



<https://doi.org/10.20396/rbest.v3i00.17252>

## RESENHA

# Estímulo ao debate sobre 50 anos de políticas de emprego e proteção social em Portugal

**Raquel Rego\***

### Obra resenhada

Caleiras, Jorge, & Carmo, Renato Miguel do (2022).  
*A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: Cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos.*  
Lisboa: CoLABOR.  
ISBN: 978-989-33-3395-2.

\* Instituto de Ciências Sociais, Universidade de Lisboa, Portugal.

Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-7342-8695>

E-mail: [raquel.rego@ics.ulisboa.pt](mailto:raquel.rego@ics.ulisboa.pt)



A pandemia Covid-19 parece ter iniciado uma era de enorme incerteza. Não podendo afirmar-se que ela foi ultrapassada, nem tendo por isso ainda um distanciamento que nos assegure uma análise profunda, algumas ilações são já perceptíveis. A chamada “crise pandémica” permite-nos também concluir da grande conquista que é a proteção social nas sociedades modernas e democráticas.

Com efeito, uma das conclusões mais claras e transversais da pandemia Covid-19 no mundo, do ponto de vista da governança política e económica, foi a relevância da proteção social na nossa vida em sociedade. Esta conclusão ficou patente em 2021 no *Relatório Mundial sobre Proteção Social 2020-22* da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (ILO, 2021). A crise pandémica permitiu-nos observar em muitos países o maior apoio dado desde sempre, quer em termos de saúde quer de trabalho, com particular destaque para os trabalhadores na linha da frente do combate e para os trabalhadores informais excluídos da proteção social. A proteção social, como diz o diretor da OIT no relatório, Guy Ryder, está no centro do trabalho digno e da justiça social. A consequência política pode então parecer óbvia: investir no sistema de proteção social de modo a garantir um sistema universal acessível a todos independentemente do seu trabalho, estabelecendo 2030 como meta temporal. Mas se esta é a consequência para muitos, não o é seguramente para todos, sobretudo num período em que se expandem os populismos de direita e a recuperação socio-económica se tornou mais incerta, agravada pela invasão da Ucrânia pela Rússia.

É, assim, neste contexto que é publicado, o ebook *A Articulação das Políticas de Emprego e de Proteção em Portugal*. Esta segunda obra dos Ebooks CoLABOR permite, por um lado, dar conta da história da proteção social em Portugal e, por outro lado, assumir a defesa do investimento na proteção social, em linha com a posição defendida pelo referido relatório da OIT.

Três características desta obra impõem-se no seu simples “folhear”:

Primeiro, uma qualidade formal, ainda assim a considerar, pois revela a missão da obra: a divulgação ou democratização do conhecimento. Trata-se de um livro eletrónico, uma obra em formato eletrónico ou digital, de acesso gratuito e em português. Isto quer dizer que ela está acessível a um número muito grande de pessoas e de perfis diversos. O suporte em que se encontra é particularmente útil por exemplo para sindicalistas, dirigentes associativos, entre outros atores sociais líderes de ação coletiva mas com necessidades formativas importantes, ainda compostos por gerações anteriores à Internet, que encontrarão portanto na impressão um meio mais acessível de leitura. Mas, ao estar disponível em português e *online*, a obra torna-se também especialmente interessante para o leitor lusófono que, menos familiarizado com o caso deste país do sul europeu, queira inteirar-se dele, bastando ter acesso à Internet.

Um segundo atributo de valor, agora de natureza substantiva, é que, como o autor do prefácio sinaliza, ele próprio investigador mas, não menos pertinente, também ex-governante, é um trabalho que tem uma abrangência temporal muito significativa. A obra cobre todo o período democrático, fornecendo vários dados de políticas públicas, quer de emprego quer de proteção social. Em rigor, alguns conteúdos transcendem de resto este período de cerca de 50 anos, pois os autores sentem necesssidade de dar conta inclusivamente da origem longínqua de algumas medidas. Em todo o caso, considerar de forma sistemática cinco décadas é notável, tanto mais quando corresponde a um regime político na íntegra. Esta será possivelmente a sua maior virtude: de forma organizada e abrangente, a obra permite aceder aos principais conteúdos do tema que se propõe abordar.

Igualmente relevante será o terceiro aspeto que destacamos, é que esta obra não dispensa uma análise crítica. Descrever, compilar, organizar não seria pouco mas ela vai além e assume uma interpretação. Esta característica é visível desde logo no título quando afirma «movimentos nem sempre virtuosos». Os autores declaram inclusivamente esse como um dos objetivos a que se propuseram. Como dizem na introdução, esta obra tem dois objetivos principais: elaborar um panorama da articulação de políticas e refletir sobre esses instrumentos. Se a ciência se pauta pela procura da objetividade, isso não impede que, de forma sustentada, se tome posição, sobretudo sendo o propósito explícito. E, neste caso, os autores, pela sua especialização e provas académicas dadas, merecem-nos a maior atenção. O leitor interessado nas políticas de proteção social irá por certo querer conhecer a interpretação que estes dois investigadores em particular fazem do rumo que a matéria teve e deverá tomar. Com efeito, estamos perante sociólogos, não só investigadores do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do Iscte-IUL, uma das instituições académicas de maior prestígio em Portugal no campo da sociologia, como Jorge Caleiras é quadro superior do Instituto de Segurança Social e especializado em mercado de trabalho e políticas sociais, e Renato Miguel do Carmo acumula diversas funções de direção científica, como Diretor do Observatório das Desigualdades e Diretor Científico do CoLABOR, para além de docente no Iscte-IUL e especializado em desigualdades sociais.

Assumindo-se uma posição sobre o objeto de análise e preconizando uma obra para o público vasto, a obra não deixa de evidenciar cientificidade. O saber fazer científico, e sociológico em particular, nota-se na compilação e organização tal como na reflexão que os autores fazem sobre o seu próprio trabalho, relativizando-o. Não pretendendo inovar pela teoria ou empiria, ou seja, não sendo uma obra que se proponha por exemplo apresentar ferramentas conceituais novas ou que analise dados primários, recolhidos pela primeira vez, ela adota, como dizem os autores, uma estratégia plural de análise de várias fontes documentais, incluindo de forma parcial dados estatísticos.

Detendo-nos na obra mais demoradamente, observamos logo na Introdução uma reflexão sobre os constrangimentos epistemológicos da periodização que os autores usam, tal como sobre o momento oportuno de publicação da obra. Se a crise pandémica levou ao maior investimento em proteção social de que há registo, será pertinente ter presente a visão evolutiva do que ela tem sido e da atenção que ela nos deve merecer doravante. Acresce que a relativização da análise face a esta crise, por estar ainda em curso, também suscita observações dos autores como não poderia deixar de ser. Sendo um processo inacabado, os autores não se inibem de avançar com análises sobre o que são já dois anos de crise pandémica.

O primeiro capítulo é dedicado ao enquadramento teórico, sinal também de uma contextualização que é inevitável quando se faz ciência. Muito baseado na leitura heterodoxa da economia de Karl Polanyi e na ideia de Estado Providência, assim como no conceito de «novos riscos», onde se adota uma abordagem histórica de quase 100 anos, os autores elencam debates, explicam o que são políticas de emprego, apresentam definições usadas pelas instituições internacionais, recordam a vaga europeia de defesa do chamado triângulo dourado da flexigurança, falam da transferência de responsabilidade que se verifica (em rigor a várias esferas da nossa vida em sociedade) do Estado para o indivíduo. De notar que, neste enquadramento, os autores também apresentam interrogações e duas hipóteses de investigação, mas que servirão sobretudo para arrumar ideias, não havendo preocupação em infirmar ou confirmar as hipóteses, prevalecendo aqui o intuito de divulgação da obra.

Três capítulos organizam o período de observação de sucessivas legislaturas: o capítulo 2 sobre a “transição para a democracia”, onde se evidenciam as grandes mudanças estruturais iniciadas em Portugal depois do 25 de Abril de 1974; o capítulo 3 dedicado à “integração europeia”, onde se aborda a estratégia europeia para o emprego por exemplo; um capítulo 4 que cobre as tendências contraditórias recentes, segundo os autores, ou seja, a “crise e nova fase”, onde, a par das respostas dadas às crises financeira e pandémica, se alerta para a excessiva precariedade e se evidencia a multiplicidade de medidas. Ao longo dos capítulos, as políticas públicas são identificadas a partir de: produção legislativa, pactos sociais e outros instrumentos de política.

É no último capítulo que os autores claramente se propõem fazer um exercício interpretativo a partir das crises, financeira e pandémica, e dos sentidos da mudança delas decorrentes. Chamando a atenção para as políticas de ativação como tendência das últimas três décadas e para a desistência do pleno emprego como objetivo, os autores realçam que existem “narrativas sedutoras” acompanhadas de uma miríade de medidas. Com efeito, a quantidade e características das medidas é de tal ordem que o alerta dos autores mereceria ser sublinhado, porque as políticas ativas de emprego, entre elas a formação profissional,

continua a ser “a” solução apontada para muitas mudanças inevitáveis, como as tecnológicas, no quadro do conceito de “empregabilidade”, que quando surgiu no praça pública (portuguesa) foi tão questionado mas entretanto se normalizou.

Os autores integram ainda umas reflexões finais, onde apresentam uma orientação para o futuro, alertando brevemente para tendências recentes, como: o papel das empresas de trabalho temporário, a “hipermercadorização” dos trabalhadores informais, a influência europeia no nível nacional, o desfasamento entre emprego de qualidade e mau emprego, ou, de outra natureza, a necessidade de se explorar mais as bases de dados oficiais. A obra termina com a respetiva bibliografia e um anexo com um quadro cronológico que é de óbvia utilidade, pois fornece ao leitor a evidência fundamental usada nela.

Em cerca de 100 páginas são, portanto, cobertas as políticas públicas de 22 governos, de 1974 a 2022, estando organizados por côr política para além dos três grandes momentos a partir dos quais os autores arrumam o período de observação, que evocaríamos com as palavras chave: transição, Europa, crises.

Embora seja possível encontrar referência a outras crises no livro, os autores destacam as duas crises do século XXI, salientando as continuidades mais do que as disrupções e considerando que há tendências contraditórias dentro de um mesmo ciclo/legislatura. Não podemos deixar de realçar que assim se denota também a natureza sociológica da análise das políticas de emprego e proteção social, onde tantas vezes prevalecem visões lineares provenientes de juristas e economistas. Os autores arriscam mesmo que a resposta à crise financeira foi melhor do que a dada à crise financeira, mesmo admitindo que a motivação/enquadramento para ambas foi distinto: na crise financeira, a preocupação foi com as contas públicas e a resposta neoliberal; na crise pandémica, a prioridade foi a saúde pública e a resposta solidária. Igualmente importante, e que mereceria um aprofundamento destes autores num futuro trabalho, seria considerar que estas respostas estiveram, em qualquer período, sempre em consonância com as orientações europeias.

Como o autor do prefácio afirma, também é possível neste livro concluir da juventude do sistema português que é tardio face a outros europeus. Centrado no caso português, sem fornecer propriamente dados comparativos, este livro permite ao leitor aperceber-se, quer da rápida evolução deste país do sul da Europa, mesmo se ainda atrasado face aos países europeus ocidentais, quer da grande influência que a integração europeia exerce nas suas políticas, desde a sua integração na Comunidade Económica Europeia, em 1986.

O caráter global da obra obriga a alguma superficialidade por vezes pelo que muitas “pontas do novelo” poderão ser puxadas. Os próprios autores vêem-se levados a fazer

dois destaques. Por um lado, o sistema de proteção dos desempregados. Sendo sabido que ele é globalmente dos que menos cobertura tem nos diversos países (a par de apoios às pessoas com deficiência), os autores chamam a atenção para as vivências que ele encobre e que de resto Renato Miguel do Carmo, em co-autoria, relata em obras publicadas nos últimos anos.

Outro elemento que merece destaque dos autores é o enfoque nas políticas ativas, ou de “ativação”. Opondo-se às políticas passivas, como a subsidiação, os autores sublinham a miríade de medidas existentes. Esta crítica é um contributo particularmente importante, como dissemos. Os autores salientam o impacto das medidas ativas serem ainda pouco estudadas ao mesmo tempo que parecem ser a panaceia para todos os males. Poderíamos com efeito dizer que há um novo paradigma, mas que se revela de pouco sucesso, perdendo vitalidade na variedade da terminologia usada, nas poucas pessoas afinal abrangidas, na baixa execução dos programas que as operacionalizam, na descontinuidade e sobreposição de medidas etc. Os autores permitem o leitor sistematizar as dificuldades com que as medidas de formação profissional em particular se confrontam em Portugal e que deixam os próprios atores sociais “*perplexes*”. Esta é, a nosso ver, a par da pista sobre a influência da Europa nas políticas nacionais, a principal linha para investigação futura sobre o tema.

Esta obra editada pelo CoLABOR, instituição de investigação que associa grandes empresas, instituições sociais portuguesas e instituições académicas (nomeadamente, por um lado, SONAE, Delta, Mota-Engil e Câmara Municipal de Lisboa, Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade, Santa Casa de Lisboa, e, por outro lado, CES-Universidade de Coimbra, CIES-Iscte-IUL e IDEFF-Universidade de Lisboa), e tem como um dos objetivos principais “apoiar a conceção e reformulação de políticas”, assim como “contribuir para debate público nas áreas do trabalho e da proteção social”, é um contributo de valor na agenda de investigação deste jovem “laboratório colaborativo”. Um dos eixos temáticos do CoLABOR é justamente a proteção social e uma das prioridades é “a reflexão sobre a adequação e sustentabilidade de diferentes modelos de proteção social”. Portanto, a edição deste livro surge perfeitamente enquadrada. Mas, se olharmos para ele, antes de mais, como um produto do projecto EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), também a sua coerência se manifesta. Ao devolver os resultados da investigação à sociedade, para além do seu objeto ser ele próprio uma articulação entre interesses de investigação e coletivos, o livro eletrónico presta contas da melhor forma ao dinheiro público recebido.

## Referências

Caleiras, J., & Carmo, R. M. (2022). *A articulação das políticas de emprego e de proteção em Portugal: Cinco décadas de movimentos nem sempre virtuosos*. CoLABOR.

<https://doi.org/10.5281/zenodo.6778350>

International Labour Organization (ILO) (2021). *World Social Protection Report 2020–22: Social protection at the crossroads – in pursuit of a better future*.

<https://www.ilo.org/global/research/global-reports/world-social-security-report/2020-22/lang--en/index.htm>

Recebido em 29 de agosto de 2022.

Aprovado em 27 de setembro de 2022.