ISCTE IUL
REPOSITÓRIO
INSTITUTO UNIVERSITÁRIO DE LISBOA

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:
2026-07-14

Deposited version:
Publisher Version

Peer-review status of attached file:
Peer-reviewed

Citation for published item:
Pedroso, P. (2024). A proteção social no desemprego em Portugal: Expansão, recalibragem e recuo. In Jorge Caldeiras, Renato Miguel do Carmo (Ed.), O tripé inadiável: Trabalho, emprego e proteção social em Portugal. (pp. 107-132). Lisboa: Mundos Sociais.

Further information on publisher's website:
http://mundossociais.com/livro/o-tripe-inadiavel/141

Publisher's copyright statement:
This is the peer reviewed version of the following article: Pedroso, P. (2024). A proteção social no desemprego em Portugal: Expansão, recalibragem e recuo. In Jorge Caldeiras, Renato Miguel do Carmo (Ed.), O tripé inadiável: Trabalho, emprego e proteção social em Portugal. (pp. 107-132). Lisboa: Mundos Sociais.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0
The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Serviços de Informação e Documentação, Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL)
Av. das Forças Armadas, Edifício II, 1649-026 Lisboa Portugal
Phone: +(351) 217 903 024 | e-mail: administrador.repositorio@iscte-iul.pt
https://repositorio.iscte-iul.pt

Capítulo 8

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

Paulo Pedroso

Introdução

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

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

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

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

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

As duas fases da proteção no desemprego

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: legislação.

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

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

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

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

---

2 Em diferentes ocasiões foram ainda adotadas medidas específicas para setores profissionais e zonas territoriais específicas que reduziram estes prazos de garantia.

3 Este alargamento foi alvo de crítica por o seu efeito poder ter sido maior nos trabalhadores de salários mais altos. Daí que, por exemplo, Mário Centeno e Álvaro Novo tivessem proposto a redução dos períodos de atribuição do subsídio de desemprego e modulados em relação inversa com o nível das remunerações anteriores ao desemprego (Centeno e Novo, 2007). Embora não por esta via, a redução do montante máximo de prestação introduzida em 2010 (ver 3.ª parte deste capítulo) acabou por operacionalizar esta proteção decrescente dos trabalhadores por nível salarial.

Quadro 8.2 Duração da prestação de subsídio de desemprego

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

Fonte: legislação.

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

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

Fonte: legislação, cálculos próprios.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

---

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

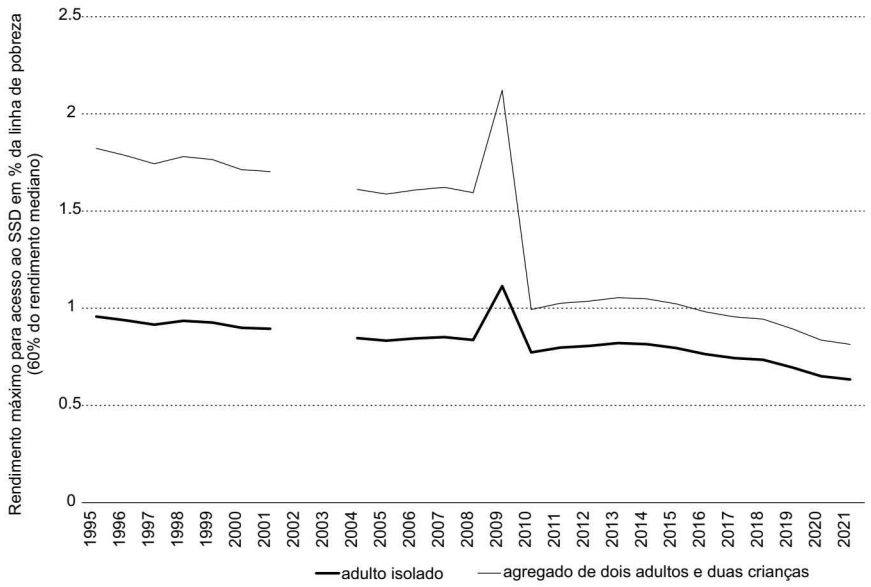


Figura 8.1 Rácio entre o rendimento máximo para acesso ao subsídio social de desemprego e a linha de pobreza — indivíduos isolados e agregados de dois adultos e dois menores

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

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

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

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

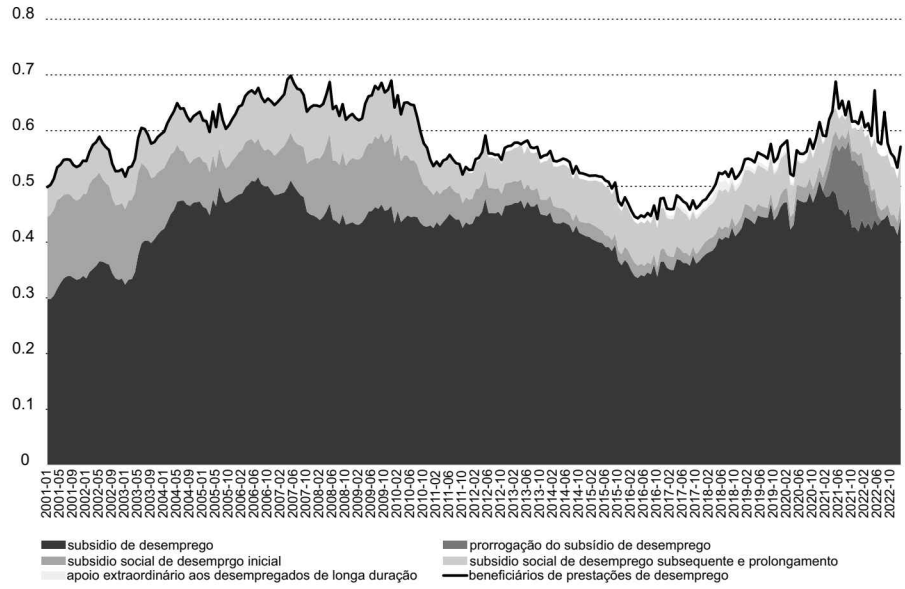


Figura 8.2 Rácio entre beneficiários de proteção social no desemprego e desemprego registado

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

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

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

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

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

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

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

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

Expansão temporária da proteção social no desemprego na pandemia

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

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

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

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

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

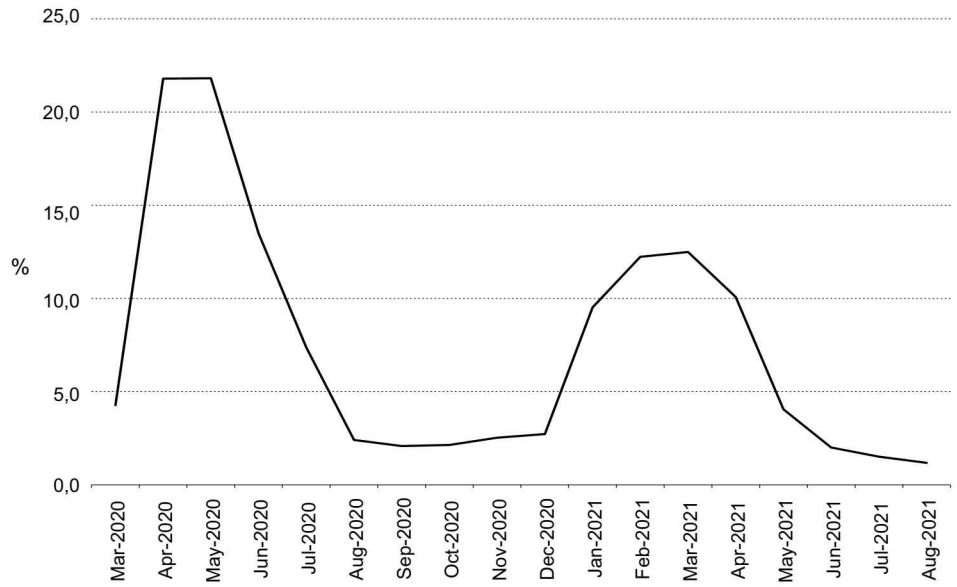


Figura 8.3 Postos de trabalho apoiados por medidas governamentais no âmbito da Covid-19

Fonte: Eurostat, informação acessível em: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/10760954/11071228/Job_benefiting_from_Covid19_governmental_support_measures.xlsx

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

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

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

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

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

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

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

Fonte: Agregação própria das medidas, a partir das Estatísticas da Segurança Social; acessível em https://www.seg-social.pt/estatisticas-detalhe/-/asset_publisher/GzVIhCL9jqf9/content/medidas-excecionais-e-temporarias-covid—1

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Recuo nos montantes das prestações

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

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

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

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

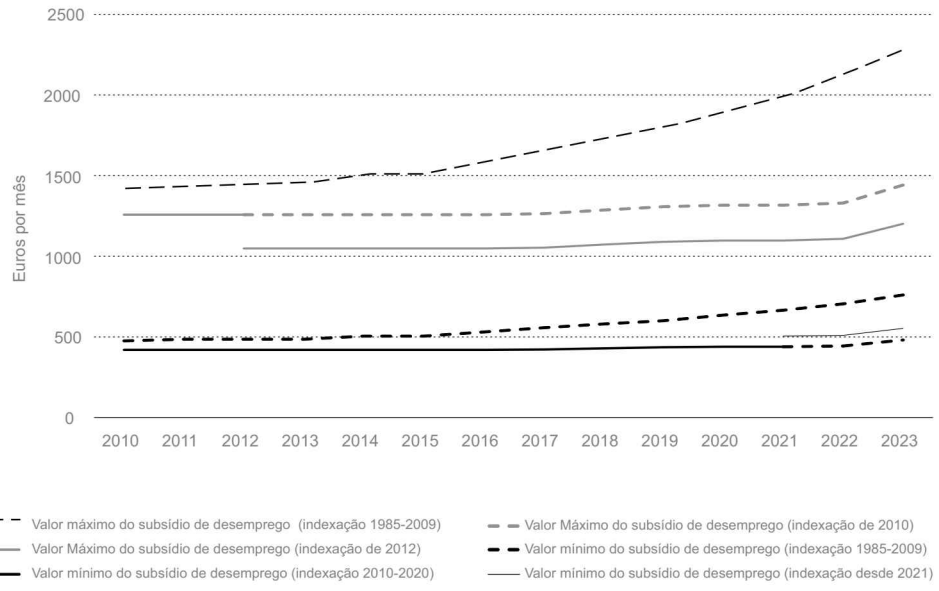


Figura 8.4 Valor mínimo e máximo das prestações de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação

Fonte: cálculos próprios.

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

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

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

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

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

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

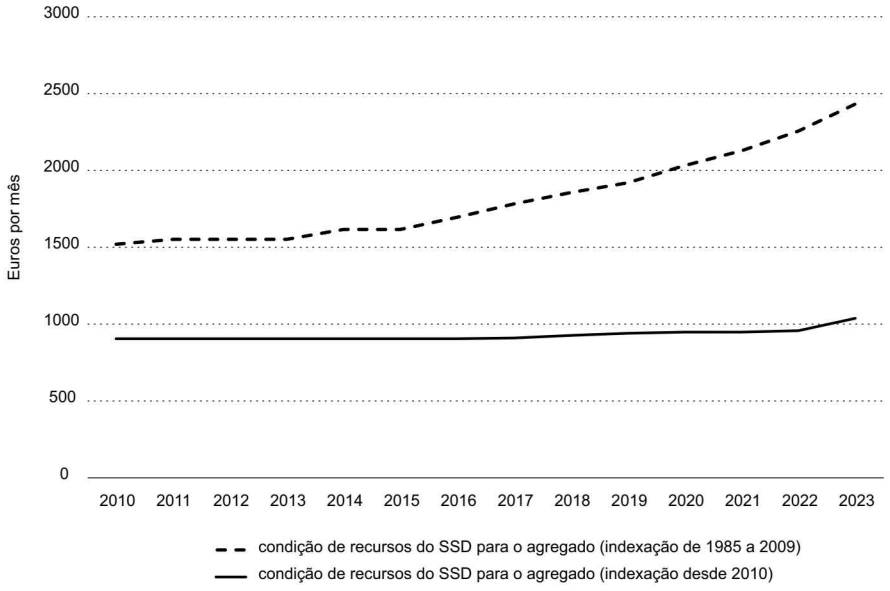


Figura 8.5 Condição de recursos do subsídio social de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação — agregado com dois adultos e dois menores

Fonte: cálculos próprios.

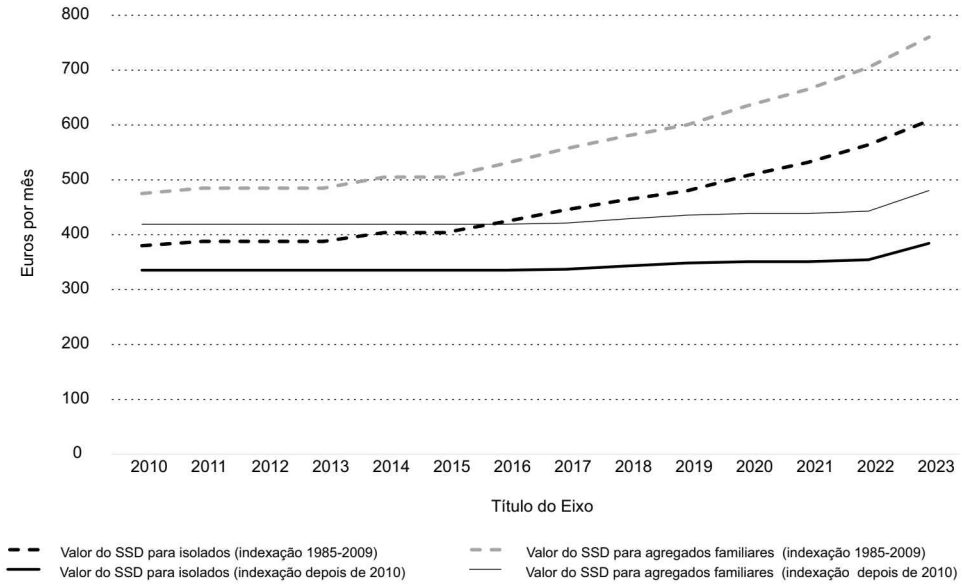


Figura 8.6 Valor do subsídio social de desemprego (2010-2023) segundo diferentes linhas de indexação

Fonte: cálculos próprios.

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

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

Perda de relevância na proteção social no desemprego

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

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

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

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

---

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

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

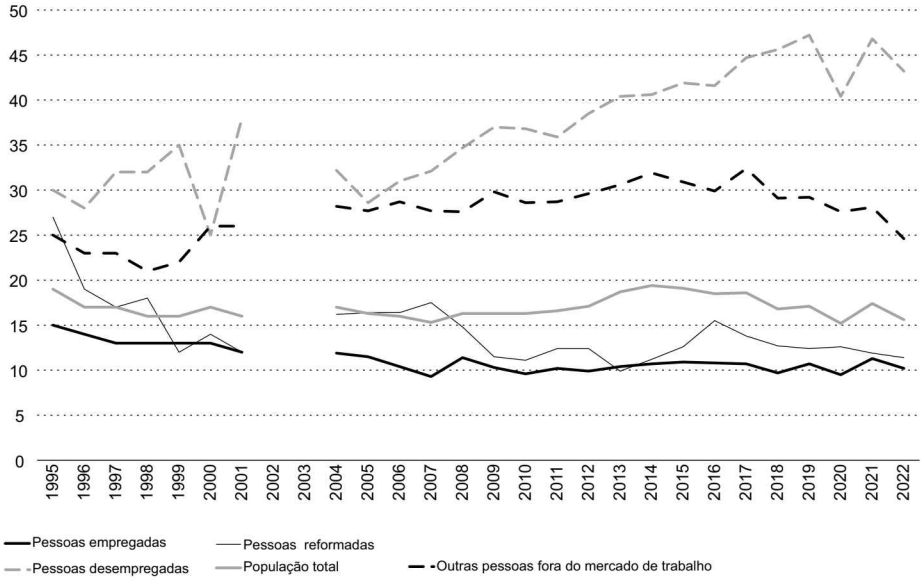


Figura 8.7 População de 16 a 64 anos (1995 a 2022) vivendo em risco de pobreza segundo o seu estatuto perante a atividade económica mais frequente no ano anterior

Fonte: Eurostat.

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

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

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

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

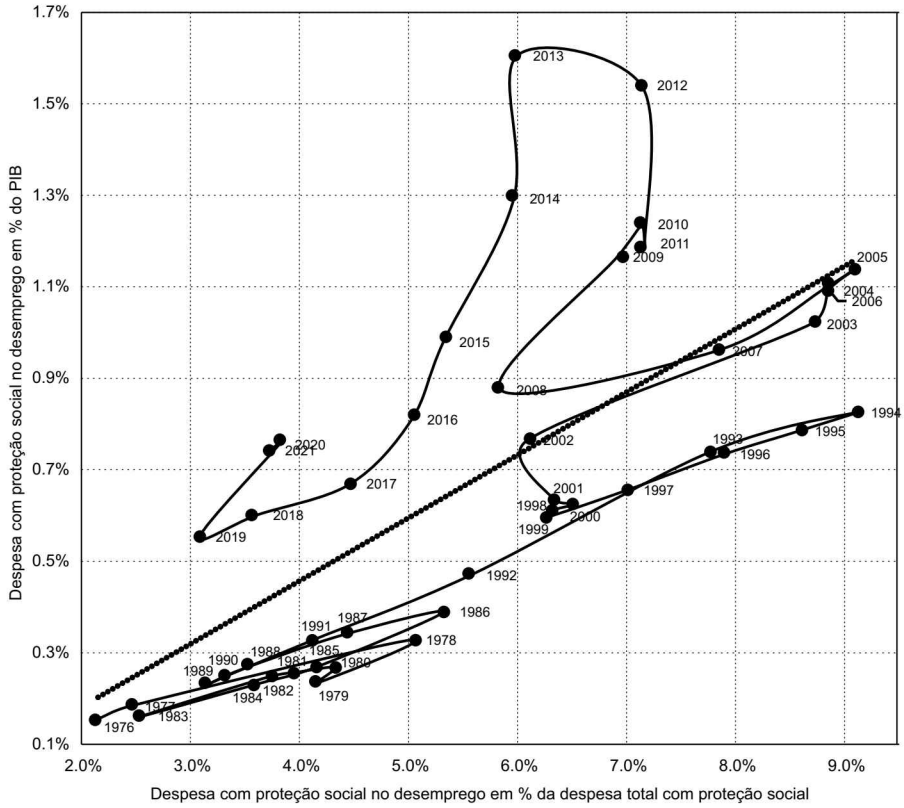


Figura 8.8 Despesa com proteção social no desemprego em % do PIB e em % da despesa total com proteção social

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

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

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

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

Conclusão

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

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

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

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

De 1985 até hoje, o paradigma da proteção social no desemprego em Portugal mantem-se inalterado, embora tenham ocorrido múltiplas reformas paramétricas [8] que condicionam a adequação da proteção social no desemprego ao ponto de induzirem uma redução significativa da adequação da proteção social conferida.

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

Referências bibliográficas

Antunes, Margarida (2021), "Proteção social no desemprego em Portugal: uma trajetória silenciosa de deterioração do direito", em José Pereirinha e Elvira Pereira (coords.), *Regime de Mínimos Sociais em Portugal. Evolução do Discurso Político e das Políticas,* Coimbra, Almedina, pp. 217-267.

Arcanjo, Manuela (2009), "The reform of unemployment protection insurance, 1993-2007: the erosion of legislated rights in France, Germany, Portugal and Spain", disponível em: https://www.repository.utl.pt/bitstream/10400.5/2535/1/wp42009.pdf (última consulta em outubro de 2023).

Caldas, José Castro (2013), *O Impacto das Medidas 'Anti-Crise' e a Situação Social e de Emprego. Portugal*, Bruxelas, Comité Económico e Social Europeu.

Caleiras, Jorge (2015), *Para Lá dos Números — As Consequências Pessoais do Desemprego*, Coimbra, Almedina.

Caleiras, Jorge, e Renato Miguel do Carmo (2022), *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal — Cinco Décadas de Movimentos nem Sempre Virtuosos*, Lisboa, CoLABOR Ebooks, disponível em: https://colabor.squarespace.com/ebooks/a-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-portugal.

Centeno, Mário, e Álvaro Novo (2007), "A regressividade do subsídio de desemprego: identificação através do efeito de rendimento da alteração legislativa de Julho de 1999", *Boletim Económico* (Banco de Portugal), outono, disponível em: https://www.bportugal.pt/papers/all/all/48?page=all&pager=6 (última consulta em outubro de 2023).

Hemerijck, Anton (2012*), Changing Welfare States*, Oxford, Oxford University Press.

Hespanha, Pedro, e Ana Raquel Matos (2000), "Compulsão ao trabalho ou emancipação pelo trabalho? Para um debate sobre as políticas activas de emprego", *Sociologias*, 4 , pp. 88-108.

Jensen, Carsten (2012), "Labour versus life course-related social policies: understanding cross-programme differences", *Journal of European Public Policy*, 19 (2), pp. 275-291.

Lima, Maria Helena Salazar da Costa (2012), "Análise do regime legal de atribuição do subsídio de desemprego", I Congresso Internacional de Ciências Jurídico-Empresariais, disponível em: https://iconline.ipleiria.pt/bitstream/10400.8/774/1/artigo4.pdf (última consulta em outubro de 2023).

Manso, Luís, Frederico Cantante, Pedro Adão e Silva, Catarina Mendes Cruz, Jena Santi, Carlos Simões, e Renato Miguel do Carmo (2021), *Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores*, Lisboa, CoLABOR, Políticas em Análise, n.º 5.

Pedroso, Paulo (2010), *Modelos de Activação dos Desempregados. Os Desafios Estruturais e as Condicionantes Conjunturais*, Lisboa, Gabinete de Estratégia e Planeamento, Centro de Informação e Documentação.

Pedroso, Paulo (2014), *Portugal and the Global Crisis — The Impact of Austerity on the Economy, the Social Model and the Performance of the State*, Berlim, Friedrich Ebert Stiftung, disponível em: http://library.fes.de/pdf-files/id/10722.pdf (última consulta em outubro de 2023).

Pedroso, Paulo (2020), "A proteção social do desemprego", em Ricardo Paes Mamede, e Pedro Adão e Silva (orgs.), *O Estado da Nação e as Políticas Públicas. Valorizar as Políticas Públicas*, Lisboa, Iscte-IUL, pp. 119-122.

Pedroso, Paulo (2021), "Regressar depressa ao *status quo ante*? A crise mostrou vulnerabilidades permanentes", *Manifesto*, 6, pp. 134-141.

Pedroso, Paulo, e Pedro Estêvão (2020), "Portugal — a case of incomplete recovery after a severe social recession", em Fernando de Lucas (org.), *Social Policy in Southern European Countries after the Recession*, Madrid, Universitas, pp 35.62.

Pedroso, Paulo; Pedroso, João; Simões, Cândida e Teixeira, Andreia (2021), *Segurança Social. A Sustentabilidade, a Diversificação de Fontes de Financiamento e o Desafio dos Regimes Profissionais em Portugal*, Lisboa, UGT.

Pierson, Paul (2001), "Coping with permanent austerity: welfare state restructuring in affluent democracies", em Paul Pierson (org.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press, pp. 410-156.

Portugal, Pedro (2008), "A duração do desemprego em Portugal", *Boletim Económico* (Banco de Portugal), n.º de inverno, pp. 59-77.

Silva, Pedro Adão e, e Mariana Trigo Pereira (2012), "As políticas de proteção no desemprego em Portugal", *Sociologia, Problemas e Práticas*, 70, pp. 133-150.

Simões, Nadia (2013), "Subsídio de desemprego: uma revisão da literatura teórica e empírica", *MPRA Pape*r N.º 52.332, disponível em: https://mpra.ub.uni-muenchen.de/52332/ (última consulta em outubro de 2023).

Sjöberg, Ola, Joakim Palme, e Eero Carroll (2012), "Unemployment insurance", em Francis G. Castles, Stephan Leibfried, Jane Lewis, Herbert Obinger, e Christopher Pierson, *The Oxford Handbook of the Welfare State*, Oxford, Oxford University Press.

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