre o lado sindical e patronal, quer entre organizações que se situam do "mesmo lado".

O conceito de posicionamento – *policy position* – refere-se aos juízos ou pareceres oficiais de um ator em matéria de política pública. Laver (2004) argumenta que o terreno onde se travam as batalhas políticas, segundo a teoria da escolha racional, é definido pelo leque de potenciais opções políticas abertas aos decisores. Aliás, o leque de opções políticas é geralmente medido em termos espaciais e a distância que separa dois posicionamentos apresenta-se como uma perceção do domínio psicológico interpretado entre a esquerda e a direita.

Sabatier (1993) sugere que os atores são motivados a coordenar os seus posicionamentos e a procurar coligações políticas em função do seu sistema de crenças, valores e assunções, identificando, para o efeito, três tipos de crenças: *Crenças profundas*, que dizem respeito à filosofia pessoal subjacente de um ator como, por exemplo, o a valor atribuído a diferentes valores (liberdade, igualdade ou segurança); *Crenças fundamentais da política*, respeitantes aos posicionamentos políticos basilares em torno do equilíbrio entre intervenção estatal e a liberdade dos mercados ou da distribuição de poder político-institucional; *Aspetos secundários*, relacionados como o financiamento, elaboração e implementação das políticas públicas bem como da recolha de informação para sustentar os posicionamentos.

No quadro da presente investigação, o sistema de crenças é essencial para compreender os posicionamentos dos diferentes atores entrevistados em matéria de políticas de proteção no desemprego. Os posicionamentos não surgem num "vácuo político", sendo fruto dos interesses representados, das conjunturas económicas, sociais e políticas vividas e dos processos de funcionamento e de democracia interna de cada instituição, seja sindical ou patronal.

3.1. A proteção no desemprego: Um direito fundamental dos trabalhadores

A proteção social, no geral, e a proteção no desemprego, em particular, são princípios básicos do Estado-Providência consagrados nos artigos 9.º e 63.º da CRP. Na ótica constitucional, a proteção no desemprego constitui-se como um direito fundamental dos cidadãos que requer intervenção pública e responsabilização dos governos no sentido de orientar estratégias políticas e efetivar direitos económicos e sociais. Por outras, palavras trata-se de uma forma de promover a "liberdade positiva", a realização própria e a autodeterminação garantida através de uma segurança material no caso de desemprego (Branco, 2022).

O direito à proteção no desemprego foi interpretado de forma distinta pelos entrevistados. É possível confirmar duas grandes linhas de posicionamento. Por um lado, os atores sindicais, que interpretam a proteção no desemprego como um direito fundamental e inalienável dos trabalhadores; por outro lado, os atores patronais que, não colocando em causa a proteção no desemprego enquanto direito, apresentam algumas reservas quanto aos efeitos económicos possíveis do excesso de generosidade da medida.

As entrevistas conduzidas permitiram descobrir uma convergência considerável entre as duas centrais sindicais no que diz respeito à proteção no desemprego, caracterizando-a, acima de tudo, como um direito fundamental dos trabalhadores. Por outras, palavras os entrevistados neste campo salientaram a importância de um sistema de proteção social robusto e com maior cobertura, essencial para garantir a dignidade e uma "almofada" financeira dos trabalhadores durante os períodos de transição no mercado de trabalho.

Manuel Carvalho da Silva (secretário-geral da CGTP-IN entre 1986 e 2012) ao ser questionado sobre as transformações da proteção no desemprego nos vários contextos políticos e económicos atravessados durante a sua liderança no seio começou por referir que:

> "No pré-25 de Abril éramos um país muito atrasado em matéria laboral e os trabalhadores estavam objetivamente credores de muita coisa. A Constituição de 1976 acaba por consagrar e considerar os direitos dos trabalhadores como direitos fundamentais." (Entrevista 1 – Manuel Carvalho da Silva/ex-Secretário-Geral da CGTP-IN)

Concretamente sobre a proteção social no desemprego, o ex-líder sindical fundamentou a sua resposta na Declaração Universal dos Direitos Humanos (1948), que consagra o direito à proteção no desemprego, nomeadamente: Artigo 22.º "Todo ser humano, como membro da sociedade, tem direito à segurança social"; Artigo 25.º "Todo ser humano tem direito a serviços sociais indispensáveis e direito à segurança em caso de desemprego, doença invalidez, viuvez, velhice ou outros casos de perda dos meios de subsistência em circunstâncias independentes da sua vontade" (UNRIC, 2024).

O peso atribuído à proteção no desemprego enquanto direito fundamental dos trabalhadores transpareceu em resposta a uma pergunta acerca do posicionamento da CGTP-IN em sede de concertação social em matéria de proteção social. Carvalho da Silva deu uma resposta bifurcada e longitudinal:

> "Os sindicatos posicionam-se do lado de apoios sociais com carácter universal e solidário, procurando sempre proteger os trabalhadores [por oposição] às Confederações Patronais que se situam em apoios numa base de solidariedade aos mais necessitados, com uma clara ausência do caráter universalista." (Entrevista 1 – Manuel Carvalho da Silva/ex-Secretário-Geral da CGTP-IN)

Por outro lado, e em sentido convergente, os dois dirigentes atuais da UGT entrevistados (Presidente, Lucinda Dâmaso e Secretário-Executivo, Carlos Alves) referem-se à proteção no desemprego como: "uma das questões mais prementes e preocupantes em Portugal" devido ao facto de os trabalhadores em situação de desemprego serem o grupo mais vulnerável e em maior risco de pobreza.

A afirmação da proteção no desemprego enquanto direito social e laboral foi também sustentada por ambos os entrevistados da UGT enquanto mecanismo essencial para colmatar "mudanças muito abruptas na situação do trabalhador ao longo das suas diferentes fases de atividade e de desemprego" e "garantir transições mais suaves e pacíficas", seja pela via de políticas compensatórias (subsídios de desemprego) ou de políticas ativas.

As entrevistas a ambas as centrais sindicais expõe, assim, uma conceção convergente e firme de defesa das políticas de proteção no desemprego enquanto direito dos trabalhadores. Partindo desta ideia partilhada, surgem, no entanto, diversos posicionamentos, fundados em visões diferenciadas do rumo político a seguir. A CGTP-IN, com uma aposta vigorosa nas formas de biliteralismo e negociação coletiva e, a UGT, com uma lógica de negociação, compromisso e reconciliação social (Costa, 2004). Já do lado patronal, não houve referências diretas à proteção no desemprego enquanto direito no âmbito das entrevistas, embora nenhum dos entrevistados tenha colocado em causa a sua existência.

O Acordo Económico e Social (AES) de 1990, assinado por todos os parceiros sociais exceto a CAP e a CGTP-IN, reflete uma das primeiras dinâmicas de divergência entre os posicionamentos das centrais sindicais e Confederações Patronais. No quadro do AES, foi prevista uma melhoria na Proteção e Segurança Social, nomeadamente "um reforço da proteção social nos casos de desemprego involuntário abrangido pela declaração de setores em reestruturação ou casos legalmente equiparados" e a "melhoria do subsídio de desemprego" (CPCS, 1990: 19-20).

Enquanto a UGT viabilizou o AES por, nas palavras do fundador da central José Manuel Torres Couto, "abrir caminho para o respeito pela dignidade humana dos trabalhadores e trabalhadoras

portuguesas, com maior solidariedade e justiça social", a CGTP-IN, por seu turno, apesar de achar o acordo globalmente aceitável, rejeitou-o devido a três pontos centrais: a política de rendimentos, o aumento salarial de apenas 3,5% e o despedimento por inadaptação do trabalhador (RTP Arquivos, 1990a) (RTP Arquivos, 1990b). Este último ponto, é uma modalidade de cessação de contrato de trabalho promovida pelo empregador com fundamento na inadaptação superveniente do trabalhador ao posto de trabalho (DataLABOR, 2024a).

Por outras palavras, no posicionamento da CGTP-IN, a mudança da legislação laboral com o intuito de limitar salários e facilitar o despedimento sobrepôs-se à importância atribuída pela UGT e pelas Confederações Patronais às possíveis melhorias no campo da proteção social. Segundo Carvalho da Silva: "Com este acordo, não estamos a potencializar tudo aquilo que podemos a favor dos trabalhadores" (RTP Arquivos, 1990c).

3.2. Políticas ativas de emprego e formação profissional: Um diálogo de contrastes?

O princípio de *ativação*, noção referente às políticas de emprego ou políticas sociais que encorajam a participação no mercado de trabalho e apoiam a inserção social, está presente no discurso político e na prática institucional desde a década de 1990. As políticas ativas de emprego surgem ligadas a um projeto europeu[29] e a uma ideologia que projeta novas representações de cidadania, do desemprego e do risco que influenciam a intervenção do Estado e individualizam a responsabilidade da situação de desemprego (Valadas, 2012). Assim, as políticas de ativação criam um renovado contrato social entre o Estado e os cidadãos que envolve uma troca direta: o direito a beneficiar de uma prestação depende do dever de contribuir com uma atividade socialmente útil (Hespanha & Matos, 2000).

Neste quadro, a aplicação das PAEs assume uma lógica complementar às políticas compensatórias – SD e SSD – vistas como instrumentos "tradicionais" e "passivos" de substituição do rendimento, supostamente, desincentivadores do trabalho e criadores de uma cultura de dependência social (Hespanha, 2008). A perspetiva de complementaridade entre políticas ativas e compensatórias resulta de um debate ideológico que se inscreve entre a emancipação e a compulsão ao trabalho e, na esfera do diálogo social, suscita posicionamentos díspares que serão mencionados ao longo do presente subcapítulo (Hespanha & Matos, 2000).

Na questão das PAE, são incontornáveis os dois acordos trilaterais de 1996 que institucionalizaram o novo tipo de políticas e moldaram o debate em matéria de proteção no desemprego: o Acordo de Concertação Social de Curto Prazo (ACSCP) e o Acordo de Concertação Estratégica (ACE). No ACSCP

[29] Estratégia Europeia de Emprego (EEE) data de 1997 quando os países da UE decidiram fixar um conjunto de objetivos comuns para as políticas de emprego. O seu principal objetivo é criar mais e melhor emprego em toda a Europa, inspirando-se em paradigmas e valores dominantes no mundo Anglo-saxónico e do Norte da Europa.

é concebido um programa experimental de promoção do Mercado Social de Emprego (MSE)[30] que viria a englobar iniciativas locais de emprego, atividades ocupacionais e outras atividades dirigidas à integração socioprofissional ativa da população desempregada (CPCS, 1996a). No ACE 1996/1999 verifica-se uma preocupação acrescida de convergência estrutural da economia portuguesa com as restantes economias europeias, nomeadamente em matéria de PAE. É justamente neste contexto que surge um capítulo no acordo dedicado exclusivamente ao tema: "Capítulo III - Políticas Ativas de Emprego, Educação, Formação e Sociedade da Informação" (CPCS, 1996b: 104).

O ACE 1996/1999, um acordo social com uma orientação a médio e longo prazo, é ímpar pela abrangência das suas matérias e pela referência central à implementação de políticas ativas de emprego. Para Sousa (2009), o acordo é "quase um programa para a governação" e o Capítulo III, em particular, viria a marcar o desenvolvimento de uma nova geração de políticas públicas articuladas entre a inserção profissional e social (p. 115). A estratégia de promoção do emprego delineada no acordo induz a uma visão otimista do princípio de ativação enquanto panaceia política em várias frentes: modernização do emprego, reconversão profissional, potenciamento da inovação e desenvolvimento, reorganização do mercado de trabalho e combate à exclusão social (CPCS, 1996b: 106-117).

Longe de ser consensual, o ACE foi aprovado nos últimos dias de 1996 após longos meses de negociação e de elevada conflitualidade em torno do texto proposto pelo XIII Governo Constitucional, de minoria do PS, presidido por António Guterres. Os posicionamentos dos parceiros sociais divergiram largamente em matéria laboral e social, pois o caminho estaria aberto não somente à ativação das políticas de emprego como também à flexibilização das relações de trabalho (Sousa, 2009). Embora ambas as centrais tenham ameaçado deixar o lugar vago na CPCS em 1996, o acordo foi viabilizado com o apoio da UGT e das Confederações Patronais.

Os dois discursos sindicais divergiram largamente neste acordo, embora "as linhas vermelhas" não sejam imputáveis unicamente às PAE. Por um lado, Manuel Carvalho da Silva, em entrevista, considerou que o ACE configurava uma revisão da legislação desfavorável para os trabalhadores, em particular pela "aplicação da redução do horário de trabalho para as 40h" que a CGTP-IN, se recusou a assinar, pois estabelecia contrapartidas na flexibilidade dos horários, nas pausas e na polivalência que reduziam o alcance da redução. Por outro lado, João Proença (2000) (ex-Secretário-Geral da UGT entre 1995 e 2013) apoiou o acordo por entender que, apesar de tudo apontado pela CGTP-IN, favorecia a contratação coletiva, a redução do conflito social, a elevação da remuneração dos trabalhadores e a evolução em matéria de emprego, legislação laboral e formação profissional.

[30] O MSE é aprovado após o ACSCP através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de julho. Consiste num conjunto de iniciativas destinadas à integração ou reintegração socioprofissional de pessoas desempregadas através da promoção de atividades dirigidas a necessidades sociais não satisfeitas pelo normal funcionamento do mercado combatendo, em simultâneo, o desemprego, a pobreza e a exclusão.

Mais adiante, em 2008, inicia-se o período de maior crescimento e reforço das políticas ativas ao nível nacional (2008-2015). Enquanto que, em 2008, se registaram 346 mil trabalhadores desempregados abrangidos por estas políticas, em 2015, este número passou a quase 736 mil trabalhadores abrangidos (Caleiras, 2019). Esta trajetória das políticas de emprego encontra a sua explicação na preocupação com o controlo da despesa pública no contexto da crise económica de 2008[31]. A forte evolução durante a crise, sobretudo a partir de 2012, com o Programa de Relançamento do Serviço Público de Emprego[32], levou a um esforço de articulação entre medidas ativas e compensatórias de emprego. O resultado final foi limitado em termos de abrangência, levando a um papel de "policiamento"[33] dos beneficiários por parte do IEFP (Caleiras & Carmo, 2022).

Naturalmente, a ideia de princípios ou medidas ativas de emprego, após mais de três décadas de aplicação prática, é acolhida na esfera pública e interpretada pelos paceiros sociais de forma dissemelhante. Contudo, as entrevistas realizadas deixam transparecer uma preocupação comum dos atores sindicais e patronais: a necessidade premente de encontrar um equilíbrio entre a dualidade de políticas à disposição dos governos. Ao contrário do subcapítulo anterior, a leitura nesta matéria apresenta especificidades e nuances quanto aos posicionamentos dos atores entrevistados, não sendo possível traçar uma linha precisa entre os posicionamentos do lado sindical ou patronal.

Ana Vieira (Secretária-Geral da CCP) foi uma das entrevistadas que mais desenvolveu a propósito das PAE e do seu impacto na proteção no desemprego. Apesar da direção do CCP reconhecer o progresso feito na ativação, nomeadamente no domínio dos apoios à contratação para as empresas filiadas na confederação, a sensação descrita é de contínuo incumprimento dos critérios ao nível individual:

> "Não perdemos de vista a necessidade do IEFP ter uma efetiva fiscalização dos beneficiários do subsídio de desemprego, nomeadamente a verificação daquilo que se chama emprego conveniente[34] e da aceitação ou não de emprego." (Entrevista 3 – Ana Vieira/Secretária-Geral da CCP)

O posicionamento da CCP, sob a forma de alerta, demonstra uma preocupação crescente com a criação de um regime de proteção no desemprego que garanta "que as pessoas não caiam numa situação de pobreza", e simultaneamente, "estimule a procura ativa de emprego" (Entrevista 3 – Ana Vieira/CCP). Segundo a própria, o posicionamento baseia-se, essencialmente, nos relatos das empresas filiadas que sentem a fraca vontade das pessoas nas entrevistas de trabalho em regressar ao mercado de trabalho, ficando voluntariamente mais tempo em situação de desemprego. A solução política, segundo

[31] De acordo com Caleiras (2019), as PAE são particularmente dispendiosas. Em 2008, o custo das medidas ativas rondava os 448 milhões de euros, ao passo que, em 2015, os custos atingiram os 762 milhões de euros.
[32] Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2012, de 9 de março.
[33] Por "policiamento", entenda-se um reforço da monitorização, do combate à fraude, das penalizações por incumprimento e das obrigações do beneficiário.
[34] Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho define os critérios cumulativos de emprego conveniente (art.º 13).

a CCP, passa por uma maior fiscalização, um maior grau de compulsividade e uma alteração de fundo à figura jurídica de 'emprego conveniente', de modo a criar incentivos à atividade profissional.

Pedro Ferraz da Costa abordou igualmente as PAE, embora tenha orientado o posicionamento patronal numa direção de maior aposta na qualificação e formação profissional dos beneficiários. De acordo com o entrevistado, as políticas de emprego deveriam passar sobretudo por aumentar a empregabilidade dos trabalhadores através da formação profissional, sem colocar o encargo completo sobre o beneficiário ou sobre os poderes públicos. O entrevistado ilustrou com o exemplo da ATEC - Academia de Formação, escola financiada por várias empresas alemãs, com o objetivo de formar trabalhadores altamente qualificados em Mecatrónica Automóvel:

> "As empresas devem assumir uma responsabilidade financeira para criar formações adequadas para apoiar a empregabilidade. O problema primordial é que as empresas em Portugal não pagam este tipo de iniciativas [ATEC – Academia de Formação]" (Entrevista 2 – Pedro Ferraz da Costa/ex-Presidente da CIP)

Nuno Bernardo (Vogal da Comissão Executiva da CTP) referiu numa resposta breve a a visão geral da CTP em torno das PAE. Segundo o entrevistado, a CTP considera as políticas ativas instrumentos positivos dos poderes públicos, embora o burocracia associada seja um fator menos atrativa para o setor:

> "As políticas activas de emprego são positivas, desde que bem calibradas. Pelo facto de hoje em dia, as medidas ativas de emprego serem na sua maioria financiadas por fundos comunitários, tem levado a que mesmas se tornem num emaranhado burocrático que afasta a maioria das empresas da sua utilização."(Entrevista 6 – Nuno Bernardo/ Vogal da Comissão Executiva da CTP)

Deste modo, relativamente às PAE, é possível identificar três modos diferentes de interpretar a realidade do lado patronal: em primeiro lugar, a CCP com uma ótica mais regulamentar e fiscalizadora das instituições públicas; em segundo lugar, a CIP com uma visão orientada para a formação profissional e com maior responsabilização privada; em terceiro lugar, a CTP com uma abordagem centrada na burocracia desmotivadora das PAE.

Do lado sindical, a referência às PAE surgiu na entrevista com os dois dirigentes da UGT. O posicionamento desta central sindical destaca o valor da ativação como uma "parte integrante de um conjunto de políticas que têm de atuar de forma interligada para responder a determinados desafios sociais" (Entrevista 4 – Carlos Alves/Secretário-Executivo da UGT). A analogia empregue pelo entrevistado Carlos Alves para reforçar a necessidade de utilizar um conjunto de políticas integradas que associem a proteção social e a formação profissional foi a de uma "varinha mágica":

> "Aquilo que se tem visto nos acordos [sociais] ao longo dos anos é: quando nós mexemos na proteção social, temos de mexer na matéria fiscal, temos de mexer nas políticas ativas de emprego, temos de mexer em tudo. Não há uma medida única que funcione como a "varinha mágica" para absolutamente tudo." (Entrevista 4 – Carlos Alves/Secretário-Executivo da UGT)

O posicionamento da UGT, pautado essencialmente por um equilíbrio entre a ativação e a compensação, aponta para uma série de desafios sociais que são solucionáveis através de uma aposta na política integrada, nomeadamente a precariedade laboral, a reestruturação de determinados setores da economia e a adequação das formações às necessidades do mercado de trabalho. Um dos exemplos avançados por Carlos Alves foi a Central Termoelétrica do Pego, em Abrantes cujo encerramento provocou o desemprego de mais de 150 trabalhadores e cuja resposta integrada permitiu o acesso à proteção no desemprego, à formação dos trabalhadores e, acima de tudo, a proteção ambiental.

Em suma, os parceiros sociais concebem uma avaliação difusa das políticas ativas e de formação profissional. Num sentido mais restrito, a lógica emancipatória representada pela melhoria das qualificações e do estímulo à empregabilidade dos trabalhadores desempregados é reconhecido com uma caraterística positiva, tanto pelos atores sindicais como patronais (Hespanha & Matos, 2000). Num sentido mais lato, os caminhos possíveis para atingir a ativação e a formação profissional contrastam claramente entre e dentro da esfera sindical e patronal. Os posicionamentos variaram entre abordagens de maior intervenção pública ou de melhor iniciativa privada, de compulsão/fiscalização ou de participação social, de complementaridade ou de desburocratização.

3.3. Generosidade das prestações: Fator de apoio ou desincentivo?

De acordo com Silva & Pereira (2012), a intensidade da proteção no desemprego é uma noção que remete para dois critérios de análise: os montantes e a duração dos subsídios de desemprego. Ambos apresentam-se como elementos fundamentais para analisar e enquadrar aquilo que é conhecido como a "generosidade" da proteção no desemprego que depende também das regras de acesso estabelecidas pelos poderes públicos. Este subcapítulo centra-se, acima de tudo, no critério do montante do subsídio de desemprego, sendo que temática da duração das prestações será abordada no subcapítulo 3.4.

Ao nível legal, o Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março definiu que o montante diário do subsídio de desemprego seria igual a 65% da remuneração média diária do beneficiário. O percurso percorrido desde então tem sido algo sinuoso. Entre 1990 e 2005, houve uma relativa estabilidade no cálculo da prestação de desemprego, mas algumas das alterações mais impactantes surgem apenas posteriormente. A primeira, logo no ano seguinte, em 2006, com a criação do Indexante dos Apoios Sociais (IAS)[35] que

[35] Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro institui o IAS e fixa as regras da sua atualização e das pensões e de outras prestações atribuídas pelo sistema de segurança social.

vem desindexar os subsídios de desemprego à Retribuição Mínima Mensal Garantida (RMMG). A segunda, em 2012, com as orientações do Memorando de Entendimento que colocaram sérias reduções e restrições no acesso ao SD e SSD (Silva & Pereira, 2012).[36]

No quadro da concertação social, o Acordo sobre a Reforma da Segurança Social (ARSS) de 2006 introduz, pela primeira vez, o IAS enquanto referencial de atualização as prestações sociais. No Capítulo IV do ARSS "Um novo Indexante para os Apoios Públicos e Novas Regras para a Indexação e Atualização das Pensões", o IAS é apresentado como um fator vantajoso por permitir ao RMMG "voltar a constituir-se como instrumento de regulação das relações laborais" e, simultaneamente, por estar "sujeito anualmente a uma regra de atualização pré-definida e independente da atualização que venha a ser aplicada ao Salário Mínimo Nacional" (CPCS, 2006: 8).

Dos três acordos celebrados em 2006, todos no XVII Governo Constitucional encabeçado por José Sócrates, o ARSS foi o documento que gerou um posicionamento de oposição vincada da CGTP-IN que, naturalmente, se recusou assinar o acordo. A razão principal da CGTP-IN não ter subscrito o ARSS passou pela introdução do IAS e do Fator de Sustentabilidade[37], ambas medidas que teriam em mente a garantia de uma maior sustentabilidade da Segurança Social (Sousa, 2009). Contudo, Manuel Carvalho da Silva considerou que a reforma da Segurança Social prevista no ARSS baixaria o valor das pensões e das prestações sociais (Público, 2006).

Na mesma linha, dois comunicados de imprensa da CGTP-IN de 2009 reforçam as razões do posicionamento em relação ao ARSS de 2006: O Comunicado de Imprensa n.º 027/09 menciona que "A CGTP-IN sempre defendeu que todas as prestações que substituem rendimentos de trabalho devem ter como referência o Salário Mínimo Nacional" (CGTP-IN, 2009b); O Comunicado de Imprensa n.º 017/09 refere que "A razão de não subscrevermos tal Acordo foi porque o Governo propôs a introdução dum fator chamado de 'sustentabilidade', que liga a esperança de vida aos 65 anos ao valor das pensões." (CGTP-IN, 2009a).

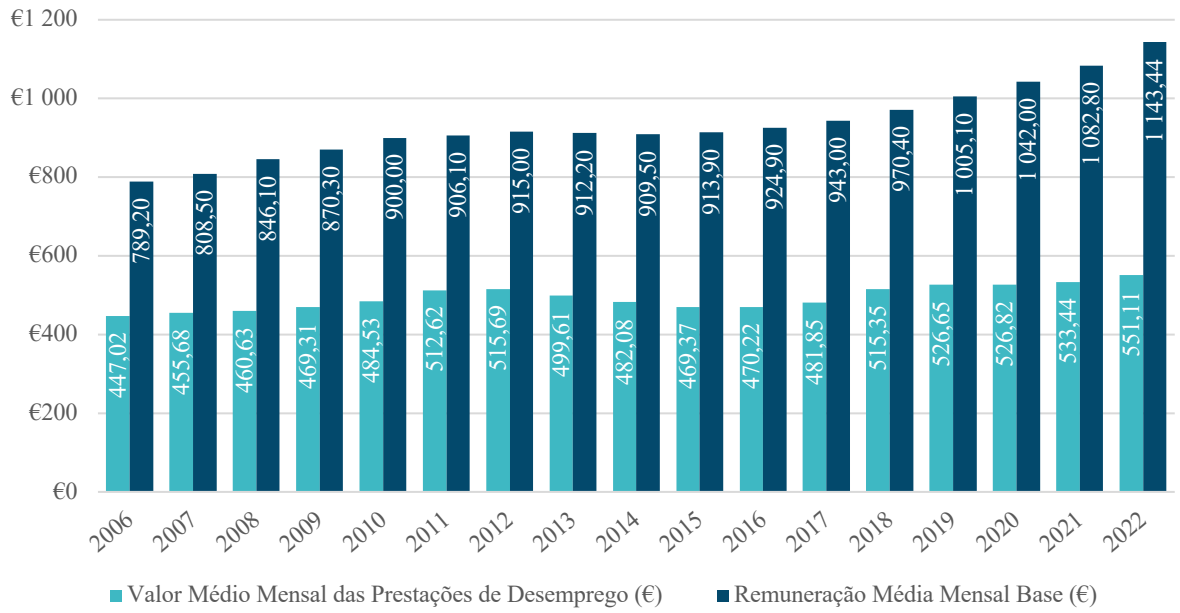
Efetivamente, a introdução do IAS teve impacto sobre as prestações de desemprego de duas formas distintas: a partir de 2007, o SSD passou a depender do indexante enquanto referencial para fixação, cálculo e atualização e, a partir de 2012, o SD passou de um montante máximo de 3 vezes o valor do RMMG para 2.5 vezes o valor do IAS (Caleiras & Carmo, 2022). O Gráfico 1 ilustra precisamente o impacto destas alterações.

[36] Para além destas alterações legislativas, escolhidas em função da sua relevância para o tema analisado, houve outras igualmente relevantes no quadro legal do regime de proteção no desemprego que convém destacar, nomeadamente em 1999, 2003, 2009, 2020 e 2023.

[37] Decreto-Lei n.º 187/2007, de 10 de maio cria o Fator de Sustentabilidade, uma fórmula de cálculo para fazer refletir o aumento da esperança de vida nas pensões, com o objetivo de promover a sustentabilidade de longo-prazo do sistema de segurança social.

Como é possível observar no Gráfico 1, verifica-se um crescimento estável, porém modesto, do valor médio mensal das prestações de desemprego durante o período entre 2006 e 2012. É a partir de 2012, momento em que o IAS passa influenciar ambas as prestações, que se verifica uma quebra acentuada no valor médio mensal das prestações que se agrava até 2015, particularmente em comparação com a remuneração média mensal base[38]. Em 2015, o valor médio mensal das prestações atinge os 469,37 euros, montante que representa apenas 51,4% da remuneração média mensal base desse ano (913,90 euros). Apesar do valor médio mensal das prestações ter progredido de 2015 a 2022, a remuneração média mensal cresceu a um ritmo mais sustentado no mesmo período. Em 2022, ano mais recente no período de referência, registou-se uma remuneração média mensal base de 1143,44 euros, valor que contrasta com o valor médio das prestações de 551,11 euros. Em termos proporcionais, este valor representa apenas 48,2% da remuneração média mensal base em 2022 (DataLABOR, 2024b).

Gráfico 1 – Evolução do Valor Médio Mensal das Prestações de Desemprego e da Remuneração Média Mensal Base de 2006 a 2022 (€)



Fonte: DataLABOR a partir de dados do Instituto de Informática e do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social (GEP/MTSSS) (2006-2022)

Por outras palavras, a evolução do montante médio das prestações de desemprego confirma uma tendência de afastamento face à remuneração média mensal base, sobretudo depois da introdução do IAS e do período de políticas de austeridade. Portanto, a desvalorização das prestações poderá estar na origem de situações de exclusão social e pobreza da população desempregada subsidiada.

[38] Note-se que houve um congelamento do IAS entre 2010 e 2016. A atualização anual do indexante recomeçou em 2017.

Apesar do crescimento modesto do valor médio mensal das prestações desemprego, persiste um discurso que projeta o subsídio como uma "cama de rede" em detrimento de uma "rede de segurança" básica para os desempregados (Geldof, 1999: 18). As raízes deste discurso residem na noção de cultura de dependência, conceito que tem por base uma hipótese concreta: quando os subsídios são demasiado generosos e existe a possibilidade de combinar com rendimento informal, as pessoas são desencorajadas de encontrar um emprego (Murray, 1984). Este raciocínio leva a possíveis mudanças das prestações no sentido da retração ou retrocesso social, designadamente: critérios de elegibilidade rigorosos, duração menor das prestações e valores mais modestos (Starke, 2006).

No quadro das entrevistas, os atores patronais não concebem leituras de ligação direta ao discurso sedutor da cultura da dependência, no entanto, algumas das respostas proferidas demonstram uma apreensão com os riscos associados à eventual generosidade das prestações. Nesse sentido, um dos primeiros juízos a propósito, sucede na entrevista a Ana Vieira que colocou ênfase na hipótese da escolha individual do beneficiário se pautar pela subsidiação à vida ativa, sobretudo quando as prestações são mais "vantajosas" ou "generosas" que os rendimentos do trabalho:

> "A nossa maior preocupação tem a ver com a necessidade de termos aqui um equilíbrio que garanta que para as pessoas não é mais vantajoso estar com o subsídio de desemprego do que estar a trabalhar. O que nos parece é que quando os subsídios de desemprego são muitos generosos, tendem a promover a manutenção das pessoas no desemprego." (Entrevista 3 – Ana Vieira/Secretária-Geral da CCP)

Pedro Ferraz da Costa, na mesma linha comparativa, aponta para o subsídio de desemprego como sendo atualmente mais "competitivo" relativamente aos salários brutos para um grupo específico da população desempregada levando, subsequentemente, ao desincentivo:

> "Este problema afeta as gerações a partir dos 30-35 anos de idade, especialmente aqueles com menores habilitações. Nestes casos os esquemas de desemprego são mais competitivos face aos salários brutos. Não lhes vale a pena trabalhar face aos esquemas de apoio existentes." (Entrevista 2 – Pedro Ferraz da Costa/ex-Presidente da CIP)

Para os atores sindicais, os posicionamentos veiculados demonstraram-se mais favoráveis ao preceito de garantir um padrão de vida digno ao trabalhador através das prestações de desemprego, afirmando a insuficiência atual dos montantes das prestações. Do lado da UGT, Carlos Alves assume que um dos desafios é precisamente "responder aquilo que é o desafio do valor [do subsídio] que é insuficiente". Do lado da CGTP-IN, Manuel Carvalho da Silva rejeita frontalmente a perspetiva da generosidade dos apoios, desconstruindo, para o efeito, o discurso patronal:

> "A ideia do lado patronal é: o trabalhador é tendencialmente malandro e inclinado a aproveitar-se das situações. Existe uma tendência para a penalização e responsabilização, sempre debaixo da teoria do mérito." (Entrevista 1 – Manuel Carvalho da Silva/ex-Secretário-Geral da CGTP)

Em síntese, a questão de uma suposta generosidade das prestações de desemprego enquanto geradoras de desincentivo ao trabalho não parecem ter comprovação empírica, remetendo para o campo das perceções e da subjetividade. Na realidade, os montantes têm sofrido decréscimos substanciais com a introdução do IAS, em 2006, e com as medidas de austeridade de 2012 a 2015, sem nunca recuperarem verdadeiramente aos níveis prévios (Hespanha & Caleiras, 2017).

Aliás, dados recentes reforçam esta incoerência entre o domínio subjetivo e objetivo em matéria de generosidade do montante, particularmente a taxa de risco de pobreza após transferências sociais que, no caso da população desempregada, subiu para 46,7% em 2022, um aumento de 3.3 pontos percentuais face a 2021. Comparando com a população empregada, a taxa de risco de pobreza situa-se nos 10%, um valor quase cinco vezes inferior (INE, 2024b).

Curiosamente, nenhum dos entrevistados referiu a oportunidade a longo-prazo que o valor do subsídio apresenta ao estabilizar o rendimento do beneficiário. A estabilidade do rendimento individual, segundo Gangl (2006), permite a procura de um emprego de qualidade, recurso que beneficia tanto o beneficiário como um mercado de trabalho devidamente regulado. Através de uma análise comparativa, o autor demonstra que sistemas de proteção no desemprego generosos tendem a melhorar a qualidade do emprego e a criar efeitos institucionais positivos, uma opção política ainda por explorar em Portugal.

3.4. Prazo de garantia e período de concessão: Uma convergência entre parceiros?

Ainda que a generosidade das prestações de desemprego seja analisada, principalmente, com base no montante estabelecido para a substituição dos rendimentos do trabalho, os critérios de elegibilidade para o SD e SSD são, também eles, fulcrais para compreender a dinâmica de proteção/desproteção que ocorre em determinados segmentos da população desempregada. No caso do SD, trata-se do cumprimento do prazo de garantia e, no caso do SSD, do cumprimento do prazo de garantia e da verificação da condição de recursos. Em ambos os casos, as regras de acesso têm sofrido alterações paramétricas a um ritmo intenso que têm provocado a flutuação do universo de beneficiários (Silva & Pereira, 2012).

Reunidas as condições de atribuição dos subsídios, é calculado um período de concessão do apoio que depende, essencialmente, da idade do beneficiário e do número de meses de descontos (Segurança Social, 2024). À semelhança do montante, a duração da concessão traduz-se em efeitos difusos sobre o beneficiário. Tatsiramos (2006) aponta, por um lado, para o efeito positivo de possibilitar ao beneficiário encontrar um emprego de qualidade que corresponda às suas qualificações e expectativas, fator que

tende a beneficiar uma transição estável e, por outro lado, o efeito negativo dos beneficiários se tornarem demasiado "seletivos" rejeitando empregos que teriam sido socialmente úteis ou eficientes.

As alterações ao nível do prazo de garantia e do período de concessão das prestações de desemprego são temáticas que, naturalmente, atravessam a concertação social em vários ciclos políticos e períodos históricos de maior desemprego com o intuito de alargar a proteção a um universo mais alargado de beneficiários, geralmente quantificado através da taxa de cobertura.[39] Neste contexto, o acordo que alterou transversalmente os elementos e condições de acesso à proteção no desemprego foi o Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego (CCCE) celebrado em 2012 entre o XIX Governo Constitucional, de coligação PSD/CDS-PP (Partido do Centro Democrático Social - Partido Popular), presidido por Pedro Passos Coelho, e todos os parceiros sociais, à exceção da CGTP-IN (Hespanha & Caleiras, 2017).

Ainda antes do CCCE, em plena crise económica, o XVIII Governo Constitucional, de minoria PS, presidido por José Sócrates, assina o Memorando de Entendimento com a Troika[40], abrindo o caminho para o seu cumprimento nas mãos do executivo de Passos Coelho. Posto isto, o CCCE torna-se um dos primeiros documentos a refletir a totalidade do Memorando, os impactos da crise e as medidas de austeridade ao nível das políticas públicas de emprego, particularmente das políticas compensatórias (Hespanha & Caleiras, 2017).

O Capítulo IV do CCCE intitulado "*Legislação Laboral, Subsídio de Desemprego e Relações de Trabalho*" prevê, quanto ao subsídio de desemprego, várias restrições: i) redução do período máximo da concessão do subsídio para 18 meses; ii) limitação do valor máximo do subsídio para 2,5 IAS; iii) o valor do subsídio de desemprego tem uma redução de 10% passados 6 meses; iv) diminuição do prazo de garantia de 15 para 12 meses; v) alargamento da cobertura a trabalhadores independentes (CPCS, 2012: 49-50).[41] As alterações aparentam alargar a proteção através da diminuição do prazo de garantia para 12 meses, com apenas algumas contrapartidas no período de concessão e no plafond do montante. Porém, os posicionamentos dos parceiros sociais divergiram substancialmente quanto a este *trade-off*.[42]

Do lado sindical, a CGTP-IN no comunicado sindical "Não ao Retrocesso Social!" opõe-se frontalmente ao acordo pela desregulamentação laboral prevista e pelo nível das "reduções no subsídio de desemprego" referindo-se às indemnizações, ao valor do subsídio e à penalização de 10% ao fim de 6 meses (CGTP-IN, 2012). Já a UGT, central sindical que viabilizou o acordo considerado por João Proença como um acordo de "crise e sacrifícios", revelou reservas quanto ao documento quando,

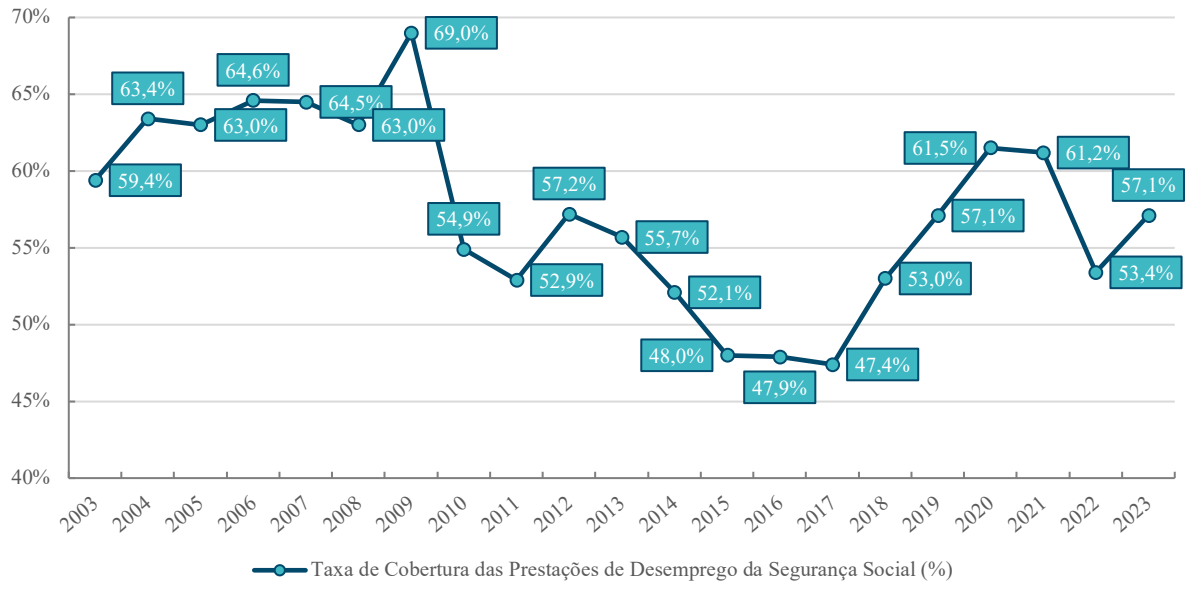
[39] A taxa de cobertura (%) das prestações desemprego é calculada a partir do número de beneficiários de prestações de desemprego e o número desempregados inscritos nos centros de emprego em dezembro de cada ano.
[40] A Troika de instituições credoras: Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu.
[41] O CCCE estipulou alterações adicionais ao regime jurídico da proteção no desemprego que foram concretizadas, mas que não são referidas na sua totalidade nesta investigação.
[42] Escolha entre duas alternativas políticas que envolve a renúncia de um benefício para obter outro.

posteriormente, o governo propôs reduzir em 10% o valor mínimo dos subsídios (Público, 2012a; SIC Notícias, 2012). Perante as crescentes restrições de acesso às prestações, João Proença declarou "esgota-se o subsídio de desemprego sem as pessoas encontrarem uma alternativa" (Público, 2012b).

Do lado patronal, a CIP e CCP não demonstraram posicionamentos específicos a propósito das regras de acesso aos subsídios previstos no acordo. A CIP, previamente à celebração do CCCE, já defendia o teto máximo para o subsídio de desemprego de 1048 euros (RTP Notícias, 2012a). A CCP, posteriormente ao acordo, demonstrou-se favorável à medida que permitiria acumular salário com parte de subsídio de desemprego (RTP Notícias, 2012b). Em ambos os casos, os posicionamentos públicos do lado patronal reduziam, em grande medida, a abrangência das prestações de desemprego ao seu montante, desconsiderando o impacto das mudanças nos prazos legais.

Sem esquecer a realidade económica e social, no período da crise da dívida soberana[43] a taxa de desemprego atingiu o nível histórico de 17,2% em 2013 (Eurostat, 2024). Porém, a proteção no desemprego atingiu níveis de cobertura progressivamente menores com as alterações que vieram dificultar o cumprimento das condições de acesso e gerar um aumento de insegurança entre a população desempregada. É visível no Gráfico 2 a quebra radical na taxa de cobertura em 2009, bem como nos anos seguintes à entrada em vigor das regras acordadas no CCCE, nomeadamente em 2013, 2014 e 2015, marcados por uma cobertura, respetivamente, de 55,7%, 52,1% e 48% (DataLABOR, 2024c).

Gráfico 2 - Taxa de Cobertura das Prestações de Desemprego de 2003 a 2023 (%)[44]



Fonte: DataLABOR a partir de dados do IEFP e do Instituto de Informática (2003-2023)

[43] A crise de dívida públicas desencadeada por expetativas de incumprimento induzidas por altas taxas de juro.
[44] O eixo vertical (Y) inicia nos 40% para melhor visualização dos dados.

Apesar das regras de acesso dos subsídios terem melhorado a partir de 2016 com o fim das políticas de austeridade[45], foi deixado um legado de baixa cobertura, situando-se atualmente nos 57,1%, nível que deixa 42,9% da população desempregada excluída de qualquer tipo de apoio. A proliferação de empregos precários, particularmente durante o período da crise financeira, ajuda a explicar, pelo menos parcialmente, estes números cujos efeitos são negativos ao nível da cobertura e das próprias receitas ou contribuições da Segurança Social. A explicação encontra-se nas trajetórias descontinuadas e informais dos trabalhadores com vínculos crescentemente precários que se veem impossibilitados de cumprir os prazos de garantia para os subsídios de desemprego. Portanto, a precariedade laboral[46] assume-se como canal de exclusão no quadro de proteção no desemprego (Valadas, 2013; Carmo & Cantante, 2014).

Partindo para o conteúdo das entrevistas, Ana Vieira, em nome da CCP, afirmou que o prazo de garantia deve ser inevitavelmente diminuído, de forma a alargar o universo de pessoas abrangidas. Quanto ao período de concessão, a entrevistada não apresentou uma resposta definitiva, apelando ao equilíbrio neste fator com o intuito de evitar, à semelhança do montante, um desincentivo à atividade:

> "Nós consideramos que o prazo de garantia não deve ser muito grande. Já os prazos de concessão têm que ser prazos equilibrados, precisamente para motivar as pessoas a irem à procura de emprego. Penso que nós ainda temos um salto qualitativo a dar aqui na abordagem na maneira como muitas pessoas ainda acabam por ver o subsídio de desemprego." (Entrevista 3 – Ana Vieira/Secretária-Geral da CCP)

Do lado sindical, Carlos Alves da UGT reconheceu os recuos nas regras de acesso à proteção no desemprego durante o período de austeridade, época na qual admite ter havido "fortes restrições àquilo que eram a liberdade dos parceiros sociais de alguma forma influenciarem as políticas governativas em sede de concertação social". Apesar disso, o entrevistado revela que conseguiram impedir, através do compromisso, "algumas reformas que seriam bastante gravosas por parte da Troika". Na atualidade, o posicionamento da UGT revela uma necessidade de adaptar e acomodar os prazos à realidade:

> "Temos de facto um problema estruturante para responder que é o da irregularidade das carreiras contributivas. De alguma forma, isso foi minimizado com aquilo que é a redução do prazo de garantia para aceder aos subsídios de emprego, mas se calhar não resolve totalmente quando nós estamos a falar de empregos totalmente pulverizados, em que as pessoas trabalham um mês,

[45] Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março, diploma referente ao Orçamento de Estado de 2016, repõe salários, pensões, feriados e vários outros direitos privados durante a crise. Em matéria de proteção no desemprego, o subsídio de desemprego é majorado em 10% (art. 75.º) e é criado uma medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração (art. 80.º).

[46] Sá (2010) apresenta quatro características principais da precariedade laboral: i) Insegurança no emprego; ii) Perda de regalias sociais; iii) Salários baixos; iv) Descontinuidade nos tempos de trabalho. Embora a precariedade seja um fenómeno complexo de medir, a contratação a termo e o emprego a tempo parcial involuntário são geralmente bons indicadores.

deixam de trabalhar um mês. Temos que trabalhar num modelo que acomode mais este tipo de flutuações que existem." (Entrevista 4 – Carlos Alves/Secretário-Executivo da UGT)

Para a CGTP-IN, a precariedade dos vínculos laborais continua é a principal causa de desemprego e, simultaneamente, de desproteção social. No comunicado sindical "Os baixos salários e a precariedade estão a pôr em causa o desenvolvimento do país", o posicionamento da intersindical pauta-se pela reinvidicação de mais empregos com direitos, maiores salários e menor precariedade para fazer face ao desemprego. A argumentação é sustentada através de alguns dados concretos, nomedamente, o facto de 46% dos desempregados inscritos no IEFP terem contratos a prazo anteriormente (CGTP-IN, 2023).

Em resumo, o prazo de garantia e o período de concessão são dois elementos indissociáveis que refletem o compromisso de equilibrar a relação entre o acesso e a duração da proteção no desemprego. Apesar dos parceiros sociais reconhecerem a importância de ambos os fatores, existe uma maior convergência no que diz respeito ao alargamento do prazo de garantia, condição essencial do lado patronal e sindical para ampliar o universo de beneficiários. No que diz respeito ao período de concessão, a convergência é menor pois, à semelhança do montante, há um receio do lado patronal em desmotivar a procura de emprego. Para além destas duas dimensões regulamentares, o lado sindical avança ainda a precariedade laboral como uma realidade que tem consequências estruturais ao nível do desemprego e da desproteção social, situação que evidencia a necessidade de soluções políticas à altura do desafio.

3.5. Segurança Social: Desafios e implicações do financiamento

O debate político acerca do futuro da Segurança Social remonta à década de 1980 e, naquela época, a questão central era aumentar a cobertura do sistema e garantir benefícios adequados aos trabalhadores, inclusive em caso de desemprego. Desde então, múltiplas alterações[47] têm vindo a refletir uma preocupação com a solidez financeira da Segurança Social e a adequação dos benefícios. Não obstante, o debate sofreu algumas deturpações em torno da solidez do regime contributivo em repartição que é colocado em causa face às mudanças na gestão do sistema e aos respetivos efeitos (Pedroso *et al.*, 2024).

O relatório da Evolução Orçamental da Segurança Social, avançada pelo CFP, afasta quaisquer dúvidas acerca da sustentabilidade do regime contributivo no futuro imediato. Em 2023, a Segurança Social registou o seu maior excedente orçamental desde 2010, atingindo os 5485 M€ de superavit. O saldo orçamental excedentário encontra explicação no crescimento da receita efetiva de 8,7% (incremento de 2995 M€ face a 2022) ultrapassando, assim, a despesa efetiva que registou um aumento de apenas 5,2% (incremento de 1572 M€ face a 2022). Nesta equação, as contribuições e quotizações

[47] As maiores alterações atuaram ao nível da idade de acesso a pensões, das fórmulas de cálculo, da recalibragem de benefícios e das regras de atualização de pensões e subsídios.

foram determinantes para o equilíbrio orçamental representando, em 2023, 67,1% da receita efetiva. Por outras palavras, constituem a fonte principal de financiamento do sistema contributivo (CFP, 2024b).

No médio-prazo, a posição orçamental da Segurança Social tem uma tendência superavitária desde 2010, com a exceção do período de 2012-2014 e 2021[48]. Esta tendência, aliada ao facto das contribuições e quotizações ultrapassarem, em geral, os encargos indica uma orçamentação em linha com boas práticas de gestão financeira. Para além disso, a evolução positiva de alguns fatores, nomeadamente a criação líquida de emprego, o crescimento das remunerações declaradas à Segurança Social e o incremento do RMMG ampliaram largamente a base de incidência das contribuições (Pedroso *et al.*, 2024).

Não obstante, a questão demográfica é um dos fatores mais pessimistas nas projeções da sustentabilidade financeira da Segurança Social. Observa-se uma dinâmica de "duplo envelhecimento na sociedade portuguesa" devido ao prolongamento da esperança média de vida e da redução da taxa de natalidade (Pedroso *et al*., 2024: 84). Em termos práticos, esta dinâmica traduz-se, concomitantemente, num estreitamento da população em idade ativa e num alargamento da população dependente das contribuições da população ativa. O envelhecimento, aliado à precariedade laboral, cujas implicações nas carreiras contributivas foram mencionadas no subcapítulo anterior, são fatores que poderão desafiar a sustentabilidade financeira a longo-prazo (CES, 2018).

No que diz respeito à concertação social, os acordos tripartidos que melhor imprimiram a preocupação com a trajetória de sustentabilidade da Segurança Social foram: o Acordo sobre a Introdução de Limites Opcionais às Contribuições para o Sistema de Repartição (AILOCSR) de 2001, o Acordo sobre a Modernização da Proteção Social (AMPS) de 2001 e o ARSS de 2006.[49]

Os dois acordos de 2001 relativamente à Segurança Social[50], alcançados pelo XIV Governo Constitucional, liderado por António Guterres, foram celebrados num período de "maior abertura negocial do Governo" na pessoa do Ministro do Trabalho e da Solidariedade, Paulo Pedroso (Sousa, 2009: 119). A assinatura destes acordos garantiria, segundo António Guterres, "Os financiamentos efetivos de todo um século" e "um equilíbrio do sistema até 2040" (Público 2001a). Contudo, nenhum dos dois acordos foi aprovado por unanimidade. Por um lado, o AMPS, considerado o acordo mais geral, foi celebrado pela CGTP-IN, UGT, CAP e CCP. Por outro lado, o AILOCSR, o acordo complementar sobre o "plafonamento" das contribuições, foi subscrito pela UGT, CAP e CCP (Público, 2001b).

[48] Entre 2012 e 2014, transferências extraordinárias provenientes do OE vieram financiar o défice anual da Segurança Social. Em 2021, houve igualmente uma transferência extraordinária para garantir um saldo positivo face às medidas de proteção familiar, excecionais e temporárias, relativas à COVID-19.

[49] Dado que o conteúdo e os posicionamentos dos parceiros sociais em torno do ARSS foram alvo de discussão no subcapítulo 3.3., a atenção será, doravante, focalizada no AILOCSR e AMPS.

[50] Foram celebrados quatro acordos especializados e temáticos em 2001, dois por maioria e dois por consenso. No âmbito da Segurança Social, interessam apenas o AILOCSR e o AMPS.

No caso da CGTP-IN, a intersindical decidiu não assinar o AILOCSR por, nas palavras do responsável na altura, Manuel Carvalho da Silva, o acordo definir um teto ou plafonamento contributivo que "constitui o veneno que pode destruir os conteúdos positivos e a essência do sistema público" (Jornal de Negócios, 2001). Em contrapartida, a CGTP-IN acabou por assinar os restantes três acordos em 2001, inclusive o AMPS, que considerou num "um importante acordo sobre a reforma da segurança social" na qual se afirmou igualmente que, devido à diversificação de fontes, "a sustentabilidade estava assegurada durante um longo período" (CGTP-IN, 2006).

No caso da CIP, que não assinou nenhum dos dois acordos trilaterais relativamente à Segurança Social, os posicionamentos variaram ao longo desse ano, em parte, devido a uma mudança de liderança. Rui Nogueira Simões (Presidente da CIP entre 2001 e 2002) acabou por colocar a CIP à margem dos acordos por ter visto a contraproposta de descida em dois pontos percentuais da taxa de desconto para a Segurança Social[51] a dez anos, reprovada pelos restantes parceiros sociais. Mais tarde, Francisco Van Zeller (Presidente da CIP entre 2002 e 2010) viria a dizer que a rejeição dos acordos "Não foi uma derrota absoluta porque conseguimos introduzir algumas das nossas ideias, mas tínhamos uma filosofia diferente. Queríamos uma alteração radical, mais capitalização e menos repartição." (Público, 2001b).

Em entrevista, os parceiros sociais, de forma geral, manifestaram uma preocupação com a sustentabilidade da Segurança Social e do peso que a proteção no desemprego representa neste contexto. Contudo, esta preocupação manifestou-se com lógicas e objetivos distintos. Do lado patronal, a CCP apelou a uma mudança no modelo de financiamento da Segurança Social, posicionamento que tem sido defendido em alguns estudos internos da organização, e que Ana Vieira resumiu da seguinte forma:

> "Era importante fazer aqui um equilíbrio para que o fator trabalho não seja o único fator a contribuir para as regras da proteção social. Esperamos poder voltar agora a esse tema com este Governo ou com o próximo porque estamos convictos que não pode ser somente o fator trabalho a financiar a segurança social." (Entrevista 3 – Ana Vieira/Secretária-Geral da CCP).

Do lado sindical, Manuel Carvalho da Silva não introduz precisões acerca do posicionamento CGTP-IN no debate da Segurança Social, porém reconhece o valor da negociação de "geometria variável" utilizada para alcançar o acordo marcante para o futuro da Segurança Social. O entrevistado coloca a importância do acordo, bem como de outros da mesma tipologia, na vida dos trabalhadores:

> "Estes acordos [sobre a segurança social, formação profissional ou salário mínimo], do ponto de vista daquilo que interessa à sociedade e aos trabalhadores são tão ou mais importantes do

[51] Taxa de desconto ou TSU (Taxa Social Única) refere-se às contribuições para a Segurança Social que as empresas e os trabalhadores fazem mensalmente. A TSU aplicável é de 34,75% (23,75% a cargo do empregador e 11% do trabalhador).

que os outros intitulados de acordos estratégicos." (Entrevista 1 – Manuel Carvalho da Silva/ex-Secretário-Geral da CGTP-IN)

A UGT, assume um posicionamento que concretiza a ligação entre a sustentabilidade da Segurança Social e a proteção no desemprego. Carlos Alves, para além de atribuir importância à sustentabilidade financeira, coloca ênfase ao nível da adequação ao beneficiário e da sustentabilidade social[52]:

> "Acho que se tem falado muito da questão da sustentabilidade do sistema de Segurança Social e temos esquecido muito a outra necessidade que tem de andar sempre lado a lado que é a questão da adequação da proteção social, porque se nós tivermos a discussão da sustentabilidade, é muito fácil, é só cortar. Nós temos que discutir a sustentabilidade em simultâneo com a adequação, temos que realocar e temos que reforçar mais." (Entrevista 4 – Carlos Alves/Secretário-Executivo da UGT)

Por fim, confrontadas as referências dos parceiros sociais ao futuro da Segurança Social, convém mencionar que a proteção no desemprego, embora tenha um peso não-negligenciável na proteção social da população desempregada, tem um peso reduzido no total das despesas com prestações sociais do regime previdencial. De acordo com dados da Segurança Social trabalhados por Pedroso *et al.* (2024), a maior despesa do regime previdência são as pensões e complementos que oscilaram entre 77% a 85% da despesa total entre 2002 e 2020. A despesa com prestações de desemprego representou, no mesmo período, entre 6% e 16% da despesa total[53]. Embora sejam a segunda maior despesa do regime previdencial, as prestações de desemprego representam uma fatia reduzida face às pensões que continuarão, ao que tudo indica, a crescer em termos de peso.

De um modo geral, a sustentabilidade da Segurança Social, um debate que tem influenciado a configuração da proteção social, é uma preocupação de longo-prazo. Embora o sistema se autofinancie e apresente resultados excedentários no imediato, a capacidade futura do sistema de previdência em atribuir pensões e as demais prestações do regime contributivo poderá estar em causa pelo envelhecimento demográfico, em particular pelo duplo fator de longevidade e fertilidade. Neste sentido, os parceiros sociais refletiram em três acordos sociais, de forma mais ou menos consensual, reformas significativas à Segurança Social em 2001 e 2006. Em posicionamentos mais recentes, nomeadamente, ao nível das entrevistas, os atores patronais demonstram-se mais abertos à diversificação das fontes de financiamento para além do "fator trabalho", enquanto, os atores sindicais enfatizaram a adequação da proteção social às necessidades dos trabalhadores de forma a garantir a sustentabilidade social.

[52] Segundo Dornelas (2011), a sustentabilidade social refere-se à adequação do esforço público à estrutura atual dos riscos sociais e aos critérios de equidade social.
[53] São tomados como referência os valores mínimos e máximos do período de 2002 a 2020.

CAPÍTULO IV

Discussão

Neste capítulo pretende-se interpretar os resultados da presente investigação à luz da literatura nacional e internacional, bem como confrontar os resultados com as hipóteses colocadas no Capítulo II - Elementos Metodológicos.

A análise de Dornelas (2011) constitui-se como ponto de partida para a discussão, em particular a sua visão acerca da ligação das duas temáticas desta investigação: "A influência da concertação social na definição das políticas públicas de proteção social foi crescente nas duas últimas décadas" (p. 261). O autor sustenta a afirmação com razões substantivas, em particular através da análise de alguns dos acordos sociais das décadas de 1990 e 2000, identificando um papel fulcral dos parceiros sociais na determinação da agenda e, por consequência, na modelação do sistema de proteção social.

Nesta investigação, ao analisar os acordos sociais, foi possível situar os posicionamentos dos atores sindicais e patronais em matéria de proteção no desemprego em vários momentos no período de 1990 a 2024, nomeadamente nos anos de 1990, 1996, 2001, 2006 e 2012. O grau de convergência, medido pela viabilização dos acordos trilaterais por maioria ou por unanimidade, permitiu explorar as razões de fundo dos posicionamentos dos parceiros sociais para aceitar ou rejeitar um determinado acordo, indo para lá da orientação ideológica e da lógica institucional. Dos pactos sociais analisados, sublinham-se, por um lado, os pactos de 2001 e 2006 como tendencialmente convergentes e, por outro lado, os pactos de 1990, 1996 e 2012 como tendencialmente divergentes.

Lima & Naumann (2011) apontam neste mesmo sentido, ao considerarem que a condição de viabilização dos acordos tripartidos depende, em larga medida, da arquitetura projetada pelo governo e aproveitada pelos parceiros sociais, nomeadamente ao nível da abrangência ou estreitamento dos conteúdos. Os autores identificam, para o efeito, a abrangência/transversalidade dos acordos na década de 1990[54] como fator de divergência e de contestação, por oposição à separação temática dos acordos de 2001 e 2006[55] como fator de convergência e de diálogo mais construtivo. Esta diferença qualitativa deixou espaço para determinados atores assumirem um papel mais ativo no processo de concertação, em particular a CGTP-IN, que assumiu posicionamentos de maior compromisso quando as condições de negociação eram favoráveis para encontrar "terreno comum".

As entrevistas, e a respetiva análise, permitiram focar mais nos posicionamentos recentes e menos nos posicionamentos passados com base nos acordos. Neste sentido, a identificação de cinco categorias

[54] Acordos com caráter "global" que incluem política de rendimentos, política fiscal, política económica, política laboral e de Segurança Social.
[55] Acordos temáticos ou de "médio alcance".

analíticas, delineadas a partir de uma análise das temáticas mais relevantes em matéria de proteção no desemprego, dão conta de uma bifurcação de posicionamentos entre o lado sindical e patronal, como também dentro do lado sindical e patronal.

Entre o lado sindical e o lado patronal, os posicionamentos demonstraram-se antagónicos na visão da proteção no desemprego, particularmente na questão do montante, do período de concessão e da sustentabilidade da Segurança Social. Os entrevistados das Confederações Patronais revelaram-se preocupados com a possível generosidade do subsídio e da duração do período de concessão, fatores que, supostamente, desincentivam a procura de trabalho. Os entrevistados das Confederações Sindicais defenderam uma melhoria do montante e do período de concessão para possibilitar um padrão de vida digno ao trabalhador. Na questão da Segurança Social, os atores patronais concentraram os esforços na questão da sustentabilidade financeira do sistema, ao passo que os atores sindicais apostaram fortemente na questão da sustentabilidade social do sistema e da adequação dos apoios sociais.

As três questões acima revelam posicionamentos antagónicos com claras fronteiras entre o progresso social e o retrocesso social, colocando os atores sindicais no sentido do progresso e os atores patronais no sentido do retrocesso. Contudo, posicionamentos convergiram em algumas matérias de proteção de desemprego, em particular na proteção enquanto direito dos trabalhadores e na redução do prazo de garantia, ambas bandeiras do lado patronal e sindical. Noutras matérias, como a questão da ativação das políticas de emprego, houve uma atomização das posições, situação que nos leva a registar uma fragmentação dentro e entre as organizações patronais e sindicais.

Deste modo, mesmo dentro do movimento associativo patronal e sindical registaram-se algumas diferenças assinaláveis nos posicionamentos em concertação social em matéria de proteção no desemprego, confirmando o já referido por Ferreira (2005), quando diz que “O sistema de representação de interesses de trabalhadores e empregadores surge com um carácter algo instável e concorrencial, marcado pelos compromissos conjunturais.” (p. 83).

Do lado sindical, as duas centrais sindicais, CGTP-IN e UGT, organizações com o objetivo de defender os direitos dos trabalhadores e lutar por melhores condições de trabalho, têm projetos políticos de orientação claramente diferenciada. Autores como Costa (2004) cunharam o termo de “sindicalismo dual” para caracterizar as clivagens político-ideológicas que marcam o movimento sindical português, assinalando a CGTP-IN como uma central de orientação comunista e a UGT como uma central de orientação socialista e social-democrata. Ao nível prático, isto traduz-se numa incompatibilidade em determinados posicionamentos justamente pelas visões opostas de sindicalismo: no caso da CGTP-IN, assente num “sindicalismo de contestação” e, no caso da UGT, num “sindicalismo de negociação”

Do lado patronal, embora a CIP promova ativamente uma frente institucional unida, as restantes Confederações Empresariais – CAP, CCP e CTP – apresentam alguma resistência, sendo que a principal rivalidade representacional está justamente entre a CCP e a CIP. A CCP apresenta-se como a organização que representa o comércio e serviços cujos posicionamentos estão alinhados com os interesses das pequenas e médias empresas, e a CIP, como a confederação que representa a indústria e manufatura cujos posicionamentos estão mais alinhados com as grandes empresas (Lisi & Loureiro, 2022).

Interessa agora precisar se as hipóteses formuladas são confirmadas ou refutadas. Com base na discussão tida até ao momento, a **Hipótese 1** "Os posicionamentos dos parceiros patronais e sindicais são permeáveis ao contexto económico, social e político no qual são produzidos, variando de acordo com a temática e a conjuntura. Ou seja, os posicionamentos destes parceiros não são sempre antagónicos, apresentando graus diferenciados de convergência e divergência entre si." é corroborada. Esta hipótese é confirmada, uma vez que os posicionamentos dos atores sociais variaram largamente consoante o conteúdo dos acordos sociais e do tratamento dado à proteção no desemprego neste contexto, convergindo e divergindo de forma conjuntural. Para além disso, as entrevistas vieram confirmar a propensão dos atores para adaptar os posicionamentos às temáticas.

A **Hipótese 2** "Os posicionamentos destes parceiros refletem, em geral, a natureza e os interesses políticos representados. As Confederações Sindicais tendem a assumir posicionamentos que concebem uma realidade mais expansiva da proteção no desemprego, enquanto as Confederações Patronais aproximam-se de posicionamentos com uma visão mais restritiva ou regressiva da proteção no desemprego." é parcialmente confirmada. A parcialidade reside no facto de, em geral, os atores sindicais penderem os posicionamentos no sentido do progresso social e os atores patronais no sentido do retrocesso social, embora haja exceções em matéria de proteção no desemprego. As fronteiras entre os posicionamentos patronais e sindicais não é clara, sendo que as exceções, nomeadamente ao nível da proteção enquanto direito dos trabalhadores, a vertente da ativação das políticas de emprego e a redução do prazo de garantia são provas de que ambos os lados poderão convergir no sentido do progresso social ou da expansão de direitos.

CAPÍTULO V

Reflexões Finais

As políticas de proteção no desemprego atravessaram diversas mudanças entre 1990 e 2024 em resposta a diferentes conjunturas económicas, sociais e políticas. Esta investigação salientou o papel estratégico da concertação social na trajetória das medidas de proteção no desemprego, em particular o peso institucional dos parceiros sociais, as Confederações Sindicais e Patronais, na tomada de posicionamentos acerca desta matéria. Ao longo do período analisado, observou-se uma clara variação nos posicionamentos destes atores em aspetos-chave e detalhes paramétricos, assinalando-se dinâmicas de convergência e divergência em contextos específicos e temáticas concretas, bem como de maleabilidade dos posicionamentos numa fronteira ténue entre o progresso e o retrocesso social.

De facto, com base nas entrevistas realizadas e diversas fontes documentais consultadas foi possível realizar uma análise qualitativa que possibilitou uma compreensão profunda e comparativa dos fatores que determinam os posicionamentos dos parceiros. Em primeiro lugar, os posicionamentos seguem uma linha mais convergente entre parceiros em contextos nos quais a separação temática dos acordos foi ao encontro das expectativas de cada ator e mais divergente em contextos marcados por acordos mais vastos e globais que são, à partida, mais difíceis de consensualizar. Em segundo lugar, embora os posicionamentos patronais e sindicais aparentem estar em campos opostos no eixo do progresso-retrocesso social, os resultados vieram demonstrar situações de excecionalidade nos quais os atores encontram um "terreno comum", nomeadamente no alargamento de critérios de elegibilidade para as prestações de desemprego e na ativação das políticas de emprego.

Para além desta observação dupla, verificaram-se igualmente tendências de divergência interna na representação de interesses do lado patronal e sindical. Do lado sindical, os posicionamentos vieram confirmar que, embora UGT e a CGTP-IN advoguem ambas melhores condições de acesso às prestações, uma elevação do montante, um alargamento do prazo de concessão e uma maior sustentabilidade social, existem divergências consideráveis no que toca aos critérios necessários para assinar acordos sociais que possam eventualmente "ferir" a proteção social, nomeadamente a celebração do CCCE em 2012, pacto que estabeleceu vários retrocessos sociais. Do lado patronal, a CIP e a CCP demonstraram posicionamentos que indicam divergências notáveis no âmbito das políticas ativas e de formação profissional e na visão do papel que o Estado deve assumir nas políticas de emprego, com apenas alguns pontos de convergência no montante e no período de concessão das prestações.

O quadro neocorporativo, conforme descrito no Capítulo I, aumenta os canais de participação em democracia e a dá aos parceiros sociais a capacidade de influenciar ativamente as políticas públicas. Considerando o período 1990-2024, observamos que Portugal possui um reportório significativo de

atividade neocorporativa comprovada através da frequência das negociações e dos inúmeros acordos celebrados em sede de concertação social. Embora nem todos os acordos tenham sido alvo de análise, alguns dos mais recentes indicam que a CPCS, instituição que atua na base da maioria simples, não conta com assinatura de todos os parceiros sociais desde 2006. Neste contexto, poder-se-ia questionar a recorrente falta de consenso e o papel que este fator tem na representatividade e legitimidade institucional do órgão tripartido e dos parceiros sociais, bem como nas tendências futuras de relacionamento entre os parceiros sociais em matéria de proteção no desemprego.

O quadro de proteção no desemprego, embora seja uma peça central nas políticas públicas, revela, como se analisou na investigação, sérias limitações na resposta às necessidades da população desempregada em vários níveis, nomeadamente nas condições de acesso, montante e período de concessão, fatores que deixam a descoberto várias vulnerabilidades sociais. Todavia, a centralidade do tema da proteção no desemprego neste estudo não pretende desviar a atenção de problemas estruturais no campo laboral, designadamente a fustigação de direitos, o crescimento de vínculos precários e os baixos salários, situações que requerem reflexão acerca da qualidade do emprego e das soluções políticas integradas à altura das vivências crescentemente inseguras dos trabalhadores em Portugal.

Em suma, esta dissertação abre horizontes na investigação centrada nas dinâmicas de concertação social, neocorporativismo e representação de interesses, temas de profunda complexidade e cuja discussão comporta novidades no contexto de qualquer política pública que se pretenda analisar, sendo a proteção no desemprego apenas uma das temáticas passíveis de análise. Apesar deste contributo, a investigação comporta alguns limites, principalmente a ausência de entrevistas realizadas a todos os parceiros sociais com assento na CPCS, a falta de uma análise de acordos sociais mais recentes, e, por fim, a exclusão do papel mediador do governo enquanto unidade de análise no diálogo social.

Para concluir, seria importante aprofundar em futuras investigações uma análise às estratégias aplicadas em outros modelos de diálogo social na Europa, nomeadamente em países que atravessam desafios idênticos em matéria de desemprego e cujo confronto seria determinante para compreender as diferentes abordagens institucionais ao problema. Seria de igual interesse avaliar as possíveis implicações que uma alteração ao quadro legal da proteção no desemprego em Portugal poderá comportar no debate público, político e trilateral num contexto crescentemente marcado pela utilização instrumentalizada do conceito de "subsidiodependência" no discurso político, nomeadamente por parte de partido emergentes.

Referências Bibliográficas

Almeida, J. R. (2022). Desemprego: Que indicador estatístico reflete melhor o fenómeno?. *Centro de Estudos Sociais - Barómetro das Crises*, 25.

Bardin, L. (1977). *Análise de conteúdo*. Edições 70.

Barreto, A. (2000). A situação social em Portugal 1960-1999–Indicadores sociais em Portugal e na União Europeia (vol. II). *Imprensa de Ciências Sociais, Instituto de Ciências Sociais*.

Branco, R. (2022). *Proteção Social no Portugal Democrático, Trajetórias de reforma*. Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Burke, L. A., & Miller, M. K. (2001). Phone Interviewing as a Means of Data Collection: Lessons Learned and Practical Recommendations. *Forum Qualitative Sozialforschung Forum: Qualitative Social Research*, 2(2). https://doi.org/10.17169/fqs-2.2.959

Caleiras, J. (2008). Do desemprego à pobreza? Trajectórias, experiências e enfrentamentos. *E-cadernos Centro de Estudos Sociais*, 2. https://doi.org/10.4000/eces.1472

Caleiras, J., & Caldas, J. C. (2017). Emprego e desemprego: o que mostram e o que escondem as estatísticas?. Em M. C. Silva, P. Hespanha & J. C. Caldas (Orgs.), *Trabalho e Políticas de Emprego: Um Retrocesso Evitável,* (pp. 197-243). Actual Editora.

Caleiras, J. (2019). Entre o Retrocesso e a Mitigação: Caminhos e Descaminhos das Políticas de Emprego em Portugal na última década. *Observatório das Desigualdades E-Working Paper*, 1/2019 http://hdl.handle.net/10071/18854

Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2022). *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR. https://doi.org/10.5281/ZENODO.6778350

Canotilho J. J. G., & Moreira, V. (2007). *CRP - Constituição da República Portuguesa Anotada* (4ª Edição). Coimbra Editora.

Cardoso, J. L. (2012). Corporativismo, instituições políticas e desempenho económico. Em F. Rosas e A. Garrido (Eds.), *Corporativismo, Fascismos, Estado Novo*. (pp. 101-120). Almedina.

Carmo R. & Cantante F. (2014). Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade? *Observatório das Desigualdades, CIES- IUL*.

Cerdeira, M. D. C. (2004). *Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho 2. Dinâmicas de transformação das relações laborais em Portugal.* DGERT – Direção Geral do Emprego e das Relações de Trabalho. https://www.dgert.gov.pt/cadernos-de-emprego-e-relacoes-de-trabalho

Costa, H. A. (2004). A UGT e a CGTP perante a integração europeia: A confirmação de um sindicalismo dual. *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, (208). https://hdl.handle.net/10316/11061

Dornelas, A. (2009). Em Defesas das Reformas Sociais. Em *O Sentido da Mudança: Políticas Públicas em Portugal, 2005-2009.* (pp. 153-164). Fundação Res Pública.

Dornelas, A (2011). A Concertação Social em Portugal. Em *Emprego, contratação coletiva de trabalho e proteção da mobilidade profissional*. Estudo elaborado a pedido da Ministra do Trabalho e da Solidariedade Social. GEP-MTSS.

Esping-Andersen, G. (1999). *Social foundations of postindustrial economies*. Oxford University Press.

Estanque, E. (2017). Portugal e o Estado Providência: Fragilidades, Dependências e Ameaças. *Novos Rumos Sociológicos*, 5(8), 33-70.

Ferreira, A. C. (2005). Notas de reflexão a partir da experiência europeia e portuguesa. Em E. Estanque, L. M. Silva, R. Véras, A.C. Ferreira & H. A. Costa (Orgs.), *Mudanças no Trabalho e Ação Sindical: Brasil e Portugal no contexto da transancionalização* (pp. 71-95). Cortez Editora.

Ferrera, M. (2009). From the welfare state to the social investment state. *Rivista internazionale di scienze sociali*, 3(4), 513-528.

Fonseca, B. M. S. (2008). *Ideologia ou Economia? : Evolução da Protecção no Desemprego em Portugal* [Dissertação de Mestrado, Universidade de Aveiro]. Repositório da RIA. http://hdl.handle.net/10773/3393

Fontes, J. F. F. (2020). Fases da concertação social em Portugal no século XX. Em P. P. Cabreira & R. Varela (Eds.), *História do Movimento Operário e Conflitos Sociais em Portugal: Congresso História do Trabalho, do Movimento Operário* (pp. 493-500). Instituto de História Contemporânea. http://hdl.handle.net/10362/107697

Freire, D. & Ferreira, N. E. (2019). A construção do sistema corporativo em Portugal (1933-1974). *Tempo*, 25 (1), 256-279. http://hdl.handle.net/10451/38475

Gallie, D., & Paugam, S. (2000). The experience of unemployment in Europe: The debate. *Oxford University Press,* 15(24), 1-22. https://doi.org/10.1093/oso/9780198280392.003.0001

Gangl, M. (2006). Scar effects of unemployment: An assessment of institutional complementarities. *American Sociological Review*, *71*(6), 986-1013. https://doi.org/10.1177/000312240607100606

Garrido, A. (2016). O Corporativismo como categoria histórica e objecto das ciências sociais. Em F. Ferreira *et al*. (Eds.), *Organizar o país de alto a baixo: Políticas de edificação corporativa no estado novo português* (pp.13-30). Tenacitas.

Garrido, A., & Amaro, A. R. (2016). Nota de abertura. Em A. Garrido & A. R. Amaro (Eds.), *Corporativismo e Doutrinas Sociais* (pp. 9-15). Revista Estudos do Século XX.

Gaspar, C., & Lucena, M. (1992). Metamorfoses corporativas? Associações de interesses económicos e institucionalização da democracia em Portugal. *Análise social*, 26 (1) 847-903.

Geldof, D. (1999). New Activation Policies: Promises and Risks. Em Eurofound, *Linking Welfare and Work*, (pp. 13-26). https://www.eurofound.europa.eu/sites/default/files/ef_files/pubdocs/1998/53/en/1/ef9853en.pdf

Grant, W. (1985). Introduction. Em W. Grant (Eds.) The Political Economy of Corporatism. Sociology, Politics and Cities. Palgrave, London. https://doi.org/10.1007/978-1-349-18041-7_1

Hespanha, P., & Matos, A. R. (2000). Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego. *Sociologias*, 88-108.

Hespanha, P. (2008). Políticas sociais: Novas abordagens, novos desafios. *Revista de Ciências Sociais*, 39(1), 5–15.

Hespanha, P., Ferreira, S., & Pacheco, V. (2014). O Estado Social, crise e reformas. A economia política do retrocesso: crise, causas e objetivos, *Observatório sobre Crises Alternativas*, 189-281.

Hespanha, P., & Caleiras, J. (2017). O labirinto das políticas de emprego. Em M. C. Silva, P. Hespanha & J. C. Caldas (Org.), *Trabalho e Políticas de Emprego: Um Retrocesso Evitável*, (pp. 121-195). Actual Editora.

Hesse-Biber, S. N. (2017). *The practice of qualitative research* (3ª Edição). Sage.

Knoepfel, P., Larrue C., Varone F. & Hill M. (2011). *Public Policy Analysis*. Polity Press University of Bristol.

Laver M. (2004). *Estimating the policy position of political actors*. Routledge/ECPR Studies.

Lima, M. D. P. C., & Naumann, R. (2000). Pactos Sociais em Portugal: da legitimação de projectos políticos globais à negociação de reformas das "relações industriais". Em *IV Congresso Português de Sociologia*.

Lima, M. D. P. C., & Naumann, R. (2011). Portugal: from broad strategic pacts to policy-specific agreements. Em S. Avdagic, M. Rhodes & Jelle Visser (Eds.), *Social Pacts in Europe: Emergence, Evolution and Institutionalisation* (pp. 147-173). Oxford University Press.

Lima, M. D. P. C., & Naumann, R. (2023). Trade unions in Portugal: Between Marginalization and revitalization. Em J. Waddington, T. Müller & K. Vandaela (Eds.), *Trade unions in the European Union* (pp. 871-919). ETUI.

Lisi, M. (2022). *Os grupos de interesse no sistema político português*. (Estudos da Fundação). Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Lisi, M., & Loureiro, J. (2022). Interest group strategies and policy involvement: Does the context matter? Evidence from Southern Europe. *Interest Groups and Advocacy*, (11), 109–135. Advance online publication. https://doi.org/10.1057/s41309-021-00145-w

Littig, B. (2009). Interviewing the Elite - Interviewing Experts: Is There a Difference? Em A. Bogner, B. Littig & W. Menz, (Eds.), *Interviewing Experts. Research Methods Series* (pp.98-113). Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230244276_5

Marques, M. M. L., & Ferreira, A. C. (1991). A concertação económica e social: a construção do diálogo social em Portugal. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (31), 11-41. http://hdl.handle.net/10316/10868

Manoilesco, M. (1934). *Le siècle du corporatisme: doctrine du corporatisme intégral et pur*. Libraire Félix Alcan.

Murray, C. (1984). *Losing Ground: American Social Policy 1950-1980*. Basic Books.

Offe, C. (1983). Competitive party democracy and the Keynesian welfare state: Factors of stability and disorganization. *Policy Sciences*, 15(3), 225-246. https://doi.org/10.1007/BF00136826

Ormerod, P. (1998). Unemployment and Social Exclusion: An Economic View. Em M. Rhodes & Y. Mény (Eds.), *The Future of European Welfare* (pp. 23-40). Palgrave Macmillan https://doi.org/10.1007/978-1-349-26543-5_2

Pedroso, P. (2020). A proteção social do desemprego. Em R. P. Mamede & P. A. Silva (Eds.), *O estado da nação e as políticas públicas, 2020: Valorizar as políticas públicas* (pp. 119-122). ISCTE-IUL.

Pedroso, P., Pedroso, J., Simões, C. & Teixeira, A. (2024). *Segurança social - A sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal*. Paulo Pedroso Consultoria; UGT. https://www.ugt.pt/publicfiles/aaa4be4bc236a5dc43123402b830fd2429088e11.pdf

Pohlan, L. (2019). Unemployment and social exclusion. *Journal of Economic Behavior & Organization, 164,* 273–299. https://doi.org/10.1016/j.jebo.2019.06.006

Proença, J. (2000). Diálogo, negociação e concertação em Portugal: Comentário. Em *A reforma do pacto social*. Presidência da República; Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Quivy, R., & Campenhoudt, L. V. (2005). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (4ª edição). Gradiva.

Rodrigues, C. & Carolo, D. (2020). A Previdência Social. Em J. M. B. Brito & P. B. Santos (Eds.), *Os Anos Sessenta em Portugal: Duas governações, diferentes políticas públicas?* (pp.147-173). Afrontamento.

Rodrigues, E. (2013). Desemprego em Portugal: Notas analíticas. *O Referencial*, (109), janeiro-março.

Rodrigues, M. D. L., & Silva, P. A. (2016). A constituição e as políticas públicas em Portugal. *Sociologia, Problemas e Praticas*, (NE), 23-32. https://doi.org/10.7458/SPP2016NE10347

Roque, A. (2002). Breve contributo para uma teoria jurídica da concertação económica e social. *Galileu: revista de economia e direito*, 7, 29-51. http://hdl.handle.net/11144/6035

Rosas, F. (2016). O Corporativismo enquanto categoria histórica. Em A. Garrido & A. R. Amaro (Eds.), *Corporativismo e Doutrinas Sociais*. Revista Estudos do Século XX.

Sá, T. (2010). "Precariedade" e "trabalho precário": consequências sociais da precarização laboral. *Configurações. Revista Ciências Sociais*, (7), 91-105. https://doi.org/10.4000/configuracoes.203

Sabatier, P. (1993). Policy change over a decade or more. Em P. Sabatier & H. Jenkins-Smith (Eds.), *Policy change and learning: An advocacy coalition approach* (pp. 13–39). Westview Press.

Santos, B. S. (1993). O Estado, as Relações Salariais e o Bem-estar social na semiperiferia: O caso português. Em B. S. Santos (Org.), *Portugal: Um retrato singular* (pp. 15–56). Edições Afrontamento.

Santos, B. S., & Ferreira, S. (2001). A reforma do Estado-Providência entre globalizações conflituantes. Em P. Hespanha & G. Carapinheiro (Eds.), *Risco social e incerteza. Pode o Estado-Social recuar mais?* (pp. 177-225). Edições Afrontamento.

Schmitter, P. C. (1974). Still the century of corporatism? *The Review of politics*, 36(1), 85-131.

Schmitter, P. C. (1999). *Portugal: do autoritarismo à democracia*. Imprensa de Ciências Sociais.

Sen, A. (1999). *Development as freedom*. A. Knopf, Inc.; Random House Inc.

Silva, P. A., & Pereira, M. T. (2012). As políticas de proteção no desemprego em Portugal. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, 133-150. http://journals.openedition.org/spp/1085

Sousa, H. J. (2009). *Há futuro para a concertação social? Os sindicatos e a experiência neocorporativa em Portugal* [Tese de Doutoramento, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa]. Repositório da UNL. http://hdl.handle.net/10362/4936

Starke, P. (2006). The politics of welfare state retrenchment: A literature review. *Social policy & administration*, *40*(1), 104-120. https://doi.org/10.1111/j.1467-9515.2006.00479.x

Tassinari, Arianna (2019) *With or without you? Concertation, unilateralism and political exchange during the Great Recession. A comparative analysis of Italy, Spain, Portugal and Ireland*. [Tese de Doutoramento, Warwick Business School, Universidade de Warwick]. Repositório WRAP. http://wrap.warwick.ac.uk/149621

Tatsiramos, K. (2009). Unemployment insurance in Europe: unemployment duration and subsequent employment stability. *Journal of the European economic association*, *7*(6), 1225-1260.

Valadas, C. (2012). Políticas públicas para o emprego em Portugal: De ação reguladora a potencial emancipatório? *Configurações*, 10. https://doi.org/10.4000/configuracoes.1521

Valadas, C. (2013). Mudanças nas políticas: Do (des)emprego à empregabilidade. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, *102*, 89–110. https://doi.org/10.4000/rccs.5479

Fontes

CCP - Confederação do Comércio e Serviços de Portugal. (2024). *CCP – Apresentação*. https://ccp.pt/a-ccp/apresentacao/

CES – Conselho Económico e Social (2018). *Segurança Social: Modelos e Desafios*. https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/segsocial.pdf

CES – Conselho Económico e Social (2024, agosto). *CES – Acordos de Concertação Social*. https://ces.pt/concertacao-social/acordos-de-concertacao-social/

CFP - Conselho das Finanças Públicas. (2024a). *Glossário – Sistema Previdencial*. https://www.cfp.pt/pt/glossario/sistema-previdencial

CFP - Conselho das Finanças Públicas. (2024b). *Evolução Orçamental da Segurança Social e da CGA em 2023*. https://www.cfp.pt/uploads/publicacoes_ficheiros/cfp-rel-06-2024.pdf

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional. (2006). *Apreciação da CGTP-IN - Linhas Estratégicas da Reforma da Segurança Social*. https://www.cgtp.pt/cgtp-in/areas-de-accao/politicas-sociais/proteccao-social-seguranca-social/486-linhas-estrategicas-da-reforma-da-seguranca-social

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional. (2009a). *Comunicado de Imprensa n.º 017/09 - O Governo Descobre Que Fragilizou a Segurança Social*. https://www.cgtp.pt/informacao/20-comunicados/1265-o-governo-descobre-que-fragilizou-a-seguranca-social

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional. (2009b). *Comunicado de Imprensa n.º 027/09 - Protecção Social em Situação de Desemprego*. https://www.cgtp.pt/en/informacao/20-comunicados/1315-proteccao-social-em-situacao-de-desemprego

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional. (2012). *Comunicação Sindical - Não ao Retrocesso Social!*. https://www.cgtp.pt/informacao/comunicacao-sindical/2418-nao-ao-retrocesso-social

CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses – Intersindical Nacional. (2023). *Os baixos salários e a precariedade estão a pôr em causa o desenvolvimento do país*. https://www.cgtp.pt/cgtp-in/areas-de-accao/emprego-e-formacao-profissional/19248-os-baixos-salarios-e-a-precariedade-estao-a-por-em-causa-o-desenolvimento-do-pais

DataLABOR. (2024a). *Cessação do contrato de trabalho e desemprego - Despedimento por inadaptação*. https://datalabor.pt/lex/Rj9mm_FwG

DataLABOR. (2024b). *Remuneração média mensal base; Valor das prestações de desemprego*. https://datalabor.pt/data/5S3SGAxNeMt

DataLABOR. (2024c). *Cobertura das prestações de desemprego*. https://datalabor.pt/data/JA87Mqvcw?vizmode=chart

Eurostat. (2024). Labour Force Survey - *Total unemployment rate.* https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00203/default/table

INE – Instituto Nacional de Estatística. (2024a). *Informação à Comunicação Social - Taxa de Desemprego aumentou para 6,6% no 4.º Trimestre de 2023 e para 6,5% em 2023*. https://cdn-images.rtp.pt/icm/noticias/docs/fc/fce1c7a21451e7f9ecd204cf0bb7b5fc_e2f965ade87280a31974b47ddd19b3ee.pdf

INE - Instituto Nacional de Estatística. (2024b). *Informação à Comunicação Social - O risco de pobreza da população desempregada foi cinco vezes o da população empregada. https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=634242928&DESTAQUESmodo=2*

Jornal de Negócios. (2001). *Guterres diz acordos sociais asseguram financiamento de pensões no século XXI*. https://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/guterres_diz_acordos_sociais_asseguram_financiamento_de_pensoes_no_seculo_xxi

Observatório das Desigualdades Sociais. (2024). *Tema – Trabalho e Emprego.* https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2014/03/17/a-evolucao-do-desemprego-em-portugal-taxa-de-desemprego-em-2013-e-a-mais-alta-da-ultima-decada/

OIT - Organização Internacional do Trabalho. (2012). *A Guidebook for Designing Public Employment Programmes*.https://ilo.primo.exlibrisgroup.com/discovery/delivery/41ILO_INST:41ILO_V2/1261198800002676

Público. (2001a). *Cálculo das pensões de reforma sustenta sistema de segurança social até fim do século*. https://www.publico.pt/2001/11/20/economia/noticia/calculo-das-pensoes-de-reforma-sustenta-sistema-de-seguranca-social-ate-fim-do-seculo-50745

Público. (2001b). *Acordo histórico para novas pensões de reforma*. https://www.publico.pt/2001/11/17/jornal/acordo-historico-para-novas-pensoes-de-reforma-164317

Público. (2006). *CGTP considera que reforma da Segurança Social reduz valor das pensões*. https://www.publico.pt/2006/11/28/economia/noticia/cgtp-considera-que-reforma-da-seguranca-social-reduz-valor-das-pensoes-1278108

Público. (2012a). *UGT assina o acordo mas diz que com ele "a paz social não está garantida"*. https://www.publico.pt/2012/01/18/jornal/ugt-assina-o-acordo-mas-diz-que-com-ele-a-paz-social-nao-esta-garantida-23806262

Público. (2012b). UGT: redução dos subsídios mensal e social de desemprego é "totalmente absurda". https://www.publico.pt/2012/10/23/economia/noticia/ugt-reducao-dos-subsidios-mensal-e-social-de-desemprego-e-totalmente-absurda--1568522

RTP Arquivos. (1990a). *CAP e CGTP recusam Acordo Social* [Vídeo]. https://arquivos.rtp.pt/conteudos/cap-e-cgtp-recusam-acordo-social/

RTP Arquivos. (1990b). *Acordo Social* [Vídeo]. https://arquivos.rtp.pt/conteudos/acordo-social/

RTP Arquivos. (c). *CGTP rejeita Pacto Social para 1991* [Vídeo]. https://arquivos.rtp.pt/conteudos/cgtp-rejeita-pacto-social-para-1991/

RTP Notícias. (2012a). CIP concorda com teto máximo para o subsídio de desemprego [Vídeo]. https://www.rtp.pt/noticias/pais/cip-concorda-com-teto-maximo-para-o-subsidio-de-desemprego_a508968

RTP Notícias. (2012b). *CCP favorável à medida que permite acumular salário com parte de subsídio de desemprego* [Áudio]. https://www.rtp.pt/noticias/economia/ccp-favoravel-a-medida-que-permite-acumular-salario-com-parte-de-subsidio-de-desemprego_a554893

Segurança Social. (2024). *Sou Cidadão – Subsídio de Desemprego*. https://www.seg-social.pt/subsidio-de-desemprego

SIC Notícias. (2012). *Governo quer reduzir em 10% o valor mínimo do subsídio de desemprego*. https://sicnoticias.pt/economia/2012-10-23-governo-quer-reduzir-em-10-o-valor-minimo-do-subsidio-de-desemprego

UNRIC – Centro de Informação Regional para a Europa Ocidental. (2024). *Declaração Universal dos Direitos Humanos*. https://unric.org/pt/declaracao-universal-dos-direitos-humanos/

Legislação e Documentos Normativos

CPCS – Conselho Permanente de Concertação Social. (1990). *Acordo Económico e Social*. https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/acordo-1990.pdf

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social. (1996a). *Acordo de Concertação Social de Curto Prazo*. https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/acordo-1996-2.pdf

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social. (1996b). *Acordo de Concertação Estratégica 1996-199*. https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/acordo-1996-1.pdf

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social. (2006). *Acordo Sobre a Reforma da Segurança Social. https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/acordo-2006-2.pdf*

CPCS – Comissão Permanente de Concertação Social. (2012). *Compromisso para o Crescimento, Competitividade e Emprego*. https://ces.pt/wp-content/uploads/2022/03/acordo-2012.pdf

Decreto n.º 21-699. Ministério das Obras Públicas e Comunicações n.º 182/1935, Série I.

Decreto-Lei n.º 44 506, de 10 de agosto de 1962.

Decreto-Lei n.º 44 538, de 23 de agosto de 1962.

Decreto-Lei 169-D/75, de 31 de março. Diário do Governo n.º 75/1975, 3º Suplemento, Série I, páginas 6-12.

Decreto-Lei 183/77, de 5 de maio. Diário da República n.º 104/1977, Série I, páginas 992-1000.

Decreto-Lei n.º 549/77, de 31 de dezembro. Diário da República n.º 302/1977, Série I, páginas 3168-3177.

Decreto-Lei n.º 519-A2/79, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 299/1979, 8º Suplemento, Série I, páginas 147-148.

Decreto-Lei 445/79, de 9 de novembro. Diário da República n.º 259/1979, Série I., páginas 2874-2875.

Decreto-Lei n.º 74/84, de 2 de março. Diário da República n.º 53/1984, Série I, páginas 729-732.

Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de janeiro. Diário da República n.º 14/1985, Série I, páginas 125-133.

Decreto-Lei n.º 79-A/89, de 13 de março. Diário da República n.º 60/1989, 1º Suplemento, Série I, páginas 2-10.

Decreto-Lei n.º 119/99, de 14 de abril. Diário da República n.º 87/1999, Série I-A, páginas 1997-2009.

Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro. Diário da República n.º 212/2006, Série I, páginas 7689-7706.

Decreto-Lei n.º 187/2007. Diário da República n.º 90/2007, Série I, páginas 3100-3116.

Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de junho. Diário da República n.º 117/2010, Série I, páginas 2144-2164.

Lei n.º 28/84, de 14 de agosto. Diário da República n.º 188/1984, Série I, páginas 2501-2510.

Lei nº. 108/91, de 17 de agosto. Diário da República n.º 188/1991, Série I-A, páginas 4199-4202.

Lei n.º 17/2000, de 8 de agosto. Diário da República n.º 182/2000, Série I-A, páginas 3813-3825.

Lei n.º 32/2002, de 20 de dezembro. Diário da República n.º 294/2002, Série I-A, páginas 7954-7968.

Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2006, 4º Suplemento, Série I.

Lei n.º 4/2007, de 16 de janeiro. Diário da República n.º 11/2007, Série I, páginas 345-356.

Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março. Diário da República n.º 62/2016, 1º Suplemento, Série I, páginas 2-244.

Portaria n.º 247/85, de 2 de maio. Diário da República n.º 100/1985, Série I, página 1155.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, de 9 de julho. Diário da República n.º 157/1996, Série I-B, páginas 1771-1773.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 20/2012, de 9 de março. Diário da República n.º 50/2012, Série I, páginas 1059 – 1061.

RICPCS - Regulamento Interno da Comissão Permanente de Concertação Social (1993). https://ces.pt/wp-content/uploads/2021/12/99.pdf

Anexos

Anexo A – Guião de Entrevista Semidiretiva

O presente guião divide-se em seis (6) blocos centrais:

I. Introdução

Apresentação breve do projeto de investigação e dos objetivos da entrevista.

Solicitação de consentimento para gravação da entrevista para fins de pesquisa.

II. Contextualização e Trajetória

1. Pode descrever a sua trajetória e o seu papel na Concertação Social? **(5-10 minutos)**

   [Adaptar perguntas subsequentes para cada entrevista com base na pesquisa ao ator-chave entrevistado com intuito de obter profundidade nas respostas]

III. Políticas de Proteção no Desemprego

1. Na sua perspetiva, quais são os principais desafios que as políticas de proteção no desemprego enfrentam em Portugal atualmente? **(5 minutos)**
2. Existem diferenças significativas na abordagem à proteção no desemprego entre os diversos governos ou conjunturas económicas? Consegue dar algum tipo de exemplo? **(5 minutos)**

IV. Variações e Posicionamentos em Concertação Social

1. De que forma os diferentes atores da concertação social influenciam ou influenciaram as políticas de proteção no desemprego? **(10 minutos)**
2. Houve alguma mudança recente nas políticas de proteção no desemprego que destacaria? Qual considera ter sido o papel da concertação social nessa mudança? **(10 minutos)**
3. Como é que os diferentes atores da concertação social se posicionam em relação às medidas de proteção no desemprego? Existem pontos de consenso ou divergência notáveis? **(15 minutos)**

V. Perspetivas Futuras

1. Como vê o futuro da concertação social em Portugal e o seu impacto nas políticas de emprego e proteção social? **(5 minutos)**
2. Que medidas ou reformas considera necessárias para melhorar a proteção no desemprego em Portugal? **(5 minutos)**

VI. Conclusão

1. Gostaria de acrescentar alguma reflexão ou comentário sobre os temas abordados? **(10 minutos)**

Anexo B – Acordos sociais celebrados (1986-2024)

Governo	Ano	Acordo de concertação social	Parceiros sociais signatários
X Governo Constitucional Aníbal Cavaco Silva (1985-1987)	1986	Recomendação sobre a política de rendimentos para 1987	UGT, CAP, CCP, CIP
XI Governo Constitucional Aníbal Cavaco Silva (1987-1991)	1988	Recomendação sobre a política de rendimentos para 1988	UGT, CAP, CCP
	1990	Acordo económico e social	UGT, CCP, CIP
	1991	Acordo de política de formação profissional	CGTP-IN, UGT, CAP, CCP, CIP
	1991	Acordo de segurança, higiene e saúde no trabalho	CGTP-IN, UGT, CAP, CCP, CIP
XII Governo Constitucional Aníbal Cavaco Silva (1991-1995)	1992	Acordo de política de rendimentos para 1992	UGT, CAP, CCP, CIP
XIII Governo Constitucional António Guterres (1995-1999)	1996	Acordo de concertação social de curto-prazo 1996-1999	UGT, CAP, CCP, CIP
	1996	Acordo de concertação estratégica 1996-1999	UGT, CAP, CCP, CIP
XIV Governo Constitucional António Guterres (1999-2002)	2001	Acordo sobre condições de trabalho, higiene e segurança no trabalho e combate à sinistralidade	CGTP-IN, UGT, CAP, CCP, CIP
	2001	Acordo sobre a modernização da proteção social	CGTP-IN, UGT, CAP, CCP
	2001	Acordo sobre a introdução de limites opcionais às contribuições para o sistema de repartição	UGT, CAP, CCP
	2001	Acordo sobre política de emprego, mercado de trabalho, educação e formação	CGTP-IN, UGT, CAP, CCP, CIP
XVI Governo Constitucional Santana Lopes (2004-2005)	2005	Acordo entre as confederações com assento na CPCS visando a dinamização da contratação coletiva	CGTP-IN, UGT, CAP, CIP, CCP, CTP

Governo	Ano	Acordo de Concertação Social	Parceiros Sociais Signatários
XVII Governo Constitucional José Sócrates (2005-2009)	2006	Acordo sobre a fixação e evolução da RMMG	CGTP-IN, UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
	2006	Acordo entre as confederações com assento na CPCS visando a formação profissional	CGTP-IN, UGT, CAP, CIP, CCP, CTP
	2006	Acordo sobre a reforma da segurança social	UGT, CAP, CIP, CCP, CTP
	2007	Acordo sobre a reforma da formação profissional	UGT, CAP, CIP, CCP, CTP
	2008	Acordo tripartido para um novo sistema de regulação das relações laborais, das políticas de emprego e da proteção social em Portugal	UGT, CAP, CIP, CCP, CTP
XVIII Governo Constitucional José Sócrates (2009-2011)	2011	Acordo tripartido para a competitividade e emprego	UGT, CAP, CCP, CIP CTP
XIX Governo Constitucional Pedro Passos Coelho (2011-2015)	2012	Compromisso para o crescimento, competitividade e emprego	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
	2014	Acordo relativo à atualização da RMMG, competitividade e promoção do emprego	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
XXI Governo Constitucional António Costa (2015-2019)	2016	Acordo relativo à atualização da RMMG, competitividade e promoção do emprego	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
	2017	Compromisso tripartido para um acordo de concertação social de médio prazo	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
	2017	Agenda ao compromisso tripartido para um acordo de concertação a médio prazo	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
	2018	Combater a precariedade e reduzir a segmentação laboral e promover um maior dinamismo da negociação coletiva	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
XXII Governo Constitucional António Costa (2019-2022)	2020	COVID-19 Documento de Compromisso	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
	2021	Acordo de Concertação Social sobre Formação Profissional e Qualificação um desígnio estratégico para as pessoas e para o país	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
XXIII Governo Constitucional António Costa (2022-2024)	2022	Acordo de Médio Prazo de Melhoria dos Rendimentos, dos Salários e da Competitividade	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP
XXIII Governo Constitucional Luís Montenegro (2024-Presente)	2024	Acordo Tripartido Sobre Valorização Salarial e Crescimento Económico 2025-2028	UGT, CAP, CCP, CIP, CTP