

A evolução das políticas sociais e de emprego em Portugal. Diferentes respostas em tempos de crise

Renato Miguel do Carmo
(com Jorge Caleiras)

7 de outubro de 2026

- Explorar as diferenças no modo como em Portugal o *welfare regime* enfrentou as múltiplas crises (desde a Grande Recessão até à crise da Covid-19) a partir de respostas políticas muito diferentes.
- Metodologicamente, adotou-se uma estratégia plural que diagnostica diferentes informações de várias fontes.
- A discussão dos resultados revela um *welfare regime* com grande capacidade de adaptação. **As políticas contam e fazem a diferença, produzindo resultados distintos nos indicadores socioeconómicos.**

Regimes de *bem-estar social*

- O *welfare regime* é o conjunto de políticas, articulação entre elas, arranjos institucionais e práticas que afetam os resultados do bem-estar socioeconómico dos cidadãos (aparelho de Estado organizado; economia saudável; rumo da política social, particularmente das políticas de emprego).
- Instrumento central de atuação do Estado no mercado de trabalho e na esfera social: combate ao desemprego, proteção social e (re)inserção de desempregados e outros grupos vulneráveis, qualificação dos recursos humanos ou promoção da qualidade e estabilidade no emprego.
- Neste sentido, são referenciais indispensáveis do nível de desenvolvimento das sociedades e da forma como estas abordam as desigualdades e as injustiças decorrentes dos seus modelos de desenvolvimento.

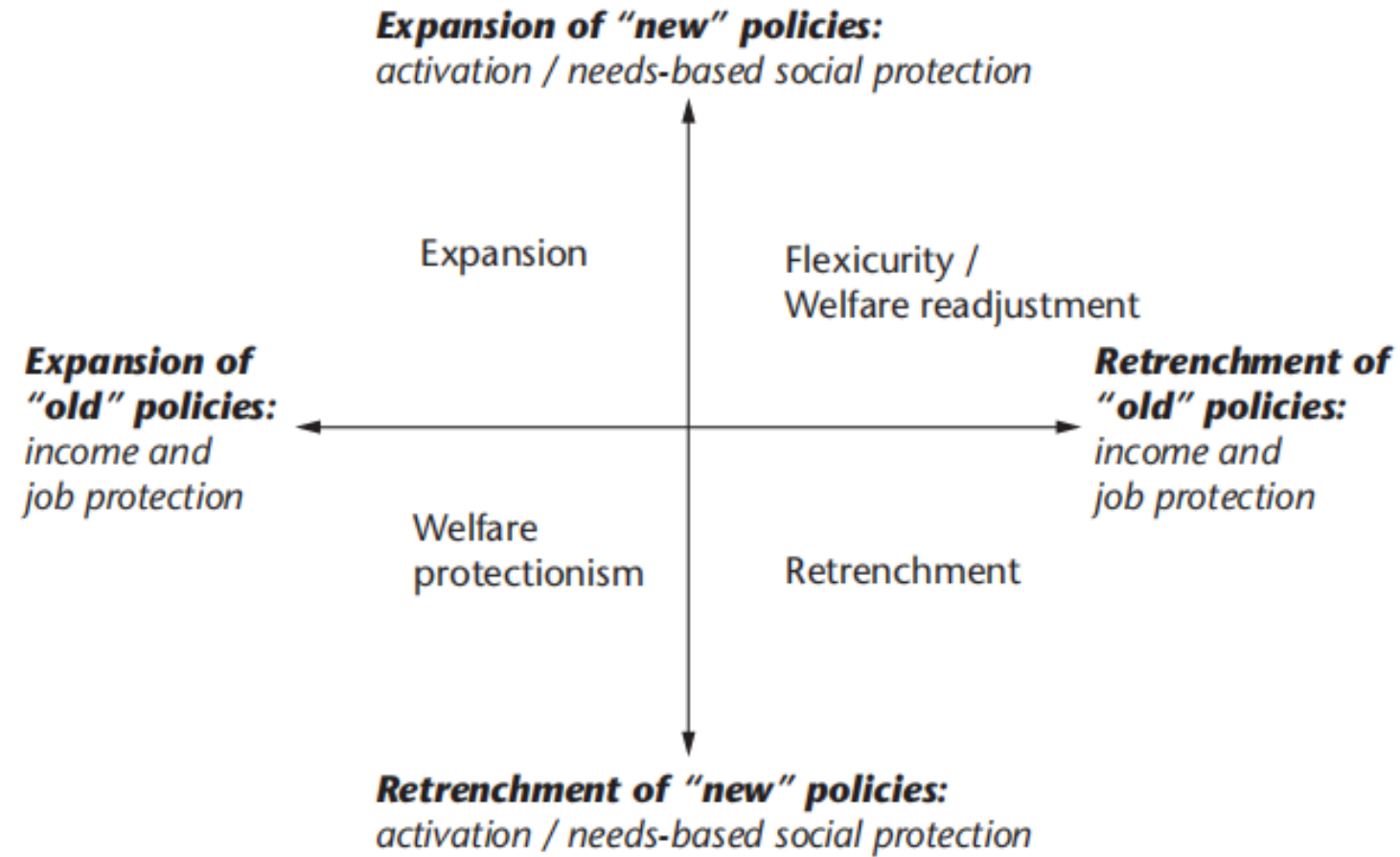
Três fases no desenvolvimento dos *welfare regimes*

- 1ª) Uma primeira de expansão e consenso de classe até à década de 1970.
- 2ª) Substituída por uma segunda, de contração e de forte pressão, marcada pelo neoliberalismo a partir da década de 1980.
- 3ª) Em meados da década de 1990, emerge uma terceira abordagem, caracterizada pelo paradigma do investimento social (reconfiguração no sentido de um Estado social “ativo” e “capacitador”).

‘Velhas’ e ‘novas’ políticas

- Apesar de uma certa resistências à mudança, os diferentes *welfare regimes* não são estáticos; mudam de diversas formas ao longo do tempo. Atualizam-se e adaptam-se às circunstâncias sociais, económicas e políticas em cada momento, incluindo os novos riscos sociais, às quais procuram responder.
- Modelo de Silja Häusermann (2012) classifica essas mudanças tendo em conta a distinção entre "novos" e "velhos" instrumentos de política social, e o modo como são combinados e se articulam entre si.
 - Dualidade entre políticas mais tradicionais (passivas) que passam por rendimentos de proteção no desemprego; “novas” políticas (ativação, investimento social) para combater os novos riscos sociais.

The Politics of Old and New Social Policies



Fonte: Häusermann (2012: 117)

Estado Providência em Portugal

- “Nascimento” tardio e em contraciclo (momento de crise económica). Classificado como “quase-Estado-providência”, que nunca deixou de depender de uma forte “sociedade-providência”. Sempre foi pouco generoso na cobertura dos velhos riscos sociais e face aos novos riscos sociais (NSR) apresenta dificuldades de adaptação, tal como outros países da Europa do sul. Contudo, foi crucial na criação e consolidação da democracia e não é possível separar um do outro.

Evolução:

- A primeira fase do período democrático foi reguladora e protecionista (**1974-1986**), mas aos primeiros sinais de crise surgiram pressões desregulamentadoras.
- Segunda fase: adesão europeia provocou uma profunda alteração na agenda das políticas (**1985-2010/ primeiro PEC**). A regulação passou a andar de braço dado com a ativação, mas as pressões neoliberais colocaram em conflito a regulação com as abordagens de mercado que defendem o recuo do Estado e o enfraquecimento da proteção social.
- Terceira fase (**2010/11-até ao presente**): incorporação das crises globais nas respostas políticas (**foco neste período temporal tão curto e intenso**)

- Critério de análise: duração temporal das várias legislaturas, às quais correspondem sucessivos Governos Constitucionais (GC).
- Na **Grande Recessão** são os seguintes: (i) XVII GC, do PS, com maioria absoluta, presidido por José Sócrates (2005.03.12 a 2009.10.26); (ii) XVIII GC, de continuidade partidária, embora sem maioria absoluta, igualmente presidido por José Sócrates (2009.10.26 a 2011.06.20); (iii) XIX GC, formado pela coligação de centro-direita (Partido Social Democrata (PSD)/CDS–Partido Popular), presidido Por Pedro Passos Coelho (2011.06.20 a 2015.10.30).
- No **período intercalar**: XXI GC (2015.11.26 a 2019.10.26), do PS. Foi o “governo da Geringonça” No período da COVID-19: XXII GC (2019.10.26 a 2022.03.30), de continuidade partidária do PS, com maioria relativa e novamente presidido por António Costa.
- No **período da COVID-19**: XXII GC (2019.10.26 a 2022.03.30), de continuidade partidária do PS, com maioria relativa e novamente presidido por António Costa.

(Apesar da sucessão cronológica, há oscilações, mais ou menos contraditórias ou assíncronicas, que podem coexistir nos mesmos ciclos políticos, legislaturas ou governos)

1º período - Retração

Na resposta à Grande Recessão foi considerado prioritário reequilibrar as contas públicas que em grande medida passou por um processo destruturador de aceleração da desvalorização interna (austeridade):

- As medidas do Memorando refletiram a matriz seguida pelas instituições europeias: “flexibilização” das relações laborais, desregulamentação e ativação dos desempregados.
- O programa do XIX GC, que aplicou o Memorando, colocou como prioridade a remoção da “situação de emergência financeira e social”, com a garantia do “cumprimento de modo escrupuloso dos compromissos assumidos internacionalmente”.
- Um dos objetivos foi “reduzir o papel do Estado”, através do corte na despesa com a administração pública. Desqualificaram-se respostas, privatizaram-se funções de serviço público e reduziu-se a proteção social dos desempregados.
- Ao mesmo tempo que aumentou a carga fiscal para as famílias, estabeleceram-se padrões de austeridade na despesa pública e foram promovidas mudanças desequilibradoras nas instituições que enquadram as relações laborais, orientadas no sentido da redução dos custos do trabalho.
- **Nas políticas sociais estabeleceram-se alterações significativas nos critérios de elegibilidade, na condição de recursos, nas escalas de equivalência que levaram à erosão da cobertura das prestações sociais (como o RSI), assim como de outros apoios e subsídios. O que contribuiu para uma maior desproteção e empobrecimento, particularmente das camadas mais vulneráveis da população.**

2º período - Mitigação

Período intermédio entre as duas crises: correspondeu a uma mudança de ciclo político e caracterizou-se pela inovação política trazida pela solução governativa encontrada: o “governo da geringonça”:

- O Programa de Governo colocou a prioridade na viragem de página das “políticas de austeridade”, no sentido de atenuar os efeitos do retrocesso anterior. Os objetivos passaram por procurar alternativas, repor políticas e rendimentos, estimular a procura interna, enfim, devolver progresso social para atingir índices pelo menos anteriores à crise.

Medidas tomadas (exemplos):

- - reversão do corte de 10% no subsídio de desemprego ao fim dos primeiros seis meses
- - fim apresentações quinzenais obrigatórias dos desempregados, retomadas as 35 horas de trabalho semanal na Administração Pública
- - Programa Qualifica de certo modo repôs a Iniciativa Novas Oportunidades
- - **Salário mínimo**, congelado entre 2011 e 2014, foi descongelado em 2015 e progressivamente aumentado. **Aumento do valor do Indexante de Apoios Sociais**, congelado desde 2009. Alargamento dos critérios de elegibilidade das prestações.
- - É de registar ainda a **introdução de medidas de carácter universalista** como a redução dos custos com transportes públicos (passes sociais) e manuais escolares gratuitos.

3º período - Expansão

Na resposta à crise da Pandemia foi considerado prioritário preservar o emprego e rendimentos:

- Medidas: num quadro de total incerteza, as primeiras medidas centraram-se na resposta sanitária, mas rapidamente o apoio foi estendido às empresas e trabalhadores para evitar a destruição imediata de emprego perante a paralisação da atividade produtiva.
 - Neste aspeto, uma “velha” política sobressaiu pela sua dimensão e visibilidade: **Layoff simplificado**.
- Mas num reconhecimento das lacunas na proteção social dos trabalhadores foi criada uma nova medida temporária: o Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT), para abranger os trabalhadores que perderam rendimentos de trabalho e ficaram em situação de desproteção económica.
- Outras medidas (prorrogação automática de prestações a pagamento, majorações, moratórias aos créditos das famílias e empresas, apoio aos trabalhadores ausentes do trabalho para cuidar dos filhos menores de 12 anos em virtude da suspensão das aulas presenciais. Foram também suspensos os processos de rescisão de contratos).

- No tempo longo. Apesar de o quadro evolutivo ser mais marcado por continuidades do que propriamente por grandes disrupções, não é por isso que deixam de existir momentos de tensão e alternância entre políticas, seja no sentido do maior progresso social, seja no sentido do retrocesso social.
- No tempo mais recente (cerca de 10 anos). O *welfare regime* português produziu três diferentes resposta: duas delas claramente antagónicas (Retração vs Expansão), e outra analiticamente mais complexa (Mitigação).
- Isto remete para uma grande elasticidade das instituições do Estado social: sob forte pressão, elas revelaram enorme capacidade de adaptação num período temporal relativamente curto.
- A Mitigação promovida pelo Governo da Geringonça teve especificidades que não se encaixam inteiramente nos quadrantes do modelo de Häusermann (2012). De todo o modo, identificaram-se três dinâmicas políticas em permanente tensão — Retração, Mitigação e Expansão.

- A resposta à crise pandémica foi mais eficaz do que a resposta à crise financeira. As políticas contam e fazem a diferença, na medida em que produzem resultados diversos ao nível dos indicadores socioeconómicos (e.g., indicadores de desemprego, desigualdade, pobreza).
- 5) As respostas às duas crises induziram respostas mais “radicais” (no sentido da Retração ou da Expansão), que não se compadecem com situações intermédias.
- 6) A resposta austeritária à crise financeira fez parte do Programa do governo, na pandemia isso não aconteceu. A resposta foi não programada e, nesse sentido, involuntária. Isto significa que, sendo a resposta provisória e datada, existe um elevado risco de retomada das políticas de Mitigação e de Retração, que já estão a acontecer (p. ex.: a proposta chumbada do pacote laboral, a Prestação Social Única).

- 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, CoLABOR. Disponível em: <https://www.colabor.pt/ebooks/a-articulacao-das-politicas-de-emprego-e-de-protecao-em-portugal>
- CALEIRAS, Jorge, & CARMO, Renato Miguel (2024), “The politics of social policies in Portugal: Different responses in times of crises”, *Social Policy and Administration*, 58(7), pp. 1042-1058. DOI: <https://doi.org/10.1111/spol.13008>
- CARMO, Renato Miguel do (2024), *Direito ao Mundo da Vida: Esboços Teóricos para Políticas Amplas*, Lisboa, Tinta-da-china.