

Cadernos do Observatório

#10

O labirinto das políticas de emprego

Pedro Hespanha

Jorge Caleiras

março de 2017





Propriedade e Edição

Centro de Estudos Sociais - Laboratório Associado
Universidade de Coimbra

www.ces.uc.pt
Colégio de S. Jerónimo
Apartado 3087
3000-995 Coimbra
Portugal

Url: www.ces.uc.pt
E-Mail: ces@ces.uc.pt

Tel: +351 239 855 570
Fax: +351 239 855 589

Autores

Pedro Hespanha
Jorge Caleiras

© Centro de Estudos Sociais, Universidade Coimbra, 2017

O labirinto das políticas de emprego

Pedro Hespanha

Jorge Caleiras

Introdução

As profundas transformações políticas, económicas, sociais e culturais, decorrentes de dois momentos históricos recentes – o 25 de Abril de 1974 e a adesão à Comunidade Económica Europeia, em 1986 – trouxeram consigo alterações na racionalidade das políticas públicas, em geral, e nas de emprego, em particular. No primeiro momento, por via do processo de democratização, foram sendo constitucionalmente consagrados e ampliados direitos laborais e sociais; no segundo, em virtude do processo contínuo de integração, foram sendo sucessivamente transpostos para a escala nacional conjuntos de princípios e de objetivos comuns. Hoje, as políticas de emprego nacionais são essencialmente subsidiárias das políticas da União Europeia (UE).

Sem perder de vista estas transformações, nem a sua evolução ao longo do tempo, este caderno centra-se nos impactos que a crise e o programa de “ajustamento estrutural” acordado com a Troica de instituições credoras (Comissão Europeia, Fundo Monetário Internacional e Banco Central Europeu) tiveram nas políticas de emprego e no próprio serviço público de emprego.

O caderno começa por traçar um retrato das políticas de emprego nos Programas de Governo e no Memorando de Entendimento, abrindo assim caminho à análise sequente dos impactos da crise e da austeridade no serviço público de emprego e nas políticas de emprego entre 2008 e 2015.

Após uma abordagem ao vasto universo de medidas e programas em prática nesse período, são examinadas com maior detalhe cinco medidas de política, talvez as mais emblemáticas. E são depois analisados os impactos ao nível das políticas passivas de proteção dos desempregados, que não são, nem poderiam ser, esquecidos.

Na parte final do estudo discute-se articuladamente o sentido das mudanças ocorridas e, em face dos resultados alcançados, conclui-se pela necessidade de agir sobre as políticas.

Políticas de emprego: dos Programas dos governos ao Memorando de Entendimento

As políticas de emprego nos Programas dos governos

Os ciclos políticos e as ideologias dos governos têm impactos visíveis nas políticas públicas, quer porque os partidos e blocos no poder são portadores de preferências ideológicas mais ou menos explícitas, quer porque no curso da governação assumem comportamentos pragmáticos e oportunistas para a manutenção no poder. Faz, por isso, sentido analisar as propostas governativas dos três governos em funções em Portugal no período em análise, mesmo sabendo que a ação governativa não se esgotou – e até se afastou significativamente muitas vezes – dessas propostas.

Esses governos foram: o XVII Governo Constitucional (GC), de maioria socialista, presidido por José Sócrates (12/3/2005-26/10/2009); o XVIII GC, de minoria socialista, presidido igualmente por José Sócrates (26/10/2009-21/6/2011); e o XIX GC, uma coligação PSD/CDS, presidido por Pedro Passos Coelho (21/6/2011-30/10/2015).

Sistematizaremos a informação, abordando para cada programa de governo três aspetos: o modo como são definidos os contextos em que a governação vai operar; os eixos estratégicos da governação; e as respostas que os governos propõem para os problemas específicos de emprego (organização dos serviços públicos de emprego, formação profissional, políticas ativas e políticas de proteção social no desemprego).

Para o XVII GC, a globalização e o alargamento da UE, eram os principais desafios que Portugal enfrentava em 2005. Abriam-se oportunidades para dinamizar uma economia que abrandara o ritmo de crescimento devido “à forma errática como foi conduzida a política económica”. Uma componente importante desta política de dinamização económica eram os programas destinados a responder aos desafios da qualificação do trabalho e do emprego e da adaptação das empresas, e a tornar o trabalho “um factor de imunidade contra a

pobreza e uma garantia da melhoria da qualidade de vida.” (Presidência do Conselho de Ministros, 2005: 59-60).

A resposta ao primeiro desafio é dada por programas de reconhecimento e certificação de competências adquiridas ao longo da vida, mas também por programas de formação tecnológica que asseguram qualificação elevada e, em geral, por políticas públicas que promovam ativamente a criação de emprego, aproximando progressivamente “o nível de investimento público em políticas ativas de mercado de trabalho da média comunitária” (Presidência do Conselho de Ministros, 2005: 60-61).

A adaptação das empresas suscita, por parte do governo, uma estratégia de “transformação modernizadora” da legislação laboral, para conciliar os direitos dos trabalhadores com o aumento da capacidade de adaptação das empresas aos desafios da produtividade e da competitividade” ou, dito por outras palavras, acolhe a pressão das instituições europeias para promover as regras da flexisegurança (Presidência do Conselho de Ministros, 2005: 60-61).

A resposta ao terceiro desafio – tornar o emprego uma salvaguarda contra a exclusão – configura o que o Programa designa de Cidadania Laboral e sintetiza-se nos seguintes objetivos: “Acabar progressivamente com a pobreza associada ao trabalho, reduzir as desigualdades sociais no mundo do trabalho e promover a cidadania laboral” (Presidência do Conselho de Ministros, 2005: 63). Para tal, propõe-se o relançamento da concertação social; pôr a funcionar o sistema de mediação e arbitragem (...); instituir um “mínimo anual de formação” para todos; criar um programa de apoio social para os desempregados de baixo nível de qualificação, entre outras medidas (Presidência do Conselho de Ministros, 2005: 63-64).

Na parte final do seu mandato, este governo deparou-se com outros desafios, de origem externa e magnitude superior, cujo real impacto na economia e sociedade portuguesa estava então ainda por determinar. Não admira, pois, que o programa do governo seguinte (XVIII GC), de continuidade partidária, sublinhasse com maior ênfase a sua preocupação com o modo como “aquela que é a maior crise económica mundial desde a célebre Grande Depressão de 1929” estava a afetar o desempenho da economia portuguesa, “com efeitos particularmente preocupantes ao nível do desemprego” (Presidência do Conselho de Ministros, 2009: 5). A proposta é ambiciosa: relançar a economia e

promover o emprego, sem travar o processo de modernização de Portugal, da economia e do Estado que vinha de trás: as reformas, a qualificação, a modernização (tecnológica e infra-estrutural), as energias renováveis e a eficiência energética, a valorização das exportações (Presidência do Conselho de Ministros, 2005: 4). Para o conseguir, o governo propunha-se “avançar com investimento público modernizador”, “internacionalizar a economia” e apoiar as pequenas e médias empresas (PME), assim como negociar um Pacto para o Emprego, incluindo o setor social (Presidência do Conselho de Ministros: 6).

No domínio específico das políticas de emprego, o programa enfatiza a proposta de realização de um pacto para o emprego entre os parceiros sociais, “capaz de promover a manutenção e a criação de emprego, e de criar condições para a sustentação da procura interna”, à semelhança do Pacto Global para o Emprego celebrado no âmbito da Organização Internacional do Trabalho (Presidência do Conselho de Ministros: 9). Esse pacto incluiria temas controversos como “a adaptabilidade do tempo de trabalho”, “repartição dos custos da diminuição da procura”, “a qualificação dos trabalhadores e empresários”, “o trabalho digno, a participação e a negociação coletiva”, as desigualdades de oportunidades entre trabalhadores jovens e adultos e entre os géneros, “as oportunidades para os jovens que procuram entrar no mercado de trabalho”, a “inserção profissional para desempregados não subsidiados”, o microcrédito e “a participação das instituições da economia social na resposta aos problemas económicos e sociais” (Presidência do Conselho de Ministros: 14-15).

As eleições antecipadas, em 2011, posteriores ao acordo celebrado com a Troica, conduziram ao poder o XIX GC que colocava como prioridade absoluta a remoção da “presente situação de emergência financeira, económica e social”, com garantia do “cumprimento de modo escrupuloso dos compromissos assumidos internacionalmente, condição necessária para recuperar o crédito externo e regressar ao crescimento e ao emprego.” (Presidência do Conselho de Ministros, 2011: 11).

O programa deste governo assume-se como “frugal e realista”, no sentido em que um dos principais objetivos estratégicos consiste em “reduzir o peso do Estado para o limite das possibilidades financeiras do

País”, através da contenção da despesa com a administração pública (Presidência do Conselho de Ministros: 29).

No domínio específico das políticas de emprego e mercado de trabalho, o lema é agora “modernizar o mercado de trabalho e as relações laborais”, o que significa uma reorientação das políticas no sentido de uma maior flexibilidade das regras laborais (vg. quanto à duração do trabalho, cessação dos contratos, trabalho temporário), ajustando-as “à realidade específica das empresas” e do incentivo à produtividade do trabalho, através da diminuição dos feriados e das pontes, e do estímulo ao retorno ao trabalho (vg. encurtando o tempo necessário para o acesso ao subsídio de desemprego, sujeitando este a um rigoroso processo de atribuição e de fiscalização, reduzindo os respetivos montantes).

Quanto às políticas ativas de emprego, propõe-se uma nova geração de políticas em que sobressaem como preocupações ajustar as medidas à ótica das empresas (vg. deslocando progressivamente para as empresas a oferta formativa, priorizando como áreas de formação aquelas em que a oferta de emprego não encontra resposta, fomentando a capacidade de polivalência para a empregabilidade) e favorecer a escolha da oferta privada de serviços (através do cheque-formação ou da atribuição da gestão dos Centros Protocolares aos agentes económicos e parceiros sociais).

9 / 62

As políticas de emprego no Memorando de Entendimento

Ao longo deste período, as políticas de emprego foram determinadas não só pelas prioridades internas inscritas nos programas de governo, mas também pelas políticas da UE e suas inflexões, e acima de tudo, pelo Memorando de Entendimento celebrado com a Troica.

A crise financeira internacional que atingiu Portugal a partir de 2008, levou o governo, numa primeira fase (até à aprovação do Pacto de Estabilidade e Crescimento em março de 2010 - PEC I), a aplicar medidas de apoio aos setores mais vulneráveis da população – nomeadamente desempregados e pessoas de mais baixos rendimentos¹ (em linha com o

¹ Dentre essas medidas, constavam as seguintes: alargamento do Complemento Solidário para Idosos (CSI); reforço da proteção social por invalidez absoluta; aumento do abono de família para os mais vulneráveis; criação de um passe de transporte para os jovens entre 4 e 18 anos; introdução de uma ponderação regressiva dos valores de deduções de Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares (IRS) com os custos de habitação; aprovação de um regime especial aplicável às empresas imobiliárias e aos fundos para arrendamento de habitação; aumento da dedução fiscal para as famílias no caso de venda da habitação própria permanente (Reis, 2014:198).

Plano de Relançamento da Economia Europeia de 2008, aprovado pela Comissão Europeia) – e medidas de estímulo ao investimento e emprego como o programa “Investimento e Iniciativa Emprego” lançado em 2009 e aprovado pela Lei 10/2009, de 10 de março, que incluía um programa de investimento público e medidas especiais de apoio à atividade económica, exportações e PME.

Porém, com a transmutação da crise financeira em crise do euro (também conhecida como crise das dívidas soberanas), a pressão a partir de Bruxelas e, mais tarde, das agências de notação financeira, para reduzir o défice, levou a uma profunda inversão das prioridades e da estratégia. Tem então início uma segunda fase, marcada pela aprovação pelo Parlamento, em março de 2010, do primeiro Pacto de Estabilidade e Crescimento (PEC I), que assume a redução da despesa pública como prioridade e introduz austeridade orçamental em todo o setor público.

Já em 2011, face à crescente dificuldade em se refinar e também à pressão política interna, o governo português foi levado a subscrever um programa de “ajustamento estrutural” com a Troica, destinado a garantir o serviço da dívida pública e bancária até que fosse restabelecido o acesso a financiamento de mercado. A 7 de abril de 2011, o governo português assinava o Memorando de Entendimento com a Troica (Governo da República *et al.*, 2011) que iria estabelecer padrões bem mais estritos de austeridade na despesa pública e impulsionar mudanças nas instituições que enquadram as relações de trabalho, nomeadamente, no Código do Trabalho, orientadas para a busca de competitividade por via da redução dos custos do trabalho para as empresas.

Em geral, as medidas que integram o Memorando de Entendimento entre o governo português e a Troica traduzem as linhas de orientação seguidas pelas instituições europeias², a saber: a flexibilização das

² De uma forma muito sintética, essas linhas de orientação manifestam-se nos seguintes pontos do Memorando: *Flexibilização*: - 3.49. - “facilitar a transição dos trabalhadores entre várias atividades, empresas e sectores”; “acomodar melhor as diferenças de padrões de trabalho nos diferentes sectores e empresas”; 4.5. - “introduzir ajustamentos aos casos de despedimentos individuais com justa causa”; *Desregulamentação*: 3.49. “promover uma evolução dos custos do trabalho consistente com a criação de emprego e a melhoria da competitividade”; 4.6. - “reformas nos regimes dos tempos de trabalho, tendo em vista (...) incorporar melhor as diferenças nos padrões de trabalho nos vários sectores e empresas”; 4.7. - “evolução dos salários consistente com os objetivos da promoção da criação de emprego e da melhoria da competitividade das empresas”; 4.8. - “ajustamentos salariais de acordo com a produtividade ao nível das empresas”; *Ativação* - 3.49 – “Políticas Ativas do Mercado de Trabalho, com o objetivo de melhorar a empregabilidade dos jovens e das categorias desfavorecidas e minorar os desajustamentos

relações laborais, a desregulamentação e a ativação dos desempregados, ao mesmo tempo que, com o argumento da austeridade, desqualificam ou privatizam certas funções de serviço público e reduzem a proteção social dos desempregados (Lima, 2015: 7).

Acresce ainda medidas específicas para a redução da despesa com as políticas de emprego, incluindo aquelas que são imputadas ao serviço público de emprego. Para a avaliação do impacto destas medidas, é de ter em conta que as duas principais fontes de financiamento do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) são o Orçamento de Estado (verba correspondente a 5% das contribuições sociais, através da taxa social única (TSU) paga pelos trabalhadores e pelas entidades patronais³) e os fundos comunitários, em particular o Fundo Social Europeu (verba dependente da aprovação de projetos a que o IEFP se candidate). Esta última fonte representava, em 2013, cerca de 40% do valor do orçamento do IEFP (Madelino e Matos, 2015). Daqui decorre uma razoável margem de incerteza quanto ao montante anual da parte variável do orçamento do IEFP que resulta de financiamento europeu e também quanto ao montante da transferência do Orçamento da Segurança Social, porquanto persiste a prática de os governos não respeitarem a percentagem das receitas da TSU a ser transferidas (Madelino e Matos, 2015).

11 / 62

Um aspeto crítico da redução da despesa do serviço público de emprego é o das despesas com pessoal, decorrente do compromisso assumido pelo governo português no Memorando (CE, 2011: 42). Entre 2008 e 2013, o número de pessoas ao serviço sofreu uma redução de 16,2% (de 3.803 pessoas ao serviço em 2008 para 3.186 pessoas ao serviço em 2013) e a despesa com pessoal caiu 14% (de 109,2 milhões de Euros para 94 milhões de Euros) (OGE, 2008 e 2013).

A redução de pessoal, juntamente com o seu envelhecimento em virtude das restrições à contratação⁴, torna-se particularmente crítica face ao volume crescente de desempregados de longa duração que exigem um acompanhamento frequente e personalizado. Mas ela

no mercado de trabalho”; 4.9 – “um número eficiente de recursos para ativação das políticas para fortalecer os esforços de procura de emprego por parte dos desempregados e outras Políticas Ativas do Mercado de Trabalho”.

³ Artº 19º do Decreto-Lei 140-D/86, de 14 de junho.

⁴ Em 2013, apenas 13% dos funcionários do IEFP tinham idades abaixo dos 40 anos (IEFP, 2014:224).

compromete, mais em geral, a eficácia das políticas ativas e da estratégia de intervenção precoce que tinham sido impulsionadas em Portugal desde a Estratégia Europeia para o Emprego⁵ (MTS, 1998). Neste quadro, tornava-se decisivo para o sucesso das políticas o papel dos serviços públicos de emprego na negociação de Planos Pessoais de Emprego, destinados a facilitar a integração dos desempregados no mercado de trabalho. Ainda recentemente, a Estratégia 2020 refere que “os serviços de emprego desempenham um importante papel na ativação e na adequação entre as competências e as necessidades e devem, por isso, ser reforçados com serviços personalizados e medidas de mercado de trabalho ativas e preventivas numa fase precoce. Esses serviços e essas medidas devem ser abertos a todos, nomeadamente aos jovens, às pessoas desempregadas e aos que se encontram mais afastados do mercado de trabalho” (Madelino e Matos, 2015: 9). Em outro documento sobre a contribuição dos serviços públicos de emprego para a Estratégia 2020 pode ler-se: “Os serviços públicos de emprego terão necessidade dos meios e da capacidade para assegurar o máximo impacto da política de mercado de trabalho, sejam quais forem as circunstâncias económicas, sociais ou financeiras e independentemente da volatilidade dessas circunstâncias.” (CE, s/d: 11).

12 / 62

O estudo de Madelino e Matos sobre o serviço público de emprego português identifica várias mudanças introduzidas para melhorar a resposta a estas obrigações acrescidas: criação de novas funcionalidades nos sistemas de informação; constituição de equipas multidisciplinares nos Centros de Emprego; introdução de uma nova cultura e de um novo modelo de funcionamento dos serviços orientado para o conjunto da sociedade; uma relação personalizada e de parceria com os *stakeholders*; o reforço da intervenção com um aumento do número de desempregados inseridos em medidas; a dinamização da formação profissional, para a melhoria da empregabilidade dos ativos desempregados e empregados (Madelino e Matos, 2015).

Mas os riscos de este serviço falhar na sua missão tornaram-se muito elevados, quer em Portugal, quer em outros países onde a austeridade veio impor regras muito estritas e frequentemente cegas na gestão dos serviços. Como reconhece a própria Comissão Europeia, “em toda a Europa, as nações têm de fazer face às consequências da crise

⁵ O Plano Nacional de Emprego de 1998 previa o lançamento das iniciativas INSERJOVEM e REAGE para acompanhamento integral e pessoal, respetivamente, de jovens e de adultos desempregados em julho de 1998 e a cobertura integral do país no final de 2000.

económica (...). No intuito de estabelecer a estabilidade orçamental da zona euro, são tomadas medidas de austeridade e impostas restrições financeiras aos governos” (CE, s/d: 3). Para além da austeridade, colocam-se ainda outros desafios aos serviços públicos de emprego: a incerteza das opções políticas no que se refere ao seu financiamento, a existência de mercados de trabalho transitórios e de novos públicos, a exigência de apoio à gestão de carreiras individuais muito complexas, a necessidade de os serviços se transformarem e inovarem, bem como de cooperarem com agentes privados.

Os impactos da crise e da austeridade no serviço público de emprego e nas políticas de emprego

13 / 62

A história mais recente do serviço público de emprego passa pela criação, em 1979, de um instituto público dotado de uma larga margem de autonomia de decisão (Instituto do Emprego e Formação Profissional), em substituição do serviço público pré-existente na total dependência do ministro da tutela. Em 1985, o estatuto do IEFP é revisto no sentido de aumentar a sua flexibilidade e eficácia e de introduzir um sistema de gestão tripartida⁶, a par de uma estrutura de serviços desconcentrada.

As principais competências do IEFP concentram-se no domínio das políticas de colocação (através da mediação e ajustamento direto entre a oferta e a procura de emprego); das políticas de formação profissional (através da oferta de formação ajustada aos percursos individuais e relevante para a modernização da economia); e das políticas ativas de inserção no mercado de trabalho (através de medidas específicas, em particular para aqueles com maior risco de exclusão desse mercado).

⁶ O seu Conselho de Administração integra oito representantes da Administração Pública, quatro representantes das confederações sindicais e quatro representantes das confederações empresariais.

Nas vésperas da crise, em 2007, a estrutura e organização internas foram alteradas no sentido de uma maior racionalização do uso dos recursos para aumentar a eficiência e a eficácia dos serviços, numa reforma que também reduziu a autonomia financeira do IEFP e aplicou o regime de contrato de trabalho em funções públicas aos seus funcionários.

A crise vem trazer novos desafios. Os indicadores de desemprego e inatividade agravam-se, os recursos para contrariar estas tendências escasseiam e as respostas que até aí se usavam mostram-se inadequadas ou insuficientes.

As políticas públicas de emprego de 2008 a 2015

Um intrincado esquema classificatório

A diversidade das medidas de política e a sua diversa fundamentação tornam difícil agrupá-las de uma forma unívoca, de modo a facilitar a sua análise. O próprio IEFP usa classificações distintas na sua informação estatística e na apresentação ao público⁷. Na informação estatística, apesar de haver um sistema classificatório europeu (European Union-Eurostat, 2013), as medidas que constam dos Relatórios anuais de Execução Física e Financeira afastam-se significativamente desse sistema e, por vezes, são consideradas em mais de uma categoria classificatória.

Já a “Classificação das intervenções por tipo de ação” do Eurostat recobre “os modos como uma intervenção atua para atingir os seus objetivos (vg. formar ou incentivar o emprego)” e compreende: a) uma categoria de *serviços prestados pelo serviço nacional de emprego* (informação e administração), b) cinco categorias de *medidas* (formação, incentivos ao emprego, emprego protegido e reabilitação, criação direta de emprego e incentivos à criação do próprio emprego) e c) duas

⁷ Neste último caso, o site oficial do IEFP apresenta a seguinte classificação das medidas de apoio: Apoios à contratação, apoios à mobilidade geográfica, formação profissional, empreendedorismo, emprego-inserção, emprego jovem ativo, estágios, incentivo à aceitação de ofertas, promoção de artes e ofícios e reabilitação profissional.

categorias de *apoios sociais* (subsídio de desemprego e pensão de reforma antecipada).⁸

Quanto à classificação usada nos Relatórios de Execução Física e Financeira, ela baseia-se numa primeira distinção entre medidas de *emprego*, de *formação profissional* e de *reabilitação profissional*, ramificando depois as primeiras em *inserção profissional*. *Apoio à contratação, apoio à criação de emprego e empresas, inserção profissional – emprego socialmente necessário, outros apoios para a promoção do emprego e outras medidas*, as segundas em *qualificação de jovens, qualificação de adultos, formação de formadores e outras rubricas de suporte à atividade formativa*, e as terceiras em *diagnóstico, orientação e formação, apoio à inserção e colocação, emprego protegido e outros apoios*. Cada uma destas categorias desdobra-se ainda em programas ou ações específicos.

Porém, as categorias estão longe de se manter fixas e de ser mutuamente exclusivas. Ao comparar a sua utilização no período em análise (2008 a 2015), pudemos verificar que a terminologia foi mudando – obviamente a dos programas e ações, mas também a das subcategorias. Por outro lado, algumas medidas classificadas dentro das subcategorias (1) de “formação-emprego” (2008) ou de “inserção profissional” (2015) mal se distinguem de outras classificadas dentro da categoria (2) “formação-profissional”.

15 / 62

Tabela 1

Categorias e subcategorias de medidas de política de emprego 2008-2015

	2008	2015
1. “Emprego”	“formação-emprego” “criação de emprego e empresas”	“inserção profissional” “apoio à contratação” “apoio à criação de emprego e empresas”

⁸ Numa perspetiva algo diferente, a OCDE classifica as políticas de emprego em oito categorias: 1. Colocação em emprego (atribuição clássica dos Serviços públicos de emprego); 2. Formação Profissional (inclui estágios profissionais); 3. Incentivos de emprego (inclui incentivos aos empregadores pela criação ou manutenção de postos de trabalho; rotação ou partilha dos postos de trabalho); 4. Emprego apoiado para trabalhadores com deficiência (reabilitação); 5. Criação direta de emprego (inclui emprego temporário e programas ocupacionais); 6. Incentivo à criação do próprio emprego; 7. Subsídio de desemprego; 8. Reforma antecipada.

	<p>“mercado social de emprego”</p> <p>“outras medidas de promoção de emprego”</p>	<p>“inserção profissional – emprego socialmente necessário”</p> <p>“outros apoios para a promoção do emprego”</p>
2. “Formação profissional”		<p>“qualificação de jovens”</p> <p>“qualificação de adultos”</p> <p>“formação de formadores”</p> <p>“outras rubricas de suporte à atividade formativa”</p>
3. “Reabilitação profissional de pessoas com deficiência”		<p>“diagnóstico, orientação e formação”</p> <p>“apoio à inserção e colocação”</p> <p>“emprego protegido”</p> <p>“outros apoios”</p>

Fonte: *IEFP, Relatórios de Execução Física e Financeira*

Um decreto de 2015 veio estabelecer uma nova e mais simples estrutura dos programas e das medidas a cargo do serviço público de emprego, mas sem nenhuma tradução a nível da nomenclatura estatística. Ela distingue entre programas gerais e programas específicos. Os primeiros de âmbito nacional, cobrindo todos os setores de atividade económica e tendo por beneficiários certas pessoas ou grupos de pessoas; e os segundos dirigidos a grupos de pessoas “em situação de particular desfavorecimento face ao mercado de trabalho” ou com um âmbito territorial limitado.

Nesse decreto, são referidos quatro tipos principais de programas gerais: 1) o programa de apoio à contratação, destinado a promover a contratação de desempregados; 2) o programa de apoio ao empreendedorismo, destinado a promover a criação do próprio emprego ou da própria empresa; 3) o programa de apoio à integração, destinado a complementar e desenvolver as competências dos destinatários, de forma a melhorar o seu perfil de empregabilidade, através de formação e experiência prática em contexto laboral; e 4) o programa de apoio à inserção, destinado a promover a empregabilidade dos destinatários, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais, através da manutenção do contacto com o mercado de trabalho, e a apoiar atividades socialmente úteis que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas. Os programas específicos não são tipificados pela lei, a qual os define como “constituídos por medidas adaptadas dos

programas gerais, por medidas próprias ou metodologias específicas de intervenção” (Decreto-Lei n.º 13/2015 de 26 de janeiro).

A reorganização da oferta

Se existe um setor das políticas públicas em que os programas de ação variam constantemente, ele é seguramente o setor das políticas de emprego. Apesar de serem bem conhecidos os inconvenientes que as mudanças acarretam, conjuga-se um conjunto de razões que podem explicar esta instabilidade, sendo as mais fortes as mudanças no próprio mercado de trabalho e as variações nas estratégias adotadas pelas organizações internacionais, desde logo a UE e a OCDE⁹. O sistema tripartido de governação das políticas nacionais de emprego também contribui para essa instabilidade. Porém, o aspeto mais negativo a associar à variação das políticas é que as alterações introduzidas raramente são resultado de estudos de avaliação credíveis e, com frequência, se limitam a uma operação de cosmética para tornar as medidas mais aceitáveis (Hespanha *et al.*, 2007: 297; Dias e Varejão, 2012: 149)¹⁰.

A cobertura das medidas¹¹

Sintetizando, o período em análise reduziu significativamente a diversidade da oferta de medidas e a intensidade de algumas delas, designadamente no eixo das políticas ativas de emprego. Embora o número de pessoas abrangidas pelas políticas ativas tenha aumentado, esse crescimento concentrou-se sobretudo nas medidas formação, nos incentivos ao emprego, onde se encontra inserida a medida dos estágios

⁹ Os Estados-Membros da UE devem ter em conta as orientações para as políticas de emprego nos seus programas nacionais de reforma (Conselho Europeu, 2005). É por esta via que, na viragem para o segundo quinquénio da Estratégia Europeia para o Emprego, foram abandonadas as medidas destinadas a criar um “mercado social de emprego”, quando a nível europeu se reforça o peso dos critérios de decisão de natureza económica em detrimento dos de natureza social, e se favorece “o entendimento de que os problemas do emprego são de natureza estrutural, aumentando o espaço para reformas assentes na liberalização e na reforma dos mercados de trabalho” (Pedroso, 2005). A orientação estratégica das políticas de emprego passa de uma lógica de inclusão para uma lógica de empregabilidade.

¹⁰ Legislação recentemente aprovada “procede a uma sistematização das medidas ativas do mercado de trabalho, concretiza a sua racionalização, no sentido de evitar redundâncias e dispersões, prejudiciais à definição e entendimento claro dos instrumentos por parte de agentes e destinatários, e concretiza a revogação de muitas medidas em vigor, que não foram regulamentadas, não têm execução há muito tempo ou estão obsoletas relativamente às necessidades e à realidade do mercado de trabalho” (Decreto-Lei n.º 13/2015 de 26 de janeiro).

¹¹ Os valores da população abrangida pelas medidas e da despesa com as medidas constam das tabelas 1 a 4 dos anexos.

profissionais e na criação direta de emprego (Madelino e Matos, 2015: 115).

Assim, verifica-se que 72% das pessoas que passaram por políticas de emprego em 2008 (70% em 2015) foram abrangidas¹² por programas de formação profissional e apenas 28% (tanto em 2008 quanto em 2015) por programas de emprego. Os números dos programas de reabilitação profissional são insignificantes. Dentro dos *programas de emprego* e no mesmo período, o número de participantes nos programas associados ao *Mercado Social de Emprego*¹³ (hoje designados *Trabalho Socialmente Necessário*) caiu até 2011, tendo a partir de 2012 recuperado graças à disseminação dos *Contratos Emprego Inserção* (CEI) e *Contratos Emprego Inserção +* (CEI+); enquanto os *programas de inserção profissional* (que integram os *Estágios*) e os de *Apoio à Contratação* mais que duplicaram (passando de 27,3% em 2008 para 63,9% em 2015); e os programas de *Criação de Emprego e Empresas* cresceram até 2010, tendo a partir de 2011 sofrido uma quebra muito significativa.

Quando se desagrega a informação sobre a variação em termos do número de pessoas abrangidas pelas medidas de emprego e dos respetivos montantes financeiros (cfr. Tabelas em anexo), ressaltam vários aspetos que convém reter: a elevada variação de designações para as mesmas medidas ou medidas semelhantes; os reduzidos números de pessoas abrangidas e os reduzidos montantes gastos em muitas das medidas existentes; a descontinuidade no tempo de grande parte das medidas ou programas; e a ausência quase total de uma configuração regional das medidas.

Igualmente importante é a *empregabilidade* das políticas, ou seja, a capacidade de as medidas de política aumentarem a probabilidade de as

¹² Na terminologia destas estatísticas, são abrangidos todos os “participantes de uma medida ativa de emprego, formação ou reabilitação em execução ao longo de um ano”. Por esta definição, o número de abrangidos por estas medidas resulta da soma dos participantes transitados com os iniciados ao longo do ano.

¹³ Tratava-se de um instrumento privilegiado de combate aos fenómenos do desemprego, pobreza e exclusão social, e potenciador de uma maior coesão social. Incluía vários programas e medidas (Iniciativas Locais de Emprego, Empresas de Inserção, etc.) que estiveram em execução desde que foi instituído em 1996, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 104/96, até à sua revogação em 2015, através do Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro. Sumariamente, o Mercado Social de Emprego procurava responder a necessidades sociais não satisfeitas pelo mercado e facultar respostas flexíveis a desempregados de longa duração ou em risco de exclusão. As ações desenvolvidas centravam-se na inserção social dos destinatários diretos, mas também daqueles que usufruíam do trabalho e das ações que eram apoiadas.

peças desempregadas arranjam um emprego como, aliás, a Comissão Europeia reconhece (CE, 2015: 30). Um estudo recente permitiu conhecer a *empregabilidade bruta, geral* ou *direta*¹⁴ de um conjunto de medidas nos anos de 2003 e 2004 (MTSS, 2016: 170). Em 2014, a *empregabilidade geral* foi muito elevada (superior a 2/3, mas inferior a 3/4) nos Apoios à Contratação (74,7%), nos Apoios à Criação do Próprio Emprego (67,3%) e nos Estágios (67,1%); mas pouco elevada (inferior a 50%) nas restantes medidas: Cursos de Aprendizagem (45%), Cursos de Educação e Formação de Adultos (38,4%), Contratos Emprego-Inserção (33,7%) e Medida Vida Ativa (30,5%). Acresce que quando se analisa a natureza do vínculo nesses novos empregos ressalta a forte predominância de contratos a termo, variando de 53,5% nos Estágios a 80,3% nos Cursos de Aprendizagem. Quanto aos níveis de *empregabilidade* das medidas de Formação Profissional, o mesmo estudo reconhece que elas são ainda inferiores aos das Medidas de Emprego. Particularmente expressivo é o caso das medidas CEI e CEI+ em que a *taxa de empregabilidade direta* é insignificante nos casos em que a entidade promotora é o Estado: 8,5% em 2014 (*ibid.*: 172).

A despesa pública com as políticas de emprego

Em termos de despesa e usando a classificação do Eurostat acima, a quebra mais flagrante verifica-se nos "serviços de emprego – despesas de funcionamento" (categoria 1), mas existe também uma quebra acentuada de 2009 a 2012, seguida de uma recuperação nos anos seguintes, das despesas com as "medidas de política de emprego" (categorias 2-7). Finalmente, observa-se um aumento da despesa com "prestações de desemprego" e "reforma antecipada" (categorias 8-9) até 2010, seguido de uma redução em 2011 e de uma recuperação nos dois anos seguintes.

¹⁴ A empregabilidade *bruta* exprime-se pela taxa de emprego de quem participou numa medida ativa de emprego depois de ter terminado a sua participação. Pode ser *geral* no caso de incluir as pessoas que encontraram emprego na entidade promotora ou em outra entidade; ou *direta* no caso encontrarem emprego na entidade promotora.

Tabela 2

Despesa com as políticas de mercado de trabalho por tipo de ação 2008-2014
(em milhares de Euros)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Categoria 1	218.156	200.295	196.457	198.245	147.782	33.641	-
Categorias 2-7	702.568	1 064.897	964.788	781.746	647.396	781.954	917.856
Categorias 8-9	1 700.604	2 204.796	2 399.778	2 256.108	2 703.300	2 811.900	2 297.531
Categories 1-9	2 621.328	3 469.988	3 561.023	3 236.099	3 498.478	3 627.495	3 251.841

Fonte: Eurostat, DG EMPL

Relativamente à “despesa com pessoal” do IEFP, e usando agora a informação da Conta Geral do Estado de diversos anos, verifica-se uma redução significativa até 2012, com uma recuperação apenas parcial nos anos seguintes; uma redução progressiva das “despesas com pessoal além dos quadros” até 2013 e uma crescente “despesa com indemnizações por cessação de funções” praticamente até 2015¹⁵.

20 / 62

No domínio das “despesas com a execução das políticas por meio de transferências correntes e subsídios”, constata-se ter havido uma redução de 15,5% até 2012 e, a partir daí, uma recuperação que, em 2015, já tinha superado os níveis de 2009.

No domínio das “despesas de capital”, a constatação é no sentido de assinalar, em geral, uma redução dessas despesas relativamente ao valor de 2009, mas com variações muito díspares durante o período. Em particular, o “investimento em equipamento e em *software* informático” é crescente a partir de 2012.

¹⁵ Em 2013, o governo anuncia um programa de rescisões por mútuo acordo, entre outras medidas, destinadas a recuperar as verbas que desapareceram com a decisão do Tribunal Constitucional e a viabilizar o objetivo de 2014 para o défice público que teria de ser de 4%, contra 5,5% este ano (*Jornal de Negócios*, 2013).

Tabela 3

Distribuição da despesa do IEFP por rubricas (em milhares de Euros)

Rubricas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
DESPEZA CORRENTE	763.838	771.357	676.484	624.395	875.306	926.515	909.778
01. DESPEZA CORRENTE - Pessoal	111.421	108.738	101.122	82.069	94.000	98.100	97.521
0101. Remun. certas e permanentes	88.401	86.703	80.404	65.048	74.307	75.718	78.028
010103. Pessoal dos quadros – Reg. da Função Pública	58.111	62.651	58.019	57.425	56.359	55.497	54.872
010104. Pessoal dos quadros – Reg. de Contrato Individual	9.835	3.750	3.538	147	182	134	251
010105. Pessoal além dos quadros	2.553	2.493	1.997	1.605	1.438	3.419	6.072
0102. Abonos variáveis ou eventuais	5.316	3.647	1.692	1.962	1.372	3.713	1.234
010212. Indeminização por cessação de funções	193	73	108	849	319	2.711	82
0103. Segurança Social	17.705	18.388	19.025	15.059	18.321	18.668	18.259
02. DESPEZA CORRENTE – Aquisição de bens e serviços	136.962	145.806	114.289	105.168	115.082	119.935	115.316
0201. DESPEZA CORRENTE – Aquisição de bens	14.918	14.275	10.529	11.751	13.221	14.727	14.058
0202. DESPEZA CORRENTE – Aquisição de serviços	122.045	131.531	103.760	93.417	101.861	105.209	101.258
04. DESPEZA CORRENTE – Transferências correntes	102.374	114.240	191.300	142.674	221.849	64.072	158.604
05. DESPEZA CORRENTE – Subsídios	409.238	401.248	268.615	289.622	437.338	635.586	525.108
06. DESPEZA CORRENTE – Outras	3.842	1.325	1.158	4.862	7.038	8.823	13.230
07. DESPESAS DE CAPITAL	25.807	9.188	15.011	17.718	7.679	14.412	14.747
070107. Equipamento informático	1.853	490	103	848	2.186	1.463	671
070108. <i>Software</i> informático	145	88	281	458	247	1.177	1.110

Fonte: CGE, 2009-2015

Análise de algumas medidas emblemáticas

Centremo-nos agora em cinco medidas emblemáticas, quer pela sua expressão em termos de população abrangida e despesa efetuada, quer pelo seu alegado sucesso na redução do desemprego e do mau emprego: Estágios, Apoios à Criação de Emprego e Empresas, Contratos Emprego-Inserção, Formação Profissional e Reabilitação. Ao escolher medidas de distintas naturezas, bem como destinatários bem diversos, procura-se mostrar como, neste domínio das políticas, o risco de discrepância entre o desenho das políticas e a sua implementação é particularmente elevado e transversal a instrumentos e públicos.

1) Estágios Profissionais

Os estágios são, em geral, considerados uma das vias preferenciais para a criação de emprego. É certo que a definição de *estágio* é, ela própria, um problema, tendo em conta as suas diversas modalidades tomadas como referência. Ainda assim, e de um modo sintético, podemos entender por *estágio* o desenvolvimento de uma experiência prática em contexto de trabalho que tem como objetivo promover a inserção de jovens no mercado de trabalho ou a reconversão profissional de desempregados, não podendo consistir nunca na ocupação de postos de trabalho. Não se trata, pois, de um *emprego* propriamente dito. Trata-se antes de um processo de aprendizagem, ou seja, um estágio deve ser uma forma de aprendizagem e de relação de alguém com o mercado de trabalho.

Enquanto medida de política pública, os estágios apoiados surgiram em 1997. Duas décadas passadas, sob a mesma designação de *estágio*, surge uma variedade de situações, que, aliás, foram sofrendo várias reformulações durante o período em análise, como se aflorou acima: na Administração Central e Local, no setor privado, com duração diversa, e destinatários diversos, para jovens, para licenciados, para desempregados de longa duração, para grupos mais vulneráveis, para portadores de deficiência, com ou sem financiamento público, etc.

A mesma ideia originária permanece – a ideia de que os estágios são uma das vias preferenciais e eficazes para a criação de emprego. Mas será mesmo assim? Será que, no período em análise, os estágios foram efetivamente esse instrumento privilegiado para a contratação? Quantos estágios se transformaram em contratos autónomos, sem necessidade de ser continuamente apoiados, subsidiados?

O facto de os estágios se constituírem por definição como via para a entrada no mercado de trabalho através do exercício de funções que, do ponto de vista legal, não podem corresponder a postos de trabalho, significa que os estagiários ficam nas margens do sistema de emprego. Desde logo, ficam excluídos de qualquer acordo de contratação coletiva ou mesmo da sindicalização, assim como do direito aos 13º e 14º meses. E não é raro também trabalharem gratuitamente durante a fase de aprovação do estágio por parte do IEFP que, por vezes, demora vários meses. Acresce que o encurtamento de 12 para 9 meses do período de estágio impediu os estagiários de aceder a prestações de desemprego.

Mas esta via de entrada no mercado de trabalho estendeu-se, no período em análise, para lá do *primeiro emprego*, isto é, muitos dos estagiários já tinham trabalhado antes, tendo entretanto ficado no desemprego. A subida histórica do desemprego e a incapacidade da economia em criar emprego e (re)absorver mão-de-obra conduziram à estratégia de, a todo o custo, reinserir jovens no mercado de trabalho e reconverter profissionalmente desempregados. Ora, uma das vias privilegiadas seguidas foi a da promoção e financiamento de estágios através dos serviços públicos de emprego. O número de estagiários ganhou uma dimensão tal, que sugere não se estar verdadeiramente perante estágios, com orientação contínua, como seria normal e adequado, mas antes perante uma espécie de *mercado de trabalho secundário* em franca expansão, concretizado em formas de emprego precário e mal remunerado, pagas pelo erário público.

Segundo o Banco de Portugal, os estágios profissionais corresponderam a cerca de 1/3 do emprego criado durante o ano de 2014 (BP, 2014). Já de acordo com dados do IEPF e apenas nesse mesmo ano de 2014, realizaram-se 70 mil estágios profissionais, maioritariamente *estágios-emprego*. Para termos uma noção comparativa, entre 2008 e 2012, a média anual rondou os 25 mil estágios (IEFP, Relatórios de execução física e financeira).

Segundo o último relatório anual do IEFP sobre a execução financeira dos diversos apoios ao emprego, no final de 2015 existia um total de 70 mil jovens abrangidos em *Estágios Emprego*, a principal medida de apoio que hoje existe para apoiar a contratação de recém-licenciados, em que o Estado garante até 80% dos encargos salariais do estagiário. O número de estagiários aumentou seis vezes face ao que se verificava, por exemplo, no final de 2011, em que o IEFP registava pouco

mais de 11 mil pessoas inseridas em estágios profissionais. Em termos financeiros, a verba gasta em 2015 com estes apoios foi de 197,5 milhões de euros.

Se medirmos a *empregabilidade* dos estágios pelo volume de estagiários que acabaram por ser contratados pela empresa na qual realizaram os seus estágios¹⁶, verifica-se que o número de estagiários contratados diminuiu cerca de 10 pontos percentuais em 2014 face ao período homólogo de 2013, o que significa que o volume de contratados não acompanhou a enorme subida do número de estagiários. Mónica Dias e José Varejão (2011) referem que a realização de um estágio aumenta entre 10 a 25% a probabilidade de conseguir um emprego, mas que esse efeito se degrada com a passagem do tempo. O problema é que este programa deveria ser um incentivo à contratação, mas a maioria dos jovens não consegue mais do que ficar na empresa durante os nove meses do estágio. Em vez de os contratar, as empresas preferem recrutar outros jovens estagiários e continuar a pagar apenas 20% dos salários.

Há, pois, uma subversão da lógica desta medida. No fundo, os estágios transformaram-se num elevado esquema de rotação. Os estágios são sucessivos e a situação é cada vez mais recorrente. Em finais de Agosto de 2016, o lado mais negro da medida foi objeto de polémica pública a propósito da generalização de fraudes. Muitos dos estagiários entregavam parte do que recebiam à empresa na qual estagiavam. Muitas empresas não só exigem aos jovens estagiários que estes lhes devolvam a participação da empresa no salário (que oscila entre 20% e 35%), como ainda lhes impõem que sejam eles a pagar a taxa social única (23,75%), que corresponde à entidade empregadora. Ou seja, dos 691 euros brutos mensais que um estagiário com licenciatura recebe, até 400 podem acabar, por “debaixo” da mesa, nas mãos dos empresários que os contratam. A falta de opções faz com que os jovens aceitem práticas criminosas, e não as denunciem (*Jornal de Notícias*, 2016, 22/08).

Mas já antes, um relatório do Tribunal de Contas alertava precisamente para a fraca *empregabilidade* destes estágios. Pelas contas do organismo de fiscalização das contas públicas, apenas um terço dos jovens que receberam apoios do Estado em 2014 acabaram por ser integrados nas empresas, uma vez terminado o estágio.

¹⁶ Trata-se aqui de empregabilidade direta e não de empregabilidade geral como na secção anterior.

O relatório sublinhava o mérito de estas ajudas manterem no mercado de trabalho uma parte da população ativa desempregada, mas realçava os “índices de precariedade elevados, aspeto que decorre da própria natureza dos estágios profissionais”, e “o demérito de pressionar negativamente a massa salarial do setor privado” (Tribunal de Contas, 2014).

No que diz respeito aos estágios na Administração Pública, Central e Local, o Programa de Estágios Profissionais na Administração Central (PEPAC) e o Programa de Estágios Profissionais na Administração Local (PEPAL) envolveram em 2015 cerca de 2 mil estagiários, cuja remuneração mensal não ultrapassava 691 euros. À semelhança do que acontece com os *Contratos Emprego Inserção* (CEI), também estes estagiários desenvolvem tarefas que correspondem verdadeiramente a postos de trabalho, não sendo, porém, contratados na qualidade de *trabalhadores*. Tal como nas empresas, também na Administração Pública, os estágios mais parecem uma forma de rotação de mão-de-obra barata nos mesmos postos de trabalho. Quer num caso, quer no outro, há como que uma submissão ao interesse de quem enquadra o estágio, mais do que aos interesses dos estagiários.

25 / 62

2) Os apoios à criação de emprego e empresas

Um dos caminhos mais promovidos para a (re)entrada no mercado de trabalho é o recurso ao chamado *autoemprego*. Seja aproveitando competências técnicas específicas, seja aproveitando nichos de mercado, ou ainda colocando em prática ideias mais ou menos inovadoras, são diversos os apoios para a criação do próprio emprego ou criação da própria empresa.

Estes Programas têm várias vertentes e destinam-se, em especial, a jovens desempregados inscritos há nove meses ou mais e a jovens à procura do primeiro emprego, que tenham entre 18 e 29 anos. Podem ainda candidatar-se trabalhadores independentes que, no último ano, tenham tido um rendimento inferior ao salário mínimo nacional.

Os programas consistem no apoio à criação de pequenas empresas através de créditos com garantia e juros bonificados, no microcrédito destinado a entidades do setor social e na possibilidade de usufruir num montante único à cabeça das prestações vincendas do subsídio de desemprego para criar um pequeno negócio. Em geral, estes apoios não

podem prever a criação de mais de dez postos de trabalho, nem um investimento superior a 200 mil euros.

A estratégia de sedução parece simples: autonomia no desempenho profissional, por um lado, e, por outro, superação das dificuldades no acesso ao mercado de trabalho motivadas pela crescente escassez da oferta de emprego. Para tal, o IEFP gere programas que incluem, entre outros, incentivos financeiros, nomeadamente para jovens à procura do primeiro emprego, destinados a maiores de 45 anos, menores de 30 anos, desempregados há seis meses, ou desempregados há doze meses.

No entanto, a execução destes programas e destas medidas é muito variada, o que mostra que nem todos são apelativos. Na verdade, o *empreendedorismo* e a criação do próprio emprego, nomeadamente em relação aos jovens em início de carreira e aos desempregados, têm sido muito divulgados e apontados como solução em face da falta de emprego, mas, na ausência de orientação, aconselhamento e formação em gestão por parte das entidades públicas, o risco de insucesso será elevado para quem arrisca, muitas das vezes sem qualquer preparação nem acompanhamento para o negócio. Seria, aliás, muito interessante medir, no futuro e com profundidade, o grau de sucesso, mas também de insucesso dos pequenos negócios que emergiram, para assim determinar, com rigor, a respetiva *taxa de mortalidade*, não ficando apenas por análises frequentemente contaminadas pela ilusão dos casos visíveis de sucesso.

26 / 62

3) Os Contratos Emprego-Inserção (CEI)

Os *Contratos Emprego-Inserção* (CEI) são destinados a beneficiários de subsídio de desemprego ou de subsídio social de desemprego. Existe também a modalidade *Contratos Emprego-Inserção +* (CEI+), destinada a beneficiários do RSI e outros desempregados inscritos, não beneficiários de prestações sociais. Ambas as modalidades consistem na realização de *trabalho socialmente necessário*, com o objetivo de estimular a reinserção dos utilizadores no mercado de trabalho, melhorando simultaneamente os seus níveis de *empregabilidade*. A filosofia subjacente a estes programas nada tem de novo, pois trata-se de instrumentos que vieram substituir os anteriores programas ocupacionais, iniciados em meados dos anos de 1980, dos quais são os sucedâneos.

Tal como há trinta anos atrás, o que se pretende com estas medidas, embora através de versões e registos mais “modernizados”, é que os desempregados inscritos no IIEFP realizem atividades que satisfaçam necessidades sociais ou coletivas temporárias, com a finalidade de promover a sua *empregabilidade*, mantendo o contacto com o mercado de trabalho, preservando e melhorando as suas competências socioprofissionais. Outra finalidade tem a ver com a promoção do contacto dos desempregados com outros trabalhadores e atividades, evitando riscos de isolamento, desmotivação e marginalização. Enquanto medida de política ativa de emprego, os CEI são complementares dos instrumentos de proteção social passiva dos desempregados. É precisamente por isso que a sua concretização acontece através de entidades promotoras, públicas e privadas sem fins lucrativos e entidades coletivas privadas do setor empresarial local, mediante candidaturas apresentadas ao IIEFP. E é nesse sentido que, entre outras dimensões a acautelar, as candidaturas devem comprovar que as atividades a desenvolver são relevantes para a satisfação de necessidades sociais ou coletivas e não visam a ocupação de postos de trabalho.

27 / 62

As regras parecem claras, traduzindo a natureza transitória da medida, o objetivo de inserção social, bem como o impedimento de ocupação de postos de trabalho. Assim, a escolha dos utilizadores não pode recair sobre quem tenha trabalhado a qualquer título, salvo trabalho voluntário, para a entidade promotora nos doze meses anteriores à apresentação da candidatura, nem deve implicar, tão-pouco, a afetação dos mesmos utilizadores a projetos consecutivos, promovidos pela mesma entidade no âmbito de novas candidaturas. Acresce que é explicitamente consagrada a primazia de oferta de emprego conveniente ou de formação profissional adequada sobre o exercício de trabalho socialmente necessário.

A celebração destes contratos, que assentam numa lógica compulsiva do tipo *workfare*, não implica o direito a uma retribuição salarial por parte dos utilizadores, mas sim a uma bolsa e ao pagamento de despesas com transporte, alimentação e seguro. O utilizador fica sujeito ao regime da duração e horário de trabalho, descanso diário e semanal, feriados, faltas, segurança e saúde no trabalho a que está sujeita a generalidade dos trabalhadores da entidade promotora, atendendo à necessidade de compatibilizar a realização das tarefas inerentes a essas medidas com a organização e o funcionamento da

entidade promotora. Ao utilizador é concedido tempo para que possa fazer as diligências previstas no que toca à continuidade da procura ativa de emprego, até ao limite de horas correspondentes a quatro dias por mês.

Mas olhemos também, ainda que brevemente, para o lado da entidade promotora. Desde logo, esta não pode exigir ao utilizador a realização de atividades não previstas no projeto que foi selecionado. Por outro lado, a entidade promotora tem a possibilidade de fazer cessar o contrato em face, por exemplo, de um número excessivo de faltas por parte do utilizador, da utilização de meios fraudulentos por parte desse mesmo utilizador na relação estabelecida com a entidade promotora ou com o IEFP, ou ainda quando esse utilizador desobedeça às instruções dadas no âmbito do exercício de trabalho socialmente necessário, provoque conflitos repetidos ou não cumpra as regras e instruções de segurança e saúde no trabalho ou o regime de ações de formação previstas.

Finalmente, uma breve nota – mas relevante, como veremos adiante – quanto ao papel do IEFP. Embora seja conhecido - mas importa sempre sublinhar - cabe ao IEFP o acompanhamento da execução destas medidas, bem como, aliás, de muitas outras no quadro das políticas ativas de emprego. A título exemplificativo, no caso de incumprimento imputável à entidade promotora das obrigações relativas aos apoios financeiros concedidos, tal pode implicar a sua revogação e a restituição dos valores respetivos, ficando a entidade promotora impedida, durante dois anos, de beneficiar de qualquer apoio do Estado com a mesma natureza e para o mesmo fim.

No plano normativo, estamos perante um enunciado que remete estas medidas para o campo da inserção e proteção social e não para o campo das relações de trabalho. Mas, vejamos em seguida se tem sido assim no plano empírico.

Comece-se pelo número crescente de utilizadores envolvidos, que, “camuflados”, deixam de constar das estatísticas oficiais do desemprego, passando a constar como *ocupados*. E esta realidade, há muito existente, cresceu de forma avassaladora e deixou de ser silenciosa. No período em análise, o número de desempregados envolvidos em *Contratos Emprego-Inserção* atingiu um volume tal que a comunicação social começou a fazer eco disso mesmo. Grande parte deles, cerca de 70%, executa tarefas no Estado. Em Junho de 2015, eram 47 mil no conjunto

da Administração Pública: 36 mil nas Autarquias Locais e 11 mil na Administração Central. E há ainda as IPSS que, numa lógica de “privatização” dos serviços públicos, assumiram nos últimos anos competências que até então eram asseguradas pelo próprio Estado. Na verdade, o Estado protocolou com IPSS, no período em análise, vários serviços em áreas como a segurança social, a educação e a saúde, não garantindo muitas vezes a transferência das responsabilidades dos trabalhadores dos equipamentos cuja gestão foi protocolada, permitindo depois que essas mesmas instituições pudessem substituir os funcionários públicos por CEI. No processo de transferência de competências do Estado para as IPSS, os recursos humanos que executavam essas funções não foram assumidos pelas IPSS, engrossando as listas dos *excedentários* do Estado. Enquanto isso e paralelamente, as IPSS recorreram em massa à mão-de-obra dos CEI. Em Junho de 2013, eram cerca de 5 mil os CEI enquadrados nas IPSS.

Perante estes números e a multiplicação de queixas dos próprios utilizadores, e também da Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), a Provedoria de Justiça pronunciou-se sobre o tema. Porém, a recomendação do Provedor de Justiça dirigida ao ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social, datada de 19 de Novembro de 2014, nada tem de novo. Na realidade, foram várias as chamadas de atenção anteriores, realçadas pelo Provedor no próprio texto desta recomendação.

Sucedem que esta recomendação, mais recente, encontrou um eco social que outras anteriores não tiveram. Reportagens na comunicação social sucederam-se, corroborando que tais contratos eram frequentemente instrumentalizados no sentido do suprimento de necessidades efetivas e permanentes da parte de serviços públicos, muitas vezes assegurando o seu normal funcionamento¹⁷.

Se compararmos o regime regulatório destas medidas com os regimes regulatórios dos anteriores programas ocupacionais (os POC), que, como já foi mencionado, vêm de meados da década de 80, é notório que, no período em análise, a evolução vai no sentido de fragilizar o rigor na aplicação das medidas. Um exemplo disso mesmo é “suavização” do

¹⁷ Eis alguns exemplos: *Público*, 18/07/2013, 2/11/2014 30/3/2015, 21/11/2015; *Diário de Notícias*, 28/11/2014, 8/8/2015; *Jornal de Notícias*, 21/11/2014, 11/3/2015; *Expresso*, 10/1/2014, 30/5/2015, 10/7/2015; *Correio da Manhã*, 8/8/2015; *Visão* 8/8/2015; *Semanário Económico* 27/11/2014; *SIC*, 20/1/2014; *RTP*, 4/12/2014, 21/2/2014; *TVI*, 3/6/2015.

papel IEFP, no que diz respeito ao acompanhamento e fiscalização, bem como às consequências sobre as entidades promotoras quando estas incumprem as obrigações. O dever dos centros de emprego de acompanhar o desenvolvimento dos projetos ocupacionais foi substituído pela "possibilidade" de se realizar ações de acompanhamento, verificação ou auditoria, durante a execução das medidas.

Por outro lado, desapareceu a ideia da "intervenção marcadamente local" dos serviços públicos que podiam recorrer a estas medidas, tal como, aliás, a necessidade de as candidaturas comprovarem que as atividades a desenvolver sejam "temporárias" à escala "local ou regional", além de ser relevantes do ponto de vista da satisfação de necessidades sociais ou coletivas.

Se olharmos com outra amplitude para o problema, estas alterações, bem como a extensão que os CEI atingiram, tiveram também um lado ideológico, mais até do que uma resposta à crise económica e financeira. Tanto mais que, no mesmo período, flexibilizaram-se leis laborais, defendendo-se que esse caminho criaria mais emprego; reduziram-se salários, delapidou-se o valor do trabalho e pretendeu-se ainda anular o conceito de *justa causa* como pressuposto para o despedimento. Neste quadro, a leitura só pode ser uma: a de que foi seguido um caminho ideologicamente delimitado – o da extensão da precariedade, nele se incluindo também os CEI e várias outras medidas, nomeadamente os *estágios*, que também já vimos.

Mas, além dos riscos de desvirtuamento e instrumentalização, a verdade é que estas medidas não evitaram que os níveis de desemprego tivessem crescido substancialmente nos anos em análise, antes o camuflaram, em certa medida, acentuando, dessa forma, uma tendência para a partir delas expandir-se uma espécie de *mercado de trabalho secundário*, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e inapropriadas à inserção profissional, no qual os utilizadores não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Neste sentido, o generoso objetivo de promoção da *empregabilidade* acaba por ter pouco ou nenhum sucesso. Ou, no limite, até poderá mesmo ter paradoxalmente um efeito perverso. Isto é, os utilizadores, ao repetirem a medida, ao "saltarem" de medida em medida, numa lógica continuada de marginalização do mercado regular de trabalho, acabam por reforçar a sua situação de risco.

Este problema só poderá ser verdadeiramente combatido com um justo equilíbrio entre direitos e obrigações ajustadas aos diferentes públicos. Na prática, destas medidas importa, portanto, reforçar o potencial emancipatório da generalidade delas, e não o seu lado mais cinzento e regulatório, que ainda tende a ser sobrevalorizado em Portugal.

4) A Formação Profissional

As políticas de formação são aqui entendidas, em sentido restrito, ou seja, como políticas públicas desenvolvidas pelo IEFP e concretizadas no terreno através de diversas modalidades, políticas essas destinadas a promover as qualificações da população ativa e a adequar essas qualificações ao mercado de trabalho.

Surgiram no nosso país no início dos anos de 1980 e expandiram-se depois com a adesão à então Comunidade Económica Europeia, procurando dar um sentido mais completo e necessário às políticas de emprego, além de procurarem também atenuar desequilíbrios entre a oferta e a procura de emprego. Quase quatro décadas passadas de investimento, muito dele proveniente de fundos comunitários, o país continua a debater-se com baixos níveis de qualificação em geral, a par de problemas graves de desemprego estrutural.

Ora, neste cenário, agravado com o processo de ajustamento, que papel teve o IEFP, enquanto organismo público com responsabilidade na definição e implementação dessas políticas, especialmente naquelas que procuram responder diretamente às necessidades profissionais e habilitacionais da população desempregada?

No final de dezembro de 2008, o número de desempregados abrangidos nas diversas medidas de Emprego, Formação Profissional e Reabilitação Profissional era de 358 645. No que toca especificamente à atividade formativa, é de salientar que, nesse ano de 2008, as orientações do novo Quadro de Referência Estratégico Nacional e da Iniciativa Novas Oportunidades levaram à reorganização dessa atividade, o que conduziu a um menor nível de execução na fase inicial do ano. Ainda assim, no final do ano, o nível de execução ultrapassou os valores de 2007 em cerca de 7,4% e, face a 2006, representou um acréscimo de mais de 27,9% do número de formandos (IEFP, 2008-2015).

Estudos de avaliação das medidas de Formação apontam no sentido de que o efeito dessas medidas na *empregabilidade* dos utilizadores é mínimo, ainda que possa ser positivo, especialmente no caso da formação contínua e modular (Dias e Varejão, 2012). Num outro exercício de avaliação mais recente, a propósito dos Cursos de Aprendizagem, conclui-se no mesmo sentido.

Os resultados sugerem que estes Cursos de Aprendizagem serão pouco eficazes enquanto instrumento de promoção do emprego e de estabilidade no emprego para os seus participantes e que tal parece resultar da sua longa duração, que faz com que os participantes fiquem afastados do mercado de trabalho por um extenso período de tempo (Dias *et al.*, 2014).

O IEFP dispunha de um sistema de observação que permitia, através da inquirição a uma amostra de ex-formandos que terminaram ações de formação profissional, identificar a situação socioprofissional de cada um, após a conclusão da formação. De acordo com os últimos dados disponíveis, entre 2010 e 2011 - portanto, sensivelmente a meio do período em análise - 46,1% dos formandos mantinham-se na situação de desempregados nove meses depois de concluída a formação, enquanto somente 32,6% conseguiram um novo trabalho depois de terem tirado um curso por esta via. Verifica-se ainda que 3,3% tinham retomado os estudos e 18% estavam noutras situações de inatividade. A monitorização dos formandos nove meses após a conclusão dos cursos aponta, pois, para resultados pouco animadores: 64,1% mantinham-se desempregados ou inativos.

Em traços muito largos, observa-se que o número de inscritos em ações de formação no IEFP, tal como, aliás, o número de ocupados noutras medidas, tem seguido um caminho inverso ao da taxa de desemprego. O número de formandos sobe na medida em que o desemprego oficial desce. Mas, apesar de todo o esforço formativo, apenas cerca de um terço dos que passam por este tipo de políticas acaba por regressar ao mercado de trabalho. O investimento neste esforço formativo é, em geral, positivo, pois atenua alguns dos aspetos mais drásticos do desemprego, particularmente no que diz respeito às dimensões subjetivas e relacionais do fenómeno, mas a verdade é que as expetativas de futuro ainda não são consistentes.

5) Deficiência/Reabilitação

Através do Decreto-Lei nº 290/2009, de 12 de outubro, foi criado o Programa de Emprego e Apoio à Qualificação das Pessoas com Deficiência e Incapacidade, com o objetivo de combater as dificuldades adicionais que estas pessoas apresentam no acesso e na manutenção do emprego. O programa integrava várias modalidades de ajuda no acesso, manutenção e progressão no emprego, que seriam, quatro anos mais tarde, aprofundadas e alargadas através do Decreto-Lei nº 131/2013, de 11 de Setembro. Entre essas ajudas, incluem-se ações de informação, avaliação e orientação para a qualificação e emprego, apoio à colocação, acompanhamento pós-colocação, adaptação de postos de trabalho, eliminação de barreiras arquitetónicas e isenção e redução de contribuições para a Segurança Social. O programa permite também obter financiamento para a compra de equipamento indispensável para mitigar limitações no acesso ao mercado de trabalho.

No que toca aos apoios financeiros, eles visam reduzir os encargos a suportar pelas entidades empregadoras, designadamente ao nível da adaptação de postos de trabalho, eliminação de barreiras arquitetónicas, despesas com a retribuição e contribuições para a Segurança Social. Nesse sentido, às entidades empregadoras é concedido um subsídio de compensação, subsídios de adaptação de postos de trabalho e subsídio de acolhimento personalizado, além de a Segurança Social conceder uma taxa reduzida de 12,5% de contribuição social dos trabalhadores com deficiência (que tenham incapacidade entre 60% e 80%).

Além do já existente sistema de quotas para pessoas com deficiência, nos serviços e organismos da Administração Pública, é de referir ainda que o IEFP passou a poder alargar a concessão daqueles apoios financeiros aos empregadores de direito público que não façam parte da *administração direta do Estado*, quando procedam à admissão de pessoas com deficiência. Mais recentemente, o IEFP criou uma rede de centros de recursos, a figura do interlocutor para a reabilitação em cada centro de emprego e um sistema de atendimento a surdos.

Porém, os dados físicos (número de utilizadores) e financeiros envolvidos nestes programas são residuais quando comparados, por exemplo, com os dados relativos aos programas de emprego ou de formação (cfr. Tabela 2 Anexo). Várias razões podem ser apontadas. Desde logo, e mais uma vez, também neste domínio específico existe um enorme desfasamento entre aquilo que é instituído normativamente e a

implementação prática. A legislação proíbe a discriminação, mas na prática não é garantido que não subsistam situações discriminatórias. O desconhecimento do pacote de medidas para este segmento também pode ser uma razão para os baixos níveis de execução, assim como a integração de potenciais utilizadores destas medidas específicas de emprego e de formação nas medidas gerais de emprego e formação. Além disso, parece existir ainda uma visão *assistencialista* por parte dos empregadores e das instituições, que talvez até se tenha aprofundado no período em análise, mas que importa abandonar de vez e substituir pela demonstração de boas práticas.

Por outro lado, é frequente o emprego não ser mantido, uma vez terminado o período de concessão dos apoios públicos, o que, aliás, também sucede nos apoios ao emprego em geral. Daí a necessidade de, no âmbito dos instrumentos das políticas públicas de emprego, monitorizar e fiscalizar estas formas de emprego protegido e apoiado com maior rigor. Ora, esta questão do uso indevido de apoios públicos no caso das pessoas com deficiência era já apontada no relatório "*O Emprego das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade*", publicado em 2012 pelo Gabinete de Estratégia e Planeamento (GEP) do Ministério da Solidariedade e da Segurança Social (MSSS). E, num relatório recente (2014) do Observatório da Deficiência e Direitos Humanos – "*Monitorização dos Direitos Humanos das Pessoas com Deficiência em Portugal*" – conclui-se também pela utilização indevida dos apoios existentes para incentivar a contratação de pessoas com deficiência.

É certo que esses apoios são, muitas vezes, portas únicas de entrada das pessoas para o mercado de trabalho. No entanto, assim que terminam, não existe vontade por parte das entidades empregadoras apoiadas para manter esses postos de trabalho, obrigando esses trabalhadores a "saltitar" de apoio em apoio, de estágio em estágio, de curso em curso, num registo continuado de precariedade. Um problema, aliás, já detetado anteriormente a propósito de outras medidas e programas (Hespanha et al., 2007; Caleiras, 2008). Neste sentido, seria útil que, além da necessidade de monitorização e fiscalização, fosse ponderada a forma como estes apoios são disponibilizados, condicionando-os a um grau elevado de compromisso por parte dos empregadores.

As políticas de (des)proteção social do desemprego

Centremo-nos agora nas medidas passivas, que respeitam genericamente à proteção no desemprego, ou seja, às políticas de substituição de rendimentos através da atribuição de prestações de desemprego.

As medidas implementadas pelos serviços públicos de Segurança Social

Além do brutal aumento do desemprego no período em análise, torna-se igualmente muito claro o decréscimo da proteção do desemprego, gerando um aumento de insegurança entre aqueles que se encontravam na condição de desempregados. Na realidade, o número de desempregados abrangidos pelo subsídio de desemprego passou de 244 mil, em dezembro de 2009, para 204 mil em dezembro de 2015. No mesmo sentido, o número de abrangidos pelo subsídio social de desemprego passou de 119 mil, em dezembro de 2009, para 57 mil, em dezembro de 2015. Neste intervalo de tempo, a taxa de cobertura do subsídio de desemprego passou de 39,5% para 30,8% (Estatísticas da Segurança Social, GEP, 2016).

35 / 62

Antes da crise, e em anos imediatamente anteriores, o diferencial entre o número oficial de desempregados e aqueles que recebiam prestações de desemprego apresentava curiosamente um movimento de redução. Foi o que aconteceu, por exemplo, entre 2005 e o final de 2007. No entanto, a partir de 2008, esse diferencial agravou-se, representando um número cada vez maior de desempregados que ficaram desprotegidos, entregues à sua sorte, não recebendo, portanto, qualquer prestação de desemprego, como aliás é reconhecido no relatório da conta da Segurança Social de 2014 do Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social (IGFSS)¹⁸.

Nos anos mais recentes, designadamente entre 2013 e 2015, o diferencial acentuou-se. Para isso, contribuíram as alterações legislativas, introduzidas sobretudo através do Decreto-Lei n.º 64/2012, de 15 de março, que, no seu conjunto, vieram realmente introduzir limites e restrições à atribuição das prestações de desemprego¹⁹.

¹⁸ O relatório da conta da Segurança Social de 2014 é, até ao momento em que se escreve, o último publicado e conhecido.

¹⁹ Eis algumas das principais alterações: i) Redução da duração do subsídio de desemprego para 18 meses, embora se admita o alargamento até aos 26 meses para quem tenha mais de 50 anos; ii) Período

Olhadas de relance e isoladamente, algumas dessas alterações parecem ter alargando a proteção. Mas trata-se de mera aparência. Vejamos melhor.

É certo de que as alterações vieram alargar o universo de potenciais beneficiários (ao reduzir-se o prazo de garantia necessário para se ter direito à prestação de 15 para 12 meses), mas ao mesmo tempo reduziu-se a duração máxima do subsídio. A aplicação da *condição de recursos* no subsídio social de desemprego e a suspensão, em 2010, de medidas temporárias, além, evidentemente, da redução do subsídio de desemprego em 10% ao fim de 180 dias de concessão, também contribuíram para a diminuição da taxa de cobertura das prestações, ou seja, tiveram um efeito de redução da proteção.

O ano de 2014 foi aquele em que a desproteção do desemprego foi mais intensa. No relatório da conta da Segurança Social de 2014, o IGFSS reporta 639 187 desempregados registados, dos quais apenas 338 482 estavam a receber subsídio de desemprego e subsídio social de desemprego, ou seja, apenas 53%. Seria necessário recuar-se ao ano de 2001 para se encontrar uma taxa de cobertura mais baixa (52,1%). Na comparação com 2013, o peso dos desempregados cobertos por prestações de desemprego passou de 56,1% para 53%.

36 / 62

Mas esta desproteção é facilmente visível se atendermos também a outros indicadores. Por exemplo, caso se considere a despesa total com o desemprego, verifica-se que essa despesa em dezembro de 2009 se cifrava em 1 953,9 milhões de euros para um número oficial de desempregados de 517,7 mil. Em dezembro de 2015, o número oficial de desempregados aumentou para 646,5 mil, mas a despesa com desemprego diminuiu para 1 760,4 milhões de euros.

mínimo de concessão do subsídio de desemprego passou de nove para cinco meses; iii) Criação de um regime "*transitório e excepcional de apoio aos desempregados com filhos*" com uma majoração de 10 por cento do montante do subsídio de desemprego para casais e famílias monoparentais com filhos a cargo; iv) Redução do tempo de trabalho necessário para aceder ao subsídio de desemprego de 15 para 12 meses (de 450 para 360 dias); v) Quem tenha menos de 30 anos e tenha efetuado descontos pelo menos durante 450 dias tem direito a receber o subsídio de desemprego durante 270 dias; vi) Alargamento da atribuição do subsídio a trabalhadores independentes que recebam 80 por cento ou mais do seu salário através de uma única entidade. O tempo de trabalho dos independentes terá de ser de 720 dias para que possam aceder a esta prestação social. Na proposta inicial, levada à concertação social, o governo previa que o tempo mínimo de descontos obrigatório seria de 12 meses; no que diz respeito ao montante do subsídio [para os independentes], a legislação publicada prevê que o valor dependa do "*escalão base de incidência contributiva em que o beneficiário se encontra posicionado à data da cessão de contrato de prestação de serviços*".

Se olharmos para os montantes médios das prestações de desemprego, é de registar que também eles diminuíram. Enquanto no final de 2009, o montante médio da prestação era de 570,17 euros para os homens e 509,78 euros para as mulheres, já no final de 2015, o montante era apenas de 477,38 euros no caso dos homens e de 440,26 euros no caso das mulheres. Ou seja, menos 16,3% no caso dos homens e 13,6% no caso das mulheres.

Ainda assim, é de registar como positiva a majoração em 10% nas prestações de desemprego para os casais em que ambos os cônjuges se encontrassem desempregados e para os agregados familiares monoparentais. Foram igualmente positivas as medidas que permitiram o acesso ao subsídio de desemprego de trabalhadores independentes e membros de órgãos estatutários.

A transição do desemprego (de longa duração) para a reforma antecipada

A deterioração do mercado de trabalho fez aumentar as reformas antecipadas depois de esgotado o subsídio de desemprego, especialmente após o congelamento, em 2012, do acesso às reformas antecipadas voluntárias para a generalidade dos trabalhadores, permitindo apenas os pedidos de desempregados²⁰.

37 / 62

De facto, após 2012, o número pensões antecipadas por transição do desemprego foi sempre superior a 11 000, atingindo, em 2015, o número mais elevado – 13 596 desempregados que anteciparam a sua reforma. Este aumento do número de pensões em relação a anos anteriores pode ter várias explicações. Se a crise que afetou o mercado de trabalho, com o desemprego a atingir níveis históricos, nomeadamente o de longa duração, o congelamento em 2012 das reformas antecipadas poderá ter levado alguns trabalhadores, na impossibilidade de antecipar a reforma como outrora, a aceitar rescisões amigáveis na expectativa de, uma vez esgotado o subsídio de desemprego, passar então à reforma.

²⁰ O acesso à reforma antecipada por desemprego depende de um conjunto de requisitos, nomeadamente da data em que o desempregado requereu o subsídio, da idade e do número de anos de descontos para a Segurança Social. Aqueles que tinham pelo menos 57 anos de idade e 15 de descontos quando ficaram desempregados poderiam pedir a antecipação da sua reforma aos 62 anos. Aqueles que, à data do desemprego, tivessem pelo menos 52 anos de idade e 22 de descontos poderiam pedir a antecipação aos 57 anos. A pensão teria uma penalização de 0,5% por cada mês que faltasse até chegar aos 62 anos. As profissões de desgaste rápido ou com estatuto especial continuaram também com esta possibilidade de antecipação.

Mais recentemente tem-se notado um ligeiro abrandamento nestes pedidos de reforma antecipada, o que pode ser explicado, por um lado, por estar a diminuir o número de desempregados a receber subsídio de desemprego e, por outro, porque os desempregados que reúnam condições para aceder à reforma antecipada, são agora informados do valor que vão receber e têm de confirmar expressamente que pretendem realmente avançar com o pedido. Confrontados com os valores que decorrem da "cascata" de penalizações, muitos acabam por recuar nos pedidos.

Seja como for, a verdade é que perante as dificuldades acrescidas na reentrada no mercado de trabalho, a antecipação da reforma constituiu para muitos desempregados mais velhos uma luz ao fundo do túnel. Não sendo absorvidos pelo mercado de trabalho, prolongaram a proteção no desemprego até poder aproveitar dos mecanismos legais de antecipação da reforma, aceitando as fortes penalizações nos montantes das pensões a receber. Desencorajados e numa fase "pós-subsídio", sem que, todavia, tivessem encontrado novo emprego, a incerteza de rendimentos generalizou-se. Ora, por via da antecipação da reforma, pelo menos garantiram um rendimento certo para o presente e para o futuro.

No entanto, em face das penalizações sofridas, a antecipação funcionou muitas vezes como uma espécie de presente envenenado, visto não estar estabelecido para estes casos um patamar mínimo no valor da pensão a receber. Na realidade, o sistema de penalizações, associado a históricos de salários baixos, gerou montantes reduzidos nessas pensões. Segundo dados recentes do Ministério do Trabalho e da Segurança Social, mais de um terço dos 50 196 desempregados que se reformaram antecipadamente nos últimos anos recebe uma pensão inferior a 400 euros por mês e 16,4% sobrevive com menos de 300 euros.

Os dados da Conta da Segurança Social de 2014 (último ano disponível) mostram que houve um acréscimo da despesa com estas pensões, financiadas diretamente pelo Orçamento do Estado. Em 2014, essa despesa ultrapassou os 740 milhões de euros, o que representou um aumento de 9,7% em relação ao ano anterior. Entre 2012 e 2013, o aumento tinha sido de 11,1%.

Se considerarmos as 14 pensões pagas durante um ano civil, e num retrato muito sintético, verifica-se que estes ex-desempregados, tornados "novos" reformados, apresentam rendimentos mensais

ligeiramente acima ou mesmo abaixo do indexante de apoios sociais (IAS), cujo valor serve de referência ao limiar de pobreza²¹.

O sentido das mudanças

No labirinto em que se tornaram as políticas de emprego, importa sobretudo perceber se o sentido das mudanças ocorridas no contexto da crise e do “ajustamento estrutural” proporcionado pela intervenção da Troica.

Um retorno centralista do serviço público de emprego

O serviço público de emprego é, por definição estatutária, uma instituição descentralizada com o objetivo expresso de aproximar a execução das políticas de emprego e formação profissional à diversidade geográfica do território²².

Embora já tenha sido questionada a concretização deste princípio, devido à reduzida margem de manobra que os diretores dos Centros de Emprego e dos Centros de Formação Profissional têm efetivamente para decidir sobre assuntos de interesse local (Hespanha *et al.*, 2007), a verdade é que, desde que a crise se instalou em Portugal, uma tendência centralizadora se manifestou praticamente em todos os serviços e no IEFP. Este retorno centralista, não sendo uma opção expressa, manifestou-se através de um conjunto de dispositivos que passaram a limitar a participação das organizações e dos serviços públicos nas decisões políticas e a concentrá-las nos órgãos de topo do ministério da tutela e do Ministério das Finanças (Hespanha, 2015). Um desses dispositivos é a legislação conhecida por *lei de compromissos*, aprovada nos inícios de 2012 para “reduzir o défice das Administrações Públicas” e conter “o crescimento da despesa”. Ela prevê que “os dirigentes, gestores e responsáveis pela contabilidade [das entidades públicas] não podem assumir compromissos que excedam os fundos disponíveis a

39 / 62

²¹ O valor do IAS era de 419,22 euros e esteve congelado durante vários anos. Com a entrada em vigor da Portaria n.º 4/2017, de 3 de janeiro, esse valor foi atualizado, passando a ser de 421,32 euros. Esta atualização, que produz efeitos a partir de 1 de janeiro de 2017, tem impacto em diversos apoios sociais, nomeadamente, na fixação, cálculo e atualização das prestações de Segurança Social.

²² O preâmbulo do Decreto-lei n.º 247/85, de 12 de julho diz-nos ter sido adotada para o IEFP “uma estrutura extremamente desconcentrada, conferindo às estruturas regionais todas as atribuições que não tenham de considerar-se de natureza nacional numa linha de aproximação efetiva da execução das políticas de emprego e formação profissional à diversidade geográfica do nosso território”.

curto prazo (...). A assunção de compromissos plurianuais, incluindo novos projetos de investimento ou a sua reprogramação, contratos de locação, entre outros, ficou sujeita a autorização prévia” da tutela (Governo da República *et al.*, 2011; Lei n.º 8/2012). As estruturas regionais tornam-se simples correias de transmissão de decisões centralmente tomadas, limitando a capacidade local de encontrar soluções, que só a proximidade e o conhecimento dos problemas permitem resolver.

A centralização das decisões também decorre dos compromissos do Estado português com as instituições comunitárias. A dimensão europeia das políticas de emprego compromete o Estado português a seguir um modelo de intervenção bem tipificado, a que se comprometeu (nomeadamente pelo Programa de Assistência Económica e Financeira), e o próprio serviço público de emprego a concentrar as suas candidaturas a financiamento europeu em programas orientados para problemáticas que não são exatamente as portuguesas.

Num movimento inverso ao da centralização da decisão, o Governo confia cada vez mais ao setor privado, lucrativo ou não lucrativo, a responsabilidade da gestão de assuntos que anteriormente competiam aos serviços de emprego, como veremos adiante.

40 / 62

Simultaneamente com a perda de autonomia, pesa sobre os serviços públicos uma política de sigilo e de reserva de informação que torna num quebra-cabeças a avaliação que se queira fazer da eficácia das políticas ou da sua qualidade.

No domínio da racionalização do uso dos recursos, a mudança mais flagrante reside na contração das rubricas sobretudo de investimento, mas igualmente de infraestruturas e informatização. Mas, como ficou dito anteriormente, os cortes na despesa com pessoal tiveram impactos mais imediatos, ainda que a escassez de recursos humanos tenha sido parcialmente compensada pela disponibilização de plataformas informáticas que permitem agilizar o acesso à informação sobre as ofertas disponíveis permitindo reservar o serviço presencial para os que mais necessitam²³.

²³ “O grande desafio é fazer mais e melhor com menos, recorrendo ao suporte fundamental das tecnologias da informação, rentabilizando os sistemas e plataformas existentes, diminuindo registos redundantes e tarefas duplicadas” (IEFP, 2014: 200).

A abertura ao privado: outsourcing e privatização

Como já foi reconhecido em outros países, os serviços públicos de emprego concentram muitas funções, o que os tornam demasiado pesados para ser geridos eficazmente. A Comissão Europeia, a este respeito, defende que a eficiência destes serviços pode ser melhorada através de uma estratégia de informatização dos serviços, incluindo uma eficaz plataforma de colocações, e de uma política de capacitação do pessoal para lidar com os casos mais difíceis. Em Portugal, ambas as melhorias já foram tentadas, mas encontraram obstáculos de monta (como a resistência de formadores a lidar com públicos difíceis ou a resistência de muitas entidades patronais a colocar as suas ofertas de emprego na plataforma informática) que limitaram muito os resultados (Hespanha *et al.*, 2007: 206 e 214).

A consciência dos limites da sua ação, em termos de oferta de respostas acessíveis aos destinatários, conduziu o IEFP a um reforço das parcerias com entidades de natureza pública, privada ou da economia social.

Este crescente envolvimento de outros parceiros na execução das políticas de emprego manifesta-se sob diversas modalidades que vão desde a contratualização da realização de certas tarefas com privados (lucrativos e não lucrativos), até à concertação de programas de emprego com entidades não-governamentais ou mesmo ao abandono aos agentes de mercado da oferta de respostas para os problemas de emprego.

O programa de relançamento dos Centros de Emprego de 2012 previu uma colaboração regular entre os Centros de Emprego, as empresas de trabalho temporário e as agências privadas de colocação de desempregados, nomeadamente tendo como objeto informações sobre ofertas de emprego (Madelino e Matos, 2015: 125).

São particularmente expressivas desta orientação a criação de Gabinetes de Inserção Profissional para apoio próximo à procura de emprego, com funções de informação mas também de encaminhamento e formação em *empreendedorismo*. As entidades promotoras são maioritariamente câmaras municipais, incluindo ainda associações empresariais, de desenvolvimento e outras associações locais. Redes especializadas na intervenção social, na inserção social e

no acolhimento de imigrantes complementam a rede geral que conta atualmente com 447 entidades²⁴.

Por outro lado, a sobreocupação dos Centros de Emprego vem criar oportunidades mais vastas à expansão de agências privadas de contratação de mão-de-obra (reconhecidas como parceiras no Decreto-Lei no 260/2009) e de empresas de trabalho temporário para a colocação de trabalhadores à procura de emprego, quer utilizando os candidatos inscritos nas próprias agências, quer recorrendo aos desempregados inscritos no serviço público de emprego (Madelino e Matos, 2015: 126).

Hoje, fala-se de governação partilhada sempre que o Estado não assume o papel de produtor exclusivo de políticas, antes partilha esse papel com outras entidades da sociedade civil, quer na sua vertente de mercado, quer na sua vertente de terceiro setor. Entende-se por governação os “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e os arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema económico” (Santos, 1997: 342). Nas formas mais radicais, associadas a modelo de governação neoliberal, a governação significa que, nesse processo de cooperação, o Estado participa, não numa posição de soberania, mas sim com um estatuto semelhante ao dos demais parceiros.

42 / 62

É certo que a tendência para substituir a produção direta de serviços públicos por prestação indireta através de prestadores privados (não-lucrativos ou mesmo lucrativos) já se verificava em Portugal muito antes da crise. Mas tem sido crescente o uso do argumento do excesso de burocracia estatal para os governos imporem uma agenda de transferência de funções para a esfera privada.

No domínio mais específico das políticas de criação do próprio emprego para população desempregada, tornou-se comum em muitos países o desenvolvimento de programas cuja implementação envolve agentes privados a par de entidades públicas. Em Portugal, as primeiras medidas neste domínio - programas de criação do próprio emprego, ILE e empresas de inserção - eram financiadas pelo IEFP. Porém, as medidas mais recentes (a partir de 2009) associadas à linha de crédito Microinveste, o financiamento passou a ser assegurado pela banca comercial, limitando-se o Estado a dinamizar o uso desta linha. Com

²⁴ Distribuídas do seguinte modo: Região Norte - 200; Região Centro - 69; Região de Lisboa e Vale do Tejo - 117; Região do Alentejo - 39; e Região do Algarve - 22.

esta mudança, perde-se o controlo público sobre a seleção dos projetos a financiar e degrada-se a relação com os desempregados autores desses projetos, ao mesmo tempo que, paradoxalmente, se torna patente o reduzido interesse das entidades bancárias no desenvolvimento desta linha e a ausência de acompanhamento próximo e especializado por parte delas (Lopes *et al.* 2014).

O risco da desqualificação das respostas

A escassez de recursos humanos e materiais tem um impacto muito elevado no funcionamento dos serviços e na qualidade das respostas. Mesmo assim, a alteração dos modos de prestação de serviços sociais, em resultado dos cortes, tornou-se uma opção corrente em toda a administração pública, incluindo os serviços autónomos.

Como se viu, os serviços públicos de emprego tiveram de incorporar as regras de austeridade, utilizando os mesmos – ou menos ainda – recursos humanos e materiais para fazer face a uma procura acrescida. Contudo, a falta de pessoal e a sobrecarga da procura podem resultar e resultaram efetivamente, numa perda de qualidade do serviço prestado, manifestada nas mais diversas formas – insuficiência das respostas, racionamento dos recursos, demora e incerteza, aumento da burocracia, redução da acessibilidade, encarecimento, desprofissionalização – o que não só tem resultado em prejuízos para os utentes como em desmobilização por parte dos próprios profissionais.

43 / 62

Pelo menos desde 2010, as regras de austeridade incluem o bloqueio de fundos para algumas atividades – tais como *despesas de deslocação e outros trabalhos especializados, estudos, relatórios de peritos, projetos e consultoria*, aquisição de serviços, e *o pagamento de horas extraordinárias, subsídios para trabalho noturno, comunicações, serviços de advocacia e assistência técnica* – e, por isso, tornaram-se um motivo de preocupação e um tema recorrente nos meios de comunicação social, principalmente porque prevaleceu uma aplicação cega das regras, sem qualquer atenção ao impacto que os cortes teriam em áreas muito sensíveis de intervenção. Como um ex-membro do governo salientou, “a redução cega do número de funcionários pode ter graves consequências sociais no atual contexto de crise” (Martins, 2010: 22).

São inúmeros os exemplos e os processos por que passa a degradação dos serviços, em consequência dos cortes e da disciplina de

austeridade: falta de acompanhamento em projetos de criação de emprego, informação deficiente, excesso de burocracia, falta de apoio na área de gestão de negócios, higiene e segurança no trabalho, marketing e recursos humanos.

Em alguns casos, o objetivo da redução dos custos é encoberto pelo argumento de uma maior racionalização dos serviços ou de uma maior adequação a padrões internacionais. Os cortes registados em certas políticas, designadamente de educação/formação são bons exemplos de medidas que terão efeitos negativos a longo prazo. Destaca-se a este propósito, o fim da Iniciativa Novas Oportunidades.

A desqualificação dos serviços decorre ainda do aligeiramento dos procedimentos administrativos ou técnicos. No caso dos serviços com programas que exigem um acompanhamento personalizado, no âmbito de políticas sociais ativas (emprego, inserção e reinserção social, educação especial, etc.), os riscos de desqualificação são mais elevados. Nos serviços de emprego, por exemplo, a intervenção precoce e a elaboração de planos pessoais de emprego passou a ser feita de uma forma massiva e sem tempo para atender às particularidades de cada caso, com notória perda de eficácia, o que levou a uma recente revisão de procedimentos. E pior: sem ter em devida conta as críticas ao efeito desmotivador dos diagnósticos que precedem a elaboração dos planos pessoais de inserção no mercado de trabalho, ao avolumar os défices de qualificação dos desempregados. “Atuar sobre o cognitivo não muda as atitudes perante o trabalho, pelo contrário reforça a descrença e a desmotivação” (Castra, 2003). Torna-se necessário trabalhar as capacidades dos desempregados, mais do que as suas incapacidades ou, dito de outra maneira, importa mais motivar os desempregados para a prática de uma ocupação do que injetar conhecimentos descontextualizados de um qualquer ambiente de trabalho.

O reforço do acompanhamento e monitorização do exercício das funções dos serviços públicos de emprego, designadamente quanto à ajuda personalizada, ao aconselhamento adequado e ao sancionamento relativamente a quem procura de emprego é uma recomendação da própria UE (CE, 2015: 30).

Uma perceção desatenta ou negligente das trajetórias dos desempregados conduz frequentemente a uma “salamização” da ajuda. O problema do desemprego, em regra, não é o único problema do desempregado e interrelaciona-se com outros problemas que têm de ser

abordados em conjunto pelas políticas. A habitação e a saúde, a pobreza e a marginalização, a falta de experiência ou níveis de instrução muito baixos combinam-se com frequência e não podem ser abordados separadamente por serviços que se especializaram apenas em determinados aspetos da vida social. É preciso trabalhar em rede com serviços e empregadores, criar uma estrutura sólida e coerente de acompanhamento e ajuda.

Isto é particularmente relevante relativamente a públicos mais dificilmente empregáveis que cumulam fatores de marginalização do mercado de trabalho. Além de uma adequada sensibilização e formação dos técnicos que lidam com estes públicos, para serem capazes de entender a racionalidade implícita das suas reações perante os programas disponibilizados pelos serviços de emprego, tornam-se indispensáveis as redes de organismos públicos setoriais e as respostas integradas, como existe no caso do Rendimento Social de Inserção.

Para além de tudo o que possa ser dito, há que reconhecer que os serviços públicos de emprego são, em geral, estruturas pesadas, de difícil resposta a situações atípicas, em que se torna difícil adotar práticas de gestão mais flexíveis. Por isso, em alguns países, as atribuições desses serviços foram revistas no sentido de libertar para outras entidades a gestão das medidas ativas de emprego e a formação, mais exigentes em acompanhamento de proximidade, ficando os serviços públicos de emprego apenas com a gestão das colocações a nível nacional. É, por exemplo, o caso de Espanha, onde a partir de 1992 se iniciou um processo de transferência do INEM para as Comunidades Autónomas em matéria de formação e políticas ativas, e também de prestações de desemprego (Ruiz, 2006; Rubio, 2008).

A instrumentalização das políticas ativas

Algumas das políticas ativas de emprego acabaram por ser instrumentalizadas, desvirtuando-se a generosidade dos seus fins, particularmente os *estágios*, os *apoios ao emprego e empresas* e os *Contratos Emprego-Inserção*. Nestes casos, os utilizadores acabaram por não beneficiar verdadeiramente desses programas e, no limite, até reforçaram, paradoxalmente, a sua condição de exclusão, ao “saltar” de medida em medida, de programa em programa, numa lógica continuada de marginalização do mercado regular de trabalho. Este problema, relacionado com alguns “excessos” nas obrigações impostas aos utilizadores das medidas, só pode ser verdadeiramente combatido com

um justo equilíbrio entre direitos e obrigações adaptadas aos diferentes públicos. Importa reforçar, na prática, o potencial emancipatório da generalidade das medidas e programas, e não o seu lado mais cinzento e regulatório que, infelizmente, ainda tende a ser sobrevalorizado. Por outro lado, alguns programas, no âmbito da formação, por exemplo, ficaram longe de atingir a eficácia desejada, e outros ainda contribuíram também para “camuflar” os números reais do desemprego.

É nesta teia que se enquadra a discussão acerca da verdade dos números do desemprego. Mas essa discussão não se esgota aqui. Se a aprofundarmos um pouco mais, verifica-se que os programas e medidas contribuem, em grande medida, para uma “desconstrução” da própria categoria do desemprego. Por um lado, conferem ao emprego um caráter cada vez mais extensivo, contribuindo para diluir as fronteiras entre *emprego, desemprego, inatividade, ocupação*, etc. Por outro, o próprio fundamento do direito a um rendimento de substituição (subsídio de desemprego) mudou, tornando-se mais restrito e condicionando o potencial beneficiário a retribuir com algo em troca, em regra, sob a forma de trabalho (considerado *socialmente útil*) ou formação, por exemplo.

46 / 62

A par do aumento do número de utilizadores dos programas e das medidas, observa-se uma certa tendência para a expansão de um *mercado de trabalho secundário*, caracterizado por tarefas temporárias, desvalorizadas e inapropriadas à inserção profissional, no qual os utilizadores não gozam dos mesmos direitos laborais dos trabalhadores regulares, nem de liberdade e autonomia individuais. Neste sentido, o objetivo da *empregabilidade* tem pouco potencial inclusivo.

A (des)proteção do desemprego

As medidas ativas de emprego, longe de aliviar os governos de encargos, são dispendiosas e exigentes em competências adequadas, à semelhança, aliás, de outras realidades europeias, onde estas políticas estão já mais consolidadas no tempo e são mais utilizadas. Os países do centro e norte da Europa, que mais apostam em políticas ativas, são também aqueles que tendencialmente gastam mais nas políticas passivas. O investimento nas políticas ativas não deve servir, portanto, para diminuir os custos com as políticas compensatórias, como às vezes parece acontecer entre nós, com uma correspondência negativa entre ambas: enquanto cresce o investimento em políticas ativas, diminui o montante canalizado para a subsidização do desemprego,

desprotegendo-se assim a condição social dos desempregados. As políticas ativas não substituem as políticas passivas e vice-versa; devem antes complementar-se. Mas o que realmente aconteceu no âmbito das políticas passivas, ou seja, no domínio das prestações de desemprego, competência já não dos serviços públicos de emprego, mas sim dos serviços públicos de Segurança Social, foi, como vimos atrás, um retrocesso.

Em síntese, o número de desempregados disparou, enquanto a despesa total com o desemprego baixou; o número de desempregados não parava de subir, enquanto o número de desempregados apoiados não parava de diminuir; e mesmo aqueles que mantiveram o apoio público, viram reduzidos os montantes das prestações. Muitos viram na antecipação da reforma uma solução, mas até aí encontraram uma armadilha: a reforma por inteiro já seria baixa, mas acabou por ser ainda mais baixa, fruto das penalizações que sofreram pela antecipação.

Conclusão: a necessidade de agir sobre as políticas

47 / 62

Vimos como a crise financeira e a estratégia adotada para a combater conduziram a uma profunda crise económica e social que se manifestou à escala da população portuguesa num aumento brutal do desemprego e do emprego sem qualidade. Recordamos como as respostas ficaram condicionadas à partida pelo “programa de ajustamento” da Troica e pelos próprios programas dos governos em funções. Mostrámos um largo conjunto de indicadores relativos à cobertura, à despesa e à *empregabilidade* das medidas de emprego que revelam impactos negativos dessas respostas no desempenho dos serviços públicos de emprego e na eficácia das políticas de emprego e formação. Analisámos, através de cinco medidas emblemáticas, o modo como a aplicação das medidas pode distorcer a sua eficácia e como efeitos não desejados podem emergir de uma inadequada aplicação. Mostrámos também como, do lado das políticas passivas de emprego, a estratégia de austeridade de redução da subsidiação do desemprego e da penalização da antecipação das reformas, veio agravar ainda mais a condição dos desempregados e trabalhadores precários.

O cenário de fundo que acabou de ser descrito e analisado remete para a necessidade de agir sobre as políticas. Desde logo, do lado da oferta, é importante redesenhar e estabilizar o leque de medidas e programas, recentrando-os nos utilizadores e canalizando-os para a criação efetiva de emprego de qualidade.

A ideia, que ganhou força nos últimos anos, de que o mercado é, só por si, capaz de resolver os problemas melhor e que, portanto, deve ser ele o destinatário privilegiado dos instrumentos e apoios públicos, levou o Estado e, conseqüentemente, as suas estruturas a demitir-se de certas funções sociais que lhe cabiam e cabem diretamente. Muitos apoios e medidas foram deslocados para o espaço do mercado (empresas, IPSS, etc.), exaurindo as estruturas públicas de exercer as suas funções com qualidade. A qualidade e a eficácia das intervenções podem vir tanto do mercado, quanto do Estado, quanto das IPSS e ONG, ou das autarquias. A legitimidade e a qualidade das intervenções não são exclusivas de nenhum destes atores.

No momento presente, seria útil - em primeiro lugar - desenvolver uma sistematização profunda da vasta panóplia de medidas e programas existentes, tanto do domínio emprego quanto da área de inclusão, que frequentemente se acumulam para fins idênticos, sem grande articulação entre si. Depois, importaria estimular mais a Rede Social²⁵ e explorar mais outros programas de escala local como os Contratos Locais de Desenvolvimento Social²⁶. É aí, nessa escala, que os problemas mais se fazem sentir e será, por consequência, aí que convém efetuar avaliações permanentes aos problemas e aos reais impactos das medidas acionadas para lhes fazer face, não apenas para possibilitar a (re)avaliação de situações em curso, mas sobretudo para permitir o

²⁵ Cf. Resolução do Conselho de Ministros n.º 197/97 e Despacho Normativo n.º 8/2002. A Rede Social é um programa que incentiva os organismos do setor público (serviços desconcentrados e autarquias locais), instituições solidárias e outras entidades que trabalham na área da ação social a conjugar os seus esforços para prevenir, atenuar ou erradicar situações de pobreza e exclusão e promover o desenvolvimento social local através de um trabalho em parceria. A Rede Social não é uma prestação ou apoio social. Contudo, o trabalho da Rede Social permite uma maior adequação e melhoria da qualidade dos serviços prestados aos cidadãos de um modo geral e, particularmente, àqueles que se encontram em situação de vulnerabilidade.

²⁶ Cf. Portaria n.º 396/2007, de 2 de Abril e Portaria n.º 285/2008 de 10 de Abril. Os Contratos Locais de Desenvolvimento Social (CLDS) têm por finalidade promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multissetorial e integrada, através de ações a executar em parceria, para combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos. Os CLDS contemplam um modelo de gestão que prevê o financiamento induzido de projetos selecionados centralmente, privilegiando territórios identificados como mais vulneráveis, definidos por despacho do membro do governo responsável pela área da Segurança Social.

(re)ajustamento aos novos públicos excluídos (novos desempregados, novos pobres, etc.). A experiência dos Observatórios Locais, que vem ganhando expressão é, sem dúvida, uma experiência muito útil neste domínio do acompanhamento permanente, que seria vantajoso estender a todos os concelhos pela via das Redes Sociais. O conhecimento real e próximo dos problemas e dos impactos das soluções é o primeiro passo para melhorar a eficácia das medidas e dos programas.

Outro bom caminho seria o de reanimar o *Mercado Social de Emprego*, reinventando formatos, complementares ou alternativos aos anteriores, com maior grau de especificidade e precisão, que possam abarcar, de forma mais precisa e conhecedora, a diversidade de novas situações decorrentes dos efeitos da crise prolongada que deixou marcas profundas. Seria igualmente importante flexibilizar o Rendimento Social de Inserção, habilitando-o a cobrir um espectro mais alargado de novos pobres, que embora possam até apresentar rendimentos superiores aos limites impostos pela medida, se encontram em situações de fronteira e não deixam por isso de ser pobres.

Mas é necessário também agir do lado da procura, isto é, conhecer melhor os utilizadores dos programas e das medidas, as suas expectativas, os seus anseios, as suas trajetórias profissionais, os seus percursos de vida. Há um enorme desconhecimento acerca da população desempregada. Quanto melhor se conhecer essa população, melhor se poderá agir através de políticas públicas que incorporem as dimensões mais subjetivas, biográficas e relacionais dos desempregados.

Sem pôr em causa as análises e as avaliações assentes essencialmente em bases estatísticas, mais ou menos sofisticadas, que permitem determinar e descrever grandes agregados, parece, porém, que, só por si, elas não dão conta por inteiro de realidades, mais finas, menos visíveis e menos quantificáveis dos efeitos das medidas nos utilizadores, sempre singulares e irreduzíveis. Conhecida a grande heterogeneidade de medidas e de utilizadores é preciso acompanhar longitudinalmente, num tempo relativamente longo, as trajetórias e os percursos individuais dos utilizadores para se perceber melhor os reais efeitos das medidas.

Numa perspetiva *macro*, duas problemáticas parecem particularmente importantes. A primeira está ligada à necessidade de explorar mais e melhor as bases de dados oficiais, como a da Segurança Social, cuja informação é riquíssima. A segunda diz respeito à insuficiência dos números para perceber as consequências do desemprego na vida dos próprios desempregados. Parece indispensável o conhecimento experiencial, conhecer e valorizar as dimensões mais subjetivas e relacionais do desemprego, e incorporar todo esse conhecimento (ainda escasso entre nós) na regulação dessas medidas e programas, tornando as políticas públicas mais certeiras, precisas e eficazes.

Numa perspetiva *micro*, a grande questão parece ser, ainda assim, a da análise de percursos individuais, de trajetórias, cada vez mais flutuantes e instáveis, e das dinâmicas que lhes subjazem. Muito há a fazer para conhecer melhor este campo, para valorizá-lo e incorporá-lo nas políticas públicas. Fazê-lo só pode dar melhores resultados, mas isso interpela diretamente o serviço público de emprego sobre a capacidade de conhecer os seus públicos e sobre a autonomia para encontrar respostas adequadas.

Referências Bibliográficas

Banco de Portugal (2014), *Boletim Económico*. Dezembro. Lisboa, Banco de Portugal

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

Caleiras, J. (2008), *A Articulação das Estratégias de Emprego e de Inclusão Social – Um Overview Português*. Porto: REAPN

Caleiras, J. (2011), *Para Além dos Números – As Consequências Pessoais do Desemprego. Trajectórias de Empobrecimento, Experiências e Políticas*, Tese de doutoramento. Coimbra: FEUC

Castra, D. (2003), *L'insertion Professionnelle des Publics Précaires*, Paris: PUF

Centeno, L.; Centeno, M.; Novo Á.(2008), "Evaluating Job Search Programs For Old and Young Individuals: Heterogeneous Impact on Unemployment Duration", Working Papers, Nº 6, Abril de 2008. Lisboa: Banco de Portugal

Centeno, M.; Novo, A. (2006) *Avaliação do Impacto de Um Programa de Apoio à Procura de Emprego*. Boletim Económico (Verão). Lisboa: Banco de Portugal

Centeno, M. (2013) *O Trabalho, Uma Visão de Mercado*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Comissão Europeia (s/d), *Contribuição dos serviços públicos de emprego para a Estratégia UE 2020 Documento sobre a estratégia dos SPE para 2020*, [Disponível em [file:///Users/pedroesp/Downloads/PES%20strategy%20EU%202020_PT%20\(2\).pdf](file:///Users/pedroesp/Downloads/PES%20strategy%20EU%202020_PT%20(2).pdf)]

Conselho Europeu (2005), Decisão relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros (2005/600/CE), [<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32005D0600&from=EM>]

Dias, M.; Varejão, J. (2011), *Estudo de Avaliação das Políticas Ativas de Emprego. 1º Relatório de Progresso (Dezembro)*, Porto: FEUP

Dias, M. e Varejão; J. (2012), *Estudo de avaliação das políticas ativas de emprego. Relatório Final*, Porto: Centro de Economia e Finanças da UP.

Dias, M.; Pereira, N.; e Varejão; J. (2014), *Os Jovens e as Políticas Ativas de Emprego. Os Cursos de Aprendizagem*, Porto: Universidade do Porto.

Direção Geral do Orçamento (2009), *OGE 2008, Mapa 32*, vol. 2, Tomo X: 363. Lisboa: Ministério das Finanças

Direção Geral do Orçamento (2015), *OGE 2014 Mapa 32*, vol. 2, Tomo X: 1190. Lisboa: Ministério das Finanças

Escária, V.; Madruga, P. (Coord.) (2012), *Empreendedorismo e Criação de Emprego em Meio Urbano e Fiscalidade Urbana*, Relatório Final, Julho 2012. Lisboa: CIRIUS – Centro de Investigações Regionais e Urbanas do Instituto Superior de Economia e Gestão

Estivill, J.; Caleiras, J. (2008), *A Articulação das Estratégias de Emprego e Inclusão Social*, Porto: REAPN

European Commission (2011), "The Economic Adjustment Programme for Portugal" *European Economy Occasional Papers 79*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission (2014), "The Economic Adjustment Programme for Portugal 2011-2014." *European Economy Occasional Papers 202*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Commission (2015), "Macroeconomic imbalances Country Report – Portugal 2015." *European Economy Occasional Papers 222*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

European Union - Eurostat (2013), *Labour Market Policy Statistics. Methodology 2013*, Luxembourg: Publications Office of the European Union

Gameiro, I. (2016). *Políticas Ativas de Emprego em Portugal: Do desemprego qualificado à empregabilidade*, Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Economia.

Geldof, D. (1999), 'New Activation Policies: Promises and Risks', in *Linking Welfare and Work* (13-26), Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions.

GEP (2016), Estatísticas da Segurança Social. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento/MTSSS.

GEP (2012), *O Emprego das Pessoas com Deficiências ou Incapacidade – Uma abordagem pela igualdade de oportunidades*, Lisboa: Gabinete de Estratégia e Planeamento/MTSSS.

Governo da República, Comissão Europeia, BCE e FMI (2011), Memorando de Entendimento sobre as Condicionalidades de Política Económica. [disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/371372/mou_pt_20110517.pdf].

Hansen, H.; Hespanha, P.; Machado, C.; van Berkel, R. (2002), "Active social policies in the EU and empirical observations from case studies into types of work", In R. Van Berkel e I. Moller (eds.), *Active Social Policies in the EU. Inclusion Through Participation?* (pgs .103-136). Bristol: The Policy Press.

Heikkilä, M. (1999), "A brief introduction to the topic", In Wendy O'Conghaile, (ed.) *Linking Welfare and Work*, Dublin: European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, 5-12.

Hespanha, P. (2007), "The activation trend in the Portuguese social policy. An open process?", In Amparo Serrano Pascual and Lars Magnusson, *Reshaping Welfare States and Activation Regimes*, Pieterlen: Peter Lang, 207-240.

Hespanha, P.; Caleiras, J.; Pessoa, S.; Pacheco, V. (2007), *É o (Des)emprego fonte de pobreza?*, Porto: REAPN.

Hespanha, P.; Ferreira, S.; Pacheco, V. (2014), "O Estado Social, crise e reformas". In José Reis (Coord.) *A Economia Política do Retrocesso. Crise, Causas e Objetivos*, Coimbra: Almedina, 189-281.

Hvinden, B. (1999), "Activation: a Nordic Perspective", in *Linking Welfare and Work*, Dublin: European Foundation for the Improvement of Living and Work Conditions, 27-42.

IEFP (2008-2015), *Relatórios de Execução Física e Financeira*, Lisboa: IEFPP

IEFP (2013), *Manual de Normas da Colocação*, Lisboa: Direção de Serviços de Orientação e Colocação, Departamento de Emprego.

IEFP (2014), *Relatório de Atividades 2013*, Lisboa: IEFPP

Jornal de Negócios (2013), "As cinco datas mais marcantes da austeridade", *Negocios Online*, 6/05

Jornal de Notícias (2016), "Instituto do Emprego atento a abusos em estágios", *Jornal de Notícias Online*, 22 de agosto

Lima, M. (2015), "A reconfiguração do regime de emprego e de relações laborais em Portugal na ótica liberal", *Cadernos do Observatório CRISALT/CES*, 5.

Lopes, E.; Mora, S.; Morais, T. (2014), *Optimização das Políticas Públicas de Apoio ao Empreendedorismo e Inclusão Social. Relatório final de Estudo*, Gaia: APDES

Madelino, F.; Matos, C. (2015), *Políticas ativas de emprego, serviços públicos de emprego e tripartismo*, Lisboa: IUL

Martins, R. "Fazer cortes cegos na estrutura do Estado terá impactos sociais". *Jornal Público*, 7 jul. 2010. [Disponível em: <http://www.pressreader.com/portugal/edi%C3%A7%C3%A3o-p%C3%BAblico-porto/20100707/281938834182236>]

MES (2014) *Relatório da Conta da Segurança Social*. Lisboa: Instituto de Gestão Financeira da Segurança Social

Ministério das Finanças e da Administração Pública (2008-2015) *Conta Geral do Estado*. Vol.II, Tomo XI

MTS (1998) *Plano Nacional de Emprego. Portugal*. Lisboa, Ministério do Trabalho e da Solidariedade.

MTSSS (2016) *Livro Verde do Mercado de Trabalho e das Relações Laborais*. Lisboa: DGEEP

OIT (2015) *Tendências Globais de Emprego para a Juventude 2015*. Organização Mundial de Trabalho

Paiva, J.; Pinto, L.; Monteiro, A.; Augusto, N. (2015), *Empregabilidade na Economia Social: O Papel das Políticas Ativas de Emprego*, Porto: EAPN Portugal

Pedroso, P. (org.) (2005) *Acesso ao emprego e mercado de trabalho. Formulação de políticas públicas no horizonte de 2013*, Coimbra: Faculdade de Economia.

Público (2014) “Não temos emprego nem somos inseridos em lado nenhum”. Público online, 2 de novembro

Presidência do Conselho de Ministros (2005), *Programa do XVII Governo Constitucional*.

Presidência do Conselho de Ministros (2009), *Programa do XVIII Governo Constitucional*.

Presidência do Conselho de Ministros (2011), *Programa do XIX Governo Constitucional*.

Provedoria de Justiça (2014), *Recomendação ao Ministro da Solidariedade, Emprego e Segurança Social*, (19/11/2014).

Reis, J. (Org.) (2014), *A economia política do retrocesso: crise, causas e objetivos*, Coimbra: Almedina.

Rubio, R. (2008), *Reformas del sistema de la Seguridad Social en España: un análisis de equilibrio general*, Santiago de Compostela: USC.

Ruiz, J. A. (2006), *El Servicio público de empleo y la intermediación laboral*, Barcelona: Edicions Univers.

Santos, M. (1997) “Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós- Constituinte”. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, 40(3): 335-376.

Tribunal de Contas (2014), *Acompanhamento da Execução do Orçamento da Segurança Social*. Relatório n.º 2/2014-AEO-SS, Lisboa: TC

Van Berkel, R.; Coenen, H.; Dekker, A. (1999), “Regulating the unemployed: from protection to participation”, In Jens Lind and Iver Hornemann Møller (eds.) *Inclusion and Exclusion: unemployment and non-standard Employment in Europe*. Ashgate: Aldershot, 89-109.

TABELA 1 Anexos

IEFP 2008-2015: POPULAÇÃO ABRANGIDA PELAS MEDIDAS DE EMPREGO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMPREGO	213 485 015	240 405 496	208 474 509,16	149 195 617,71	146 842 051,66	372 507 159,67	455 679 120,14	450 025 547,18
Inserção Profissional	61 010 166	104 538 776	105 502 087,78	79 448 682,48	88 218 881,22	156 969 670,32	250 192 996,66	199 692 279,16
Estágios (2010-2012, 2013)						116 529 572,82		
Estágios Emprego (2013, 2014, 2015)						114 178 136,68	249 487 000,45	197 544 176,64
Emprego Jovem Ativo (2010-2013, 2013: INOVJOVEM; 2015)			18 422 541,20	2 370 088,67				768 556,75
Estágios Profissionais (2008-2009, 2010-2012)		39 452 285,22	60 886 699,97	34 186 463,53	11 149 036,73			
Estágios Profissionais na Administração Pública (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014)	0,00	0,00	790 356,93	971 025,76	3 254,79	263 194,98		
Estágios Profissionais PECSRL (2008-2009)	101 008,12	33 463,23						
Bolsas de formação da Iniciativa do Trabalhador (2008-2009, 2010-2012)	998 805,05	1 266 027,88	1 442 877,02	607 897,98	74 669,20			
Reativar (2015)								1 379 545,77
INOVO-SOCIAL (2010-2012, 2013)			4 285 330,73	4 801 442,22	1 724 699,63	97 395,20		
Estágios Profissionais INOV-ART (2008-2009, 2010-2012)	750 000,00	3 700 000,00	4 000 000,00	1 550 000,00	0,00			
Estágios Profissionais INOV-Mundus (2010-2012)			450 000,00	0,00	0,00			
Estágios Profissionais INOV-EXPORT (2010-2012)			355 121,52	489 204,97	47 946,17			
Estágios Profissionais INOV-JOVEM (2008-2009)	9 669 492,33	36 250 626,76						
Estágios Profissionais - Port. 129/2009 (2010-2012, 2013)	49 488 110,41	19 942 365,53	1 178 729,51	104 675,17	24 962,29	777 316,33		
Estágios Profissionais - Port. 92/2011 (2008-2009, 2010-2012)				17 808 304,15	67 829 182,22			
Estágios Profissionais - Qualificação Emprego (2008-2009, 2010-2012, 2013)		3 894 007,53		8 295 759,03	4 860 068,36	1 493 521,20	98 716,16	
Estágios Profissionais de níveis III e IV (2010-2012, 2013)			5 394 671,87	11 699 511,67	5 359 942,34	358 501,13		
Estágios Profissionais para Luso-descendentes (2008-2009)	2 749,82	0,00						
Estágios - Património (2013)						754 658,76		
Impulso Jovem - Passaportes (2010-2012)					511 666,65	40 440 097,50		
Apoios à Contratação (ajustamentos e Colocação)	30 415 493	27 650 209	0,00	0,00	6 788 138,20	34 595 206,51	132 318 317,79	183 609 279,25
Estímulo Emprego (1) (2015)								159 595 523,00
Estímulo Emprego (2013, 2014)						31 841 115,67	105 485 034,65	
Estímulo (2008-2009, 2010-2012)	30 415 493,35	27 650 209,20	0,00	0,00	6 750 718,10			
Apoios à Contratação via Reembolso da TSU (2010-2012, 2015)			0,00	0,00	37 420,10	2 461 764,87	21 097 649,44	9 851 812,07
Apoio à Contratação via Reembolso TSU - Startups (2014, 2015)						23 943,51	100 207,96	21 905,37
Incentivo ao Emprego (2014, 2015)								13 908 529,74
Outros Apoios à Contratação (2)						268 382,46	65 587,95	231 509,07
Apoio à criação de emprego e empresas	67 399 270	50 980 477	42 039 169,28	26 389 213,28	3 879 299,94	542 147,57	2 116 731,75	4 385 187,56
Apoios à Criação do Próprio Emprego - PAECPE (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			5 216 659,32	3 477 690,26	205 532,96	7 162,91	0,00	0,00
Investe Jovem (2015)								1 377 836,95
Linha de Apoio à Criação de Empresas e Emprego (PAECPE) (2010-2012, 2013, 2014, 2015)		8 512 500,00	226,15	10 981 717,12	496 047,57	345 578,76	2 109 398,37	2 986 640,41
Social Investe (2013, 2014, 2015)							0,00	4 674,00
Outras Medidas de Criação de Emprego (4)								16 036,20
ILE's - Criação de Postos de Trabalho (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014)	28 390 863,99	28 245 842,07	16 972 091,70	3 486 757,39	476 931,54	39 729,80	7 333,38	
Prémios de colocação (2008-2009, 2010-2012, 2013)	45 265,05	40 213,12	26 410,86	22 637,88	3 772,98	1 257,66		
Promoção do Artesanato - Artesãos (2008-2009, 2010-2012, 2013)	39 857,11	65 793,41	61 289,14	107 350,72	58 016,23	148 418,44		
CPE- Criação de postos de trabalho (2008-2009, 2010-2012)	2 876 084,46	2 296 571,84	510 896,85	37 854,40	0,00			
CPE - Majorações (2008-2009, 2010-2012)	37 558,00	20 124,82	3 018,39	1 006,13	0,00			
Apoios à contratação (2008-2009, 2010-2012)	4 629 933,14	3 707 319,48	261 593,28	0,00	0,00			
Apoio à conversão de contratos (2008-2009, 2010-2012)	418 759,16	326 865,76	16 765,92	0,00	0,00			
Apoio à contratação de jovens (2008-2009, 2010-2012)		6 795 600,00	10 534 518,08	5 241 122,50	935 687,50			
Apoios à integração INOV Jovem (2008-2009)	79 136,94	0,00						
Apoios à contratação para Adultos e Públicos Especiais (2008-2009, 2010-2012)		845 450,00	8 259 026,00	2 899 875,00	145 000,00			
Apoios à contratação PECSRL	17 111,22	0,00						
Economia Social - criação de postos de trabalho					1 550 000,00			
PRODESCOOP - Cooperativas, Criação de postos de trabalho (2008-2009, 2010-2012)	502 448,00	124 196,89	176 673,59	133 201,88	8 311,16			
Micro e Pequenas Empresas - PME Investe III (2008-2009)	30 000 000,00							
Fundo de Apoio à criação de Emp. No Alentejo (2008-2009)	362 252,71	0,00						
Inserção Profissional - Trabalho Socialmente Necessário	41 212 101	44 547 194	27 173 799,68	26 952 781,35	35 117 777,60	166 911 085,59	65 170 273,88	51 425 154,00
Trabalho Socialmente Necessário (2013 e 2014: apoios sociais; 2015)						120 000 000,00	7 707 046,64	45 822 445,99
CEI e CEI+ (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)		11 498 158,01	17 047 003,27	17 238 395,06	25 872 369,53	24 157 241,78	27 107 922,05	42 629 770,16
CEI - Património (2014, 2015)						14 328 832,35	22 648 258,55	3 192 675,83
POC - carenciados (2008-2009, 2010-2012)	12 342 828,47	7 167 872,22	161 402,08	541,99	0,00			
POC - subsidiados (2008-2009, 2010-2012)	17 691 429,21	15 433 749,24	381 253,84	0,00	0,00			
Empresas de Inserção (2013, 2014, 2015)						8 425 011,46	7 707 046,64	5 602 708,01
Empresas de Inserção - Profissionalização (2008-2009, 2010-2012)	10 552 303,35	10 126 114,74	9 175 920,01	9 402 228,06	9 032 394,56			
Empresas de Inserção - Prémio de Integração (2008-2009, 2010-2012)	625 540,08	321 299,42	408 220,48	311 616,24	213 013,51			
(3) Outros Apoios para a Promoção do Emprego	5 443 545	3 728 483	5 045 375,31	5 598 462,79	4 793 688,52	3 958 382,56	3 010 126,29	1 945 393,87
FUNDO EUROPEU DE AJUSTAMENTO À GLOBALIZAÇÃO (FEG) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)								0,00
PROGRAMA VIDA - EMPREGO (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	244 803,39	103 585,96	1 434 114,11	1 779 376,22	1 500 046,79	965 239,27	0,00	0,00
Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de trabalho (2008-2009, 2015)	4 774 448,84	3 481 241,88	3 611 261,20	3 819 086,57	3 293 641,73	2 993 143,29	3 010 126,29	1 703 587,56
Programa de apoio à iniciativa privada - PAIPS (2008-2009)	2 500,00							241 806,31
Despacho conjunto SEEF/SET (2008-2009)	107 743,92	61 388,95						
Protocolo União das Misericórdias (2008-2009)	899,14	0,00						
Protocolo UNIAO das Misericórdias (2008-2009)	17 390,00	0,00						
Protocolo REAPN/IEFP (2008-2009)	14 274,35	0,00						
Despacho Prevenção dos Fogos Florestais (2008-2009)	281 485,30	82 265,93						
(3) Outras Medidas (5)	8 004 440	8 960 357	28 714 077,11	10 806 477,81	8 044 266,18	8 828 349,10	10 577 720,51	8 968 253,34
Garantia Jovem (***)						282 830,14		8 432,88
Programa de Estímulo à Oferta de Emprego - Investimento (*) (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			21 349 118,88	5 884 585,93	1 031 440,89	146 931,18	32 534,95	32 995,30
ILE's - Majorações (*) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	2 145 804,20	1 913 288,83	1 231 741,29	298 322,23	29 978,79	3 966,68	1 818,00	
Prémio de Igualdade de Oportunidades - Majorações (***) (2008-2009, 2010-2012, 2014, 2015)	210 160,23	342 923,52	273 418,64	125 524,91	17 757,85		0,00	0,00
Empresas de Inserção - Formação (*) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	1 149 994,79	1 222 163,69	1 183 578,70	1 173 614,10	1 003 702,37	1 088 985,16	864 158,78	322 312,94
Empresas de Inserção - Investimento (*) (2008-2009)	611 953,35	321 299,42	355 519,50	140 186,93	10 103,35	25 448,70		
Promoção do Artesanato - Artesãos (2013, 2014, 2015)							116 704,81	83 252,26
Promoção do Artesanato - Feiras (***) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	325 097,46	288 179,00	30 435,98	274 001,21	233 233,08	244 653,31	227 345,56	225 160,46
Prog. p/á Promoção dos Ofic. e das Micro Emp. Artesanais (PPART) (*) (2010-2012, 2013, 2014)			112 050,13	113 195,08	23 002,45	24 717,94	23 198,09	
PRODESCOOP - Investimento (2008-2009, 2010-2012)	836 126,62	204 305,92	224 374,03	224 219,98	19 951,92			
Gabinetes de Inserção Profissional - GIP (***) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)		3 670 176,99	3 935 284,17	2 572 827,44	5 675 095,48	3 119 463,71	5 242 958,14	4 827 700,11
UNIVAS (2008-2009, 2010-2012)	2 430 830,91	880 495,00	18 555,79	0,00	0,00			
Clubes de Emprego (2008-2009)	24 659,20	9 665,77						
Regime de Proteção no Desemprego - DL n.º 220 de 03/11/2006						3 708 921,43	3 788 631,83	3 224 487,48
Rede Eures (2013)						186 397,53	277 501,67	242 093,91
Planos Regionais de Emprego, Redes e Pactos	269 813,17	107 859,20						

- (1) A medida Estímulo Emprego passou a incluir a execução física da medida Apoios à Contratação via Reembolso da TSU, mantendo-se autonomizada a respetiva execução financeira.
- (2) Inclui a execução física e respetivos encargos com transitados das medidas Passaporte - Prémio de Integração, Apoios à Contratação, Apoios à Contratação para Jovens e Apoios à Contratação para Adultos e Públicos Específicos.
- (3) Atividade não integrada em nenhum dos sistemas informáticos
- (4) Inclui apenas encargos com o encerramento do programa ILE.
- (5) Esta execução não pode ser adicionada às restantes, por já estar contemplada na respetiva medida principal ou por não ser contabilizada em número de pessoas a abranger ou apoiar:
- (*) N.º de pessoas envolvidas já contemplada na medida principal
- (**) Execução física não contabilizada em número de abrangidos ou pessoas apoiadas
- (***) A partir de 2015 a despesa efetuada com a medida Garantia Jovem passa a ser incluída na atividade operacional do IEFP, designadamente no perfil Emprego.
- (6) A execução física desta medida é apurada pelos certificados emitidos.
- (7) Atividade complementar sobre a atividade dos CQEP não sendo somada para o total da execução desenvolvida pelo IEFP+CGP.
- (8) A atividade dos Centros de Reabilitação Profissional de Gestão Participada não está integrada em nenhum dos sistemas informáticos de gestão de dados.
- (9) A execução financeira destas medidas está incluída nas respetivas medidas gerais do perfil Emprego.
- (10) Nova designação para as medidas "Centro de Emprego Protegido" e "Contrato de Emprego Apoiado em Entidades Empregadoras - Enclaves"

Fonte: SIEF, SIGAE, SGC, SGFOR, SEIP, SIGOFA e Contributos das UO do IEFP, IP; Grelha 2015 - QXXXII - Execução Física e Financeira segundo a Área de Intervenção e Medida

TABELA 2 Anexos

**IEFP 2008-2015: POPULAÇÃO ABRANGIDA PELAS MEDIDAS DE FORMAÇÃO
E REABILITAÇÃO PROFISSIONAL**

FORMAÇÃO PROFISSIONAL	248 900	344 155	339 824	341 347	397 785	465 447,00	538 709,00	514522
Qualificação de Jovens	22 940	25 395	28 154	26 662	34 052	39 817	36 913	34404
Cursos de Aprendizagem - Gestão Direta (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2104, 2015)	10018	11 307,00	11 368	9 818	10 616	11 245	11 525	10210
Cursos de Aprendizagem - Entidades Externas (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2104, 2015)	4107	6 828,00	9 919	11 218	19 114	25 086	23 343	22743
Cursos de Educação Formação para Jovens (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2104, 2015)	8672	7 214,00	6 749	5 508	4 289	3 447	1 459	220
Cursos de Especialização Tecnológica (2008-2009, 2013, 2104, 2015)	143	46,00	118	118	33	39	586	1231
Sistema de Aprendizagem - Saldos (2008-2009, 2010-2012, 2013)						0		
Qualificação de Adultos	99 661	171 113	167 229	153 388	204 654	257 791	328 720	308975
Ações de Formação Contínua (2008-2009, 2015)	17316	0,00						0
Cheque Formação (20013, 2014, 2015)						25	0	0
Cursos de Educação e Formação para Adultos (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	26161	33 869,00	33 309	32 106	36 241	44 871	43 351	41285
Programa Português para Todos (2013, 2014, 2015)						1 461	1 830	2143
Formação Modular - Ativos empregados (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	30682	95 961,00	99 393	87 709	154 565	28 302	43 366	51241
Vida Ativa - Emprego Qualificado - Gestão Direta (2013, 2014, 2015)						169 984	214 807	184167
Vida Ativa Jovem (2015)								0
Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (6) (2015)								1536
CQEP - Inscritos no ano (7) (2014; RVCC; 2015)								470
CQEP - Encaminhamento (7) (2014; RVCC; 2015)								1 670
CQEP - Em processo RVCC (7) (2014; RVCC; 2015)								1 035
CQEP - Certificados Emitidos (2014; RVCC; 2015)								5
Reconhecimento e Validação de Competências (2008-2009, 2010-2012, 2015)	15801	24 988,00	26 118	26 161	3 500	376		
Qualificação, Reconversão e Emprego (2010-2012, 2015)		9 474,00	6 695	770	0	0		
Vida Ativa - Emprego Qualificado - Entidades Externas (2013, 2014, 2015)						3 438	12 564	20476
Programa Formação Algarve (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			0	0	162	649	775	1408
Formação para a Inclusão (2008-2009, 2010-2012, 2014, 2015)		151,00	27	4 822	9 144	8 685	8 847	6719
Formação Especial (2008-2009, 2010-2012)	19	14,00	13	0	0			
Portugal Acolhe (2008-2009, 2010-2012)	2867	2 236,00	1 674	1 820	1 042			
Formação contínua - Ativos qualificados (2008-2009)	20	0,00						
Formação Profissional para Desempregados (2008-2009)	3264	14,00						
Formação Profissional de Grupos Desfavorecidos - ação direta (2008-2009)	73	0,00						
Formação de Desempregados Qualificados FORDESQ - PEPS e Gestão Direta (2008-2009)	1425	0,00						
Formação de Formadores (2008-2009)	1991	4 406,00						
Formação Qualificante e/ou Integração no MT (2008-2009)	42	0,00						
Formação de Formadores			3 624	1 485	1 137	155	1 388	1299
Outras Rubricas de Suporte à Atividade Formativa						0	0,00	0,00
Procedimento Concursal - Formadores (2013, 2014, 2015)							0	0
Entidade Contratante - Contribuições para a Segurança Social (*) (2013, 2014, 2015)							0	0
TOTAL IEFP, IP - FORMAÇÃO PROFISSIONAL	126 299	147 647	140 817	159 812	157 942	167 684,00	171 688,00	169 844,00
CENTROS DE GESTÃO PARTICIPADA - FORMAÇÃO PROFISSIONAL (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	97797	120 796,00	114 544	110 481	137 220	139 886	138 638	139478
Ações em Cooperação com Outras Entidades (2008-2009, 2013, 2014, 2015)	28502	26 851,00	26 273	49 331	20 722	27 798	33 050	30366
REABILITAÇÃO PROFISSIONAL (8)	12 682	16 954	11 717	3 123	4 539	4 889,00	8 821,00	17187
Diagnóstico, Orientação e Formação	7 465	6 189	2 044	1 672	2 270	1 870	3 051	3071
Informação, Avaliação e Orientação para a Qualificação e o Emprego (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	1331	638,00	92	122	354	176	545	606
Formação para Pessoas com Deficiência e Incapacidade - Ações em Cooperação (2010-2012, 2013, 2014, 2015)	6134	5 551,00	1 952	1 550	1 916	1 694	2 506	2465
Apoio à Inserção e Colocação	1 826	1 617	1 521	1 055	1 889	2 636	5 091	6832
Estágios Emprego (9) (2014, 2015)							882	1304
CEI (9) (2014, 2015)							49	101
CEI + (9) (2014, 2015)							1 019	2423
Adaptação de Postos de Trabalho e Eliminação de Barreiras Arquitetónicas (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	55	51,00	66	3	1	3	3	2
Apoio à Colocação e Acompanhamento Pós-Colocação (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	1156	1 016,00	1 070	637	818	863	1 840	2503
Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA) (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			385	1	68	236	257	217
Estágio de Inserção para Pessoas c/ Deficiência e Incapacidade (2013, 2014, 2015)				116	228	253	105	20
Contrato Emprego - Inserção para Pessoas c/ Deficiência e Incapacidade (2010-2012, 2013, 2014, 2015)				298	774	1 281	936	262
Incentivos ao emprego de pess. c/ deficiência (2008-2009)	602	546,00						
Apoio a atividades independentes (2008-2009)	13	4,00						
Emprego Protegido	426	411	395	396	380	383	380,00	398
Emprego Protegido (10)(2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	257	242,00	236	251	247	243	234	225
Emprego Apoiado em Mercado Aberto (10) (2013, 2008-2009, 2010-2012 e 2014; Contrato de Emprego Apoiado em	169	169,00	159	145	133	140	146	173
(3) Outros Apoios	592,00	506,00	0	0	0	0	299	282
Prémio de Mérito (2008-2009, 2010-2012, 2015)								0
OED Lisboa (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)							0	299
Centros e Unidades de Reabilitação Profissional (2008-2009, 2010-2012, 2015)							0	
Ajudas Técnicas e Triciclos (2008-2009)	592	506,00						
TOTAL IEFP, IP - REABILITAÇÃO PROFISSIONAL	2 373	8 231	7 757	9 406	9 523	13 828,00	15 108,00	6 604,00
CENTROS DE GESTÃO PARTICIPADA - REABILITAÇÃO PROFISSIONAL (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	2373	2 558,00	2 401	2 769	2 869	2 804	3 246	3295
ORGANISMO INTERMÉDIO - REABILITAÇÃO (2013, 2014, 2015)		5 673,00	5 356	6 637	6 654	11 024	11 862	3309
TOTAL DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO	358 645	480 090	469 868	447 308	504 683	626 599	754 335	735 547

- (1) A medida Estimulo Emprego passou a incluir a execução física da medida Apoios à Contratação via Reembolso da TSU, mantendo-se autonomizada a respetiva execução financeira.
- (2) Inclui a execução física e respetivos encargos com transitados das medidas Passaporte - Prémio de Integração, Apoios à Contratação, Apoios à Contratação para Jovens e Apoios à Contratação para Adultos e Públicos Específicos.
- (3) Atividade não integrada em nenhum dos sistemas informáticos
- (4) Inclui apenas encargos com o encerramento do programa ILE.
- (5) Esta execução não pode ser adicionada às restantes, por já estar contemplada na respetiva medida principal ou por não ser contabilizada em número de pessoas a abranger ou apoiar:
- (*) N° de pessoas envolvidas já contemplada na medida principal
- (**) Execução física não contabilizada em número de abrangidos ou pessoas apoiadas
- (***) A partir de 2015 a despesa efetuada com a medida Garantia Jovem passa a ser incluída na atividade operacional do IEFP, designadamente no perfil Emprego.
- (6) A execução física desta medida é apurada pelos certificados emitidos.
- (7) Atividade complementar sobre a atividade dos CQEP não sendo somada para o total da execução desenvolvida pelo IEFP+CGP.
- (8) A atividade dos Centros de Reabilitação Profissional de Gestão Participada não está integrada em nenhum dos sistemas informáticos de gestão de dados.
- (9) A execução financeira destas medidas está incluída nas respetivas medidas gerais do perfil Emprego.
- (10) Nova designação para as medidas "Centro de Emprego Protegido" e "Contrato de Emprego Apoiado em Entidades Empregadoras - Enclaves"

Fonte: SIEF, SIGAE, SGC, SGFOR, SEIP, SIGOFA e Contributos das UO do IEFP, IP; Grelha 2015 - QXXXII - Execução Física e Financeira segundo a Área de Intervenção e Medida

TABELA 3 Anexos

IEFP 2008-2015: DESPESA COM AS MEDIDAS DE EMPREGO

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
EMPREGO	213 485 015	240 405 496	208 474 509,16	149 195 617,71	146 842 051,66	372 507 159,67	455 679 120,14	450 025 547,18
Inserção Profissional	61 010 166	104 538 776	105 502 087,78	79 448 682,48	88 218 881,22	156 969 670,32	250 192 996,66	199 692 279,16
Estágios (2010-2012, 2013)						114 178 136,68	249 487 000,45	197 544 176,64
Emprego Jovem Ativo (2010-2013, 2013: INOVJOVEM; 2015)			18 422 541,20	2 370 088,67		1 653,58		768 556,75
Estágios Profissionais (2008-2009, 2010-2012)		39 452 285,22	60 886 699,97	34 186 463,53	11 149 036,73			
Estágios Profissionais na Administração Pública (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014)	0,00	0,00	790 356,93	971 025,76	3 254,79		263 194,98	
Estágios Profissionais PECSRL (2008-2009)	101 008,12	33 463,23						
Bolsas de formação da Iniciativa do Trabalhador (2008-2009, 2010-2012)	998 805,05	1 266 027,88	1 442 877,02	607 897,98	74 669,20			
Reativar (2015)								1 379 545,77
INOVA-SOCIAL (2010-2012, 2013)				4 285 330,73	4 801 442,22	1 724 699,63	97 395,20	
Estágios Profissionais INOV-ART (2008-2009, 2010-2012)	750 000,00	3 700 000,00	4 000 000,00	1 550 000,00	0,00			
Estágios Profissionais INOV-Mundus (2010-2012)				450 000,00	0,00			
Estágios Profissionais INOV-EXPORT (2010-2012)			355 121,52	489 204,97	47 946,17			
Estágios Profissionais INOV JOVEM (2008-2009)	9 669 492,33	36 250 626,76						
Estágios Profissionais - Port. 129/2009 (2010-2012; 2013)	49 488 110,41	19 942 365,53	1 178 729,51	104 675,17	24 962,29		777 316,33	
Estágios Profissionais - Port. 92/2011 (2008-2009, 2010-2012)						17 808 304,15	67 829 182,22	
Estágios Profissionais - Qualificação Emprego (2008-2009, 2010-2012, 2013)		3 894 007,53	8 295 759,03	4 860 068,36	1 493 521,20		98 716,16	
Estágios Profissionais de níveis III e IV (2010-2012, 2013)			5 394 671,87	11 699 511,67	5 359 942,34		358 501,13	
Estágios Profissionais para Luso-descendentes (2008-2009)	2 749,82	0,00						
Estágios - Património (2013)						754 658,76		
Impulso Jovem - Passaportes (2010-2012)					511 666,65	40 440 097,50		
Apoios à Contratação (ajustamentos e Colocação)	30 415 493	27 650 209	0,00	0,00	6 788 138,20	34 595 206,51	132 318 317,79	183 609 279,25
Estímulo Emprego (1) (2015)								159 595 523,00
Estímulo Emprego (2013, 2014)							31 841 115,67	105 485 034,65
Estímulo (2008-2009, 2010-2012)	30 415 493,35	27 650 209,20	0,00	0,00	6 750 718,10			
Apoios à Contratação via Reembolso da TSU (2010-2012, 2015)			0,00	0,00	37 420,10	2 461 764,87	21 097 649,44	9 851 812,07
Apoio à Contratação via Reembolso TSU - Startups (2014, 2015)						23 943,51	100 207,96	21 905,37
Incentivo ao Emprego (2014, 2015)							5 569 837,79	13 908 529,74
Outros Apoios à Contratação (2)							268 382,46	65 587,95
Apoio à criação de emprego e empresas	67 399 270	50 980 477	42 039 169,28	26 389 213,28	3 879 299,94	542 147,57	2 116 731,75	4 385 187,56
Apoios à Criação do Próprio Emprego - PAECE (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			5 216 659,32	3 477 690,26	205 532,96	7 162,91	0,00	0,00
Investe Jovem (2015)								1 377 836,95
Linha de Apoio à Criação de Empresas e Emprego (PAECE) (2010-2012, 2013, 2014, 2015)		8 512 500,00	226,15	10 981 717,12	496 047,57	345 578,76	2 109 398,37	2 986 640,41
Social Investe (2013, 2014, 2015)								0,00
Outras Medidas de Criação de Emprego (4)								16 036,20
ILE's - Criação de Postos de Trabalho (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014)	28 390 863,99	28 245 842,07	16 972 091,70	3 486 757,39	476 931,54	39 729,80	7 333,38	
Premios de colocação (2008-2009, 2010-2012, 2013)	45 265,05	40 213,12	26 410,86	22 637,88	3 772,98	1 257,66		
Promissão do Artesanato - Artesãos (2008-2009, 2010-2012, 2013)	39 857,11	65 793,41	61 289,14	107 350,72	58 016,23	148 418,44		
CPE - Criação de postos de trabalho (2008-2009, 2010-2012)	2 876 084,46	2 296 571,84	510 896,85	37 854,40	0,00			
CPE - Maioracões (2008-2009, 2010-2012)	37 558,00	20 124,82	3 018,39	1 006,13	0,00			
Apoios à contratação (2008-2009, 2010-2012)	4 629 933,14	3 707 319,48	261 593,28	0,00	0,00			
Apoio à conversão de contratos (2008-2009, 2010-2012)	418 759,16	326 865,76	16 765,92	0,00	0,00			
Apoio à contratação de jovens (2008-2009, 2010-2012)		6 795 600,00	10 534 518,08	5 241 122,50	935 687,50			
Apoios à integração INOV Jovem (2008-2009)	79 136,94	0,00						
Apoios à contratação para Adultos e Públicos Especiais (2008-2009, 2010-2012)		845 450,00	8 259 026,00	2 899 875,00	145 000,00			
Apoios à contratação PECSRL	17 111,22	0,00						
Economia Social - criação de postos de trabalho					1 550 000,00			
PRODESCOOP - Cooperativas. Criação de postos de trabalho (2008-2009, 2010-2012)	502 448,00	124 196,89	176 673,59	133 201,88	8 311,16			
Micro e Pequenas Empresas - PME Investe III (2008-2009)	30 000 000,00							
Fundo de Apoio à criação de Emp. No Alentejo (2008-2009)	362 252,71	0,00						
Inserção Profissional - Trabalho Socialmente Necessário	41 212 101	44 547 194	27 173 799,68	26 952 781,35	35 117 777,60	166 911 085,59	65 170 273,88	51 425 154,00
Trabalho Socialmente Necessário (2013 e 2014: apoios sociais; 2015)						120 000 000,00	7 707 046,64	45 822 445,99
CEI e CEI+ (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)		11 498 158,01	17 047 003,27	17 238 395,06	25 872 369,53	24 157 241,78	27 107 922,05	42 629 770,16
CEI - Património (2014, 2015)						14 328 832,35	22 648 258,55	3 192 675,83
POC - carenciados (2008-2009, 2010-2012)	12 342 828,47	7 167 872,22	161 402,08	541,99	0,00			
POC - subsidiados (2008-2009, 2010-2012)	17 691 429,21	15 433 749,24	381 253,84	0,00	0,00			
Empresas de Inserção (2013, 2014, 2015)							8 425 011,46	7 707 046,64
Empresas de Inserção - Profissionalização (2008-2009, 2010-2012)	10 552 303,35	10 126 114,74	9 175 920,01	9 402 228,06	9 032 394,56			5 602 708,01
Empresas de Inserção - Prémio de Integração (2008-2009, 2010-2012)	625 540,08	321 299,42	408 220,48	311 616,24	213 013,51			
(3) Outros Apoios para a Promoção do Emprego	5 443 545	3 728 483	5 045 375,31	5 898 462,79	4 793 688,52	3 958 382,56	3 010 126,29	1 945 393,87
FUNDO EUROPEU DE AJUSTAMENTO À GLOBALIZAÇÃO (FEG) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	244 803,39	105 585,96	1 434 114,11	1 779 376,22	1 500 046,79	965 239,27	0,00	0,00
PROGRAMA VIDA - EMPREGO (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	4 774 488,84	3 481 241,88	3 611 261,20	3 819 086,57	3 293 641,73	2 993 143,29	3 010 126,29	1 703 587,56
Apoio à Mobilidade Geográfica no Mercado de trabalho (2008-2009, 2015)	2 500,00							241 806,31
Programa de apoio à iniciativa privada - PAIPS (2008-2009)	107 743,92	61 388,95						
Despacho conjunto SEEF/SET (2008-2009)	899,14	0,00						
Protocolo União das Misericórdias (2008-2009)	17 390,00	0,00						
Protocolo REAFN/IEFP (2008-2009)	14 274,35	0,00						
Despacho Prevenção dos Fogos Florestais (2008-2009)	281 485,30	82 265,93						
(3) Outras Medidas (5)	8 004 440	8 960 357	28 714 077,11	10 806 477,81	8 044 266,18	8 828 349,10	10 577 720,51	8 968 253,34
Garantia Jovem (***)						282 830,14		8 432,88
Programa de Estímulo à Oferta de Emprego - Investimento (*) (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			21 349 118,88	5 884 585,93	1 031 440,89	146 931,18	32 534,95	32 995,30
ILE's - Maioracões (*) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	2 145 804,20	1 913 288,83	1 231 741,29	298 322,23	29 978,79			1 818,00
Prémio de Igualdade de Oportunidades - Maioracões (***) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	210 160,23	342 923,52	273 418,64	125 524,91	17 757,85			0,00
Empresas de Inserção - Formação (*) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	1 149 994,79	1 222 163,69	1 183 578,70	1 173 614,10	1 003 702,37	1 088 985,16	864 158,78	322 312,94
Empresas de Inserção - Investimento (*) (2008-2009)	611 953,35	321 299,42	355 519,50	140 186,93	10 103,35	25 448,70		
Promissão do Artesanato - Artesãos (2013, 2014, 2015)							116 704,81	83 252,26
Promissão do Artesanato - Feiras (***) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	325 097,46	288 179,00	30 435,98	274 001,21	233 233,08	244 653,31	227 345,56	225 160,46
Prog. p/a Promoção dos Ofic. e das Micro Emp. Artesanais (PPART) (*) (2010-2012, 2013, 2014)	836 126,62	204 305,92	112 050,13	113 195,08	23 002,45	24 717,94	23 918,09	
PRODESCOOP - Investimento (2008-2009, 2010-2012)			224 374,03	224 219,98	19 951,92			
Gabinetes de Inserção Profissional - GIP (***) (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)		3 670 176,99	3 935 284,17	2 572 827,44	5 675 095,48	3 119 463,71	5 242 958,14	4 827 700,11
UNIVAS (2008-2009, 2010-2012)	2 430 830,91	880 495,00	18 555,79	0,00	0,00			
Clubes de Emprego (2008-2009)	24 659,20	9 665,77						
Regime de Proteção no Desemprego - DL n.º 220 de 03/11/2006						3 708 921,43	3 788 631,83	3 224 487,48
Rede Eures (2013)						186 397,53	277 501,67	242 093,91
Planos Regionais de Emprego, Redes e Pactos	269 813,17	107 859,20						

(1) A medida Estímulo Emprego passou a incluir a execução física da medida Apoios à Contratação via Reembolso da TSU, mantendo-se automatizada a respetiva execução financeira.

(2) Inclui a execução física e respetivos encargos com transitados das medidas Passaporte - Prémio de Integração, Apoios à Contratação, Apoios à Contratação para Jovens e Apoios à Contratação para Adultos e Públicos Específicos.

(3) Atividade não integrada em nenhum dos sistemas informáticos

(4) Inclui apenas encargos com o encerramento do programa ILE.

(5) Esta execução não pode ser adicionada às restantes, por já estar contemplada na respetiva medida principal ou por não ser contabilizada em número de pessoas a abranger ou apoiar.

(*) N.º de pessoas envolvidas já contemplada na medida principal

(**) Execução física não contabilizada em número de abrangidos ou pessoas apoiadas

(***) A partir de 2015 a despesa efetuada com a medida Garantia Jovem passa a ser incluída na atividade operacional do IEFP, designadamente no perfil Emprego.

(6) A execução física desta medida é apurada pelos certificados emitidos.

(7) Atividade complementar sobre a atividade dos CQEP não sendo somada para o total da execução desenvolvida pelo IEFP+CGP.

(8) A atividade dos Centros de Reabilitação Profissional de Gestão Participada não está integrada em nenhum dos sistemas informáticos de gestão de dados.

(9) A execução financeira destas medidas está incluída nas respetivas medidas gerais do perfil Emprego.

(10) Nova designação para as medidas "Centro de Emprego Protegido" e "Contrato de Emprego Apoiado em Entidades Empregadoras - Enclaves"

Fonte: SIEF, SIGAE, SGC, SGFOR, SEIP, SIGOFA e Contributos das UO do IEFP, IP; Grelha 2015 - QXXXII - Execução Física e Financeira segundo a Área de Intervenção e Medida

TABELA 4 Anexos

IEFP 2008-2015: DESPESA COM AS MEDIDAS DE FORMAÇÃO E REABILITAÇÃO PROFISSIONAL

FORMAÇÃO PROFISSIONAL	234 123 406	285 387 264	300 389 179,24	274 685 955,75	257 832 153,57	296 112 444,24	281 995 644,68	299 921 414,90
Qualificação de Jovens	54 023 500	60 197 616	63 794 236,21	69 903 105,89	81 201 794,29	109 362 194,65	98 689 558,98	73 150 777,47
Cursos de Aprendizagem - Gestão Direta (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2104, 2015)	24 194 741,70	29 956 853,09	22 891 808,48	18 441 640,55	15 604 425,68	13 755 324,22	13 149 193,99	12 793 760,43
Cursos de Aprendizagem - Entidades Externas (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2104, 2015)	14 952 686,05	19 906 535,45	29 862 911,33	40 806 891,34	58 352 708,05	90 618 421,07	83 550 751,87	59 091 084,02
Cursos de Educação Formação para Jovens (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2104, 2015)	14 055 732,86	9 741 954,19	9 854 815,83	9 203 447,14	5 776 350,79	4 248 824,71	1 849 530,34	189 205,22
Cursos de Especialização Tecnológica (2008-2009, 2013, 2104, 2015)	192 712,22	38 461,09	163 434,50	162 168,52	6 743,63	3 249,65	140 082,78	1 076 727,80
Sistema de Aprendizagem - Saldos (2008-2009, 2010-2012, 2013)	627 627,33	553 812,15	1 021 266,07	1 288 958,34	1 461 566,14	736 375,00		
Qualificação de Adultos	87 904 384	121 735 782	130 517 724,95	92 316 827,65	89 343 748,47	114 829 517,21	122 990 144,24	126 400 277,73
Ações de Formação Contínua (2008-2009, 2015)	1 032 577,25	0,00						0,00
Cursos de Educação e Formação para Adultos (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	68 756 454,91	85 398 850,24	90 936 023,31	64 213 769,34	62 063 986,76	69 389 104,35	57 652 155,53	51 026 801,24
Programa Português para Todos (2013, 2014, 2015)						281 465,67	332 346,36	521 166,20
Formação Modular - Ativos empregados (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	2 866 732,63	11 716 355,11	16 095 370,68	12 093 595,05	21 268 248,26	9 783 151,93	3 093 891,96	3 606 483,90
Vida Ativa - Emprego Qualificado - Gestão Direta (2013, 2014, 2015)						25 334 628,32	46 978 265,86	52 032 286,37
Vida Ativa Jovem (2015)								1 331,60
Centros para a Qualificação e o Ensino Profissional (6) (2015)								1 476 047,15
Reconhecimento e Validação de Competências (2008-2009, 2010-2012, 2015)	10 541 213,81	11 143 040,89	12 208 592,36	11 216 625,16	1 778 447,58	384 952,36		
Qualificação, Reconversão e Emprego (2010-2012, 2015)		12 449 176,00	10 938 290,61	1 583 975,46	0,00	0,00		
Vida Ativa - Emprego Qualificado - Entidades Externas (2013, 2014, 2015)						5 390 934,85	11 434 834,45	14 224 603,04
Programa Formação Algarve (2010-2012, 2013, 2014, 2015)			0,00	0,00	120 860,36	678 991,44	1 231 250,22	1 568 830,29
Formação para a Inclusão (2008-2009, 2010-2012, 2014, 2015)		110 992,61	25 743,78	2 928 237,57	3 910 213,05	3 286 288,29	2 267 399,86	1 942 727,94
Formação Especial (2008-2009, 2010-2012)	145 818,86	54 432,06	5 522,89	0,00	0,00			
Portugal Acolhe (2008-2009, 2010-2012)	407 023,17	417 320,64	308 181,32	280 325,07	201 992,46			
Formação contínua - Ativos qualificados (2008-2009)	51 136,80	0,00						
Formação Profissional para Desempregados (2008-2009)	1 778 043,44	3 999,94						
Formação Profissional de Grupos Desfavorecidos - ação direta (2008-2009)	174 962,54	0,00						
Formação de Desempregados Qualificados FORDESO - PEPS e Gestão Direta (2008-2009)	1 863 556,72	0,00						
Formação de Formadores (2008-2009)	206 788,55	441 614,85						
Formação Qualificante e/visita Integração no MT (2008-2009)	80 075,63	0,00						
Formação de Formadores			164 508,82	90 628,03	53 122,83	153 882,46	101 312,08	70 649,87
Outras Rubricas de Suporte à Atividade Formativa						17 802 610,55	22 102 484,91	18 923 538,07
Procedimento Concursal - Formadores (2013, 2014, 2015)						17 018 156,88	21 157 582,04	17 667 242,90
Entidade Contratante - Contribuições para a Segurança Social (*) (2013, 2014, 2015)						784 453,67	944 902,87	1 256 295,17
TOTAL IEFP, IP - FORMAÇÃO PROFISSIONAL	92 195 522	103 453 866	105 912 709,26	112 375 694,18	87 233 487,98	72 066 849,92	60 214 629,38	81 376 171,76
CENTROS DE GESTÃO PARTICIPADA - FORMAÇÃO PROFISSIONAL (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	79 577 482,51	88 836 426,89	94 699 290,23	98 605 813,64	74 639 609,66	64 290 017,08	49 778 515,31	72 526 084,46
Ações em Cooperação com Outras Entidades (2008-2009, 2013, 2014, 2015)	12 618 039,00	14 617 438,86	11 213 419,03	13 769 880,54	12 593 878,32	7 776 832,84	10 436 114,07	8 850 087,30
REABILITAÇÃO PROFISSIONAL (8)	44 533 497	78 757 209	19 955 649,81	13 152 928,74	17 702 590,23	9 489 419,53	6 646 352,28	11 479 487,96
Diagnóstico, Orientação e Formação	59 826 492	19 002 525	13 563 391,63	8 938 950,67	11 157 511,87	704 210,19	1 336,25	12 172,27
Informação, Avaliação e Orientação para a Qualificação e o Emprego (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	245 167,33	55 233,88	86 809,54	73 679,52	67 281,15	4 923,15	1 336,25	12 172,27
Formação para Pessoas com Deficiência e Incapacidade - Ações em Cooperação (2010-2012, 2013, 2014, 2015)	44 287 929,80	18 947 290,82	13 476 582,09	8 865 271,15	11 090 230,72	699 287,04	0,00	0,00
Apoio à Inserção e Colocação	3 655 194	3 698 045	4 222 796,53	1 801 321,85	3 878 721,79	7 072 785,41	5 013 285,81	2 665 258,91
Adaptação de Postos de Trabalho e Eliminação de Barreiras Arquitetónicas (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	7 310,79	0,00	1 040 597,44	69 994,66	21 006,79	17 150,83	0,00	2 376,19
Apoio à Colocação e Acompanhamento Pós-Colocação (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	403 485,44	282 948,79	578 776,15	676 150,95	640 961,81	769 243,26	1 162 642,97	852 092,37
Sistema de Atribuição de Produtos de Apoio (SAPA) (2010-2012, 2013, 2014, 2015)				14 736,67	467 085,88	1 446 600,02	1 771 285,81	1 566 271,83
Estágio de Inserção para Pessoas c/ Deficiência e Incapacidade (2013, 2014, 2015)			2 603 422,94	246 998,23	496 893,74	659 930,21	165 407,04	6 736,98
Contrato Emprego - Inserção para Pessoas c/ Deficiência e Incapacidade (2010-2012, 2013, 2014, 2015)				793 441,34	2 252 773,57	4 179 861,09	1 913 949,99	237 781,54
Incentivos ao emprego de pess. c/ deficiência (2008-2009)	3 057 976,40	3 371 824,65						
Apoio a atividades independentes (2008-2009)	186 421,10	43 271,65						
Emprego Protegido	2 206 673	1 857 081	1 837 465,46	1 290 375,54	1 432 700,82	1 479 294,27	1 489 261,24	1 741 466,12
Emprego Protegido (10)(2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	1 626 358,17	1 217 391,94	1 205 506,34	993 122,42	1 135 679,27	1 099 701,61	973 080,05	1 055 421,00
Empreg. Apoiado em Merc. Aberto (10) (2013, 2008-2009, 2010-2012 e 2014: Contr. Empr. Ap. em Entid. Empr. - Enclaves; 20)	580 314,87	639 689,42	631 959,12	297 253,12	297 021,55	379 592,66	516 181,19	686 045,12
(3) Outras Apoios	2 358 435,38	2 559 351,16	331 996,19	1 122 280,68	1 233 655,75	233 129,66	142 468,98	91 059,66
Prémio de Mérito (2008-2009, 2010-2012, 2015)	49 957,59	8 699,53	114 037,14	2 531,48	24 340,64			0,00
OED Lisboa (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	145 539,43	139 180,17	136 959,05	152 663,34	189 227,51	138 241,19	142 468,98	91 059,66
Centros e Unidades de Reabilitação Profissional (2008-2009, 2010-2012, 2015)	36 209,45	26 000,00	81 000,00	967 085,86	1 020 087,60	94 888,47		
Ajudas Técnicas e Triciclos (2008-2009)	2 126 728,91	2 385 471,46						
TOTAL IEFP, IP - REABILITAÇÃO PROFISSIONAL	7 073 093	51 640 206	57 279 067,08	16 932 602,13	8 145 198,10	6 675 733,00	4 729 365,00	6 969 531,00
CENTROS DE GESTÃO PARTICIPADA - REABILITAÇÃO PROFISSIONAL (2008-2009, 2010-2012, 2013, 2014, 2015)	7 073 093,00	7 253 991,75	7 253 857,70	8 505 580,00	6 872 789,82	6 675 733,00	4 729 365,00	6 969 531,00
ORGANISMO INTERMÉDIO - REABILITAÇÃO (2013, 2014, 2015)	44 386 214,59	50 025 209,38	8 427 022,13	1 272 408,28	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL DAS ÁREAS DE INTERVENÇÃO	507 434 913	604 549 969	528 819 338,21	437 034 502,20	422 376 795,46	702 574 468,71	744 321 117,10	761 426 450,44

- (1) A medida Estimulo Emprego passou a incluir a execução física da medida Apoios à Contratação via Reembolso da TSU, mantendo-se autonomizada a respetiva execução financeira.
- (2) Inclui a execução física e respetivos encargos com transitados das medidas Passaporte - Prémio de Integração, Apoios à Contratação, Apoios à Contratação para Jovens e Apoios à Contratação para Adultos e Públicos Específicos.
- (3) Atividade não integrada em nenhum dos sistemas informáticos
- (4) Inclui apenas encargos com o encerramento do programa ILE.
- (5) Esta execução não pode ser adicionada às restantes, por já estar contemplada na respetiva medida principal ou por não ser contabilizada em número de pessoas a abranger ou apoiar:
- (*) N° de pessoas envolvidas já contemplada na medida principal
- (**) Execução física não contabilizada em número de abrangidos ou pessoas apoiadas
- (***) A partir de 2015 a despesa efetuada com a medida Garantia Jovem passa a ser incluída na atividade operacional do IEFP, designadamente no perfil Emprego.
- (6) A execução física desta medida é apurada pelos certificados emitidos.
- (7) Atividade complementar sobre a atividade dos CQEP não sendo somada para o total da execução desenvolvida pelo IEFP+CGP.
- (8) A atividade dos Centros de Reabilitação Profissional de Gestão Participada não está integrada em nenhum dos sistemas informáticos de gestão de dados.
- (9) A execução financeira destas medidas está incluída nas respetivas medidas gerais do perfil Emprego.
- (10) Nova designação para as medidas "Centro de Emprego Protegido" e "Contrato de Emprego Apoiado em Entidades Empregadoras - Enclaves"

Fonte: SIEF, SIGAE, SGC, SGFOR, SEIP, SIGOFA e Contributos das UO do IEFP, IP; Grelha 2015 - QXXXII - Execução Física e Financeira segundo a Área de Intervenção e Medida

Observatório sobre Crises e Alternativas

CES Lisboa
Picoas Plaza
Rua do Viriato, 13, Lj 117 / 118
1050-227 Lisboa

Tel. +351 216 012 848
Fax. +351 239 855 589

observatoriocrises@ces.uc.pt
www.ces.uc.pt/observatorios/crisalt