

Adaptação do Estado Providência às crises: As alterações legislativas na proteção dos desempregados entre 2009 e 2021 – Agendamento dos atores

Evandro Filipe Louro Breia

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Dr. Paulo Pedroso, Professor Associado Convidado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

novembro de 2021

Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas

**Adaptação do Estado Providência às crises: As alterações
legislativas na proteção dos desempregados entre 2009 e 2021 –
Agendamento dos atores**

Evandro Filipe Louro Breia

Mestrado em Políticas Públicas

Orientador:

Dr. Paulo Pedroso, Professor Associado Convidado,
ISCTE - Instituto Universitário de Lisboa

novembro, 2021

AGRADECIMENTOS

A concretização desta dissertação é para mim de grande importância, pois marca não só uma importante jornada de desafios e crescimento, mas também o encerrar de um capítulo de grande aprendizagem.

Gostaria por isso de agradecer o facto de nunca ter estado sozinho ao longo deste percurso,

Aos meus pais, e irmão por acreditarem sempre em mim e por terem permitido que fosse possível a realização de todo este caminho,

À minha namorada, pelo apoio e encorajamento permanentes,

A todos os meus amigos, por estarem sempre dispostos a ouvir-me, ajudar-me e com uma palavra de encorajamento,

Ao meu professor Paulo Pedroso, por todo o apoio, aconselhamento, orientações e amizade ao longo deste percurso,

Aos docentes do Mestrado em Políticas Públicas do ISCTE pelo acompanhamento nestes últimos anos do meu percurso académico.

A todos,

O meu mais sincero obrigado.

RESUMO

O Estado Providência Português tem sofrido uma profunda mudança, direcionada pela interação de pressões económicas, políticas e sociais, que operam a diferentes ritmos e velocidades e em diferentes contextos nacionais, históricos, institucionais e económicos.

Deste modo, o principal objetivo deste trabalho de investigação consiste no estudo das alterações legislativas no âmbito da proteção de desempregados entre 2009 e 2021, analisando o posicionamento e o agendamento dos vários atores políticos, sindicatos e as mudanças e respostas impostas pelo Governo à crise financeira de 2008 e à pandemia covid-19.

A abordagem seguida para o desenvolvimento deste trabalho foi assente na revisão de literatura e na análise dos programas eleitorais dos partidos políticos, dos cadernos reivindicativos das centrais sindicais e dos programas de governo, a fim de compreender as medidas implementadas. Os resultados revelam que Portugal respondeu à crise de 2008, numa experiência de recalibração do bem-estar, mas a conjuntura económica e mais tarde a intervenção externa, ditariam numa retração de bem-estar, numa tentativa de equilibrar o défice orçamental. A pandemia covid-19 teve uma resposta diferente, devido a uma conjuntura económica favorável, aumentando os apoios sociais numa vertente de investimento social, numa ótica de recalibração de bem-estar. Os partidos políticos apresentam alguma divergência nas ideias, contudo os partidos de esquerda e os sindicatos são os que defendem uma melhor proteção social, baseada numa forte intervenção do Estado.

Palavras-chave: Estado Providência; Agendamento; Retração de bem-estar; Recalibração de bem-estar; Proteção no desemprego.

ABSTRACT

The Portuguese welfare state has been suffering a profound change, driven by the interaction of economic, political and social pressures, operating at different rhythms and speeds and in different national, historical, institutional and economic contexts.

In this sense, the main goal of this research work is to study the legislative changes in the scope of unemployment protection between 2009 and 2021, analysing the positioning and agendas of the various political actors, the changes and responses imposed by the Government regarding the 2008 financial crisis and the covid-19 pandemic.

The approach followed for the development of this research was based on literature review and analysis of the electoral programmes of the political parties, the claim books of the trade union centrals and government programmes, in order to understand the implemented measures. The results reveal that Portugal responded to the 2008 crisis in an experience of welfare recalibration, but the economic situation and later external intervention dictated a welfare retraction of in an attempt to balance the budget deficit. The covid-19 pandemic had a different response, due to the favourable economic situation, increasing social support in terms of social investment, in an attempt to well-being recalibration. The political parties present some divergence in ideas, however, the left-wing parties and the trade unions are the ones defending a better social protection, based on a strong State intervention.

Keywords: Welfare state; Agenda-setting; Welfare Retrenchment; Welfare Recalibration; Unemployment Protection.

ÍNDICE

AGRADECIMENTOS	v
RESUMO	vi
ABSTRACT	viii
GLOSÁRIO DE SIGLAS.....	xiv
Introdução	1
Capítulo I - Enquadramento teórico	3
Análise de Políticas Públicas – Agendamento	3
Capítulo II – Estado Providência e a proteção dos desempregados	6
2.1 - Estado Providência.....	6
2.2 - Modelos de Estado Providência	7
2.3 - Adaptação do Estado Providência às crises económicas	10
2.3.1 - Retração do bem-estar social.....	11
2.3.2 - Recalibração do bem-estar social.....	13
2.6 - Doutrinas de ativação	16
2.7 - Desenvolvimento institucional do seguro de desemprego	18
2.7.1 - Fatores subjacentes aos seguros de desemprego e oferta de mão de obra	19
2.7.2 - Benefícios do seguro de desemprego no mercado de trabalho e na macroeconomia	20
Capítulo III – Metodologia e objetivos	23
Capítulo IV – Política global de mercado de trabalho.....	25
Capítulo V – Subsídios de desemprego em Portugal	28
5.1 - Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego	28
5.2 - Cálculo de apuramento do subsídio de desemprego	30
5.3 – Evolução dos subsídios de desemprego	31
Capítulo VI – Agendamento e posicionamento dos atores.....	33
6.1 - Sindicatos	33
6.2 - Partidos políticos.....	34
6.3 - Programas de Governo	37

6.4 - Proximidade dos partidos políticos no sentido de voto das iniciativas legislativas.....	38
Capítulo VII – Alterações legislativas na proteção de desempregados em Portugal entre 2009 e 2021	43
7.1 – Melhoria na proteção social.....	43
7.2 – Retração na proteção social	44
7.3 – Alterações legislativas temporárias na pandemia covid19.....	46
Conclusões.....	48
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	50
ANEXOS	58

ÍNDICE DE GRÁFICOS E TABELAS

GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesa pública em políticas de mercado de trabalho % do PIB, em Portugal, na EU e zona Euro.	26
Gráfico 2 - Taxa de desemprego % em Portugal, Grécia, Dinamarca, União Europeia e Zona euro, de 2011 a 2020.....	26
Gráfico 3 - Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2009-2011.	39
Gráfico 4 - Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2011-2015.	40
Gráfico 5 – Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2015-2019.	41
Gráfico 6 – Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2019-2022.	42
Gráfico 7 - Evolução do nº de beneficiários dos subsídios de desemprego em Portugal.....	45

TABELAS

Tabela 1 - Atualização do Indexante de Apoios Sociais (2008-2021)	30
Tabela 2 – Beneficiários de subsídios de desemprego em Portugal, entre 2009 e 2021.....	31

GLOSÁRIO DE SIGLAS

BCE – Banco Central Europeu

BE – Bloco de Esquerda

CDS-PP – Partido do Centro Democrático Social Partido Popular

CE – Comissão Europeia

CGTP - Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses

CH – Partido Chega

CSI – Complemento Solidário para Idosos

FMI – Fundo Monetário Internacional

GEP – Gabinete de Estratégia e Planeamento

IAS – Indexante de Apoios Sociais

IEFP – Instituto de Emprego e Formação Profissional

IL – Partido Iniciativa Liberal

L – Partido Livre

MTSSS – Ministério do Trabalho, da Solidariedade e da Segurança Social

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OE – Orçamento de Estado

OIT – Organização Internacional do Trabalho

PAN – Partido Pessoas Animais e Natureza

PCP – Partido Comunista Português

PEV – Partido Ecologista “Os Verdes”

PIB – Produto Interno Bruto

PS – Partido Socialista

PSD – Partido Social Democrata

RSI – Rendimento Social de Inserção

SD – Subsídio de desemprego

SMN - Salário Mínimo Nacional

SSD – Subsídio social de desemprego

TSU – Taxa Social Única

UE – União Europeia

UGT – União Geral de Trabalhadores

Introdução

Os Estados Providência têm vivido sob uma constante pressão reformista, devido aos desafios adaptativos da intensificação da internacionalização económica, das mudanças sociais, demográficas e familiares pós-industriais, e da integração europeia acelerada.

Neste sentido, a adaptação do Estado Providência pode seguir várias estratégias de reforma, podendo distinguir duas, que se destacam pela sua orientação e natureza opostas. Numa perspetiva, o modelo *workfare*, que apoia a *retração do bem-estar*, uma vertente liberal que pressupõe uma ativação autónoma e uma redução de direitos e garantias da proteção social, reduzindo por essa via o papel interventivo do Estado em questões sociais. De um lado oposto, o *Estado social ativo*, baseado numa ótica de *recalibração* de bem-estar e *investimento social*, tenciona não apenas corresponsabilizar o Estado e os cidadãos pela produção de mecanismos de inclusão social como desenvolvê-los para diferentes instrumentos de inclusão que vão para lá da tradicional responsabilidade protetora, nomeadamente através de políticas ativas e passivas.

A presente dissertação enquadra-se na área disciplinar das Políticas Públicas e tem como problemática as alterações legislativas na proteção dos desempregados entre 2009 e 2021, analisando o agendamento e posicionamento dos vários atores, nomeadamente dos partidos políticos, dos sindicatos e dos vários programas de governo. Na última década, o estado providência português assinalou uma profunda mudança, em particular na proteção aos desempregados, vivendo duas crises com impactos diferentes. Surge desse modo, a necessidade de compreender as diferentes opiniões da sociedade, dos agentes políticos e dos atores externos acerca da crise económica e da crise pandémica, verificando o impacto dessas alterações.

Desta forma, este trabalho subdivide-se em 7 capítulos:

No primeiro capítulo serão revisitados os quadros teóricos que enquadram a pesquisa, nomeadamente a análise de políticas públicas e em particular a fase do agendamento e os vários atores políticos e *stakeholders*.

No segundo capítulo é apresentada a revisão de literatura intitulada de *Estado Providência e a proteção aos desempregados*, onde numa primeira fase abordamos o conceito de Estado Providência e os vários modelos, a sua adaptação às crises, de seguida abordamos os conceitos de *retração* e de *recalibração do bem-estar*. Por fim, o desenvolvimento institucional do seguro de desemprego, os fatores subjacentes e oferta de mão de obra e os seus benefícios no mercado de trabalho e na macroeconomia.

O terceiro capítulo expomos a metodologia da pesquisa, o seu objeto, os seus objetivos, define os conceitos a trabalhar, o modelo de análise e as hipóteses.

No quarto capítulo abordamos a política global de mercado de trabalho em Portugal, através de uma análise da dívida pública com políticas de mercado de trabalho, interligando com as taxas de desemprego no contexto europeu.

No quinto capítulo focalizamos a análise nos subsídios de desemprego em Portugal, no cálculo das prestações e na sua evolução durante o período em estudo.

No sexto capítulo apresenta-se a análise empírica, baseada nos programas eleitorais dos partidos portugueses com assento parlamentar, nos cadernos reivindicativos das duas centrais sindicais e dos programas de governo entre 2009 e 2021 e posteriormente, uma análise de proximidade dos partidos em relação ao sentido de voto das iniciativas legislativas apresentadas na Assembleia da República.

No sétimo capítulo encerramos com as alterações legislativas na proteção dos desempregados em Portugal entre 2009 e 2021.

Por último, as conclusões, uma análise geral do agendamento, posicionamento, alterações legislativas e o caminho do Estado providência português.

Capítulo I - Enquadramento teórico

Análise de Políticas Públicas – Agendamento

As políticas públicas consistem num processo onde se elaboram e implementam programas de ação pública, instrumentos político-administrativos coordenados em torno de objetivos específicos, construídas num quadro de procedimentos, influências, exigências e rodeadas de organizações governamentais (Muller & Sural, 1998). A formulação de políticas públicas, assenta num princípio fundamental de salvaguarda do interesse público, tomadas por um ator político, referentes a determinados objetivos e meios de concretização (Jenkins, 1978). Citando Dye (1972), podemos defini-las como “qualquer coisa que o governo decida fazer ou não fazer” (Dye, 1972).

Na análise de políticas públicas, várias são as propostas sobre as etapas de desenvolvimento do processo político, sendo importante salientar os modelos de Harold Lasswell (1956) e Charles O. Jones (1984). Lasswell (1956), pioneiro da análise estruturada do processo político, cria um mapa com sete etapas – informação (recolha de dados), iniciativa (aprovação de medidas de política), prescrição (formulação de medidas), invocação (fundamentação e pormenorização dos benefícios e das sanções), aplicação (implementação das medidas), conclusão e avaliação (taxa de sucesso ou insucesso das medidas). Jones (1984), consagrou uma abordagem ainda mais extensiva, com dez etapas – perceção do problema, agregação, organização, representação do público-alvo, agendamento, formulação, orçamentação, concretização, avaliação, ajustamento/conclusão.

O objeto de investigação das políticas públicas consiste nos programas de ação pública, as deliberações políticas, emergindo a necessidade de definir, compreender e explicar continuamente a origem do problema, a sua entrada na agenda política, a forma de desenvolvimento e formulação da política, os seus intervenientes e agentes da política, a sua implementação/execução e por fim a fase de avaliação da política. Deste processo são retirados os resultados e impactos obtidos com a política criada e consequentemente novos problemas que justifiquem um (re)iniciar de todo o processo (Rodrigues & Carreiras, 2017).

Nesta dissertação iremos focalizar a nossa análise no agendamento, posicionamento e proximidade dos vários atores, nomeadamente dos partidos políticos, dos sindicatos e do governo, em matéria de proteção de desempregados, entre os anos 2009 e 2021, a fim de entender as respostas às duas crises e em que sentido o Estado Providência português caminhou.

O agendamento consiste num processo de surgimento das *exigências/imposições* da sociedade exercidas num sistema político. Estas exigências renunciam a ser vistas como meras discussões sociais, para se constituírem como imposições, a fim de serem alvo de políticas públicas, com vista à sua resolução pela classe política. Isto é, a perceção do problema como prioritário e passível de resolução dentro de um determinado sistema político (Raeder, 2015). Estas imposições da sociedade, *demands*, participam no plano político de uma forma determinista

e demonstram-se através de *outputs*, esperando resposta por parte do sistema político. Existem algumas imposições da sociedade que não podem ser consideradas no plano político, tais como o dinamismo de mercado, comportamentos sociais, os sistemas de crenças e ideologias orientadas para a resolução de problemas, questões relacionadas com o patriotismo, a opinião pública, a qual não deve influenciar o estímulo à formação de exigências políticas lideradas por um ator, ainda que, em alguns casos detenha essa capacidade, demagogas, ou preferências por certos temas ou posturas sejam elas de interesse pessoal ou de um grupo (Easton, 1979).

As instituições e os atores políticos relacionam-se dentro do sistema político, circundados por valores, normas e símbolos, através dos quais o seu comportamento é influenciado pelo contexto social (*inputs*) e por pressões internas ao sistema (*withinputs*). Estas pressões influenciam não só o comportamento do sistema político, mas também fomentam o seu funcionamento e atividade, através da manifestação da necessidade, das exigências ou dos problemas, por interferência dos média (*input channels*), dos partidos e dos grupos de interesses (sindicatos) (Rodrigues & Carreiras, 2017).

Neste sentido, é importante esclarecer dois conceitos distintos, mas que se envolvem no processo de agendamento: *politics* e *policy*. No decurso do diálogo e das negociações, vão se formando certas conceções e construindo acordos para atender às reivindicações, entre os membros do governo, os grupos parlamentares, os parceiros sociais e outros atores, sem que estes gerem novos conflitos com outros atores sociais. Isto é política, (o combate político) ou seja, *politics*. O conceito *policy* relaciona-se a todo o desenho das políticas, à sua formulação e tomada de decisão e à sua implementação por organizações públicas, focalizando-se em assuntos que possam interessar ou afetar a coletividade, gerando e mobilizando dessa forma, interesses e conflitos. Por outro lado, *policy* representa a atividade governativa no desenvolvimento e promoção de políticas públicas, a partir do processo da política. Deste modo, verificamos que as políticas públicas (*policy*) são resultado da atividade política (*politics*), abrangendo o grupo das deliberações e ações relativas à atribuição primordial de recursos utilizando bens públicos.

Todo o processo de agendamento é circunstancial e temporário, todavia, é perceptível, visto que pressupõe um relacionamento entre os autores, as ideias e as estruturas, iniciando-se no interior do sistema político, no entanto sem nunca se formular na agenda pública. Porém, nem sempre a auscultação dos partidos, grupos de interesse e parceiros sociais implica diretamente uma tomada de decisão, ou uma orientação política nesse sentido. Os autores demonstram que a divisão dos modelos de agendamento não se manifesta fechada em todos os casos, de acordo com a apresentação teórica, na medida em que existe um cruzamento e uma interação entre modelos e agendas, geralmente em convergência com o cariz dos temas, os grupos de pressão e o governo. Este autor aponta três dimensões que se interligam no processo de agendamento: fluxos dos problemas (*problems streams*), fluxo das políticas (*policies streams*) e fluxo da política (*politics streams*). O fluxo dos problemas remete-nos para a perceção pública dos problemas que

necessitam de intervenção política. O fluxo das políticas está ligado ao conhecimento de soluções políticas, onde integram os especialistas e analistas na matéria que investigam os problemas e indicam soluções práticas. O fluxo da política está relacionado com as condições de governação, que abrange todas as variáveis em constante alteração numa sociedade, como as mudanças legislativas ou campanhas promovidas por grupos de interesse (Kingdon, 1995).

A classe política coordena a definição de agendamento dentro do seu sistema político, porém detém menos influência sobre a formulação de soluções e sobre a sua implementação. Estes grupos, os *stakeholders*, em algumas situações, mais do que apresentarem ou tentarem influenciar as agendas, manifestam-se como uma força de bloqueio para a deliberação das alternativas e dos pontos de vista dentro das agendas definidas (Kingdon, 1995). Num cenário de constante mudança nos Estados de bem-estar, os sindicatos como organizações seculares do mercado de trabalho, atuam como “espada da justiça” em defesa dos direitos dos mais fracos e desfavorecidos (Hyman, 2002), lutando contra as orientações de individualismo nas relações laborais, resistindo assim ao enfraquecimento na contratação coletiva, por essa via salvaguardando os direitos e deveres por ela regularizados (Costa, 2012).

Nesta perspetiva, a proteção social configura-se assim como um instrumento/mecanismo e um compromisso assumido pelo Estado Providência, direta ou indiretamente, através de parcerias ou não com outras instituições, com o propósito de intervir na vertente social derivando de políticas e práticas sociais que legitimem o bem-estar social (Carneiro, 2017). A discussão deste conceito, requer uma análise da proteção social enquanto mecanismo de garante de bem-estar social e o cumprimento dos direitos sociais, instituindo um compromisso entre o Estado e a sociedade no que toca a questões sociais para as quais os cidadãos carecem de uma intervenção “fundamental e primordial” do Estado (Carvalho, 2005). Segundo T. H. Marshall (1965), as políticas sociais combinam na política dos Estados no sentido de provocar um resultado direto no bem-estar dos cidadãos, no sentido de lhes providenciar determinados serviços, enquadrando o fundamento das políticas sociais. Nesta lógica, a política global de mercado de trabalho assume um papel fundamental na salvaguarda do bem-estar dos desempregados, satisfazendo e garantindo os direitos sociais, através de políticas de ativação e políticas passivas.

Capítulo II – Estado Providência e a proteção dos desempregados

“A nível mundial, a promoção, desenvolvimento e cultura de políticas eficazes em micro e macro arenas atravessam fronteiras geográficas e clivagens culturais. A política de bem-estar social é perspetivada como uma ferramenta poderosa que pode realizar as aspirações de toda uma sociedade, bem como os sonhos e ideais adotados por um grupo, família ou indivíduo da comunidade local.” (Colby, 2013)

2.1 - Estado Providência

O Estado Providência é um conceito normativo baseado na imagem de um contrato social com os cidadãos sobre equidade, inclusão e justiça social (Hemerijck, 2012). Pode ser entendido na forma de uma solução centrada no Estado para a problemática de lidar com os riscos e incertezas que as pessoas atravessam ao longo das suas vidas. Este termo remete-nos para uma ideia de “bem-estar” coletivo e para um vasto leque de instituições legitimadas com a preocupação de garantir o bem-estar dos membros de uma determinada comunidade política. Geralmente, é utilizada a expressão Estado social/Estado de bem-estar, oriunda e baseada no pensamento alemão, correspondendo ao “projeto de emergência de uma nova e importante área da política, a política social, na qual se propunha que houvesse um papel fundamental do Estado como entidade acima da sociedade, protetora das pessoas face aos novos problemas sociais que emergiam da industrialização e da desagregação das formas de solidariedade pré-modernas” (Pedroso, 2020).

A meados de 1850, a "mediação" entre a esfera privada da economia de mercado e a esfera pública do governo sob lei foi descrita como “*Sozialpolitik*” (política social). No contexto alemão, na recém-constituída reich alemã, a preocupação principal da política social era a integração política e social das classes trabalhadoras emergentes. Por outro lado, as tradições britânica e escandinava há muito que não dispunham de um conceito vasto e vivo para desenvolver políticas de proteção laboral, segurança social e serviços sociais. No início, o Estado Providência assentava numa base muito rudimentar, fraca em benefícios sociais e direitos sociais e o seu foco era essencialmente a questão dos seguros de trabalho em caso de doença ou acidente.

Com o fim da Segunda Guerra Mundial, é visível a alteração de padrões, em que o Estado Providência se assumiu como uma instituição social, tendo como missão compatibilizar a eficácia e eficiência económica com uma solidariedade interclassista e intergeracional, através da implementação de um capitalismo de bem-estar baseado numa política redistributiva com a capacidade de melhorar a proteção social e reduzir as desigualdades sociais, centradas em políticas sociais (Carmo, 2014).

Esping-Andersen (1990) não aborda o Estado Providência como uma denominação meramente abstrata, mas sim muito relacionada ao “capitalismo de bem-estar”, focando-se na configuração social da política, na economia e na estrutura social em relação às políticas sociais, não se concentrando só principalmente no sector do bem-estar. Este autor identifica três

dimensões que sustentam um modelo de *welfare*: a *família*, a *proteção social* (Estado) e o *mercado de trabalho*.

O Estado Providência assume-se assim como uma proteção, uma segurança e age em relação com o mercado, tendo em conta que subsiste uma certa incompatibilidade entre estas duas instituições, com os direitos sociais e as políticas sociais reconhecidas como um feito das classes trabalhadoras perante o capital e o patronato. As pessoas estão protegidas pelo *mercado* e na eventualidade da sua falha, o Estado assume a responsabilidade, intervindo para superar as falhas da *família*. Citando Adão e Silva (1997), “Os direitos sociais têm a possibilidade de garantir a legitimação do capitalismo, dado que o seu carácter seja rígido e estes não sejam ameaçados mesmo em períodos de recessão, períodos nos quais até teriam o propósito de contrariar as perturbações/disparidades do sistema económico”.

Ao longo do tempo, tornou-se uma *almofada institucional* (imprescindível) fundamental de salvaguarda das situações sociais mais vulneráveis, mas também um mecanismo de promoção da igualdade de oportunidades” (Carmo, 2014). Neste sentido e com o passar dos anos, emergiram novas instituições, promovendo e formulando políticas, no sentido de certificar a *coesão social* sustentadas no princípio da «cidadania social» com uma base universalista e que alcançassem todos os indivíduos. é responsável pela promoção de políticas de regulação da economia, ou seja, políticas de intervenção em perturbações do mercado, redistribuindo assim os recursos do mesmo através da promoção de políticas sociais.

2.2 - Modelos de Estado Providência

Esping-Andersen (1990) estabeleceu três modelos de Estado-Providência: o *liberal* (anglo-saxónico) o *social-democrata* (escandinavo); o *conservador* (continental), nos quais aborda o conceito de *desmercadorização*.

O conceito de *mercadorização* de bem-estar é quando um indivíduo possui a capacidade de o comprar. Podemos dar o exemplo de certos serviços, como os lares privados, uma consulta médica privada, uma escola privada (não financiada pelo Estado). Já o conceito de *desmercadorização* “deve envolver a liberdade dos cidadãos, e sem perda potencial de trabalho, rendimentos ou benefícios sociais, de parar de trabalhar quando acham necessário.” (Esping-Andersen, 1990). Reside neste conceito uma dimensão emancipatória, porque liberta as pessoas, ainda que parcialmente, da condicionalidade de ter acesso apenas aos bens e serviços que possam comprar ou pedir – ideia de *desmercadorização*, ou seja, da existência de dimensões da vida a que acedemos porque temos direito e independentemente de os comprarmos (caso em que seriam mercadorias) (Esping-Andersen, 1990).

O modelo *liberal* (anglo-saxónico) é característico de países como os Estados Unidos da América, Irlanda, Austrália e Reino Unido, notando-se baixos níveis de *desmercadorização*. Este modelo prevê prestações sujeitas a condições de recursos, garantindo a importância do sector

privado nas pensões, bem como das despesas privadas com o setor da saúde. Assenta num princípio de poder de compra, onde o Estado Providência está muito pouco desenvolvido e as grandes empresas acabam por fazer o papel do Estado, protegendo os seus trabalhadores. Os liberais vêem este serviço como uma atividade natural do mercado, como uma responsabilidade individual. É determinado por um mercado de trabalho completamente desregulado, pelo facto dos altos níveis de pobreza, uma presença de disparidades salariais, por taxas mínimas de sindicalização e por serviços adquiridos no mercado. Neste modelo há uma predominância de trabalhadores com poucas qualificações e que pressupõe salários baixos e um crescimento das desigualdades sociais e da pobreza.

O modelo *social-democrata* (escandinavo) é característico de países como a Suécia, Noruega e Dinamarca, no qual podemos verificar níveis altos de desmercadorização. Assenta em fundamentos de prestações igualitárias de acesso universal a todos os cidadãos e a uma forte presença de serviços de apoio às famílias, sem ter em conta a condição económica e social do indivíduo. Neste contexto, existem altos níveis de solidariedade e generosidade, verificando-se assim uma ampla proteção dos riscos e uma forte componente de redistribuição. Verificamos baixos níveis de desigualdades e uma elevada taxa de sindicalização, existindo políticas objetivas para o mercado laboral. Prevê-se também uma provisão generalizada de serviços sociais e pessoais. A dificuldade de financiamento, a manutenção de altos níveis de qualidade do serviço público, as limitações da empregabilidade no sector público são riscos associados a este modelo.

O modelo *conservador* é característico de países como a Suíça, Holanda, Alemanha, França e Bélgica, apresentando níveis médios de *desmercadorização*. Assenta numa justiça redistributiva (equidade), promovendo a fragmentação e uma grande separação entre o setor público e o setor privado. O que um cidadão beneficia enquanto trabalhador tem interferência nos seus rendimentos e no tratamento, onde é premiado pelo seu mérito. Neste sentido, as melhores profissões possuem as melhores reformas, mas existe uma falta de apoios no serviço à família. É predominante um mercado de trabalho com regulação e proteção e pode-se verificar uma segurança social sólida e robusta dos trabalhadores que contribuem (divergência entre *outsiders* e *insiders*). Este modelo pressupõe regimes de proteção conforme o estatuto profissional, bem como uma elevada proteção dos funcionários públicos e apresenta níveis médios de desigualdade. A política conservadora também é igualmente residual, no que toca aos serviços familiares, persistindo numa “prerrogativa das famílias”. Este sistema beneficia e protege a família tradicional (homem ganha-pão), os riscos são reconhecidos, existindo uma elevada discriminação das mulheres, um orçamento elevado para despesas com pensões e um enorme problema em combater os altíssimos níveis de desemprego.

A categorização de Esping-Andersen (1990) originou opiniões controversas, por não conter um modelo para os países da Europa do Sul, nomeadamente Espanha, Grécia, Itália e Portugal.

Neste sentido é possível averiguar duas perspetivas em relação ao carácter do modelo *welfare* da Europa do Sul. Esping-Adersen (1990) argumenta que podemos enquadrar os países acima referidos como variantes pouco desenvolvidas do modelo corporativista, embora realce algumas condicionantes e considere também que se pode verificar um conjunto de características que limitam a inserção dos países neste modelo, existindo autores que defendem um modelo próprio de *welfare* para estes países.

Os países da Europa do Sul apresentam condições geográficas, históricas, sociais e até mesmo económicas muito semelhantes, factos estes que os tornam díspares do resto da Europa, podendo surgir deste modo um modelo de Estado Providência muito idêntico entre si e distinto do resto dos países europeus. Adão e Silva (2002) argumenta que deve existir um entendimento profundo dos aspetos característicos dos vários modelos tendo em conta os contextos históricos em que se desenvolvem.

Maurizio Ferrera (2000), com base na literatura e atendendo ao estudo das relações entre mercado de trabalho, proteção, estruturas familiares e segurança social, traçou os sete pontos principais que distinguem estes países do modelo conservador: Como primeiro ponto indicou a elevada importância das remunerações de transferência e, particularmente, da polarização interna dos sistemas de manutenção de rendimentos. Os benefícios monetários têm um papel saliente nos países desta região: Os Estados sociais do Sul da Europa constituem uma versão radical do modelo centrado na transferência típica da Europa continental (Esping-Andersen, 1990). A manutenção de rendimentos nos países do Sul da Europa é centrada no status profissional, com um marcado grau de fragmentação institucional, tal como constatamos nos outros países *bismarckianos*. Uma distribuição desequilibrada da proteção social pelos escalões de riscos padronizados e, de um modo global, pelos diferentes papéis que a política social assume. Segundo o autor, este desequilíbrio é confirmado através de três indicadores: a) A superproteção do risco da velhice e dos idosos como grupo social; b) Mecanismos de benefícios e serviços para a família pouco desenvolvidos; c) Habitação social e subsídios para a habitação pouco explorados. Para além de existir uma elevada fragmentação institucional ao nível das linhas ocupacionais dos seus sistemas de manutenção de rendimentos, os países do Sul da Europa são caracterizados por uma abordagem universalista. A combinação entre o ocupacionalismo da manutenção de rendimentos e o universalismo da saúde é uma característica muito própria nestes países. Esta combinação é extremamente articulada entre atores políticos e não públicos e instituições e podemos verificá-la não só no setor da saúde como também nos serviços sociais. Uma outra característica está relacionada com a arquitetura formal ou tangível do Estado social, mas mais com o seu modo concreto de funcionamento.

Concluindo, com base na caracterização de Ferrera (2000) podemos apontar pontos de semelhança no modelo de *welfare* dos países da Europa do Sul, como a existência de desigualdades na repartição dos custos entre classes trabalhadoras (regimes de proteção

dualizada), comprovada pela discrepância de normas, distribuição desigual da proteção e um baixo nível de envolvimento das instituições públicas de proteção social. Apesar da universalização de alguns sistemas, nomeadamente no que toca à saúde, apontamos também os serviços públicos com uma eficácia e cobertura reduzida, particularmente no que diz respeito aos serviços para a família.

2.3 - Adaptação do Estado Providência às crises económicas

Os estados de bem-estar social atravessam atualmente uma mudança profunda, orientada por uma complexa interação de pressões económicas, políticas e sociais, que operam a diferentes ritmos e velocidades e em diferentes contextos nacionais, históricos, institucionais e económicos. Na maioria dos casos, a grande recessão de 2007-2008, consolidou e acelerou a mudança, impondo uma pressão financeira particular nos países da Europa do Sul. Falamos de mudanças económicas estruturais, (competição global, mudanças tecnológicas e o maior retorno relativo para os mais qualificados), mudanças sociais (altos níveis de imigração, pressão demográfica, mudanças nos núcleos familiares, emergência de novos riscos sociais) e mudanças políticas, nomeadamente a diminuição da força das organizações políticas da classe trabalhadora, a emergência do individualismo neoliberal, das novas e instáveis divisões dos grupos de interesse e o aparecimento do chauvinismo de bem-estar (Pierson, 2001).

Tradicionalmente, as forças políticas eram conhecidas como as que sustentavam os bons salários para as massas da classe trabalhadora e apoiavam o estado de bem-estar foram enfraquecendo. Os “recursos de poder” do movimento sindical trabalhista foi enfraquecendo, devido ao declínio do emprego industrial acompanhado por uma tendência de relaxamento da regulamentação do mercado de trabalho, por consequência do fenómeno da globalização (Korpi 1987; Esping-Andersen 1990). Isto derivou de uma clivagem social, que remeteu para a divisões entre grupos, com uma forte base identitária, preparados para atuar nessa divisão, formando organizações como partidos políticos para defender os seus interesses e confrontar organizações opostas (Taylor-Gooby et al, 2017).

O resultado é o de afastamento das velhas políticas de bem-estar (Pierson, 2009), que se centravam nas divisões por classes sociais e que se apresentavam com um papel fundamental para o estado na redistribuição. A estrutura que antigamente sustentava os vários modelos de bem-estar identificados por autores como Esping-Andersen (1990) estão a ser desmontados, existindo uma enorme incerteza quanto à forma de estado de bem-estar que surgirá para enfrentar uma transição para uma economia política diferente, com provisões mais fracas para os grupos mais vulneráveis. É claro que a procura por serviços para pessoas mais velhas (pensões e cuidados de saúde e sociais) tem sido crescente tal como estes serviços se tornam mais caros, levando a pressões intensas para a eficiência de custos. Gerou-se uma onda de preocupação com a dimensão dos défices orçamentais e com o impacto na estabilidade da moeda. Na maioria dos casos os

pacotes de austeridade foram introduzidos para alcançar orçamentos equilibrados sem o aumento dos impostos.

Nestas circunstâncias as políticas de estados de bem-estar podem mover-se em várias direções, a redistribuição de bem-estar tradicional pode ser enfraquecida, mas podem-se formar alianças entre grupos de risco favorecendo políticas que beneficiam os trabalhadores, bem como os velhos grupos de risco, como os reformados. Igualmente, uma ameaça percebida aos padrões de vida da imigração pode promover uma aliança política suficientemente poderosa para gerar políticas anti-imigrantes. Pressões de grupos de vantagem podem reforçar tendências para desigualdades e enfraquecer o apoio a massas dos serviços do estado tradicionais. Por outro lado, a provisão do estado de bem-estar pode ser conceptualizada como *investimento social* e pode ganhar apoio suficiente para comandar gastos públicos substanciais (Pierson, 2009).

Outro desenvolvimento que se baseia na intervenção do Estado, mas não é uma resposta imediata à recessão, é o aumento do chauvinismo de bem-estar, particularmente em países onde a imigração é alta e muitas vezes por parte de grupos de baixos rendimentos anteriormente interessados em apoiar a provisão universal (Mewes & Mau, 2012). Geralmente, mas nem sempre, combina dois temas: a rejeição de legislação da UE garantindo os mesmos direitos para todos os cidadãos da UE; e a oposição direta à imigração de estados-membros da UE e de outros lugares, com a competição com imigrantes vista como uma das principais causas das dificuldades económicas que os cidadãos enfrentam. Está tipicamente ligado ao apoio da provisão de bem-estar nacional apenas para os cidadãos (Taylor-Gooby et al, 2017).

Em termos práticos, a austeridade e a retração dos estados de bem-estar têm estado ligadas proximamente à emergência de políticas de individualismo, combinando para uma moralidade da responsabilidade individual com diminuto apoio à provisão coletiva. Isto prejudicando e enfraquecendo as solidariedades nas quais o bem-estar coletivo é alicerçado (Taylor-Gooby et al, 2017). O conceito de austeridade é direcionado por motivações de que os indivíduos no passado cometeram excessos, que deverão ser pagos pelo esforço no presente e no futuro, implementando assim um modelo político-económico arrojado delegando para segundo plano os direitos sociais e implementando a liberalização económica (Ferreira, 2015).

Neste estudo vamos estudar as duas tendências de adaptação dos Estados Providência, a *retração* e a *recalibração* do bem-estar.

2.3.1 - Retração do bem-estar social

A expressão *retração* entrou na terminologia da investigação comparada do estado de bem-estar, no final de 1981, por Margaret Thatcher e Ronald Reagan, dois atores políticos decididos a reduzir drasticamente o Estado Providência. Define-se o termo *retração* por um conjunto de mudanças nos regimes de segurança social, que tornam o regime menos atrativo ou generoso para os beneficiários e alimentado por cortes nos direitos de bem-estar dos cidadãos. Mudanças ao nível

das prestações, critérios de elegibilidade mais rigorosos, ou duração mais curta das prestações encaixam-se numa política de retração (Starke, 2006). O neoliberalismo é, um paradigma político que apoia a redução da intervenção do estado e um papel preeminente para um mercado livre, para que os impostos, regulações e provisões do estado, devam ser mantidas num mínimo possível e os serviços de bem-estar do estado devendo ser privatizados quando possível.

Estas reduções são amplamente observadas como um esforço demasiadamente impopular e, por consequente, politicamente difícil de prosseguir. Contudo, existe um largo consenso na maioria dos autores que os problemas socioeconómicos, em particular os problemas domésticos (internos), contribuem fortemente para um ambiente de "austeridade permanente" que por sua vez originam cortes. Os riscos da retração do Estado-Providência não dependem unicamente das despesas, mas da configuração institucional específica de um sistema político e da dependência do caminho das estruturas existentes do Estado Providência.

Face à nova conjuntura, Pierson (1994) aponta que os políticos se abstêm de cortes radicais e altamente perceptíveis e seguem, em vez disso, "a política de fuga de culpas". Ele destaca três estratégias particulares que os governos aproveitam para evitar a atribuição de culpas: *compensação*, *ofuscação* e *divisão dos abrangidos* – embora estas possam não estar sempre disponíveis para os decisores políticos. A *ofuscação* remete para a atuação “decrementalista”, não atualizando ou atualizando as prestações abaixo da inflação, decisões tão complexas que se tornasse difícil estabelecer a relação entre elas e os seus efeitos. A *divisão dos atingidos* remete para novos critérios de elegibilidade que atingem apenas grupos específicos, bem definidos: alivia ou desmobiliza outros. A *compensação* em dar algo positivo às vítimas de uma decisão que consigam mais provavelmente mobilizar-se ou que seja mais provável que recolham a simpatia pública implica custos, porque acumula irracionalidades, mas também porque tais irracionalidades comportam custos acrescidos com as compensações oferecidas.

Os defensores da fuga de culpas só conseguiram prosseguir com sucesso estratégias de *ofuscação*, *divisão* e *compensação* nos casos em que as estruturas institucionais e os projetos políticos existentes eram favoráveis. Pierson (1994) aponta que a resiliência do Estado Providência está alicerçada em duas bases centrais: o apoio popular duradouro e a sua inércia institucional. As mudanças políticas no Estado Providência devem ser olhadas sobretudo à luz das mudanças socioeconómicas, de natureza internas como externas e da “pressão do problema” (Pierson, 2001). Os fatores político-institucionais podem ser compreendidos, quando muito, como variáveis intervenientes ao invés de forças motrizes. Por esta razão, a política social não é apenas o resultado de mudanças socioeconómicas, mas sim também de confrontos políticos sobre decisões distributivas. No que toca a matéria de redução dos direitos, derivando da configuração específica da competição partidária num sistema político, podem ser os governos de esquerda de facto os que têm mais sucesso comparando aos de direita (Pierson, 2009). Em determinados países, os parceiros sociais exercem um papel de destaque nas reformas negociadas, os conhecidos

“pactos sociais”, que, em alguns casos, contiveram cortes nas prestações sociais (Ebbinghaus & Hassel, 2000).

Uma variável que surge determinante neste período de retração do Estado-Providência é o papel de organizações políticas internacionais na imposição de modelos de política social muito concretamente o Banco Mundial e das instituições da União Europeia. No caso do Banco Mundial, esse efeito demonstra-se através da publicação de relatórios nacionais com pareceres e orientações sobre temas especiais das políticas, assim como, em determinados países, por meio da implementação de gabinetes e representantes com funções de consultadoria. Esta influência salienta-se muito superior nos países em desenvolvimento, em alguns casos, articulando-se com o Fundo Monetário Internacional, instituição que também contém ferramentas bastante vinculativas, nomeadamente nas situações associadas à concessão de empréstimos. Os mecanismos de influência das políticas sociais na UE estão baseados no princípio da subsidiariedade, demonstrando-se através de legislação vinculativa, obrigando os Estados-membros à partilha de informação e dados, sucedendo-se pelos mecanismos de redistribuição, através dos fundos europeus estruturais e de investimento e dos vários programas implementados de nível europeu (Deacon et al., 1997).

De um modo geral, existe um consenso de que os Estados-Membros estão cingidos através de normas, diretivas e tratados que ajudam a estruturar e determinar as reformas nos Estados-providência. Estas interligações são resultado do Tratado, diretivas, da coordenação e cooperação aberta no setor do emprego (Tratado de Amsterdão), da perspetiva de “gestão por objetivos” na coordenação de políticas nacionais de emprego, as recomendações sobre a convergência de objetivos de proteção social, os relatórios periódicos sobre a Proteção Social na Europa, ou ainda as propostas da Comissão acerca da modernização da proteção social (Ferreira, 2015).

2.3.2 - Recalibração do bem-estar social

Um dos desenvolvimentos que marcou as décadas do pós-guerra na expansão do Estado Providência, no campo institucional, foi que as economias políticas ricas têm sido cada vez mais providas de um conjunto de instituições que produzem e fornecem “inteligência política” para determinados setores. As instituições de análise política transformaram-se em novos “intermediários políticos” dos Estados Providência avançados progressistas (Hemerijck, 2012).

Nesta linha, a reforma de bem-estar social, atualmente, direciona-se em torno de uma tentativa progressivamente mais vasta de redesenhar a base arquitetónica do estado social do pós-guerra, redirecionando-se para programas de política social e económica, redesenhando estruturas institucionais para a execução da política social e elaborando novos princípios de justiça social (Esping-Andersen et al, 2002; Talyor-Gooby, 2004). Esta tarefa de reorientação da política social e da preparação do terreno é uma característica mais forte de agências de planeamento, comités de peritos, grupos de reflexão, conselhos consultivos e unidades estratégicas do que de partidos

políticos ou grupos de interesses organizados que têm as suas raízes ideológicas e círculos eleitorais baseados em interesses a ter em conta, que por sua vez poderão criar alguns condicionalismos.

A "*recalibração*" de bem-estar denota então a adaptação do Estado Providência de uma abordagem primordialmente de "segurança social" para uma consideração mais igualitária de uma abordagem de "*investimento social*". Remete para um esforço de reforma interconectada e polivalente. Neste sentido, a noção de *recalibração* do bem-estar sugere uma forma extensiva de remodelação através da criação de um novo modelo de estado de bem-estar tal como o conhecemos ao longo de quatro dimensões-chave: *recalibração funcional, distributiva, normativa e institucional* (Hemerijck, 2012).

A *recalibração funcional* refere-se à transformação dos riscos sociais e aos tipos de intervenção que são imprescindíveis. Compreende ações de reequilíbrio tanto dentro como através das funções estabelecidas da proteção social. Esta tendência é frequentemente baseada numa mudança de um bem-estar passivo para um bem-estar mais ativo ou favorável ao emprego, com um Estado empenhado em promover as capacidades sociais tanto dos homens como das mulheres para participar nos mercados de trabalho modernos sem sacrificar a vida familiar, a fertilidade e os cuidados com os idosos frágeis.

A *recalibração distributiva* engloba assim as medidas políticas dedicadas a reequilibrar a proteção social em detrimento dos mais vulneráveis e a eliminar as disparidades injustas entre diferentes grupos sociais. Ao longo do tempo, temos verificado as perdas e os ganhos ligados à reforma da assistência social são distribuídos de uma forma desigual pelas categorias de riscos sociais.

A *recalibração normativa* engloba a mudança de orientações normativas, valores, fundamentos, símbolos e discursos no âmbito da política social que resultam da incongruência sentida entre as largas premissas de valor, subjacente aos vários programas existentes e as pressões adaptativas que põem em causa normas, valores, identidades, papéis e imagens de justiça social existentes, perceções de interesse, comunidade, e questões de responsabilidade moral. As orientações normativas são reavaliadas à luz da evolução dos riscos e das necessidades sociais, nunca sendo estáticas. A política social deve ser orientada para as capacidades de desenvolvimento das pessoas para alcançar a autossuficiência em condições pós-industriais. Wolfgang Streeck (2014) aponta para uma justiça social com "igualitarismo do lado da oferta", uma vez que depende da utilização de recursos para melhorar e igualizar a capacidade dos cidadãos para competir.

A *recalibração institucional* refere-se às reformas na conceção das instituições, à delegação de funções e responsabilidades, aos níveis de tomada de decisões, às regras do jogo da política e às responsabilidades dos estados, mercados, comunidades, famílias, partidos, e associações de interesse (parceiros sociais; sindicatos). Uma das especificidades institucionais mais distintas do

Estado de bem-estar social europeu tem sido a sua natureza pública legalista: a responsabilidade de garantir a coesão social e a solidariedade, cabe ao Estado Central (Governo Nacional). A redefinição em curso do papel do Estado, no que diz respeito à provisão do bem-estar social, é visível de três formas (Supiot, 2003): o Governo Nacional já não monopoliza hierarquicamente a prestação de assistência social; De uma perspetiva horizontal, em segundo lugar, há um aumento do reconhecimento que a formação e implementação de uma política social eficaz hoje em dia requer governação "unida" entre departamentos governamentais, agências públicas, privadas organizações sectoriais, e associação comunitária, juntamente com uma forma mais eficaz de coordenação de políticas em várias áreas políticas funcionalmente diferenciadas; Em terceiro lugar, é importante salientar finalmente que a regulamentação da União Europeia está a tornar-se cada vez mais importante no estabelecimento das regras básicas internacionais e dos princípios sociais que moldam o âmbito da governação a vários níveis na regulamentação social e económica.

Nos últimos anos, a UE emergiu como um organismo supranacional autónomo de regulação social e, em certa medida, de redistribuição (através dos fundos estruturais), criando uma teia complexa de interações a vários níveis que transformou os Estados Providência nacionais de instituições plenamente soberanas em instituições semissoberanas (Pierson, 2001). Normativamente, existe um compromisso fundamental para com a justiça social, para com cidadania social através dos direitos sociais, para a mutualização coletiva dos riscos sociais, protegendo os vulneráveis e evitando que os desfavorecidos se tornem vulneráveis, princípios centrais de uma ética europeia de "igual valor social". Os "recursos mínimos garantidos" são amplamente aceites e esperados pelos cidadãos europeus e profundamente defendidos em programas e instituições políticas. Existe o reconhecimento que a justiça social pode contribuir para eficiência económica e concorrencial. Como fator produtivo, a política social pode minimizar a incerteza, mitigar as recessões do mercado e aumentar a capacidade e a vontade de tomar riscos, adquirir competências mais especializadas, e procurar oportunidades de investimento. A política social também serve para criar e estabilizar bens coletivos, canalizar conflitos industriais em períodos de ajustamento estrutural e, por sua vez, fomentar a estabilidade política e a coesão social (Streeck, 2014).

A recalibração do bem-estar não é meramente um processo de aprendizagem tecnocrático organizado que possa ser dirigido através de uma engenharia social fragmentada. Os sucessos e fracassos referentes da recalibração do bem-estar, no decurso das quatro dimensões acima demarcadas, estão dependentes criticamente do modo como a reforma social é introduzida na agenda política e do grau de apoio e consenso da sociedade que pode reunir para a mesma. Complementando, é um processo político, um ato de "poder" que abrange o enquadramento estratégico de problemas e respostas políticas por parte de atores e interesses políticos. As reformas são o produto de longos processos de negociação e renegociação entre partidos políticos,

governos, e parceiros sociais. Os processos de aprendizagem social devem ter um lugar importante no estudo comparativo dos processos de reforma do bem-estar (Visser & Hemerijck, 1997), não como uma alternativa à análise institucional, mas como um complemento criticamente importante das abordagens da dependência do caminho e do legado político dominante. Os atores que ambicionam promover reformas necessitam de estar preparados e dispostos a confrontar os opositores, sugerindo que a sua resistência (*distributiva*) é problemática por razões de eficácia (*funcional*) e justiça (*normativa*) no mundo político. Para alcançar o sucesso, os agentes de mudança terão que construir um consenso político (*institucional*) para obter apoio para as reformas propostas (Stiller, 2010).

2.6 - Doutrinas de ativação

O consenso de *Washington* ditava uma alteração do modelo *welfare* para o *workfare*, condenando portanto o fim deste modelo de Estado, pela via da privatização da segurança social, diminuindo assim a intervenção do estado e substituindo as políticas sociais por medidas residuais orientadas particularmente para as circunstâncias de extrema de pobreza, pretendendo desta forma, reduzir custos e retirada da legitimação ideológica do Estado de funções sociais, direcionando para uma responsabilidade individual de todos os cidadãos, incluindo os mais vulneráveis, baseado numa dimensão social (e moral) entre os que pagam e os que beneficiam do sistema (Santos, 2000).

No modelo do *workfare*, existe um desacordo dos beneficiários com os critérios de elegibilidade dos subsídios, particularmente no caso de não existir disponibilidade efetiva para uma nova inserção no mercado de trabalho, este perde o direito à prestação. Desta forma, o compromisso entre o Estado e o cidadão dissolve-se, visto que este não procurou trabalho nem mostrou essa disponibilidade, ou porque esgotou o tempo considerado admissível para o adquirir. Neste modelo, a ativação surge como um dever unilateral do beneficiário, visto que o Estado não promove de políticas de ativação expressivas, limitando-se a facilitar a contratação de desempregados, esperando que estes se esforcem na procura dessas oportunidades (Pedroso, 2010). Este modelo prevê que o direito de acesso às prestações sociais, contudo estando sujeito a obedecer a um conjunto de obrigações estipuladas. Standing (1999), identifica três fatores diferenciadores, estabelecidos através da relevância atribuída às obrigações e aos benefícios: a) a imposição pelo *workfare* de uma substituição das políticas passivas por políticas ativas, um modelo popular entre alguns sociais-democratas; b) a substituição do *welfare* pelo *workfare*, modelo defendido pelos neoliberais; c) a conceção de um *welfare-to-work* enquanto mecanismo central dos sistemas de bem-estar, defendido pelos conservadores moderados, democratas cristãos e alguns sociais-democratas.

A orientação do *workfare* é caracterizada por baixos níveis de despesa em proteção social, em defesa do Estado não ficar lesado pela dependência dos beneficiários às prestações por tempo excessivo e com fracas políticas de ativação de natureza pública, uma vez que o próprio

beneficiário é responsável pela sua ativação. Num quadro de desvalorização da função de apoio do Estado, a compulsão ao trabalho implica a ativação por falta de alternativas viáveis de subsistência. Verificamos que é uma ativação de necessidade, dado que se espera que o cidadão reaja à adversidade ativando-se pelos seus próprios meios, impondo-lhe que seja capaz de o fazer sem auxílio dos mecanismos promovidos pelo Estado (Pedroso, 2010).

Este modelo desencadeou respostas reformadoras não liberais, verificadas em países tanto de modelo *conservador* como de modelo *social-democrata*, determinando pôr em marcha um *Estado social ativo*. Um sistema caracterizado por deveres partilhados, onde existe reciprocidade na ativação entre o beneficiário e o Estado. O beneficiário fica obrigado a manter uma procura ativa de emprego aproveitando as oportunidades que lhe são oferecidas, gerando um direito e um dever de inserção. O Estado compromete-se a implementar políticas que promovam a inserção social, garantindo-lhe não só um nível mínimo de rendimentos (Cassiers, 2005; Vrancken e Macquet, 2006).

Este modelo diferencia-se por políticas de ativação, na introdução de critérios de condicionalidade para que os indivíduos possam beneficiar dos apoios públicos estatais, passando a serem portadores de direitos sociais com a condição de cumprir os deveres definidos pelo Estado. Estes indivíduos ficam assim considerados merecedores das prestações conferidas pelo Estado, só no caso de, aderirem voluntariamente a este novo contrato social que lhes impõe um novo conjunto de obrigações (Pedroso, 2010).

A promoção do emprego é efetuada através de diversas formas, com a maioria dos países a adotarem políticas dirigidas a esse importante objetivo, falando-se, inclusive, em políticas amigas do emprego. O emprego pode ser apoiado de forma direta, através de políticas específicas para o mercado de trabalho (incluindo políticas ativas e passivas para o mercado de trabalho e políticas de regulação do mercado de trabalho) e/ou indiretamente através de políticas destinadas a promover o desenvolvimento social e económico (Pedroso, 2010).

A integração do desenvolvimento de uma estratégia coordenada para o emprego a nível europeu, tem vindo a ser reforçado através das políticas ativas de emprego, pelo meio do Tratado de Amesterdão (1997), que se veio a concretizar a partir do Conselho Europeu do Luxemburgo (1998), sob a forma de orientações para o emprego.

As políticas ativas centram-se em seis áreas fundamentais: a) Incentivos ao Emprego; b) Formação; c) Rotação e Partilha de Emprego; d) Emprego Protegido e Reabilitação; e) Criação Direta de Emprego; f) Incentivos à Criação de Empresas¹. As políticas ativas de emprego, segundo a OCDE, são um subconjunto das políticas para o mercado de trabalho que operam diretamente no mercado de trabalho e que são destinadas a indivíduos com problemas de emprego, incluindo o apoio na procura de emprego, oferta de formação, atribuição de subsídios para a criação de

¹ OCDE; Fonte: https://www.oecd-ilibrary.org/employment/oecd-employment-outlook-2020_1686c758-en

emprego no sector privado, criação de emprego temporário no sector público. Por sua vez, as políticas passivas tencionam compensar os cidadãos pela perda de rendimentos e auxiliá-los durante a procura de emprego ou no caso de transição para a reforma antecipada. Na política global de mercado de trabalho nos Estados-Membros da UE, a maior fatia dos apoios ainda está relacionada com as políticas passivas, contudo, nos últimos tempos, esta tendência inverteu-se com alterações importantes nesta matéria, com a Comissão Europeia e a OCDE, entre outras instituições, a aconselharem o reforço das políticas ativas eficazes com vista à ativação, nos diferentes países.

2.7 - Desenvolvimento institucional do seguro de desemprego

Ao longo dos tempos, o seguro de desemprego tem gerado conflitos políticos na sociedade industrial, talvez mais do que qualquer outro tipo de programa de política social. A forma como o Estado encara e dá resposta ao desemprego consubstancia e materializa valores antagónicos sobre o trabalho e as causas do desemprego, do mesmo modo sobre o papel do Estado, dos mercados, da família, e do terceiro sector. Um sinal claro desta natureza controversa dos regimes de seguro de desemprego é que tais regimes tenderam a ser introduzidos, por último baseado nos principais regimes de segurança social (Wennemo, 1994).

Antes do aparecimento do seguro de desemprego legislado, os sindicatos e as mutualidades ofereciam benefícios mútuos dentro dos fundos financiados pelas contribuições dos membros. A partir da viragem do Séc. XX, ao começar a subsidiar tais fundos, vários estados escandinavos e europeus continentais instituíram o primeiro tipo de seguro de desemprego institucional, o seguro voluntário subsidiado pelo Estado, frequentemente também referido como o "sistema de *Gand*", onde foi introduzido pela primeira vez na cidade belga de *Ghent* (Castels et. al., 2012).

Em 1905, a França tornou-se o primeiro país a introduzir um regime de seguro de desemprego voluntário subsidiado a nível nacional. Neste formato institucional de seguro de desemprego, os fundos de prestações são uma instância crucial de controlo e administração, com o Estado a exercer um papel de regulação e supervisão. A filiação nos fundos é a base sobre a qual os desempregados possuem o direito a estas prestações. Tradicionalmente, as prestações têm sido pagas como prestações diárias fixas, mas tem sido cada vez mais comum serem pagas sob a forma de rendimentos. O "sistema de *Gand*" continua a funcionar na Suécia, Dinamarca e Finlândia, mas no caso finlandês foram introduzidos subsídios estatais extensivos no final dos anos 60.

Historicamente, outra forma institucional importante de seguro de desemprego são os programas específicos, em que o direito às prestações é avaliado com base nos bens detidos, na necessidade de apoio demonstrada na altura do desemprego, ou nos rendimentos auferidos antes do desemprego, embora neste caso as prestações são pagas a níveis mínimos.

Em 1911, o Reino Unido introduziu o primeiro regime nacional de seguro obrigatório do mundo, apesar das prestações estarem próximas dos níveis mínimos de subsistência. Esta lei

demonstrou uma completa inversão dos princípios das antigas leis sociais inglesas. Na configuração de seguro de desemprego abrangente, o pagamento das contribuições para a segurança social é frequentemente a base do direito às prestações, ainda que grupos de pessoas que procuram emprego sem um registo prévio de contribuições consigam também ter acesso a direitos a prestações. Estes tipos de programas não são discriminados para diferentes grupos no mercado de trabalho, nem limitados aos que estão voluntariamente segurados através de fundos. Os benefícios tendem a ter um carácter fixo (*flat-rate*), ou ser tão fracamente graduados pela renda, que na prática são para muitos grupos de trabalhadores (Castels et. al., 2012).

Em muitos países da Europa, prevaleceu o seguro estatal corporativo, que pode ser entendido como uma variante do seguro obrigatório. As suas particularidades institucionais envolvem regimes de seguros estatais diferenciados, segundo linhas profissionais, onde a administração conjunta destes regimes é executada por representantes dos empregadores e dos trabalhadores. A filiação profissional é central para o direito ao benefício, de acordo com a sua organização pelos parceiros do mercado de trabalho, de uma forma bipartida ou tripartida, sendo que estas prestações são geralmente pagas com base nos rendimentos.

Alber (1981) analisou que as diversidades originais entre países na conceção de regimes de seguro de desemprego tendem a persistir até aos dias de hoje, em alguns aspetos importantes. Estas formas institucionais aparentam ter reunido repercussões consideráveis para a proporção de empregados abrangidos, assim como para o nível de prestações.

2.7.1 - Fatores subjacentes aos seguros de desemprego e oferta de mão de obra

Um elemento essencial subjacente à discussão em torno da introdução e subseqüentes reformas dos regimes de subsídios de desemprego é a crença de que a generosidade e a duração destes subsídios terão um resultado negativo e prejudicial nas taxas de desemprego agregadas e na oferta de mão-de-obra. Com suporte nos modelos de procura de emprego, que passaram a orientar o pensamento teórico sobre os efeitos de incentivo do subsídio de desemprego, este subsídio poderá resultar num aumento do salário de reserva dos desempregados e, portanto, permitir-lhes-á ser relativamente mais discriminatórios em relação às ofertas de emprego (Mortensen, 1977).

Os subsídios de desemprego podem também gerar um efeito sobre o desemprego através do seu peso sobre os salários: dado que os subsídios de desemprego podem reduzir o medo do desemprego, a presença de prestações relativamente generosas pode aumentar a pressão ascendente sobre os salários dos sindicatos, gerando conflitos e reclamações por aumentos salariais que não são consistentes com o pleno emprego. Outro argumento central mencionado é que os impostos aos empregadores para financiar os regimes de subsídio de desemprego irão aumentar os custos laborais e, por consequente, levarão à redução do emprego, uma linha de raciocínio que se aplica à carga total do financiamento da segurança social (Castels et. al., 2012).

Desde o final dos anos 80, um vasto conjunto de literatura tem também salientado as possíveis implicações em termos macro dos conhecidos "efeitos de duração" no desemprego. Os efeitos de duração genericamente reportam-se a mudanças nas competências, motivação, ou comportamento de procura dos desempregados em função da duração do seu desemprego, e/ou a perceção pelos empregadores de tais mudanças. Com base neste pensamento, a existência de subsídios de desemprego de longa duração e a escassa pressão na procura de emprego pode dilatar a fração de desempregados de longa duração e agir como um mecanismo para a persistência ou "histerese" do desemprego (Castels et. al., 2012).

Alguns autores apontaram mesmo que a generosidade dos subsídios de desemprego poderá estar negativamente associada com o desemprego. Num outro estudo de Atkinson e Micklewright (1991), os autores destacam a complexidade dos sistemas de seguro de desemprego e a inadequação de uma simples história de desincentivos ao seguro de desemprego. Um fator determinante para tal acontecimento é a existência do conhecido efeito de direito das prestações de desemprego, no decurso do qual prestações mais generosas irão tornar-se mais aliciantes tanto para os desempregados como para aqueles que estão fora da força de trabalho, através do trabalho, a qualificação para tais prestações (Friedman, 1977).

Contudo, as transições no mercado de trabalho não se processam somente entre o trabalho e o desemprego, mas também entre outros estatutos e dentro do mercado, nomeadamente transições para empregos permanentes, transições diversas empregos atípicos, bem como transições para a retirada permanente ou temporária da força de trabalho, particularmente, sob a forma de escolaridade ou formação. Estas diferentes transições apontadas acima, têm causas distintas e diversas consequências, desse modo são passíveis de serem manipuladas em diferentes graus pelas disposições, tanto de incentivo como administrativas, dos regimes de seguro de desemprego. Atkinson e Micklewright (1991) argumentam igualmente que as medidas sumárias de generosidade do subsídio de desemprego usadas no estudo transnacional são incapazes de recolher muitos das particularidades destes esquemas que podem afetar as várias transições, especificamente se os indivíduos podem receber benefícios caso as ofertas de emprego "razoáveis" forem rejeitadas.

2.7.2 - Benefícios do seguro de desemprego no mercado de trabalho e na macroeconomia

Numa ótica político-económica, o papel do seguro de desemprego como mecanismo estabilizador automático ao longo do ciclo económico é, todavia bastante complexo. Uma das razões que fundamenta esta complexidade é o designado problema político de contrabalançar o orçamento ao longo do ciclo económico, outra remete para a incerteza das famílias sobre a segurança dos futuros direitos ao subsídio de desemprego. Na eventualidade das famílias não possuírem certezas de que o nível ou a duração das prestações serão mantidos, poderá dar-se uma privação de consumo e, por sua vez, uma poupança ao longo dos períodos de trabalho e de desemprego. Outro

aspecto pertinente a realçar é que os subsídios de desemprego ficarão menos vulneráveis às flutuações do ciclo económico, e que a sua eficiência como estabilizador macroeconómico será por sua vez diminuída, conforme as condições de aquisição de prestações se transformarem mais rigorosas ou o nível das prestações líquidas for reduzido (Sjoberg, 2010).

Embora exista o paradigma que os subsídios de desemprego possam prolongar a duração dos períodos de desemprego de um indivíduo, não é manifestamente claro que isso produza um efeito negativo no capital humano dos indivíduos ou na eficiência global da economia. Os subsídios de desemprego generosos conseguem dar a oportunidade às pessoas de permaneçam desempregadas o tempo suficiente para encontrar um emprego que se ajuste às suas aptidões, capacidades e níveis de formação. Efetivamente, os modelos básicos de procura pressupõem que os subsídios de desemprego, ou alguma outra fonte de rendimento não profissional irão fazer baixar os custos alternativos relacionados à procura contínua de emprego. Ao subsidiar a procura dispendiosa de emprego, os subsídios de desemprego possibilitam desta forma, que os desempregados suportem a sua procura de empregos relativamente mais ajustados e convenientes ao seu perfil, durante um período de tempo mais longo. Por conseguinte, estes subsídios permitem não só ter um resultado a curto prazo de estabilização do rendimento individual, da mesma forma que estabiliza as carreiras dos trabalhadores a longo prazo. Isto implica que este mecanismo é um recurso que pode ser aproveitado produtivamente pelos desempregados, convertendo algum tempo extra de procura por melhorias na qualidade do próximo emprego (Gangl, 2006).

Este raciocínio leva a que, os subsídios de desemprego possam preservar e promover o capital humano acumulado dos trabalhadores mediante de períodos de desemprego. Podemos constatar que subsistem custos gerais associados à manutenção do *stock* de capital humano dos trabalhadores, independentemente de a mão-de-obra ser empregada. Contudo, estes custos são externos à empresa uma vez que a mão-de-obra esteja desempregada. O seguro de desemprego é um mecanismo que cobre estes custos, prevenindo desse modo, o esgotamento do *stock* de capital humano, o que poderia representar um custo social considerável (Sjoberg, 2010).

O pressuposto para os possíveis efeitos de aumento da produtividade do subsídio de desemprego propõe, de uma forma global, que as instituições do Estado Providência, das quais o subsídio de desemprego é, na maioria dos casos, o mais controverso, não só existem para proporcionar recursos económicos aos indivíduos que não podem atuar no mercado, mas também podem servir como um pré-requisito para a eficiência do mercado. Com base nesta perspetiva, podemos salientar que os subsídios de desemprego relativamente generosos podem proporcionar aos indivíduos um estímulo importante para investir em várias competências e habilitações, uma vez que a existência de tais subsídios significa que este investimento também compensará durante os períodos de desemprego (Estevez-Abe et al. 2001).

O contexto institucional mais favorável e alargado de um país é sempre uma variável a considerar, visto que os subsídios de desemprego generosos poderão ter a capacidade de fomentar

e promover a eficiência económica auxiliando os atores a superar as falhas do mercado na formação de competências. Da mesma forma, foi proposto que a presença de subsídios de desemprego aumenta a eficiência e produtividade laboral não só estimulando os trabalhadores a procurar empregos mais produtivos, como também encorajando as empresas a gerar esses empregos (Acemoglu & Shimer, 2000).

Capítulo III – Metodologia e objetivos

Nesta pesquisa, procura-se compreender qual foi o posicionamento adotado pelos vários atores, na resposta à proteção de desempregados entre 2009 e 2021. A construção teórica e conceptual, no quadro da investigação a ser desenvolvida, partirá do conceito de agendamento e análise de políticas públicas. Para contextualizar as alterações legislativas na proteção do desemprego, iremos operacionalizar os conceitos retração de bem-estar “welfare state *retrenchement*” (Pierson, 1994; Starke, 2006) e recalibração de bem-estar “welfare state *recalibration*”. (Visser & Hemerijck 1997)

Esta investigação parte fundamentalmente de uma análise documental, um processo de revisão e sistematização bibliográfica realizado ao longo de toda a investigação que parte desde o enquadramento teórico e conceptual da temática. No que diz respeito à metodologia e de forma a fundamentar e comprovar ou refutar a exposição teórica, procedemos a uma observação analítica, uma análise documental com base em publicações, artigos científicos, legislação, relatórios de execução, estudos temáticos nacionais e internacionais, os programas eleitorais, os cadernos reivindicativos, programas de governo e alguma estatística que possa servir de suporte às evidências apresentadas. “No que diz respeito aos documentos de forma textual, a atenção incidirá principalmente sobre a sua autenticidade, sobre a exatidão das informações que contêm, bem como sobre a correspondência entre o campo coberto pelos documentos disponíveis e o campo de análise da investigação”. (Quivy, 2008)

Segundo Schmitt (2012), as análises comparativas de políticas públicas procuram encontrar os motivos e as condições que levam os atores políticos a optar por determinadas medidas de política. O autor identifica três tipos de estudos de análise comparativa: a) efeitos das políticas públicas no seu público-alvo (*policy effects*); b) as consequências dessas políticas (*policy outcomes*); análise do conteúdo da decisão (*policy outputs*). O trabalho que aqui se apresenta centra-se nos *policy outputs*, ou seja, no desenho da medida, no seu conteúdo e nas suas causas explicativas. A fim de perceber os outputs, realizamos uma análise descritiva e interpretativa de todos os programas eleitorais dos partidos com assento parlamentar e das iniciativas legislativas apresentadas na Assembleia da República, dos cadernos reivindicativos das duas centrais sindicais e dos programas do governo, em matéria de proteção de desempregados, entre 2009 e 2021.

Em relação à legislação, onde se pretende realizar uma demonstração evolutiva, que o sector da proteção aos desempregados tem sofrido recuos e avanços, na resposta às duas crises e analisar a posição dos atores face às alterações. Adotamos a metodologia seguida por Pedroso (2020), com base no relatório “Segurança social - a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal”, dividindo as medias por: melhoria na proteção social, retração da proteção social e medidas temporárias na pandemia. A

recolha e análise estatística foi efetuada tendo em conta três dimensões, nomeadamente, o contexto europeu, o contexto nacional e o agendamento e o posicionamento dos vários atores.

No âmbito da concretização da revisão de literatura formularam-se as seguintes questões de investigação: “*Que alterações legislativas ocorreram no âmbito da proteção dos desempregados entre 2009 e 2021?*” e “*Qual foi o agendamento e posicionamento dos vários atores na proteção dos desempregados entre 2009 e 2021?*”.

Posteriormente foram traçados os seguintes objetivos de investigação:

- Que caminho seguiu o Estado Providência Português em matéria de proteção de desempregados entre 2009 e 2021 e que medidas foram implementadas em matéria de proteção de desempregados entre 2009 e 2021;
- Qual o agendamento e posicionamento dos atores políticos, dos sindicatos e dos governos;
- Que agendas os partidos, sindicatos e governo defenderam como resposta às duas crises.

Através desta estrutura apresentada foram então formuladas as seguintes hipóteses para o estudo:

- **Hipótese 1** – O Governo reagiu à crise financeira de 2008 através de uma *retração* no estado de bem-estar.
- **Hipótese 2** – A reação à crise covid19 é uma tentativa de *recalibração* do bem-estar com um alargamento da proteção, sustentado por medidas temporárias.
- **Hipótese 3** – Os atores agendaram a crise de formas distintas.
- **Hipótese 4** – Os atores defenderam ideais no seu agendamento, que não trespassaram para a tomada de decisão.

Posto isto, para analisar a proximidade entre partidos no sentido de voto das propostas apresentadas em Plenário, foi utilizado o modelo do artigo de Mogens N. Pederson, “*Party Distances in the Danish Folketing 1945-1968*”, através do qual foi possível criar gráficos de proximidade nas várias legislaturas.

De acordo com os objetivos traçados da investigação importou considerar esta técnica, sendo a seleção dos dados específica e direcionada à relevância do campo empírico, o que permitiu contextualizar e estabelecer comparações e, posteriormente, conclusões.

Capítulo IV – Política global de mercado de trabalho

Em Portugal, a política global de mercado de trabalho centra-se em duas áreas fundamentais no combate ao desemprego: as políticas passivas e as políticas ativas. As políticas passivas resultam dos subsídios de desemprego, sendo estes uma prestação concedida ao beneficiário que se encontre desempregado, com a finalidade de compensar a falta de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego. Por sua vez, as políticas ativas culminam numa promoção célere e eficiente da transição do desemprego para o emprego, adequadas às particularidades da população ativa, respondendo dessa forma, às fragilidades no campo da procura do mercado de trabalho e aumentando a eficiência com que os trabalhadores procuram novos empregos. Estão divididas nas seguintes componentes:

- a) Programas de formação específica disponibilizados dentro ou fora da empresa;
- b) Subsídios à criação de emprego, onde são transferidos montantes do erário público, com o objetivo de garantir a contratação de grupos de indivíduos estabelecidos em desigualdade no mercado de trabalho, apoios estes que poderão ser manifestados através da redução na componente fiscal, com reduções nas contribuições sociais, ou através de emprego público de cariz temporário ou pela subsidiação à criação do próprio emprego. Os serviços públicos de emprego têm aqui um papel fundamental, neste caso o IEFP, estabelecendo medidas de apoio à procura de emprego, entre outras formatos de intervenção que promovam diretamente o emprego;
- c) Programas de emprego para jovens, destinados a corrigir lacunas de uma educação formal incompleta, mas pouco se distinguem da formação em geral, podendo ser vistos com uma alternativa à educação em sala de aula.
- d) Estágios profissionais financiados pelo Estado, com objetivo de inserção no mercado de trabalho;

Estas medidas operam como uma configuração de subsidiação à criação de emprego, constituindo-se um complemento de extrema importância às políticas passivas, atenuando os efeitos indesejáveis do prolongamento do desemprego que estas possam gerar.

Dado a conjuntura económica que o país atravessou na última década, a despesa pública com políticas de mercado de trabalho sofreu uma perda significativa, que nunca foi superada, como podemos verificar através do gráfico 1.

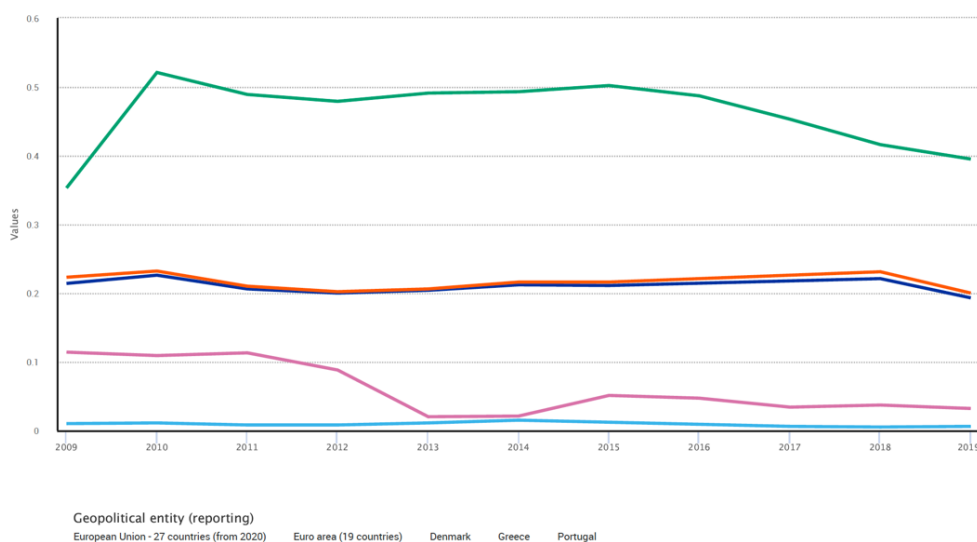


Gráfico 1 – Despesa pública em políticas de mercado de trabalho % do PIB, em Portugal, na EU e zona Euro.
(Fonte: Eurostat)



Gráfico 2 - Taxa de desemprego % em Portugal, Grécia, Dinamarca, União Europeia e Zona euro, de 2011 a 2020.
(Fonte: Eurostat)

Através do gráfico 1 e 2, podemos fazer uma ligação entre a taxa de desemprego e a despesa pública em políticas de mercado de trabalho em Portugal, Grécia, Dinamarca, UE e zona euro e compreender que tendências foram seguidas pelos vários países. No início da crise de 2008, Portugal aumenta a sua despesa pública com políticas de mercado de trabalho, numa tentativa de *recalibração* de bem-estar, com um *investimento social*, seguindo uma tendência europeia, com o objetivo de responder de forma eficiente e eficaz à crise e ao crescimento do desemprego. Entretanto, a conjuntura económica do país agravou-se, com os cortes na proteção dos desempregados e com a assinatura do Memorando de Entendimento e Portugal viu-se obrigado a reduzir a sua despesa pública neste setor entre 2011 e 2015. Esta intervenção externa ditou um

conjunto de medidas restritivas da proteção social, numa vertente *retração* de bem-estar, baseada numa forte austeridade, com o intuito de equilibrar o défice orçamentar. Isto, veio desencadear um aumento das taxas de desemprego, registando a taxa máxima 16,2%. Por sua vez, a Dinamarca seguiu uma tendência diferente, fazendo um forte *investimento social* no início da crise, numa vertente de *recalibração* de bem-estar mantendo a sua despesa entre 2011-2015, baixando gradualmente a sua taxa de desemprego. A Grécia seguiu uma tendência diferente comparando com Portugal e com a Dinamarca, muito devido ao contexto económico, tendo sido intervencionada em 2011, com ajuda externa financeira. Sendo que, não aumentou a despesa pública com políticas de mercado de trabalho, quando a sua taxa de desemprego aumentava exponencialmente. Já em 2020, dada a situação da pandemia, Portugal reforçou o *investimento social*, numa vertente de *recalibração* de bem-estar, alargando os apoios sociais para desempregados, seguindo a tendência europeia. Verificamos que Portugal e a Grécia, nunca conseguiram acompanhar a média dos países da zona euro e da UE, em matéria de política de mercado de trabalho, e isso gera consequências nas taxas de desemprego. Os países nórdicos seguiram uma tendência de *ativação* apresentam maior investimento nesta matéria, o que se traduz em baixas taxas de desemprego.

Capítulo V – Subsídios de desemprego em Portugal

5.1 - Subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego

A proteção social e os direitos sociais estão consagrados como os princípios básicos de orientação do Estado e como direitos fundamentais dos cidadãos, no qual os Governos devem obedecer e orientar as suas estratégias políticas. A Constituição da República Portuguesa (CRP), através do Artigo 9º, define a responsabilidade do Estado citando: “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”².

Neste sentido, a proteção aos desempregados foi introduzida em Portugal depois da revolução, pela mão do IV Governo Provisório criando em 1975, de forma experimental, através da criação de um subsídio de desemprego de valor fixo submetido a condição de recursos (DL n.º 169-D/75 de 31 de março), experiência essa que no futuro se implementou como medida permanente pelo I Governo (DL n.º 183/77 de 5 de maio). Em 1978, o V Governo procedeu a uma expansão da medida, melhorando assim, a adequação dos benefícios e invocando a criação de um prémio de colocação aos trabalhadores que reingressassem no mercado de trabalho pelos seus próprios meios (DL 445/79, de 9 de novembro) e experimentando uma extensão da cobertura aos candidatos a primeiro emprego (Despacho Normativo 374/79, de 20 de dezembro).

Antes de Portugal entrar para a CEE, o país atravessava uma crise económica e social intensa, foi finalmente criado um regime de proteção desenhado para trabalhadores por conta de outrem (TPCO) de base contributiva (DL n.º 20/85 de 17 de janeiro), criado pelo IX Governo. Os princípios basilares da proteção no desemprego em Portugal fixados em 1985, mantêm-se até aos dias de hoje, embora se tivessem sucedido múltiplas alterações em diversos parâmetros, ao sabor 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 (Pedroso, 2020).

O SD antecedente foi adaptado na nova arquitetura com a denominação de Subsídio Social de Desemprego (SSD). Por sua vez, o Subsídio de Desemprego (SD) foi transformado numa nova prestação, passando a se uma prestação de valor proporcional ao salário auferido, limitado a um mínimo igual ao salário mínimo nacional (SMN) e a um máximo de três vezes o SMN. O acesso a esta prestação tornou-se mais rigoroso, obrigado a um prazo de garantia alargado de 36 meses e uma duração da prestação excessivamente reduzida contando apenas de 6 meses, todavia com um forte aumento da contributividade, acrescentando a essa duração 1 mês por cada 12 meses de contribuições.

² Constituição da República Portuguesa, Artigo 9º
<https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>

A interação entre estas duas prestações foi assegurada com uma dupla configuração, visto que os desempregados que não alcançassem o acesso ao SD por não possuírem um período de contribuições suficiente, acederiam ao SSD, cumprindo a condição de recursos e o cumprimento de metade do prazo de garantia do SD. Desta forma, quem completasse o período da prestação de desemprego e continuasse no desemprego, poderia ter acesso sequencial ao SSD, cumprindo a condição de recursos, estendendo assim o período de proteção, contudo auferindo uma prestação mais reduzida.

Atualmente, o SD é uma prestação monetária paga mensalmente, atribuída aos beneficiários desempregados, compensando assim a falta de remuneração causada pela perda involuntária de emprego, da qual a duração, está sujeita à idade do beneficiário e ao número de meses de registo de contribuições e a obrigação de inscrição para emprego no centro de emprego ou Serviço de Emprego dos Centros de Emprego e Formação Profissional (IEFP). Quando este não reúne condições para receber o SD ou já tenha recebido a sua totalidade a que tinha direito, poderá ter acesso ao SSD, uma prestação atribuída ao beneficiário desempregado, a fim de compensar a escassez de remuneração justificada pela falta de emprego involuntária.

Existem várias configurações de apoio, para as diversas circunstâncias de desemprego: a) Subsídio de desemprego; b) Subsídio social de desemprego; c) Subsídio de desemprego parcial; d) Subsídio por cessação de atividade; e) Subsídio parcial por cessação de atividade; f) Subsídio por cessação de atividade profissional; g) Subsídio parcial por cessação de atividade profissional.

O Indexante de Apoios Sociais (IAS)³, foi desenhado em 2006 e vinha assim atualizar o referencial das prestações sociais, substituindo o SMN como referencial para a distribuição de benefícios e atribuição de prestações, libertando este último com o propósito da subida do seu valor, sem que este provocasse acréscimos na proteção social. Esta atualização do referencial, teve uma grande preponderância para a subsistência da adequação das prestações mais reduzidas, dado que as pensões mínimas, os montantes mínimos de subsídio de desemprego (e de prestações não contributivas) ficariam indexados. Com podemos verificar através da tabela 1, este valor sofreu várias alterações durante o período de estudo.

	Salário Mínimo Nacional	Valor do IAS	Valor do IAS se o regime legal tivesse sido aplicado todos os anos	Diferença entre o IAS em vigor e o IAS sem suspensão da regra de atualização
2008	426,0	407,41	407,41	0,00
2009	450,0	419,22	419,22	0,00
2010	475,0	419,22	415,45	-3,77
2011	485,0	419,22	420,44	1,22
2012	485,0	419,22	435,66	16,44

³ Lei N° 53-B/2006

2013	485,0	419,22	448,47	29,25
2014	485,0	419,22	450,22	31,00
2015	505,0	419,22	448,69	29,47
2016	530,0	419,22	450,44	31,22
2017	557,0	421,32	452,78	31,46
2018	580,0	428,9	461,06	32,16
2019	600,0	435,76	468,12	32,36
2020	635,0	438,81	471,58	32,77
2021	665,0	438,81	471,25	32,44

Tabela 1 - Atualização do Indexante de Apoios Sociais (2008-2021). Tabela de Pedroso (2020), diplomas legais.

Analisando a tabela 2, podemos retirar que o SMN não foi atualizado no período total da crise de 2008, ficando congelado entre 2011-2014, seguindo a mesma linha. Para além do valor não ter subido, os critérios de elegibilidade também foram bloqueados. Na última coluna da tabela, constatamos que se Portugal não tivesse seguido uma *retração* em políticas sociais, o IAS estaria acima do valor atual e poderíamos ter combatido o empobrecimento dos mais desfavorecidos. Como podemos num capítulo mais à frente, foi a partir de 2010 o XVIII e o XIX Governos, que houve uma retração de bem-estar, com a adoção de medidas de redução dos montantes do SD e do SSD e de restrição do acesso ao SSD.

5.2 - Cálculo de apuramento do subsídio de desemprego

Os cálculos dos subsídios de desemprego remetem-nos para um conjunto de condições sujeitas a fim de ter direito a prestação:

O SD tem um valor diário de 65% da remuneração de referência, calculado com suporte de 30 dias por mês. Calcula-se pela soma de todos os vencimentos declarados nos primeiros 12 meses dos últimos 14 anteriores ao mês em que iniciou o contexto de desemprego, adicionando o total dos subsídios de Natal e de férias declarados e relativos durante esse período. Posteriormente, divide-se o total da soma por 12, resultando assim no valor da remuneração de referência ilíquida, multiplicando o valor obtido por 0,65 e chegamos ao montante mensal do subsídio de desemprego. Todavia, o valor mínimo desta prestação não ser superior a 2,5 vezes do IAS (1097,03€), nem podendo ser inferior ao valor IAS (438,81€). Esta prestação contempla ainda a atribuição de uma majoração de 10% em caso de no mesmo agregado familiar, ambos os cônjuges ou pessoas em união de facto se encontrarem a receber o SD e tenham a cargo filhos que auferam abono de família e no caso de um agregado monoparental e o beneficiário do SD, for o único adulto a viver com as crianças detentoras de abono de família.

Os desempregados que tenham direito à prestação devem pedir num prazo de 90 dias(seguidos) a contar da data do desemprego. A duração da prestação está dependente da idade do beneficiário e do número de meses de contribuições efetuadas para a Segurança Social, desde a última vez que esteve desempregado com direito a subsídio. “Os beneficiários não podem

acumular prestações de pré-reforma e outras remunerações regulares, geralmente designados por rendas, feitos pelos empregadores por motivo de cessação do contrato de trabalho; a pensão da Segurança Social ou de outro sistema de proteção social obrigatório; outros subsídios que compensem a perda de remuneração do trabalho (Subsídio de Doença, Subsídio Parental Inicial ou por Adoção, entre outros)”.⁴

5.3 – Evolução dos subsídios de desemprego

Na última década assistimos uma mudança significativa de reconfiguração da proteção social no desemprego. Durante o período de agravamento da recessão económica 2012-2015, o SD sofreu uma perda, porém o SSD terá sido o mais afetado, dadas as medidas aprovadas pelo Governo e impostas no Memorando de Entendimento da Troika, nunca tendo sido revertidas até ao momento.

	Total de beneficiários da proteção no desemprego		Subsídio de desemprego		Subsídio social de desemprego inicial		Subsídio social de desemprego subsequente		Prolongamento do subsídio social de desemprego		Medida extraordinária de apoio aos DLD	
	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito	Nº	% do desemprego inscrito
dez. 2009	362719	69,13%	244134	46,53%	68489	13,05%	50050	9,53%	46	0,00%	-	-
dez. 2010	295218	54,48%	233116	43,02%	33553	6,19%	28526	5,26%	23	0,00%	-	-
dez. 2011	317118	52,40%	261093	43,14%	26949	4,45%	29049	4,80%	27	0,00%	-	-
dez. 2012	400234	56,32%	331357	46,63%	28673	4,03%	40160	5,65%	44	0,01%	-	-
dez. 2013	376922	54,58%	309081	44,76%	19529	2,83%	48274	6,99%	38	0,01%	-	-
dez. 2014	306062	51,13%	245668	41,04%	14310	2,39%	46048	7,69%	36	0,01%	-	-
dez. 2015	261004	47,01%	204370	36,81%	13132	2,37%	43473	7,83%	29	0,01%	-	-
dez. 2016	224489	46,52%	176231	36,52%	11446	2,37%	34817	7,22%	45	0,01%	3214	0,67%
dez. 2017	185284	45,89%	150807	37,35%	8385	2,08%	24471	6,06%	26	0,01%	2458	0,61%
dez. 2018	173755	51,25%	144135	42,51%	7440	2,19%	20652	6,09%	24	0,01%	2348	0,69%
dez. 2019	171218	55,15%	143777	46,31%	6791	2,19%	19839	6,39%	17	0,01%	1733	0,56%
dez. 2020	241324	59,99%	205303	51,03%	10285	2,56%	25865	6,43%	8	0,00%	1176	0,29%

Tabela 2 – Beneficiários de subsídios de desemprego em Portugal, entre 2009 e 2021. (Fonte: GEP-MTSS, Boletins estatísticos, <http://www.gep.mtsss.gov.pt/web/gep/estatisticas-antiores?categoryId=11354>)

Com base na tabela 1, verificamos que o SD, ao longo da última década, sofreu uma descida gradual na taxa de desempregados com direito à prestação durante o período de recessão económica (2012-2015), porém em 2020, inverte-se com um aumento de cerca de 4%, devido à pandemia covid19, que impôs medidas restritivas de circulação que limitaram a atividade económica, levando a um aumento generalizado da taxa de desemprego. Contudo, a maior

⁴ Segurança Social (2020) Guia Prático – Subsídio de Desemprego.

preocupação revelou-se na queda do SSD, particularmente no que toca ao SSD inicial, transformando-se uma proteção escassa e insuficiente, concedida aos desempregados com empregos precários e em situação de pobreza, que perdura ainda em 2020, continuando a ser negligenciada, devido aos seus critérios de elegibilidade. Analisando a taxa total de desempregados beneficiários de SSD inicial, verificamos que sofre descida para de cerca de metade, quando comparada 2012 e 2013, num cenário de altas taxas de desemprego. Esta tendência não foi revertida, porém em 2020 houve um aumento de beneficiários nesta prestação, que pode ser explicado por um prolongamento da situação de desemprego ou por via da carência de criação de emprego em tempo de pandemia e das medidas de prolongamento da proteção do desemprego nesta conjuntura.

Relativamente aos dados e indicações sobre a pobreza dos desempregados, o SSD subsequente, desempenhou um papel de destaque nos períodos de agravamento da recessão, apesar da sua exiguidade, garantindo assim a proteção a cerca de 7% dos desempregados nos piores anos da crise (2012-2015). A utilização da prestação SSD como medida de transição para a reforma antecipada, demonstrou um impacto quase nulo, manifestando a ineficiência deste instrumento na elaboração de um meio que antecipasse o risco de pobreza de desempregados idosos. A medida introduzida em 2016, de proteção renovada após um período de expulsão da prestação obteve um abrangência muito reduzido.

De um modo global, depois da crise económica de 2008, o crescimento do risco de desemprego em Portugal foi auxiliado por um pacote de políticas limitativas de proteção social dos desempregados não revertidas estruturalmente e apenas contrariadas em 2020, pelo aparecimento da pandemia, que obrigou a medidas excecionais de cariz temporário (Pedroso, 2020), que iremos estudar no capítulo mais à frente.

Capítulo VI – Agendamento e posicionamento dos atores

6.1 - Sindicatos

Em Portugal, existem duas centrais sindicais, com o propósito de defender os direitos dos trabalhadores, lutando por melhores condições laborais e recomendando políticas de mercado de trabalho. A CGTP (Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses) e a UGT (União Geral de Trabalhadores), no que toca a matéria de proteção de desemprego e políticas ativas de mercado de trabalho, defenderam um conjunto de propostas de resposta às duas crises, nos seus cadernos reivindicativos. Na fase de agendamento, os sindicatos constituem-se como grupos de interesse “*Stakeholders*”, manifestando as suas *imposições* dentro do sistema político através da concertação social e de outras reuniões, sendo estas imposições consideradas também *outputs* vindos da classe trabalhadora. Os sindicatos possuem um papel impactante, concebido pelo legislador, dando à contratação coletiva a capacidade de negociar benefícios sociais complementares de segurança social para trabalhadores associados (Pedroso, 2020). Os sindicatos mais poderosos pressionam para mais despesas com políticas de mercado de trabalho, que visem a ativação, especialmente em mercados onde os empregos ainda não estão bem protegidos (Tepe, M. S., & Vanhuysse, 2011).

Na legislatura de 2009 a 2011, a CGTP e a UGT posicionaram-se de um modo convergente, numa tentativa clara de responder à crise, de uma forma emergente, com uma melhoria dos mecanismos de proteção social e melhores políticas ativas, baseadas num forte *investimento social* por parte do Estado, alinhadas numa vertente de *recalibração normativa* de bem-estar. Nos vários cadernos reivindicativos das duas centrais sindicais, é consensual a defesa pelo alargamento dos critérios de elegibilidade, regime de acesso, dos prazos de concessão, do valor das prestações e pela redução dos prazos de garantia, estabelecendo como metas o combate à pobreza e exclusão social. Em resposta à crise, exigem que o SSD deveria ser prorrogado de modo a abranger todo o período de recessão económica, a indexação do SD ao SMN. No campo das políticas ativas, estabelecem como prioridade melhores políticas ativas de emprego, que visem uma *ativação* eficaz, remetendo para uma *recalibração institucional*, com foco na inserção do mercado de trabalho desempregos jovens e de DLD, por meio do IEFP.

Na legislatura seguinte (2011-2015), as duas centrais sindicais voltam a convergir naquilo que são as suas propostas apresentadas nos cadernos reivindicativos, seguindo o mesmo posicionamento dos anos anteriores. Em resposta à crise, consideram fundamental o *investimento social* em matéria de proteção dos desempregados, estabelecendo como metas o combate à pobreza, à exclusão social, a melhoria da proteção dos desempregados e a redução do desemprego, através do alargamento dos critérios de elegibilidade, regime de acesso, dos prazos de concessão, do aumento do valor e pela redução dos prazos de garantia do SD e SSD. Defenderam a eliminação das contribuições para a segurança social suportadas pelos beneficiários do SD e de doença e a majoração do SD no caso de casais no desemprego. Estabeleceram como prioridade,

a criação de um programa de emergência de combate ao desemprego, com vista à reinserção no mercado de trabalho. Demonstram-se como forças opositoras às medidas implementadas pelo governo, que resultaram na *retração* do estado de bem-estar, rejeitando também o aumento da TSU, que poderia recair um custo de sustentabilidade sobre os trabalhadores. A CGTP pediu uma indexação das prestações ao SMN, enquanto a UGT pede um aumento do IAS em 2,5%. Nesta perspetiva, adotaram novamente uma postura de um Estado social forte e interventivo no mercado de trabalho, numa vertente de *recalibração* de bem-estar, defendendo um *investimento social* para uma *ativação* e uma proteção dos desempregados e eficaz.

Na legislatura 2015-2019, a CGTP e a UGT convergiram novamente no seu agendamento em melhores políticas ativas de emprego e uma melhoria na proteção social. As duas centrais sindicais defenderam uma reversão das medidas impostas pelo governo anterior, forçadas pela intervenção externa que ditaram numa *retração* de bem-estar. No campo das políticas passivas, recomendaram um forte *investimento social* com medidas extraordinárias, propondo um alargamento dos critérios de elegibilidade, regime de acesso, dos prazos de concessão, do valor das prestações, pela redução dos prazos de garantia do SD e SSD e a eliminação do corte de 10% do valor do SD após 180 dias de concessão. Na mesma orientação da legislatura anterior, defenderam a eliminação das contribuições para a segurança social suportadas pelos beneficiários do SD e de doença e a majoração do SD no caso de casais no desemprego. A CGTP exigiu novamente uma indexação das prestações ao SMN, enquanto a UGT propôs um aumento de 5% no IAS (para 440€). No campo das políticas ativas de emprego e uma fiscalização por parte do IEFP e da ACT, no âmbito do Código do Trabalho e remete para um reforço e adequação da formação profissional dos trabalhadores.

Em síntese, as duas centrais sindicais consideram importante a intervenção do estado na política de mercado de trabalho, defendendo um modelo de *recalibração* do bem-estar na resposta às duas crises, através de um *investimento social* em políticas passivas e ativas produtivas, remetendo para uma *recalibração institucional* com vista à cooperação entre o Estado Central, autarquias, associações e instituições para promover políticas ativas eficazes com vista ao pleno emprego, na defesa de um *Estado social ativo* forte com vista à inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

6.2 - Partidos políticos

Neste subcapítulo iremos estudar o posicionamento e agendamento dos vários partidos políticos, nas legislaturas em estudo, através dos programas eleitorais e das iniciativas legislativas apresentadas em plenário. As suas exigências/propostas são baseadas na envolvente social (*inputs*), quer por (*withinputs*) pressões internas ao sistema, através da apresentação de exigências, necessidades e ou por intermédio dos (*input channels*) média, grupos de interesses, com necessidade de intervenção política.

Na legislatura de 2009-2011, verificamos através dos programas eleitorais, que os partidos à esquerda (PS, BE e PCP) e o PEV, apresentam um conjunto de políticas passivas mais generosas, a fim de garantir a proteção dos desempregados dado a conjuntura que o país atravessava, medidas essas que se encaixam numa *recalibração* (normativa) de bem-estar, alargando os critérios de elegibilidade, os prazos de concessão, o valor das prestações e reduzindo os prazos de garantia, na defesa do *Estado social ativo*. O BE terá apresentado 6 iniciativas legislativas e o PCP terá apresentado 5. No campo das políticas ativas, o PS apresenta medidas concretas para a inserção profissional de desempregados não subsidiados e a criação de programas de estágio ou emprego, contudo admite concretizar as medidas de combate à precariedade laboral, acordadas em concertação social. Nos partidos à direita, o PSD apresentou 2 iniciativas legislativas e na sua agenda, abordou cautelosamente a questão da proteção social, centrando-a em políticas ativas. O CDS-PP apresentou um conjunto de 10 iniciativas legislativas e estabeleceu como prioridade a proteção social, invocando um conjunto de medidas que se introduzem uma *recalibração* (normativa e funcional) de bem-estar, apontando também políticas ativas concretas e uma reforma de descentralização e de funcionamento dos Centros de Emprego numa tentativa de *recalibração institucional* do bem-estar. No campo da ativação, defendeu uma *retração* do bem-estar, oferecendo assim um prémio às empresas que contratassem um desempregado através da entrega do remanescente do SD ou SSD, em vez de ser atribuído por direito ao beneficiário. De um modo geral, havia um largo consenso que a proteção social teria que ser fortalecida para uma resposta eficiente e eficaz à crise, quer através das políticas passivas quer pelas ativas. Dado alguns indicadores económicos, não havia margem de manobra para enfrentar a crise, sendo que procurou-se acompanhar a abordagem comum europeia à crise, incluindo os partidos, nas suas diferentes fases (Caldas, 2013; Costa e Caldas, 2014).

Na seguinte legislatura 2011-2015, Portugal assinalava a taxa de desemprego mais alta desde que há registo (16,3%) e ficou marcada pela forte austeridade. Os partidos de esquerda, BE e PCP e o PEV seguem a mesma linha da agenda anterior, assumindo um conjunto de políticas passivas mais generosas, a fim de garantir a proteção dos desempregados, numa tentativa de *recalibração* (normativa) de bem-estar, alargando os critérios de elegibilidade, os prazos de concessão, o valor das prestações e reduzindo os prazos de garantia, contrariando assim as medidas impostas pelo governo, que constituíam uma *retração* do bem-estar. Estas medidas surgem devido a uma intervenção financeira externa, através da assinatura do Memorando da Troika, que obrigava Portugal a reduzir o orçamento em proteção social. O BE terá apresentado 11 iniciativas legislativas e o PCP apresentou 13. O PS terá apresentado 2 iniciativas legislativas e defendia a garantia de uma consolidação orçamental, o reforço da competitividade, a convergência e o diálogo com a concertação social, contruindo consenso e bases sólidas para estimular o crescimento económico e o progresso social, incentivando um diálogo regular e profícuo entre organizações empresariais e sindicatos. Os partidos à direita (PSD e CDS-PP), eleito governo por

coligação, apresentaram 2 iniciativas legislativas, seguindo a mesma orientação do seu agendamento, reduzindo as contribuições patronais para a Segurança Social e a entrega do remanescente como forma de prémio de ativação atribuído à empresa. Esta agenda, em termos práticos não se vieram a concretizar, face à austeridade adotada como estratégia política de resposta à crise financeira e económica (Hespanha, Pacheco e Ferreira, 2013; Ferreira, 2014).

Na legislatura de 2015-2019, estava à vista recuperação económica do país, os partidos à esquerda (BE e PCP), o PEV e o PAN, focalizaram a sua agenda no combate ao desemprego e à precariedade, impondo a reversão das medidas impostas pelo anterior governo, numa ideia *recalibração* do bem-estar, onde o estado intervém com um *investimento social* para a recuperação da economia. Ambos os partidos apresentam nas suas agendas, medidas de alargamento dos critérios de elegibilidade, dos prazos de concessão, do valor das prestações e reduzindo e dos prazos de garantia do SD e SSD. O PCP teria apresentado 3 iniciativas legislativas e o BE apresentado 2. O PS terá apresentado 1 iniciativa legislativa e defende uma melhor proteção social, em direção a um futuro de qualificação e de progresso, de modo que se estabeleça um acordo sólido de concertação social, com uma visão estratégica e plataformas alargadas de entendimento político. Os partidos à direita (PSD e CDS-PP), adotam uma postura de redução de contribuições para a Segurança Social, na mesma orientação da agenda anterior, de premiar empresas que contratem desempregados, entregando o remanescente do SD e SSD, em vez de ser entregue ao beneficiário, e apenas defendem um alargamento dos critérios para casais no desemprego. O PSD apresentou apenas 1 iniciativa legislativa. No campo das políticas ativas, propõem um conjunto de medidas com vista à integração dos DLD no mercado de trabalho e programas de inserção e integração profissional.

Na legislatura atual, 2019-2021, os partidos à esquerda (BE, PCP), o PEV, o Livre e o PAN, adotam a mesma estratégia de agendas anteriores, remetendo para a melhoria da proteção social, alargando os critérios de elegibilidade, os prazos de concessão, o valor das prestações e reduzindo os prazos de garantia do SD e SSD, contudo o PS foca para uma *recalibração institucional* de bem-estar, numa tentativa de descentralização de competências, através de programas para a promoção do emprego em territórios de baixa densidade, a fim de garantir a coesão social. Os partidos à direita (PSD e CDS-PP), mudaram as suas agendas, focando-se unicamente em políticas ativas e nas condições de acesso e formas de discriminação do acesso ao mercado de trabalho. Os novos partidos emergentes do sistema político, CH e IL divergem do posicionamento face à estrutura que tem vindo a ser apresentada (*clivagem social*). O CH adota uma posição de *retração* do bem-estar, muito ligada ao *workfare*, defendendo a obrigatoriedade de serviços prestados à comunidade aos beneficiários do rendimento mínimo garantido e ao SD, contudo apela a que o Estado deve impedir o sistema financeiro, quando existe incumprimento do cliente com o banco em casos de desemprego. O partido IL, propôs uma liberalização do mercado de trabalho, numa linha de *redução* da intervenção do Estado, na medida em que o trabalhador escolhe se quer

contribuir para um seguro público ou privado de desemprego, defendendo assim a eliminação da contribuição da TSU às empresas e confere só no caso de violência doméstica, o alargamento do prazo de concessão do SD.

Efetivamente, os partidos de esquerda incluindo o PEV, o PAN e o Livre tendem a convergir nas propostas quer em políticas passivas quer em políticas ativas. tendem a oferecer mais benefícios à e os partidos de direita, PSD, CDS-PP, IL e CH apresentam tendências estão mais abertos a uma *retração* de bem-estar, em favorecimento das empresas.

6.3 - Programas de Governo

Segundo o Artigo 188º da Constituição da República Portuguesa (CRP), o programa do governo é um documento que comporta "as principais orientações políticas e as medidas a adotar ou a propor para governar nos domínios da atividade governamental"⁵ de Portugal para a legislatura. É este documento que marca o início prático da efetividade de funções do Governo, após a aprovação pela maioria absoluta dos deputados presentes na Assembleia da República.

O Programa do XVIII Governo Constitucional (2009-2011), liderado pelo Eng.º José Sócrates (PS), contemplava como principal pilar, uma proteção social mais eficiente e eficaz, tendo como objetivos apoiar as famílias mais desfavorecidas, planeando o desenvolvimento de um novo modelo de articulação entre o SD e o trabalho a tempo parcial, tendo em vista aumentar as oportunidades de trabalho e a redução da informalidade. Este governo pretendia a prossecução da convergência entre sistemas de proteção social do sector público e privado estava no centro das propostas e era uma preocupação deste Governo. Por último, pretendia uma orientação do sistema de solidariedade para grupos mais vulneráveis aos riscos sociais, com apoios financeiros a fim de alcançar a sua capacitação e integração social.

O XIX Governo Constitucional (2011-2015), liderado pelo Dr. ° Pedro Passos Coelho (PSD) numa coligação com o CDS-PP, delineou no seu programa de governo uma reestruturação do modelo à data em vigor, nomeadamente com vista ao incentivo ao regresso ao mercado de emprego, através da criação de um programa de apoio à manutenção do emprego, pelo qual uma parte do salário do trabalhador seria coberta pela despesa com SD não consumido. Em matéria de proteção dos desempregados, planeava uma majoração do SD dos casais que estão simultaneamente desempregados e que têm filhos a cargo, a atribuição do SD a trabalhadores independentes e equiparados que tenham realizado os descontos e que se encontrem inequivocamente em situação de desemprego, sujeita a um rigoroso processo de atribuição e de fiscalização e uma redução do tempo necessário para o acesso ao SD, de acordo com o estipulado no Memorando de Entendimento. Além disto, planificou um programa de emergência social, com um preferencial público-alvo, além das crianças e idosos, as pessoas desempregadas - quer

⁵ Artigo 188º - Constituição da República Portuguesa.

tivessem cessado ou não o SD - e desse modo, não estivessem abrangidas por outros mecanismos de proteção social e idealizou uma avaliação da possibilidade do Fundo de Estabilização da Segurança Social integrar políticas de combate ao desemprego. No entanto, programaram um ajustamento da taxa de contribuição das empresas no que toca às componentes de SD e pensão para trabalhadores com carreira contributiva plenas e determinada idade, facilitando assim a sua permanência voluntária no mercado de trabalho. Por fim, assegurar em alternativa à entrega por uma só vez do remanescente do SD a quem criasse o seu próprio emprego, a sua suspensão e eventual retoma em situação de insucesso.

Seguiu-se o XXI Governo Constitucional (2015-2019), liderado pelo Dr. ° António Costa, com coligação do BE e PCP, planeou para o seu quadro legislativo a criação de uma nova prestação, o Complemento Salarial Anual com o propósito de proteger o rendimento dos trabalhadores que, devido aos baixos salários e à elevada rotação de emprego, projetou uma avaliação ao regime de proteção no desemprego para trabalhadores independentes, com o intuito de detetar potenciais ineficiências na sua operacionalização à luz das necessidades de proteção. Em matéria de políticas ativas de emprego, em vez de uma ativação seletiva e orientada focada no combate ao desemprego, nos grupos e segmentos mais afetados, particularmente os jovens⁶ e os DLD.

O XXII Governo Constitucional (2019-2022), liderado pelo Dr. ° António Costa (PS), previu para a atual legislatura, um aumento na cobertura das prestações de desemprego, principalmente do SSD, estruturada com alternativas de formação no sentido de melhorar oportunidades. seletividade e a focalização das políticas ativas de emprego nos jovens, nos DLD e nos territórios de baixa densidade.

6.4 - Proximidade dos partidos políticos no sentido de voto das iniciativas legislativas

Atendendo ao modelo de Pedersen, revisto na metodologia do estudo, iremos estudar a proximidade dos vários partidos políticos ao longo destas 4 legislaturas, baseada nas diversas iniciativas legislativas apresentadas no âmbito da proteção dos desempregos em Portugal. Os gráficos abaixo indicados foram construídos com base nas tabelas em anexo, sendo que é identificada uma elevada aproximação quando os partidos se aproximam do ponto 0, quando se aproximam de 0,5 os partidos denotam alguma divergência e no caso de uma aproximação ao ponto 1 representa um total afastamento.

⁶ «Garantia Jovem» lançada no plano europeu.

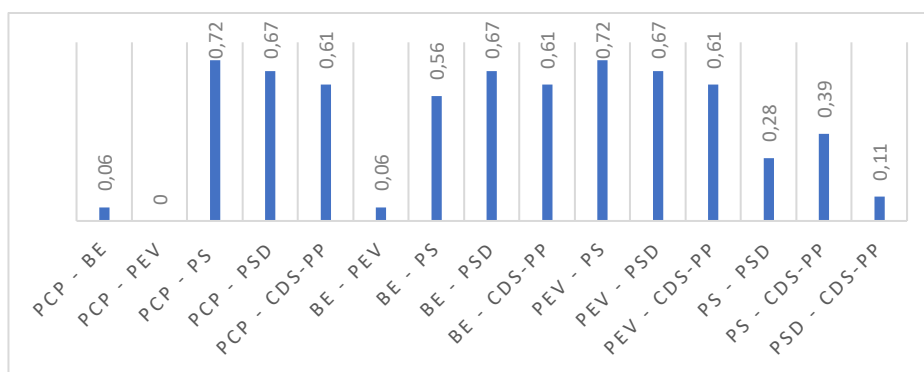


Gráfico 3 - Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2009-2011. (Modelo: Pedersen)

No quadro legislativo de 2009-2011, foram apresentadas 24 iniciativas legislativas pelos vários partidos políticos, na área da proteção no desemprego em Portugal, tendo sido levadas a votação na generalidade ou especialidade 9 delas. Numa primeira análise, constatamos a estratificação de 3 blocos: um à esquerda composto pelo BE, PCP e o PEV, um bloco à direita com o PSD e o CDS-PP muito próximos e por último um bloco isolado com o PS, este mais perto do PSD, do que toda a esquerda. Atendendo ao gráfico e aos valores das tabelas em anexo, verificamos uma aproximação elevada, entre o BE, PCP e o PEV, baseada num amplo consenso do sentido de voto, que vai ao encontro do seu agendamento. Esta convergência entre o PS e o PSD, resulta de um consenso político no sentido de voto em 5 diplomas: em matérias de política orientada para a defesa do interesse nacional o crescimento económico e a convergência real, o combate ao desemprego e à pobreza, a qualidade dos serviços públicos, a justiça e equidade fiscais, o combate ao endividamento externo e o controlo das contas públicas⁷, na apreciação parlamentar a fim de estabelecer medidas para reforçar a empregabilidade dos beneficiários de prestações de desemprego e o combate à fraude, onde votaram contra. Nos seguintes diplomas votou favoravelmente ao lado da esquerda e também em consonância com o PSD: a) Alargamento do apoio aos beneficiários do SD e estimulação e contratação de desempregados⁸; b) Prolongamento excecional do SD⁹; c) Majoração da prestação do SD. Neste sentido, o PS terá divergido da esquerda (BE e PCP) e do PEV em 6 iniciativas legislativas, relativas a: a) um reforço da proteção social em situação de desemprego votando contra; b) uma alteração as Regras da Atribuição do SD, de forma a introduzir uma maior justiça social, votando contra, para além do ponto 2, 3 e 4 abaixo indicados em nota de rodapé já em cima referenciados.

⁷ Projeto de Resolução nº92/XI/1.

⁸ Projeto de Lei nº133/XI/1.

⁹ Projeto de Lei nº31/XI/1.

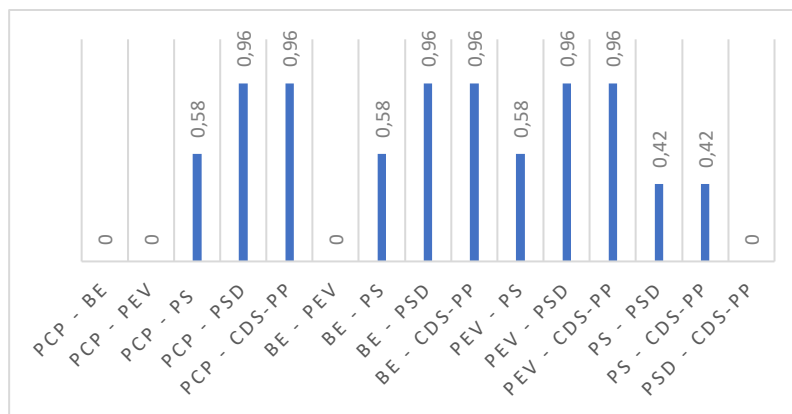


Gráfico 4 - Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2011-2015. (Modelo: Pedersen)

Numa legislatura marcada por uma forte austeridade (2011-2015), os partidos políticos apresentaram 29 iniciativas legislativas, no âmbito da proteção no desemprego em Portugal, tendo sido levadas a votação na generalidade ou especialidade 25 delas. Os resultados da análise são semelhantes quando comparados com a legislatura anterior, verificando-se uma forte estratificação delimitada por 3 blocos, um bloco com uma esquerda unida (BE e PCP) e o PEV, votando sempre com largo consenso e em conformidade com a sua agenda, um bloco à direita com o PSD e o CDS-PP, votando sempre em acordo, e por último um bloco com o PS, afastado dos partidos da geringonça, revelando alguma proximidade ao PSD.

A convergência entre o PS e o PSD advém do sentido de voto idêntico das 13 iniciativas seguintes, onde votaram sempre contra: - facilitar o acesso ao SD aos trabalhadores que tivessem os seus salários em atraso¹⁰; - alteração do regime jurídico de proteção no desemprego tornando os programas ocupacionais voluntários e remunerados, a alteração imediata das condições do SD para aumentar o apoio social a quem não tivesse emprego¹¹; - facilitando o acesso ao SD; - a renegociação da dívida pública e por políticas de defesa e reforço da produção e do investimento que assegurassem o crescimento da economia e combatam ao desemprego, melhorava as regras de atribuição, e alterava a duração e montantes do SD e SSD, melhorava as regras de atribuição e alterava a duração e montantes do SD e SSD, previa a criação do SSD extraordinário, renegociação da dívida pública e por políticas de defesa e reforço da produção e do investimento que assegurasse o crescimento da economia e combatesse o desemprego; Por último, a uniformização e fixação das datas de pagamento de prestações sociais e propicie que o pagamento inicial do SD fosse feito no prazo médio de 30 dias imediatamente a seguir à entrega do requerimento por parte do beneficiário, onde existe um largo consenso no parlamento, tendo sido votado por unanimidade. Contudo, o sentido de voto do PS aproximou-se do BE, do PCP e do PEV, nas 8 iniciativas seguintes: - a suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas

¹⁰ Projeto de Lei nº217/XII/1.

¹¹ Projeto de Lei Nº254/XII/1.

fiscais, início das prestações de desemprego fossem atribuídas, no máximo, até um mês depois do requerimento do beneficiário, majoração do SD e SSD para famílias monoparentais, “altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social”; - Programa Nacional de Combate à Precariedade Laboral e à Contratação Ilegal.

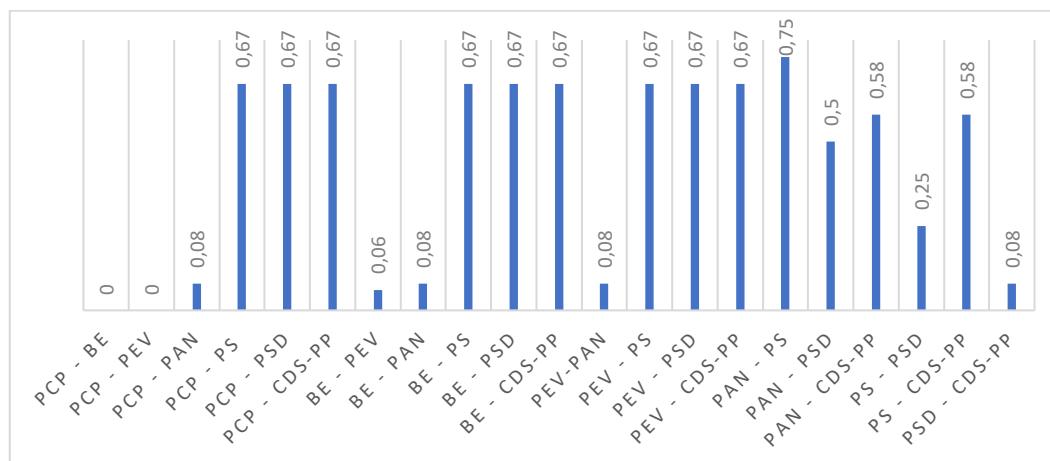


Gráfico 5 – Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2015-2019. (Modelo: Pedersen)

Na legislatura seguinte 2015-2019, foram apresentadas 7 iniciativas legislativas pelos vários partidos políticos, na área da proteção no desemprego em Portugal, tendo sido levadas a votação na generalidade ou especialidade 6 delas. Verificamos novamente dois blocos, onde encaixamos os partidos de esquerda (BE e PCP), incluindo o PEV e o PAN, e um outro bloco isolado onde se encontra o PS e outro bloco composto pelo PSD e o CDS-PP extremamente próximos um do outro. Existe uma convergência no sentido de voto entre o PS e o PSD em 3 iniciativas legislativas seguintes: a) recomendação ao Governo que o SD não pudesse ser inferior ao IAS, tendo sido votado por unanimidade; b) a eliminação do fator de sustentabilidade das pensões requeridas ao abrigo dos regimes especiais de acesso a pensões de invalidez e velhice, do regime de antecipação da pensão de velhice, nomeadamente nas situações de desemprego involuntário de longa duração e reposição da idade legal de reforma nos 65 anos, votando contra; c) recomendação ao Governo um conjunto de medidas que permitissem reforçar a Coesão e a Igualdade Social, votando a favor.

O PS diverge do BE e PCP, incluindo o PEV e o PAN, nas 4 iniciativas legislativas seguintes: a) duas propostas relativas à alínea b) acima indicada, votando contra; b) duas propostas relativas à revogação do corte de 10% do montante do SD após 180 dias da sua concessão, votando contra.

O PSD e o CDS-PP, apenas divergem numa iniciativa legislativa, relativa à eliminação da aplicação do fator de sustentabilidade às pensões por desemprego involuntário de longa duração, na qual o PSD se absteve.

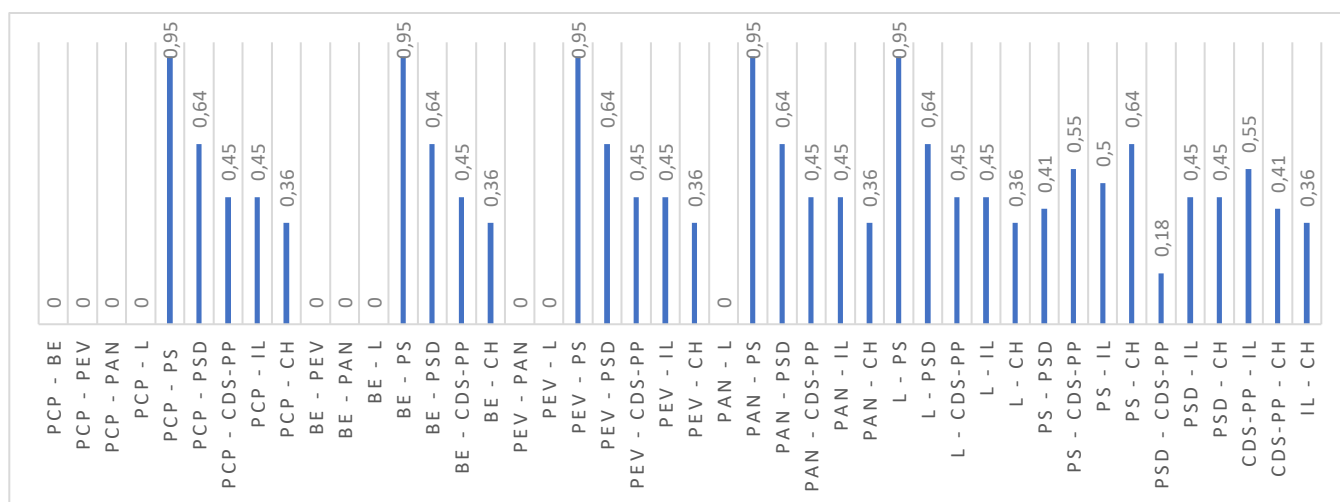


Gráfico 6 – Proximidade entre os vários partidos políticos, relativa ao sentido de voto das propostas apresentadas em 2019-2022. (Modelo: Pedersen)

Na legislatura 2019-2022, foram apresentadas um conjunto de 14 iniciativas legislativas, tendo sido levadas a votação na generalidade ou especialidade 11 delas. Evidenciamos novamente a persistência de 3 blocos, os partidos de esquerda, BE e PCP, incluindo o PEV, o PAN e o L, numa convergência total, votando sempre favoravelmente a todas as propostas apresentadas e fiéis aos compromissos propostos na agenda. O PS tende a divergir de toda a esquerda votando na maioria sempre diferente, tirando uma abstenção, incluindo o PEV, PAN e o L, demonstrando uma maior aproximação ao PSD e IL. A aproximação entre o PS e o PSD resulta do sentido de voto em 5 diplomas seguintes votando sempre contra: a) duas propostas relativas à melhoria das regras de atribuição e alteração da duração e montantes do SD e SSD; b) Garantia de um apoio de proteção social a trabalhadores com vínculos laborais precários em situação de desemprego, designadamente trabalhadores do sector do táxi e trabalhadores domésticos; c) Garantia de um apoio extraordinário de proteção social a trabalhadores sem acesso a outros instrumentos e mecanismos de proteção social; d) Redução do prazo de garantia de acesso ao SD. A margem entre o PSD e o CDS-PP é o fator da abstenção, dado que não existe confronto direto de voto, visto que no caso em que há diferença, existe uma abstenção por parte de um dos partidos. O CH apresenta alguma proximidade ao BE, PCP, PEV e PAN, dado ter-se absterido em 6 votações e votado a favor nas 4 iniciativas apontadas: a) proposta da alínea b) acima referida; c) prorrogação do prazo de garantia do SD e SSD; e) proposta da alínea c) acima descrita; d) a criação do SSD extraordinário.

Resumindo, podemos constatar que os partidos de esquerda (BE e PCP), o PEV, o PAN e o L, defendem uma melhoria da proteção social e um *Estado social ativo* e isso é evidente nos vários sentidos de voto, mostrando sempre uma forte convergência e seguindo a sua agenda. O PS denota um claro afastamento dos partidos indicados acima e votou geralmente de forma contrária, aproximando-se por essa via do PSD. Os partidos de direita (PSD, CDS-PP, IL e CH) demonstram alguma proximidade nos sentidos de voto.

Capítulo VII – Alterações legislativas na proteção de desempregados em Portugal entre 2009 e 2021

O Capítulo VII, comporta todas as alterações legislativas tomadas pelos vários governos, na resposta à crise financeira de 2008 e à pandemia covid19 (Sarscov2), no campo da proteção dos desempregados. Para simplificar este processo tivemos por base o modelo de Pedroso (2020), “Segurança social - a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal”, que apoiou divisão das alterações legislativas: 7.1) proteção do bem-estar social; 7.2) retração da proteção do bem-estar social; 7.3) medidas temporárias de resposta à covid19.

7.1 – Melhoria na proteção social

A crise financeira de 2008 teve impactos imediatos, nas exportações, no PIB, verificando-se uma subida acentuada na taxa de desemprego, que em 2008 se encontrava já num patamar relativamente elevado para o histórico da economia portuguesa, acima dos 7%. O XVIII Governo Constitucional, liderado pelo Eng.º José Sócrates (PS), em resposta ao crescente número de desempregados e à necessidade de não deixar ninguém sem rendimentos, ou prestações sociais, reagiu com um aperfeiçoamento da proteção no desemprego, no sentido de ser reforçada através de um *investimento social*, com conjunto de medidas numa clara tentativa de *recalibração* do bem-estar, num caminho de *Estado social ativo*.

A primeira medida foi aprovada em março de 2009 e remetia para uma prorrogação por seis meses dos SSD que cessassem a partir de 1 de janeiro de 2009 (DL nº68/2009, de 20 de Março). Ainda assim, alterou a condição de recursos do SSD de 0,8 para 1,1 IAS por um ano, ou seja, ampliou-a de 360 € para 461,14€ per capita, prorrogou os SSD por seis meses, que cessassem no ano de 2009 (DL 68/2009, de 20 de março) e reduziu de 450 dias para 365 dias de contribuição em dois anos o prazo para acesso ao SD, que entraria em vigor durante o ano de 2010 (DL nº150/2009, de 30 de junho). O Parlamento aumentou em 10% o SD por cada beneficiário, aos casais com filhos a cargo e agregados monoparentais com filhos a cargo. (Lei 5/2010, de 5 de maio)

O XIX Governo Constitucional, durante o período de assistência económica e financeira, realiza as últimas duas melhorias na proteção no desemprego, através da criação de um “subsídio de cessação de atividade dos trabalhadores independentes prestando serviços maioritariamente a uma única entidade e foi introduzida a proteção por encerramento de empresa ou cessação de atividade profissional involuntária de trabalhadores independentes com atividade empresarial e a que exerça funções de gerência ou de administração em entidades coletivas” (DL n.º 12/2013 de 25 de janeiro; Pedroso, 2020).

No início da crise, o governo decretou alterações legislativas que se introduzem numa tentativa clara de adaptação do estado providência através de uma *recalibração* do estado de bem-estar, numa vertente de *investimento social*, através de um alargamento dos mecanismos sociais, a fim de garantir uma maior cobertura para os mais desfavorecidos ou por perda involuntária de emprego. Todas estas medidas de melhoria na proteção convergem de acordo com o agendamento e posicionamento das duas centrais sindicais e com os partidos de esquerda (PS, BE e PCP) e o PEV, constando nos seus cadernos reivindicativos e algumas delas nos programas eleitorais dos partidos, sendo que os partidos de direita (PSD e CDS-PP) defendem também uma proteção social moderada, porém sugerem cortes das contribuições para a Segurança Social, nomeadamente através da redução da TSU pondo em causa a sustentabilidade do sistema. A agenda do governo previa melhorar a proteção social, mas a conjuntura financeira não foi favorável nesse sentido.

Dado alguns indicadores económicos, não havia margem de manobra para enfrentar a crise, sendo que procurou-se acompanhar a abordagem comum europeia à crise, incluindo os partidos, nas suas diferentes fases (Caldas, 2013; Costa e Caldas, 2014). A inversão de estratégia europeia, focando a crise nos seus impactos orçamentais criou um quadro em que a pressão sobre o orçamento português se tornou insustentável, com uma subida acelerada das taxas de juro da dívida pública, que criou fortes constrangimentos ao financiamento da despesa pública e conduziu, após vários programas de austeridade a um acordo de assistência com a troika (BCE, Comissão Europeia, FMI) que garantiu ajuda financeira em troca de um programa de redução do défice orçamental e de realização de reformas nos mercados de bens e serviços e em serviços sociais, como a educação e a saúde (Pedroso, 2020).

7.2 – Retração na proteção social

A 6 de Abril de 2011, o primeiro-ministro, Eng.º José Sócrates, anuncia que o Governo dirigiu um pedido de assistência financeira à Comissão Europeia com o objetivo de assegurar condições de financiamento a Portugal e ao sistema financeiro português. Uma missão técnica da Comissão Europeia, BCE e FMI, liderada por Juergen Kroeger (CE), Rasmus Røffler (BCE) e Poul Thomsen (FMI), chega a Portugal para iniciar negociações sobre o programa de ajuda financeira ao país. A assinatura do Memorando de Entendimento, ditava assim o pedido de ajuda externa à troika, trazendo a austeridade e a recessão social agravando-se em 2011, com uma *retração* do bem-estar, marcada por políticas rigorosas com implicações na redução da despesa pública, particularmente no campo da proteção social (despesa social), originando o empobrecimento da população mais desfavorecida, aumentando das desigualdades sociais e das taxas de desemprego e uma maior desregulação dos mercados (Murteira, 2015; Rodrigues e Silva, 2015).

Nesta perspetiva, o Estado viu-se obrigado a reduzir os custos na proteção do desemprego em 150 Milhões de euros, reduzindo assim a duração máxima dos benefícios e introduzindo um limite máximo nas prestações de 2,5 IAS, ao invés de a reforçar e enquadrar como um

investimento social, numa tentativa de *recalibração*, aumentando despesas com políticas ativas e passivas. O aparecimento de novos problemas sociais, oriundos da redução da despesa social, edificaram um novo foco sob pressão das orientações políticas voltadas para os mercados externos, negligenciando a dimensão social do Estado e originando em impactos nas condições de vida e bem-estar social (Ioakimidis, Santos e Herrero, 2014).

O XVIII Governo Constitucional, em Junho de 2010, alterou a condição de recursos do SSD abandonando a capitação e passando a usar uma escala em que o primeiro adulto conta 1, o segundo e seguintes 0,7 e os menores 0,5 (DL nº72/2010, de 18 de junho), definindo também uma ligação dos montantes máximos do SD e do SSD ao IAS, fixado em 3 IAS quando era de 3 SMN. (DL 72/2010, de 18 de junho). Em Março de 2011, o chumbo do PEC IV (2011-2014) viria a trazer uma demissão do XIII Governo Constitucional, liderado pelo Eng.º José Sócrates, impondo assim eleições legislativas no ano em Junho 2011. A 5 de Junho de 2011, decorrem eleições legislativas em Portugal, que garantia assim o XIX Governo Constitucional, liderado por Dr.º Pedro Passos Coelho, PSD/CDS-PP uma coligação de direita.

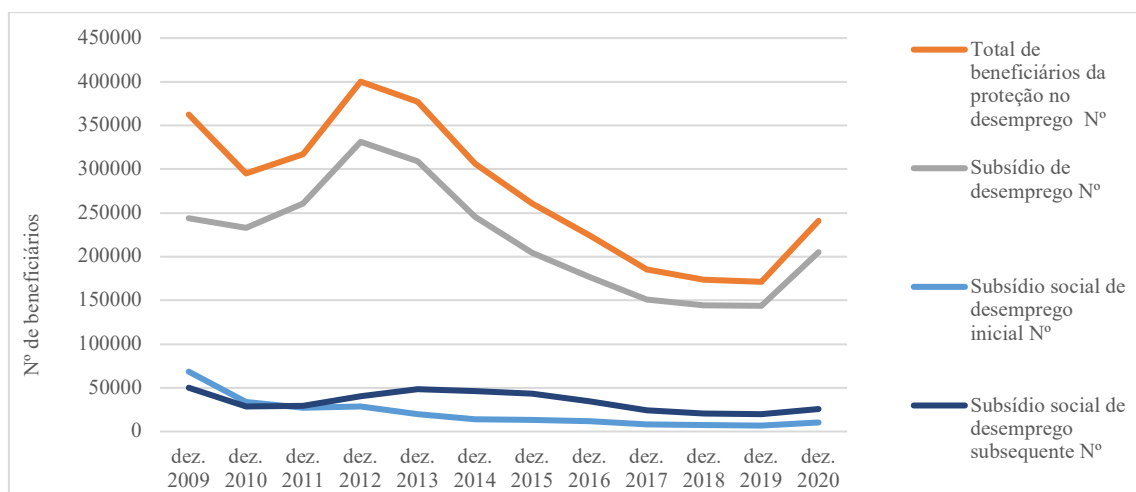


Gráfico 7 - Evolução do nº de beneficiários dos subsídios de desemprego em Portugal.

Como verificamos através do gráfico, a retração do bem-estar em Portugal, havia começado antes no OE 2011 e sentenciou-se com as medidas acordadas com a troika, através do Memorando de Entendimento, com maior peso no sistema previdencial, nomeadamente nos subsídios de desemprego. O XIX Governo Constitucional, em Março de 2012, aprovou um pacote de medidas de redução das prestações de desemprego¹², introduzindo uma redução de 10% no valor do SD após 180 dias de concessão, que mais tarde, limitada a resultar em prestação superior a 1 IAS em

¹² (DL nº64/2012, de 15 de março)

2017¹³, tendo sido eliminada em 2018¹⁴. Além disto, reduziu o montante máximo do subsídio para 2,5 IAS, generalizada dos períodos de concessão de SD de SSD.

Porém, de 2010 a 2014 Portugal adotou um quadro de medidas rigorosas e estratégias assentes em planos e programas de austeridade que, como veremos, exerceu uma pressão nos sistemas de proteção social através do corte da despesa social. Mediante este cenário, para Barata e Carmo (2014) é “preciso corrigir a ideia de que o Estado Social português tem sido um peso para sociedade, ou ainda de que atrapalha ou inibe a iniciativa privada” (Barata e Carmo, 2014).

O XIX Governo Constitucional declarou expressamente que só seria aceite um investimento social em situações de empobrecimento e de pobreza extrema (Ferreira, 2015). Esta retração de bem-estar encaixa-se no modelo de austeridade neoliberal (Reis, 2014) implementado em Portugal e nunca antes vivenciado no país (Sarabiego & Matos, 2017), tendo sido ultrapassado pelos compromissos estabelecidos no Memorando de Entendimento inicial com a Troika “a reboque do qual se aplicou um outro programa, este de carácter vincadamente ideológico e com particular interesse na retração do Estado Social e na desregulação dos mercados de trabalho” (Capucha, 2014).

As medidas aprovadas neste durante este período de austeridade não contaram com o apoio dos partidos à esquerda (BE, PCP) e PEV, nem com o apoio das duas centrais sindicais (CGTP e UGT). No agendamento do PS, não contavam nenhuma das medidas acima enunciadas, mas a assinatura do Memorando, obrigou o país a tomar medidas. O PSD e o CDS-PP não continham nenhuma destas medidas nos seus programas eleitorais.

7.3 – Alterações legislativas temporárias na pandemia covid19

O aparecimento da pandemia COVID-19, surge numa conjuntura em que a economia portuguesa recuperava em larga medida, quando comparado com a crise anterior. No final de 2019, o PIB real registava o seu 25º trimestre de expansão ininterrupta, o emprego total tinha aumentado em cada trimestre desde o final de 2013. No início da pandemia taxa de desemprego atingiu o seu nível mais baixo desde 2002, registando 6,5%, além disto, o saldo orçamental foi positivo pela primeira vez em 50 anos e a dívida publica apresentava uma tendência de descida. (Mamede, et al., 2020) Portugal registou o primeiro caso confirmado de COVID-19 a 2 de março de 2020, sendo que o Estado Português foi obrigado a adotar medidas de contenção. A resposta à crise da pandemia covid19, encaixa-se numa *recalibração* de bem-estar, alargando os critérios de elegibilidade e uma majoração das prestações sociais, apesar se apresentarem como medidas de carácter temporário, com avaliação.

¹³ (DL nº53-A/2017, de 31 de maio)

¹⁴ (Lei nº114/2017, de 29 de dezembro)

O XXII Governo Constitucional, liderado pelo Dr. ° António Costa, em maio de 2020, implementou a prorrogação de todas as prestações por desemprego até 30 de junho (Decreto-Lei n.º 10-F/2020 de 26 de março), onde prevê a concessão até 30 de junho de SSD de 90 dias a quem tivesse 90 dias de descontos num período de 12 meses e de 60 dias em caso de caducidade de contrato temporário ou por denúncia durante período experimental com 60 dias de descontos (Decreto-Lei n.º 20-C/2020 de 7 de maio). Em Julho de 2020, o governo decide prorrogar o SSD até 31 de dezembro de 2020 (DL n.º 37/2020 de 15 de julho), aplicando também uma redução dos prazos de garantia de acesso a prestações de desemprego para perda de emprego ou atividade entre 19 de março e 30 de junho (Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho), de 180 dias nos últimos dois anos para acesso a subsídio de desemprego e por cessação de atividade acesso à prestação até 31/12/2020 e transição para o SSD sem condição de recursos a 1/1/2021. Além disto, criou um apoio extraordinário de 1 IAS, destinado a trabalhadores em situação de cessação de atividade como trabalhadores por conta de outrem, ou como trabalhador independente, por motivo de paragem, redução ou suspensão da atividade laboral ou quebra de, pelo menos, 40 % dos serviços habitualmente prestados, entre julho e dezembro, (Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho).

O OE para 2021, contemplava um vasto conjunto de medidas no âmbito da proteção social, onde prevê a prorrogação por seis meses do SD e SSD, quando cessando em 2021, a majoração do limite mínimo do SD para 1,15 IAS (504,6 €), o acesso ao SSD subsequente passando a ter uma discriminação positiva, pela majoração da condição de recursos em 25%, reservado a trabalhadores que à data da entrada no desemprego tivessem já 52 anos. Previa também a criação de um apoio extraordinário ao rendimento dos trabalhadores – prestação diferencial com limiar de 501,16 euros até 31 de dezembro de 2021 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; gerentes de empresas paralisadas por efeito da pandemia ou afetadas por quebras abruptas de faturação; estagiários profissionais.

A União Europeia, com os seus estados-membros, defendeu que esta crise deveria ter uma resposta conjunta, com uma abertura de financiamento para os países viabilizarem os seus programas de recuperação. O PRR em Portugal 2021-2026, contempla uma melhoria na eficácia e a adequação da rede de proteção social, particularmente através de programas de apoio ao acesso à habitação social, uma agenda de promoção do trabalho digno, com o objetivo de combater a precariedade através da promoção da negociação coletiva, as políticas ativas de emprego, a formação e qualificação e a defesa dos rendimentos.

Conclusões

O Estado Providência Português sofreu inúmeras mudanças nesta última década. Um setor que foi fortemente afetado foi a proteção dos desempregados. No início da crise de 2008, teve inicialmente uma resposta positiva, através de um alargamento da proteção social, numa tentativa de *recalibração* de bem-estar. As primeiras medidas de resposta à crise já haviam sido exigidas nos cadernos reivindicativos das duas centrais sindicais e nos programas eleitorais dos partidos de esquerda (PS, BE, PCP) e pelo PEV. Em relação aos outros partidos, havia um consenso político que era necessária uma resposta rápida e eficaz, mas são os partidos de esquerda que demonstram mais abrangência à proteção de desempregados nas suas agendas.

Face a conjuntura económica que o país atravessava, Portugal foi obrigado a assinar um programa de assistência financeira, no qual previa uma redução das despesas em proteção social. O Governo XIX, adotou uma política de austeridade, ao longo dessa legislatura, com base numa *retração* de bem-estar, que desencadeou inúmeros impactos na desvalorização da dignificação do trabalho e dos direitos dos trabalhadores, reduzindo os critérios de elegibilidade para as prestações sociais, levando a um crescimento do desemprego sem precedentes, com consequências sociais nos jovens, nos cidadãos com menos qualificações, nas famílias e nas taxas de desemprego. De facto, conforme descrito na revisão de literatura, os sindicatos desempenham um papel de relevância na defesa dos direitos dos trabalhadores e na proteção dos desempregados, sendo que os partidos de esquerda seguem essa tendência.

Com base no estudo dos programas eleitorais dos partidos, ao longo das legislaturas em estudo, podemos concluir que existem 4 tipos de agenda: Os partidos de esquerda (BE e PCP), o PEV, o PAN e o L seguem uma linha de convergência na agenda e no sentido de voto, defendendo uma forte intervenção do Estado, na defesa de um *Estado social ativo*, com forte *investimento social*, alargando a proteção dos desempregados; O PS defendeu melhorias na proteção social e alargamento dos critérios de elegibilidade, contudo a sua agenda abordou constantemente a consolidação orçamental e o consenso na concertação social, votando na maioria dos casos em desacordo com a esquerda e aproximando-se do PSD; Os partidos de direita, (PSD e CDS-PP) tendem a abordar a questão proteção social de forma cautelosa, nomeadamente o alargamento de critérios para prestações e focam a sua agenda na redução das contribuições das empresas para a segurança social e apoios para empresas que contratem desempregados. O partido CH e a IL, defendem perentoriamente uma redução da intervenção do Estado, muito próximo da lógica de *workfare*, privatizando as prestações sociais, o mercado de trabalho e impondo o serviço comunitário obrigatório a beneficiários de prestações sociais.

Através da análise elaborada com base no modelo de Pederson¹⁵, acerca da proximidade dos partidos políticos portugueses, no sentido de voto de iniciativas legislativas no âmbito da proteção

¹⁵ “Party Distances in the Danish Folketing 1945-1968”,

de desempregados ficou evidente que existem 3 blocos: os partidos de esquerda, o PS e os partidos de direita. Verificamos uma união forte e lealdade às agendas, entre todos os partidos de esquerda (BE e PCP), PEV, PAN e L. O PS apresenta-se mais próximo do PSD comparando com o posicionamento dos partidos de esquerda (BE e PCP), PEV, PAN e L. Os partidos de direita, apresentam-se muito próximos, tirando algumas aproximações do CH em alguns sentidos de voto, com a esquerda (BE e PCP), PEV, PAN e L.

A UGT e a CGTP convergem naquilo que são as suas exigências nos cadernos reivindicativos, defendendo um alargamento dos critérios de elegibilidade, regime de acesso, dos prazos de concessão, do valor das prestações e pela redução dos prazos de garantia do SD e principalmente do SSD, estabelecendo como metas o combate à pobreza e exclusão social. O único ponto saliente de divergência é a indexação das prestações sociais ao SMN, defendido pela CGTP e a UGT outra defende um aumento do referencial do IAS. Atualmente, consideram que, na sequência dos cortes introduzidos durante a crise, o reforço da proteção social no desemprego não responde de forma eficaz às necessidades de uma vida digna para os desempregados, nem garante uma proteção adequada a um número considerável de DLD, que perderam o direito a prestações de desemprego.

Contrariamente ao que aconteceu na crise financeira de 2008, o atual governo reagiu numa tentativa de *recalibração* de bem-estar, introduzindo medidas de cariz temporário. Estes apoios deverão dar lugar a uma avaliação no final de 2021, tendo em apreciação a conjuntura económica e social do País e a avaliação do impacto destes apoios. Na crise de 2008, estas avaliações das políticas de proteção social foram de forma recorrente comunicadas e nunca foram concretizadas, remetendo fundamentalmente para apreciações de cariz exclusivo de apropriação política. De um modo geral, o crescimento do risco de desemprego em Portugal, depois da crise económica de 2008 foi ajudado por um pacote de políticas limitativas de proteção social dos desempregados não revertidas estruturalmente e apenas contrariadas em 2020, pelo aparecimento da pandemia, que obrigou a medidas excecionais de cariz temporário. Podemos constatar por um conjunto de evidências que, Portugal teve uma aprendizagem social com a recessão de 2008, quer através da reversão de algumas medidas impostas pela troika, quer pelo aumento do IAS, quer pela resposta à crise da pandemia, quer até pelo aumento do SMN, apesar do SSD, ainda ser uma proteção escassa e insuficiente, concedida aos desempregados com empregos precários, devido aos seus critérios de elegibilidade.

Para concluir, identifico como limitações do estudo a falta de auscultação dos debates parlamentares a fim de perceber a justificação dos sentidos de voto, uma entrevista aos líderes partidários para compreender as posições tomadas nos dois períodos da crise e às centrais sindicais, a fim de perceber o que foi acordado em reuniões de concertação social.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D., & Shimer, R. J. (2000), Productivity Gains From Unemployment Insurance. SSRN Electronic Journal.
- Alber, Jens, (1981), Government responses to the challenge of unemployment: The development of unemployment insurance in Western Europe, in *The Development of Welfare States in Europe and America*, ed. Peter Flora and Arnold J. Heidenheimer, New Brunswick.
- Atkinson, A. B., & J. Micklewright, (1991), On the Reliability of Income Data in the Family Expenditure Survey 1970–1977, *Journal of the Royal Statistical Society Series A*, 146 Part 1, 33–61, 1983., “Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review,” *Journal of Economic Literature*, 29, 1679–727, 1991.
- Caldas, José Castro (2013), The Political Economy of European Deconstruction, in Silveira Alessandra, Mariana Canotilho e Pedro Madeira Froufe (org.), *Citizenship and Solidarity in the European Union - from the Charter of Fundamental Rights to the Crisis, the state of the art*. Londres: Peter Lang.
- Caldas, José Castro & Costa, Ana (2014), A União Europeia e Portugal entre os Resgates Bancários e a austeridade: um Mapa das Políticas e das Medidas, in José Reis (org.), *A Economia Política do Retrocesso: Crise, Causas e Objectivos*. Coimbra: Almedina, 87-126
- Capucha, L. (2014), Envelhecimento e Políticas Sociais em Tempos de Crise. *Sociologia, Problemas e Práticas*, N.º 74.
- Carmo, Renato Miguel e André Barata (orgs.) (2014), *Estado Social, De todos para todos*, Lisboa, Tinta da China
- Carmo, Renato Miguel, Frederico Cantante (2014), Precariedade, desemprego e proteção social: caminhos para a desigualdade? *Observatório das Desigualdades*, ISCTE-IUL, CIES-IUL.
- Carneiro, Maria do Rosário (2017), “Requisitos éticos relacionados com a proteção e intervenção sociais”, em Maria do Céu Patrão Neves e António Bagão Félix (Coord.), *Ética aplicada: Proteção Social*, Lisboa, Edições 70, pp. 95-111.
- Carvalho, Maria Irene (2005), “Uma abordagem do Serviço Social à política de cuidados na velhice em Portugal”, *Intervenção Social*, 31 pp.163-192
- Cassiers, Isabelle (2005), “De l’État providence à l’État social actif: Quelles mutations sous-jacentes?”, *Regards Économiques*.
- Castels, F. G., Leibfried, S., Lewis, J., Obinger, H., & Pierson, C. (2012), *The Oxford handbook of welfare state*. Oxford University Press.

Centeno, Mário; NOVO, Álvaro A., (2007), – “Identifying unemployment insurance income effects with a quasi-natural experiment”. Banco de Portugal, Working Paper 10/2007.

Chossudovsky, Michel. (2003), The Globalization of Poverty and the New World Order. [http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/\[in=epidoc1.in\]/?t2000=009829/\(100\)](http://lst-iiep.iiep-unesco.org/cgi-bin/wwwi32.exe/[in=epidoc1.in]/?t2000=009829/(100)).

Colby, Ira (2013), “Social welfare policy as a form of social justice” em Ira Colby, Catherine N. Dulmus e Karen M. Sowers (Eds), Social work and social policy: Advancing the principles of economics and social justice, Nova Jersey, John Wiley & Sons Inc.

Costa, Hermes Augusto (2012), Wage cuts in the Portuguese public sector: the negative effects of a court decision on labour relations. Transfer, European Review of Labour and Research, v. 18, n. 2, p. 229-231.

Deacon, B. with Hulse M. and Stubbs, P. (1997), Global Social Policy; International Organisations and the Future of Welfare, Sage, London.

Dye, T. R. (1995), Understanding Public Policy. New Jersey: Printice Hall, Englewood.

Easton, D. (1979), A systems analysis of political life. Chicago: The University of Chicago press.

Ebbinghaus, B., & Hassel, A. (2000). Striking deals: concertation in the reform of continental European welfare states. Journal of European Public Policy, 7(1).

Esping-Andersen, G (2002), “Why We Need a New Welfare State. Oxford University Press”.

Esping-Andersen, G. (1990), “The three economies of the welfare state”, The three worlds of the welfare capitalism, Cambridge, Polity.

Esping-Andersen, G. (1999), “Comparative Welfare Regimes Re-examined”, Social Foundations of Postindustrial Economies, New York, Oxford: Oxford University Press.

Esping-Andersen, G. and Korpi, W. (1987), From Poor Relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy. In: Eriksson, R., Ringen, E. and Uusitalo, H., Eds., The Scandinavian Model: Welfare States and Welfare Research, M.E., Sharpe, New York.

Estevez-Abe, Margarita, Torben Ivesen and David Soskice (2001), ‘Social protection and the formation of skills’. In Hall, P. and D. Soskice (eds) Varieties of Capitalism: The institutional foundations of competitive advantage. Oxford: Oxford University Press.

Ferreira, V., & Monteiro, R. (2015), Austeridade, emprego e regime de bem-estar em Portugal: Em processo de refamiliarização? Ex Aequo - Revista Da Associação Portuguesa de Estudos Sobre as Mulheres, 32.

- Ferrera, M. (2000), A reconstrução do Estado social na Europa meridional. *Análise Social*, 151-152(457-475).
- Friedman, M. (1977), Nobel Lecture: Inflation and Unemployment. *Journal of Political Economy*, 85(3), 451–472.
- Gangl, M. (2006), Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities. *American Sociological Review*, 71(6), 986–1013.
- Hemerijck, A. (2012), Welfare recalibration as open institutionalism. In *Changing Welfare States* (pp. 102–112). Oxford: Oxford University Press.
- Hespanha, Pedro & Ferreira, Silvia & Pacheco, Vanda. (2014), *O Estado Social, Crise e Reformas*.
- Hyman, Richard (2002), The future of unions. *Just Labour*, v. 1, 2002, p. 7-15.
- Ioakimidis, V., Santos, C. C., & Herrero, I. M. (2014), Reconceptualizing social work in times of crisis: An examination of the cases of Greece, Spain and Portugal. *International Social Work*, 57(4), 285–300.
- Jenkins, W. I. (1978). *Policy Analysis: A Political and Organizational Perspective*. London: Martin Robertson.
- Jones, C. O. (1984), *An Introduction to the Study of Public Policy*, Monterey, CA, Brooks Cole Publishing (3.^a edição).
- Kingdon, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Harper collins publishers.
- Lasswell, Harold D. (1956), *The Decision Process. Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, MD, University of Maryland Press.
- Layard, R. (2005), *Happiness: Lessons from a new science*. New York: Penguin Press.
- Mamede, R. P., Pereira, M. & Simões, A. (2020), Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho. OIT.
- Marshall, Thomas Humphrey (1965), *Class, Citizenship, and Social Development*, 2^a edição, New York, Anchor Books.
- Mewes, Jan & Mau, Steffen. (2012). *Unraveling Working-Class Welfare Chauvinism*.
- Mortensen, Dale. (1977), “Unemployment Insurance and Job Search Decisions.” *Industrial and Labor Relations Review* 30(4): 505-517.
- Muller, Pierre; Surel, Yves, (1998), *L’analyse des politiques publiques*. Paris: Montchrestien.

- Murteira, A. (2011), *A Economia das pensões*, Coimbra, Angelus Novus.
- Pedersen, M. N., Damgaard, E., & Olsen, P. N. (1971). Party Distances in the Danish Folketing 1945–1968. *Scandinavian Political Studies*, 6(A6), 87–106.
- Pedroso, P. (2010), “Modelos de ativação de desempregados: os desafios estruturais e as condicionantes conjunturais”, Lisboa, GEP - Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social, dezembro de 2010.
- Pedroso, Paulo (2020), “Segurança social - a sustentabilidade, a diversificação de fontes de financiamento e o desafio dos regimes profissionais em Portugal”. UGT.
- Pierson, P. (1994), *Dismantling the welfare state?: Reagan, Thatcher, and the politics of retrenchment*. Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2001), *Coping with permanent austerity welfare state restructuring in affluent societies*. In *The new politics of the welfare state* (pp. 410-456). Oxford: Oxford University Press.
- Pierson, P. (2009), *The new politics of the welfare state*. Oxford Univ. Press.
- Quivy, Raymond e Luc Van Campenhoudt (2008), “Manual de investigação em Ciências Sociais”, Lisboa, Gradiva, pp. 1-24.
- Raeder, S. T. O. (2015), *Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas*. *Perspectivas em Políticas Públicas*, 7(13), 121-146.
- Reis, J. (2014), *A Economia Política do Retrocesso*. Coimbra: Almedina.
- Rodrigues, M. D. L. & Carreiras, H. (2017), *Exercícios de Análise de Políticas Públicas 2*. Editora Mundos Sociais, Lisboa.
- Santos, Boaventura de Sousa (2000), “The Welfare State in Portugal: Between Conflicting Globalizations”, *Oficina do CES*, 140.
- Sarabiego, J. & Matos, A. (2017), *Entre a crise e a austeridade: potencialidades e desafios das novas formas de ativismo dos recentes movimentos sociais globais em Espanha e Portugal*, *Actas del II Congreso Internacional Move.net*.
- Silva, Pedro Adão (1997), “Estado-Providência: o Modelo Político do Estado Moderno”, *Finisterra*, volume 24/25, pp. 37 a 59.
- Silva, Pedro Adão e (2002), “O Modelo de Welfare da Europa do Sul”, *Sociologia – Problemas e Práticas*, volume 38, pp. 25-59.

Silva, Pedro Adão e (2002), “Putting the Portuguese welfare system in context”, em F. Monteiro, J. Tavares, M. Glatzer e A. Cardoso (orgs.), Portugal: Strategic Options in a European Context, Boston, Lexington Books.

Sjoberg, O. (2010), Social Insurance as a Collective Resource: Unemployment Benefits, Job Insecurity and Subjective Well-being in a Comparative Perspective. *Social Forces*, 88(3), 1281–1304.

Schmitt, S. (2012), “Comparative approaches to the study of public policymaking”, Routledge Handbook of Public Policy.

Standing, G. (1999), *Global Labour Flexibility*. London: MacMillian Press Ltd.

Starke, P. (2006), The Politics of Welfare State Retrenchment: A Literature Review. *Social Policy & Administration*, 40 (1), 104 120.

Stiller, S. (2010), *Ideational Leadership in German Welfare State Reform*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Google Scholar.

Streeck, W. (2014), The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State. *German Economic Review*, 15 (1), 143 165.

Supiot, Alain e AAVV (2003), *Transformações do Trabalho e futuro do Direito do Trabalho na Europa*, Coleção Perspectivas Laborais no 1, Coimbra: Coimbra Editora.

Taylor-Gooby, P (ed.) (2004), *New Risks, New Welfare: The Transformation of the European Welfare State*, Oxford: Oxford University Press, 248 pp.

Taylor-Gooby, P., Leruth, B., & Chung, H. (2017), *After austerity welfare state transformation in Europe after the great recession*. Oxford Oxford University Press.

Tepe, M. S., & Vanhuysse, P. (2011), Parties, Unions, and Activation Strategies: The Context-Dependent Politics of Active Labor Market Policy Spending. *SSRN Electronic Journal*.

Visser, J. and Hemerijck, A. (1997), *A Dutch Miracle: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam: Amsterdam University Press. Cross Ref Google Scholar.

Vrancken, D; Macquet, Jacques (2006), *Le travail sur soi. Vers une psychologisation da la société?* Paris: Éditions Belin.

Wennemo, Irene (1994), *Sharing the costs of children*. Swedish Institute for Social Research 25, Edsbruk.

Vrancken e Macquet, (2006), *Le travail sur soi. Vers une psychologisation da la société?* Paris: Éditions Belin.

Fontes

UGT (2009) “As prioridades reivindicativas da UGT” Lisboa: UGT.

UGT (2010) “Resolução do Secretariado Nacional – 30/9/10” Lisboa: UGT.

UGT (2011) “As prioridades da UGT 2011-2012” Lisboa: UGT.

UGT (2012) “Vencer a crise com crescimento económico, emprego e solidariedade” Lisboa: UGT.

UGT (2013) “Política Reivindicativa 2013-2014” Lisboa: UGT.

UGT (2014) “Política Reivindicativa 2014-2015” Lisboa: UGT.

UGT (2015) “Política Reivindicativa 2015-2016 – Por uma sociedade justa” Lisboa: UGT.

UGT (2016) “Política Reivindicativa 2016-2017” Lisboa: UGT.

UGT (2017) “Política Reivindicativa 2017-2018” Lisboa: UGT.

UGT (2018) “Política Reivindicativa 2018-2019” Lisboa: UGT.

UGT (2019) “Política Reivindicativa 2019-2020” Lisboa: UGT.

UGT (2020) “Política Reivindicativa 2020-2021” Lisboa: UGT.

UGT (2021) “Política Reivindicativa 2021-2022” Lisboa: UGT.

CGTP (2008) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2009” Lisboa: CGTP.

CGTP (2009) “10 Eixos Estratégicos para mudar as políticas” Lisboa: CGTP.

CGTP (2009) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2010” Lisboa: CGTP.

CGTP (2010) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2011” Lisboa: CGTP.

CGTP (2011) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2012” Lisboa: CGTP.

CGTP (2012) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2013” Lisboa: CGTP.

CGTP (2013) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2014” Lisboa: CGTP.

CGTP (2014) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2015” Lisboa: CGTP.

CGTP (2015) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2016” Lisboa: CGTP.

CGTP (2016) “Prioridades da Política Reivindicativa para 2017” Lisboa: CGTP.

CGTP (2017) “Política Reivindicativa da CGTP-IN para 2018” Lisboa: CGTP.

CGTP (2018) “Prioridades da Política Reivindicativa para 2019” Lisboa: CGTP.

CGTP (2019) “Prioridades da Política Reivindicativa para 2020” Lisboa: CGTP.

CGTP (2020) “Prioridades da Política Reivindicativa para 2021” Lisboa: CGTP.

CTGP (2020) “Programa de Ação – Mandato 2020/2024” Lisboa: CGTP.

PS (2009) “Programa Eleitoral – Avançar Portugal” Lisboa.

PSD (2009) Programa Legislativas 2009-2013, Lisboa.

BE (2009) “Programa para um Governo que responda à urgência da crise social”, Lisboa.

PCP (2009) “Programa Eleitoral do PCP – Legislativas 2009”, Lisboa.

CDS-PP (2009) “Programa Eleitoral – Legislativas 2009: As nossas respostas”, Lisboa.

PS (2011) “Programa Eleitoral 2011-2015”, Lisboa.

PSD (2011) “Mudar Portugal: Recuperar a Credibilidade e Desenvolver Portugal – Programa Eleitoral”, Lisboa.

PCP (2011) “Compromisso por uma política Patriótica e de Esquerda”, Lisboa.

CDS-PP (2011) “Este é o Momento – Manifesto Eleitoral 2011 – Por ti, por todos, Portugal”, Lisboa.

BE (2011) “Mudar de Futuro pelo Emprego e pela Justiça Fiscal”, Lisboa.

PS (2015) “Programa Eleitoral do Partido Socialista – Eleições Legislativas 2015”, Lisboa.

PSD (2015) “Agora Portugal Pode Mais – Programa Eleitoral”, Lisboa.

PCP (2015) “Programa Eleitoral do PCP – Legislativas 2015, Política Patriótica e de Esquerda”, Lisboa.

PAN (2015) “Programa Eleitoral 2015-2019”, Lisboa.

BE (2015) “Manifesto Eleitoral – Legislativas 2015”, Lisboa.

PS (2019) “Fazer ainda Mais e Melhor – Programa Eleitoral do Partido Socialista”, Lisboa.

PSD (2019) “Programa Eleitoral”, Lisboa.

BE (2019) “Programa Eleitoral 2019”, Lisboa.

PCP (2019) “Política patriótica e de esquerda – Soluções para um Portugal com futuro”, Lisboa.

PAN (2019) “Programa Eleitoral do PAN – Legislativas 2019”, Lisboa.

Livre (2019) “Libertar o Futuro – Programa do Livre às eleições legislativas de 2019”, Lisboa.

IL (2019) “Compromisso Eleitoral – Descomplicar Portugal”, Lisboa.

CH (2019) “A Força da Mudança – 70 medidas para reerguer Portugal (2019)”, Lisboa.

Legislação e documentos normativos

Constituição da República Portuguesa (1976) – Artigo 9º, “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”.

Decreto-lei 150/2009, de 30 de Junho. Diário da República n.º 124/2009, Série I.

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.

Decreto-Lei 445/79, de 9 de Novembro. Diário da República n.º 259/1979, Série I.

Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 20 de março. Diário da República n.º 61/2020, 1º Suplemento, Série I, páginas 2 – 6.

Decreto-Lei n.º 12/2013, de 25 de janeiro. Diário da República n.º 18/2013, Série I.

Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio. Diário da República n.º 89/2020, 1º Suplemento, Série I, páginas 2 – 6.

Decreto-Lei n.º 20/85 de 17 de Janeiro. Diário da República n.º 14/1985, Série I.

Decreto-Lei n.º 37/2020, de 15 de julho. Diário da República n.º 136/2020, Série I, páginas 10 – 14.

Decreto-Lei n.º 53-A/2017, de 31 de maio. Diário da República n.º 105/2017, 1º Suplemento, Série I, páginas 2 – 2.

Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março. Diário da República n.º 54/2012, Série I, páginas 1237 – 1242.

Decreto-Lei n.º 68/2009 de 20 de março. Diário da República n.º 56/2009, Série I, páginas 1801 – 1802.

Decreto-Lei n.º 72-A/2010, de 18 de junho. Diário da República n.º 117/2010, 1º Suplemento, Série I.

Despacho Normativo 374/79, de 20 de Dezembro. Diário da República n.º 292/1979, Série I.

Lei n.º 114/2017, de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2017, Série I, páginas 6768 – 7010.

Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho. Diário da República n.º 143/2020, 1º Suplemento, Série I, páginas 2 – 92. Assembleia da República. Lisboa.

Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho. Diário da República n.º 143/2020, 1º Suplemento, Série I, páginas 2 – 92.

Lei n.º 5/2010, de 5 de maio. Diário da República n.º 87/2010, Série I, páginas 1591 – 1592.

Lei n.º 53-B/2006 de 29 de dezembro. Diário da República n.º 249/2006, 4º Suplemento, Série I, páginas 388 – 390.

Ministério das Finanças (2020b), Projeto de Plano Orçamental 2021.

Plano de Recuperação e Resiliência – XXVII Governo Constitucional.

Programa do XIX Governo Constitucional 2011-2015.

Programa do XVIII Governo Constitucional 2009-2011.

Programa do XXI Governo Constitucional 2015-2019.

Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023.

Segurança Social (2020) Guia Prático – Subsídio de Desemprego.

Sites eletrónicos

Parlamento – Iniciativas legislativas:

<https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/IniciativasLegislativas.aspx> (último acesso a 30 de outubro de 2021).

GEP – MTSSS – Estatísticas <http://www.gep.mtsss.gov.pt/estatistica>

OCDE – Employment Outlook - <https://www.oecd.org/employment-outlook/>.

ANEXOS

Anexo 1 – Lista de iniciativas legislativas apresentadas pelos partidos políticos, na AR em Portugal, entre 2009 e 2021

Legislatura 2009-2011

PCP –

- Em março de 2010, Projeto de Resolução nº92/XI/1, onde rejeita o Programa de Estabilidade e Crescimento para 2010-2013 e recomenda ao Governo que adote uma política orientada para a defesa do interesse nacional, o crescimento económico e a convergência real, o combate ao desemprego e à pobreza, a qualidade dos serviços públicos, a justiça e equidade fiscais, o combate ao endividamento externo e o controlo das contas públicas, tendo sido votada na Reunião Plenária n.º 39, rejeitado com os votos contra do PS, PSD e CDS-PP e votos a favor do BE, PCP, PEV.
- Em Outubro de 2009, Projeto de Lei nº5/XI/1, onde prevê um reforço da proteção social em situação de desemprego, votado na Reunião Plenária n.º 25, rejeitado com votos contra do PS, abstenção do PSD e CDS-PP e votos a favor do BE, PCP e PEV.
- Em Junho de 2010: - Projeto de Lei nº364/XI/1, onde propõe reforçar o abono de família a crianças e jovens em situação de desemprego do agregado familiar, votada na reunião da Comissão n.º 68, aprovado por unanimidade, caducando em junho de 2011. - Projeto Resolução nº202/XI/1, resultante de uma Apreciação Parlamentar nº47/XI/1, prevê a cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho, votada na Reunião Plenária n.º 76, rejeitado com votos contra do PS, PSD, abstenção do CDS-PP e votos a favor do BE, PCP e PEV.
- Em março de 2011, apresentou o Projeto de Lei nº587/XI/2, com vista a instituir o Programa Nacional de Combate à Precariedade Laboral e ao Trabalho Ilegal, caducada a junho de 2011.

BE –

- Em abril de 2010, Projeto de Lei nº235/XI/1, a fim de criar um regime de isenção do pagamento dos passes dos transportes coletivos de passageiros, urbanos ou de uma área metropolitana, para os beneficiários do subsídio social de desemprego, retirada pelo BE em fevereiro de 2011.
- Em junho de 2010, Projeto de Lei nº395/XI/1, com o propósito de revogar o Decreto-Lei n.º 72/2010, de 18 de Junho, que altera o regime jurídico de proteção no desemprego, iniciativa essa caducada em junho de 2011.
- Em julho de 2010 apresentou o Projeto Resolução nº202/XI/1, resultante de uma Apreciação Parlamentar 47/XI/1, prevê a cessação de vigência do Decreto-Lei n.º

72/2010, de 18 de Junho, votada na Reunião Plenária n.º 76, tendo sido rejeitado com votos contra do PS, PSD, abstenção do CDS-PP e votos a favor do BE, PCP e PEV. *

- Em outubro de 2010, Projeto de Lei nº12/XI/1, pretende uma alteração as Regras da Atribuição do SD, de forma a introduzir uma maior justiça social, sendo rejeitada com votação na Reunião Plenária n.º 25, com votos contra do PS, abstenção do PSD e CDS-PP e votos a favor do BE, PCP e PEV.
- Em janeiro de 2011, Projeto de Lei nº506/XI/2, onde prevê a criação um regime de isenção do pagamento dos passes dos transportes coletivos de passageiros, urbanos ou de uma área Metropolitana, para os beneficiários do SD e de SSD, iniciativa que caducou em junho de 2011.
- Em fevereiro de 2011, Projeto de Resolução nº400/XI/2, recomenda a apresentação de nova prova de rendimentos, por efeitos de alteração do rendimento familiar devido a desemprego e revisão das prestações sociais não contributivas, iniciativa essa que caducou em junho de 2011.

PSD –

- Em novembro de 2009, apresentou o Projeto de Lei nº31/XI/1, propunha um prolongamento excecional do SD, votada na reunião da Comissão n.º 8 em 2010-01-20, aprovada por unanimidade (PCP), caducando a junho de 2011.
- Em Novembro de 2011, apresentou o Projeto de Lei nº32/XI, onde previa a redução extraordinária da TSU suportada pelos empregadores, sendo rejeitado na votação em 2009-11-27 em Reunião Plenária n.º 10, com os votos contra do PS, BE e PEV, votos a favor do PSD e CDS-PP.

CDS-PP –

- Em novembro de 2009: - Projeto de Resolução nº8/XI/1, Recomenda ao Governo que tome as medidas urgentes para incluir nas bases de dados do IEFEP e do MTSS o estado civil do desempregado, ou situação equiparada, de forma que se possa saber quantos membros do mesmo agregado familiar se encontram em situação de desempregado, sendo retirada em abril de 2010 com a aprovação do Projeto de Lei n.º 51/XI. - Projeto de Lei 29/XI/1, propõe a alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, onde exige a majoração da prestação do SD, sendo esta iniciativa caducada em junho de 2011. (Votação na reunião da Comissão n.º 8 em 2010-01-20, aprovado por unanimidade PCP)
- Em dezembro de 2009: - Projeto de Resolução nº32/XI/1, recomendando o Governo a legislar de modo a permitir a passagem dos desempregados com mais 55 anos à reforma, findo o período máximo de percepção das prestações relativas ao desemprego, sem aplicação do fator de redução no seu cálculo, sendo esta iniciativa caducada em junho

de 2011. - Projeto de Lei nº95/XI/1, prevê uma alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, institui o pagamento globalmente, por uma só vez, à entidade empregadora que celebrar com o beneficiário um contrato de trabalho sem termo do remanescente do subsídio de desemprego ou subsídio social de desemprego inicial a que os beneficiários tenham direito, iniciativa rejeitada, votação na Reunião Plenária n.º 57, com votos contra do PS, BE, PCP e PEV, abstenção do PSD e com votos a favor do CDS-PP. - Projeto de Lei nº103/XI/1, Alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, passagem à reforma dos desempregados com mais de 55 anos, findo o período máximo de percepção das prestações relativas ao desemprego, sem aplicação do fator de redução nos seus cálculos (prevista no OE 2010), sendo esta iniciativa caducada em junho de 2011.

- Em janeiro de 2010: - Projeto de Resolução nº47/XI/1, recomenda ao Governo que prolongue a extensão do SSD para o ano de 2010 e a redução das contribuições para empresas com trabalhadores com mais de 45 anos e que pague os retroativos dos beneficiários que deixaram de auferir a prestação com a caducidade que ocorreu no dia 31 de dezembro de 2009; - Projeto de Resolução nº54/XI/1, recomenda ao Governo que legisle de modo a atribuir aos sócios-gerentes das empresas que encerram e trabalhadores independentes uma prestação social. Estas iniciativas caducaram em junho de 2011.
- Em janeiro de 2010, Projeto de Lei nº133/XI/1, Alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro, alargando o apoio aos beneficiários do SD e estimulação e contratação de desempregados, aprovado por unanimidade, com votos a favor do PS, PSD, CDS-PP, BE, PCP e PEV.
- Em Junho de 2010: - Projeto de Resolução nº239/XI/1, recomendando ao Governo que crie um plano de intervenção de estímulo do emprego e de apoio aos desempregados nos distritos onde o desemprego está acima da média nacional, iniciativa caducada a junho de 2011. - Projeto de Lei nº400/XI/1, Revogação do Decreto-lei n.º 77/2010, de 24 de Junho, iniciativa caducada a junho de 2011.
- Em outubro de 2010, Projeto de Lei nº445/XI/2, 7.ª, alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, de modo a retirar a obrigação da disponibilidade para trabalho como condição para ter acesso ao SD aos desempregados que se encontrem doentes, sendo que esta iniciativa caducou em junho de 2011.
- Em março de 2011, Projeto de Resolução nº474/XI/2, recomenda ao Governo que implemente um plano de fomento à fixação de emprego, de criação de emprego e de combate ao desemprego na região do Algarve, sendo que a iniciativa caducou em junho de 2011.

PS –

- Em janeiro de 2013, Projeto de Resolução nº 565/XII/2, onde recomendou ao Governo que aprovasse, para o período de vigência do Programa de Assistência Financeira a Portugal, uma moratória para as ações de despejo que tivessem fundamento no não pagamento de renda sempre que o arrendatário não havia incumprido durante o contrato em curso, e que tal incumprimento se devesse a situações de desemprego, iniciativa caducou a outubro de 2015.
- Em janeiro de 2015, Projeto de Lei nº756/XII/4, propõe a suspensão das penhoras e vendas executivas de imóveis por dívidas fiscais, rejeitado Reunião Plenária n.º 56, com votos contra do PSD e CDS-PP e votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.

BE –

- Em julho de 2011, Projeto de Lei nº15/XII/1, previa a majoração do SD para os casais desempregados, (entrava em vigor com a aprovação da Lei do Orçamento do Estado posterior à sua publicação), caducou em outubro de 2010.
- Em fevereiro de 2012, Projeto de Resolução nº240/XII/1, recomendou ao Governo que o início das prestações de desemprego fossem atribuídas, no máximo, até um mês depois do requerimento do beneficiário, votado na Reunião Plenária n.º 91, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD e CDS-PP, com votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.
- Em abril de 2012, Projeto de Lei nº217/XII/1, facilitando o acesso ao subsídio de desemprego aos trabalhadores que tivessem os seus salários em atraso, votado na Reunião Plenária n.º 128, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD, PS e CDS-PP, com votos a favor do PCP, BE, PEV e Isabel Alves Moreira (PS).
- Em junho de 2012: - Projeto de Lei Nº254/XII/1, alterando o regime jurídico de proteção no desemprego tornando os programas ocupacionais voluntários e remunerados, votado na Reunião Plenária n.º 123, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD, PS e CDS-PP, com votos a favor do PCP, BE, PEV e Isabel Alves Moreira (PS). - Projeto de Resolução 371/XII/1, recomendou ao Governo a alteração imediata das condições do SD para aumentar o apoio social a quem não tivesse emprego, votado na Reunião Plenária n.º 123, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD, PS e CDS-PP, com votos a favor do PCP, BE, PEV e Isabel Alves Moreira (PS). - Projeto de Lei nº 271/XII/1, impedindo a perda do SD por falta de resposta a SMS do centro de emprego, iniciativa à data em vigor, mas caducou em outubro de 2015.

- Em março de 2013, Projeto de Lei nº370/XII/2, majoração do SD e SSD para famílias monoparentais, votado na Reunião Plenária n.º 64, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD e CDS-PP e votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.
- Em maio de 2013, Projeto de Resolução nº718/XII/2, cessação de vigência do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, que "altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social", votado na Reunião Plenária n.º 91, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD e CDS-PP e votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.
- Em setembro de 2013, Projeto de Lei nº 445/XII/2, reforço dos apoios em situação de desemprego, votado na Reunião Plenária n.º 3, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD e CDS-PP, abstenção do PS e votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em abril de 2014, Projeto de Lei nº 599/XII/3, “proteção no desemprego: saída à Irlandesa” alteração ao Decreto-Lei 220/2006, de 3 de novembro, votado na Reunião Plenária n.º 82, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD e CDS-PP, abstenção do PS e votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em fevereiro de 2015, Projeto de Lei nº787/XII/4, previa a criação de um processo excecional de suspensão das penhoras e vendas coercivas das casas de habitação por dívidas fiscais, votado na Reunião Plenária n.º 56, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD e CDS-PP, abstenção do PS e votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em junho de 2015, Projeto de Lei nº1018/XII/4, protegendo os DLD, facilitando o acesso ao SD, na Reunião Plenária n.º 107, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD, PS e CDS-PP e votos a favor do PCP, BE e PEV.

PCP –

- Em março de 2012, Apreciação Parlamentar nº9/XII/1, Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de Março, que "procede à alteração do regime jurídico de proteção no desemprego dos trabalhadores por conta de outrem, beneficiários do regime geral de segurança social, e à quarta alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de novembro", submetidas à votação, com votos contra do PSD, do PS e do CDS-PP e votos a favor do PCP e do BE.
- Em junho de 2012, Projeto de Resolução nº354/XII/1, previa a renegociação da dívida pública e por políticas de defesa e reforço da produção e do investimento que assegurassem o crescimento da economia e combatam ao desemprego, votado na Reunião Plenária n.º 135, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, PS e CDS-PP e votos a favor do PCP, BE e PEV.

- Em agosto de 2012, Projeto de Resolução nº456/XII/2, com o mesmo intuito do anterior, votado na Reunião Plenária n.º 6, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, PS, CDS-PP e votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em fevereiro de 2013, Apreciação Parlamentar nº47/XII/2, Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, que "Altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social", iniciativa caducada em maio de 2013.
- Em maio de 2013, Projeto de Resolução nº716/XII/2, previa a cessação de Vigência do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, que "altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social", votado na Reunião Plenária n.º 91, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD e CDS-PP e votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.
- Em maio de 2013, Projeto de Lei nº415/XII/2, previa a criação do SSD extraordinário, votado na Reunião Plenária n.º 112, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, PS, CDS-PP, com uma abstenção do PS e votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em maio de 2013, Projeto de Lei nº417/XII/2, melhorava as regras de atribuição, e alterava a duração e montantes do SD e SSD, votado na Reunião Plenária n.º 112, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD, PS e CDS-PP, uma abstenção do PS e com votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em agosto de 2013, Projeto de Lei nº444/XII/2, reforçava os meios de proteção social das pessoas e famílias atingidas pelo desemprego, votado na Reunião Plenária n.º 3, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD e CDS-PP, com a abstenção do PS e com votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em março de 2014, Projeto de Lei nº545/XII/3, melhorava as regras de atribuição e alterava a duração e montantes do SD e SSD, votado na Reunião Plenária n.º 107, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, PS e CDS-PP, votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em março de 2014, Projeto de Lei nº546/XII/3, previa a criação do SSD extraordinário, votado na Reunião Plenária n.º 107, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, PS e CDS-PP e com votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em abril de 2014, Projeto de Resolução nº998/XII/3, pela renegociação da dívida pública e por políticas de defesa e reforço da produção e do investimento que assegurasse o crescimento da economia e combatesse o desemprego, Votado na

Reunião Plenária n.º 74, tendo sido rejeitado com votos contra do PSD, PS e CDS-PP e votos a favor do PCP, BE e PEV.

- Em outubro de 2014, Projeto de Resolução nº1142/XII/4, propunha a renegociação da dívida pública e políticas de defesa e reforço da produção e do investimento que assegurasse o crescimento da economia e combatam o desemprego, Votação em 2014-10-23 na Reunião Plenária n.º 17, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, PS e CDS-PP e com votos a favor do PCP, BE e PEV.
- Em abril de 2015, Projeto de Lei nº863/XII/4, previa instituir o Programa Nacional de Combate à Precariedade Laboral e à Contratação Ilegal, votado na Reunião Plenária n.º 75, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD e CDS-PP e votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.

PSD –

- Em março de 2012, Projeto de Resolução nº267/XII/1, (PSD e o CDS-PP) recomendava ao Governo prosseguir o caminho já começado de uniformização e fixação das datas de pagamento de prestações sociais e propicie que o pagamento inicial do SD fosse feito no prazo médio de 30 dias imediatamente a seguir à entrega do requerimento por parte do beneficiário, votado na Reunião Plenária n.º 91, tendo sido aprovado por unanimidade, com votos a favor: PSD, PS, CDS-PP, PCP, BE, PEV.

CDS-PP –

- Em novembro de 2011, Projeto de Resolução nº128/XII/1, recomendou ao governo que legisle de modo a atribuir aos trabalhadores independentes que se encontrem no desemprego involuntário uma prestação social, iniciativa caducada a 2015 de outubro.

PEV –

- Em maio de 2013, Projeto de Resolução nº719/XII/2, previa a cessação de Vigência do Decreto-Lei n.º 13/2013, de 25 de janeiro, que "altera os regimes jurídicos de proteção social no desemprego, morte, dependência, rendimento social de inserção, complemento solidário para idosos e complemento por cônjuge a cargo, do sistema de segurança social", votado na Reunião Plenária n.º 91, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD e CDS-PP e com votos a favor do PS, PCP, BE e PEV.

Legislatura 2015-2019

PS -

- Em fevereiro de 2017, Projeto de Resolução nº677/XIII/2, recomendou ao Governo que o SD não pudesse ser inferior ao IAS, votado na Reunião Plenária n.º 68, tendo sido aprovado por unanimidade com votos a Favor do PSD, PS, BE, CDS-PP, PCP, PEV e PAN.

BE –

- Em janeiro de 2017, Projeto de Lei nº382/XIII/2, Elimina a redução de 10% ao montante do subsídio de desemprego após 180 dias de concessão, Votação em 2017-06-14 na Reunião Plenária n.º 98 Rejeitado, Contra:PS, Abstenção:PSD, CDS-PP e A Favor: BE, PCP, PEV, PAN.
- Em fevereiro de 2019, Projeto de Lei nº1138/XIII/4, eliminação do fator de sustentabilidade das pensões requeridas ao abrigo dos regimes especiais de acesso a pensões de invalidez e velhice, do regime de antecipação da pensão de velhice, nomeadamente nas situações de desemprego involuntário de longa duração e reposição da idade legal de reforma nos 65 anos, submetido à votação, tendo sido rejeitado, com votos contra do PSD, do PS, do CDS-PP e do Deputado não inscrito Paulo Trigo Pereira e votos a favor do BE, do PCP, de Os Verdes e do PAN.

PCP –

- Em setembro de 2017, Projeto de Lei 610/XIII/3, Revoga o corte de 10% do montante do SD após 180 dias da sua concessão procedendo à 10.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, esta Iniciativa caducou em outubro de 2017.
- Em fevereiro de 2018, Projeto de Lei 398/XIII/2, Revoga o corte de 10% do montante do SD após 180 dias da sua concessão (2.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro), Votação em 2017-06-14 na Reunião Plenária n.º 98 Rejeitado, Contra:PS, Abstenção:PSD, CDS-PP, A Favor: BE, PCP, PEV, PAN.
- Em abril de 2018, Projeto de Lei 824/XIII/3, Eliminação da aplicação do fator de sustentabilidade às pensões por desemprego involuntário de longa duração e prevê a revisão dos regimes e medidas especiais de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, Votação em 2019-03-15 na Reunião Plenária n.º 63 Rejeitado, Contra:PS, CDS-PP, Paulo Trigo Pereira (Ninsc), Abstenção:PSD, A Favor: BE, PCP, PEV, PAN.

PSD –

- Em abril de 2016, Projeto de Resolução nº262/XIII/1, recomenda ao Governo um conjunto de medidas que permitam reforçar a Coesão e a Igualdade Social, Votação em 2016-04-29 na Reunião Plenária n.º 62, N.ºs 4, 7, 9 e 16 Aprovado, Contra: BE, PCP, PEV, Abstenção: PAN e A Favor: PSD, PS, CDS-PP.

Legislatura 2019-2023

PCP –

- Em outubro de 2019, Projeto de Lei 18/XIV/1, Melhora as regras de atribuição e altera a duração e montantes do subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, Votação em 2021-10-22 na Reunião Plenária n.º 15, Artigo 1.º; Artigo 2.º; e Artigo

3.º Rejeitado, Contra:PS, PSD, IL, Abstenção:CDS-PP, CH, A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).

- Em novembro de 2019, Projeto de Lei 40/XIV/1, Eliminação da aplicação do fator de sustentabilidade às pensões por desemprego involuntário de longa duração e revisão dos regimes e medidas especiais de antecipação da idade de acesso à pensão de velhice, a presente lei entrou em vigor nos termos gerais legalmente previstos.
- Em abril de 2020, Projeto de Lei 319/XIV/1, Garante um apoio de proteção social a trabalhadores com vínculos laborais precários em situação de desemprego, designadamente trabalhadores do sector do táxi e trabalhadores domésticos, Votação em 2020-04-08 na Reunião Plenária n.º 45 Rejeitado, Contra:PS, PSD, CDS-PP e A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, CH, IL, Joacine Katar Moreira (Ninsc).
- Em maio de 2020, Projeto de Lei 393/XIV/1, Garante um apoio extraordinário de proteção social a trabalhadores sem acesso a outros instrumentos e mecanismos de proteção social, Votação em 2020-06-09 na Reunião Plenária n.º 62 Rejeitado, Contra:PS, PSD, CDS-PP, Abstenção:CH, IL e A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc).
- Em maio de 2020, Projeto de Lei 428/XIV/1, Melhoria das condições de acesso ao SSD, Votação em 2020-06-09 na Reunião Plenária n.º 62 Aprovado , Contra:PS, CH, Abstenção:IL e A Favor: PSD, BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc). (Votação na reunião da Comissão n.º 33 em 2020-07-21 Rejeitado)

PSD –

- Em maio de 2020, Projeto de Lei 390/XIV/1, Estabelece a possibilidade de resgate, em determinadas condições, de Planos de Poupança Reforma (PPR), de Planos de Poupança-educação (PPE) e de Planos Poupança-reforma/educação (PPR/E) na sequência das dificuldades económicas suscitadas pela pandemia Coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, iniciativa retirada em fevereiro de 2021.

PAN –

- Em setembro de 2020, Projeto de Lei 491/XIV/1, Aumenta as garantias dos beneficiários de prestações de desemprego no âmbito das regras referentes à formação profissional, alterando o Decreto-Lei n.º 220/2006, de 3 de Novembro, Votação em 2020-10-02 na Reunião Plenária n.º 9 Rejeitado Contra:PSD, CDS-PP Abstenção:PS, CH A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).

BE –

- Em maio de 2020, Projeto de Lei 367/XIV/1, Cria o subsídio extraordinário de desemprego e de cessação de atividade, aplicável a trabalhadores por conta de outrem, trabalhadores independentes e trabalhadores informais excluídos de outros apoios,

Votação na reunião da Comissão n.º 104 em 2021-10-20, rejeitado com os votos contra do PS e do PSD, os votos a favor do BE e do PCP e a abstenção do CDS-PP.

- Em setembro de 2020, Projeto de Lei 495/XIV/1, Alarga e melhora as condições de acesso e os períodos de concessão do subsídio de desemprego e do subsídio social de desemprego (17.ª alteração do Regime Jurídico de Proteção no Desemprego), 2021-10-22 | Votação na especialidade, Votação em 2021-10-22 na Reunião Plenária n.º 15, Artigo 1.º; Artigo 2.º; e Artigo 3.º Rejeitado, Contra:PS, PSD, IL, Abstenção:CDS-PP, CH e A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).
- Em janeiro de 2021, Projeto de Resolução 873/XIV/2, Alargamento dos beneficiários da prorrogação do SD, prorrogação extraordinária do SSD e acesso imediato aos apoios para trabalhadores independentes, Votação em 2021-02-11 na Reunião Plenária n.º 45 Rejeitado Contra:PS, Abstenção:PSD, CH e A Favor: BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, IL, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).

CDS-PP –

- Em maio de 2020, Projeto de Lei 415/XIV/1, Diminuição para metade do prazo de garantia para acesso ao subsídio de desemprego, ao subsídio por cessação de atividade e ao subsídio por cessação de atividade profissional (1.ª alteração ao Decreto-Lei n.º 20-C/2020 de 7 de maio) Votação na reunião da Comissão n.º 104 em 2021-10-20, rejeitado com os votos contra do PS e do PSD e os votos a favor do BE, do PCP e do CDS-PP.
- Em fevereiro de 2021, Projeto de Resolução 975/XIV/2, Majoração do limite mínimo do subsídio por cessação de atividade e do subsídio por cessação de atividade profissional, <https://www.parlamento.pt/ActividadeParlamentar/Paginas/DetalheIniciativa.aspx?BID=110315>.

PEV –

- Em abril de 2020, Projeto de Lei 325/XIV/1, Reduz o prazo de garantia de acesso ao SD, Votação em 2020-04-08 na Reunião Plenária n.º 45 Rejeitado, Contra:PS, PSD, CDS-PP, Abstenção:CH, IL, A Favor: BE, PCP, PAN, PEV, Joacine Katar Moreira (Ninsc).
- Em setembro de 2021, Projeto de Resolução 929/XIV/2, Prorrogação do prazo de garantia do SD e SSD, Votação em 2021-09-17 na Reunião Plenária n.º 3 Rejeitado, Contra:PS, IL, Abstenção:PSD e A Favor: BE, PCP, CDS-PP, PAN, PEV, CH, Cristina Rodrigues (Ninsc), Joacine Katar Moreira (Ninsc).

Anexo 2 – Tabelas de proximidade

Legislatura 2009 - 2011

	PCP	BE	PEV	PS	PSD	CDS-PP
Projeto de Resolução nº92/XI/1	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei nº5/XI/1	F	F	F	C	A	A
Apreciação Parlamentar nº47/XI/1	F	F	F	C	C	A
Projeto de Lei nº12/XI/1	F	F	F	C	A	A
Projeto de Lei nº31/XI	F	F	F	F	F	F
Projeto de Lei nº32/XI	C	C	C	C	F	F
Projeto de Lei 29/XI/1	A	F	F	F	F	F
Projeto de Lei nº95/XI/1	C	C	C	C	A	F
Projeto de Lei nº133/XI/1	C	C	C	F	F	F

	PCP	BE	PEV	PS	PSD	CDS-PP
PCP						
BE	0,06					
PEV	0,00	0,06				
PS	0,72	0,56	0,72			
PSD	0,67	0,67	0,67	0,28		
CDS-PP	0,61	0,61	0,61	0,39	0,11	

Legislatura 2011-2015

	PCP	BE	PEV	PS	PSD	CDS-PP
Projeto de Lei nº756/XII/4	F	F	F	F	C	C
Projeto de Resolução nº240/XII/1	F	F	F	F	C	C
Projeto de Lei nº217/XII/1	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei Nº254/XII/1	F	F	F	C	C	C
Projeto de Resolução 371/XII/1	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei nº370/XII/2	F	F	F	F	C	C
Projeto de Resolução nº718/XII/2	F	F	F	F	C	C
Projeto de Lei nº 445/XII/2	F	F	F	A	C	C
Projeto de Lei nº 599/XII/3	F	F	F	A	C	C
Projeto de Lei nº787/XII/4	F	F	F	A	C	C
Projeto de Lei nº1018/XII/4	F	F	F	C	C	C
Apreciação Parlamentar nº9/XII/1	F	F	F	C	C	C
Projeto de Resolução nº354/XII/1	F	F	F	C	C	C
Projeto de Resolução nº456/XII/2	F	F	F	C	C	C
Projeto de Resolução nº716/XII/2	F	F	F	F	C	C

Projeto de Lei nº415/XII/2	F	F	F	A	C	C
Projeto de Lei nº417/XII/2	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei nº444/XII/2	F	F	F	A	C	C
Projeto de Lei nº545/XII/3	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei nº546/XII/3	F	F	F	C	C	C
Projeto de Resolução nº998/XII/3	F	F	F	C	C	C
Projeto de Resolução nº1142/XII/4	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei nº863/XII/4	F	F	F	F	C	C
Projeto de Resolução nº267/XII/1	F	F	F	F	F	F
Projeto de Resolução nº719/XII/2	F	F	F	F	C	C

	PCP	BE	PEV	PS	PSD	CDS-PP
PCP						
BE	0					
PEV	0	0				
PS	0,58	0,58	0,58			
PSD	0,96	0,96	0,96	0,42		
CDS-PP	0,96	0,96	0,96	0,42	0	

Legislatura 2015-2019

	PCP	BE	PEV	PAN	PS	PSD	CDS-PP
Projeto de Resolução nº677/XIII/2	F	F	F	F	F	F	F
Projeto de Lei nº1138/XIII/4	F	F	F	F	C	C	C
Projeto de Lei 398/XIII/2	F	F	F	F	C	A	A
Projeto de Lei 824/XIII/3	F	F	F	F	C	A	C
Projeto de Resolução nº262/XIII/1	C	C	C	A	F	F	F
Projeto de lei nº382/XIII/2	F	F	F	F	C	A	A

	PCP	BE	PEV	PAN	PS	PSD	CDS-PP
PCP							
BE	0,00						
PEV	0,00	0					
PAN	0,08	0,08	0,08				
PS	0,67	0,67	0,67	0,75			
PSD	0,67	0,67	0,67	0,50	0,25		
CDS-PP	0,67	0,67	0,67	0,58	0,58	0,08	

	PCP	BE	PEV	PAN	L	PS	PSD	CDS-PP	IL	CH
Projeto de Lei 18/XIV/1	F	F	F	F	F	C	C	A	C	A
Projeto de Lei 319/XIV/1	F	F	F	F	F	C	C	C	F	F
Projeto de Lei 393/XIV/1	F	F	F	F	F	C	C	C	A	A
Projeto de Lei 428/XIV/1	F	F	F	F	F	C	F	F	A	C
Projeto de Lei 491/XIV/1	F	F	F	F	F	A	C	C	F	A
Projeto de Lei 367/XIV/1	F	F	F	F	F	C	F	F	A	F
Projeto de Lei 495/XIV/1	F	F	F	F	F	C	C	A	C	A
Projeto de Resolução 873/XIV/2	F	F	F	F	F	C	A	F	F	A
Projeto de Lei 415/XIV/1	F	F	F	F	F	C	F	F	F	F
Projeto de Lei 325/XIV/1	F	F	F	F	F	C	C	C	A	A
Projeto de Resolução 929/XIV/2	F	F	F	F	F	C	A	F	C	F

	PCP	BE	PEV	PAN	L	PS	PSD	CDS-PP	IL	CH
PCP										
BE	0,00									
PEV	0,00	0,00								
PAN	0,00	0,00	0,00							
L	0,00	0,00	0,00	0,00						
PS	0,95	0,95	0,95	0,95	0,95					
PSD	0,64	0,64	0,64	0,64	0,64	0,41				
CDS-PP	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,55	0,18			
IL	0,45	0,45	0,45	0,45	0,45	0,50	0,45	0,55		
CH	0,36	0,36	0,36	0,36	0,36	0,64	0,45	0,41	0,36	