

José Eduardo Catalão Garrido Ferreira

'EMPREGORISMO' DE ESTADO, EM CONTEXTOS NEOLIBERAIS
Criação do próprio emprego e empresas, com o apoio do Estado – riscos e contradições

(Um estudo sobre a metamorfose de medidas sociais ativas de emprego, transformadas em medidas *laissez faire*, pontenciadoras de riscos e exclusão social.)

Dissertação de Mestrado em Sociologia, apresentada à
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, para
obtenção do grau de Mestre em Sociologia, sob a orientação do
Prof. Doutor António Manuel Carvalho Casimiro Ferreira

Coimbra, 2012



UNIVERSIDADE DE COIMBRA

Dedicatória

Esta dissertação é dedicada à família de (A)lguém, que não cheguei a conhecer – ainda bem, pelo ressentimento, ainda maior, que isso me poderia ter trazido. Trata-se de (A)lguém que, sem saber, sem se aperceber ou por não ter alternativas, se deixou iludir pela ideia de que o Estado Social se poderia substituir aos muitos amigos e amigas, familiares e outras pessoas que o poderiam ter ajudado a evitar o desespero e a angústia que, no extremo da exclusão social e numa atitude aparentemente consciente, o fizeram optar por não querer continuar a depender de ninguém terreno, preferindo antes a Paz de Deus. Para dar uma ideia da dignidade (e desespero) desta pessoa, basta referir que antes de se despedir, ao telemóvel, da assistente social que o acompanhou nos últimos tempos, numa atitude nobre e chocantemente decidida, no caminho da derradeira caminhada despojou-se de todos os bens materiais que ainda lhe restavam, dando-os a pobres.

No decurso desta investigação sobre as medidas de apoio à criação de alternativas ao (des)emprego, destinadas a apoiar exclusivamente jovens à procura do primeiro emprego, desempregados e trabalhadores precários, numa das entrevistas realizadas para o estudo, a uma assistente social, deparámo-nos com o inesperado: alguém a quem a assistente social, ainda hoje, sente que não teve, nem o tempo suficiente, nem os meios necessários para ajudar a sair da extrema exclusão social em que se encontrava e assim conseguir evitar o pior – uma morte por suicídio. Essa pessoa, segundo o relato da assistente que o acompanhou nos últimos tempos, era dotada de capacidades, tinha tido um enorme sucesso profissional e tinha inclusive recebido prémios por trabalhos realizados. Após o encerramento da empresa onde trabalhava, de ter ficado desempregado e depois de algumas experiências, mal sucedidas, de emprego precário e várias tentativas de arranjar um emprego (digno), optou por recorrer ao apoio do Estado e criar o próprio emprego. Decorrido algum tempo, acometido pelo insucesso da iniciativa e por todas as vicissitudes e muitas penalidades que daí resultaram – algumas impostas pelo próprio Estado, que antes o tinha apoiado nesse projeto –, viria a ficar numa situação de extrema exclusão social, maior que aquela em que ficou quando perdeu o emprego e ficou desempregado.

Queremos ressaltar, no entanto, que para efeitos académicos e científicos encaramos este caso somente como um caso isolado que, embora nos possa ter sensibilizado, não teve qualquer expressão nem significado nas orientações e conclusões deste estudo. Fez, porém, com que os horizontes do mesmo se alargassem muito para além do que inicialmente estava previsto, levando-nos a pensar que a exclusão social por falta de emprego e outras alternativas de trabalho é um problema cuja dimensão social não pode, nem deve, ser ignorada – por ninguém!

Agradecimentos

São inúmeras as referências e agradecimentos que aqui poderia fazer aos/às muitos/as colegas, de licenciatura, mestrado, pós-graduação e doutoramento que comigo partilharam ideias, trabalharam em grupo e confraternizaram e, de uma forma ou de outra, contribuíram para enriquecer o meu conhecimento, a minha incomensurável vontade de aprender, de trilhar novos caminhos e explorar novas ideias e pensamentos. Há uma amizade que nos une a todos e que, por estranho que possa parecer, pelo afastamento e caminhos diferentes que seguimos, se está a tornar cada vez mais notória: nos encontros inesperados, na troca de mensagens, nas lembranças partilhadas e na vontade já manifestada por muitos de nos reencontrarmos. Recordo somente alguns nomes, sendo igualmente importantes os que aqui não refiro: José Alfaiate, Pedro Ruivo, Pedro Silva, Filipe Brites, Jerome Tavares, João Aldeia, Livonildo Mendes, Lucília Cardoso, Adriana Natário, Sara Cruz, Justina Dias, Alexandre Vilas, Ivo Fontes, Sónia Guiomar, Afonso Costa, Joana Madureira, Hugo Bebian, Tyoga Macdonald, Pedro Silveira, Tiago Ribeiro, Célia Rodrigues, Armindo Tavares, Gonçalo Cadete, Emília Arroz, Rui, Sandra, Sílvia, Maria João Guia, Luís Correia, Rita Simões, Sónia Preto, Ivan Baraldi, Joana Brás, Maria Anáber, Luanna Souza, Luciano Silva, Luiz Alberto, Valter Ponte, Fátima Lima, Anabela Filipe, Leonardo Salomon, Luís de Freitas, Mariana Almeida, Vanderlei Oliveira, Rochele Fachinnetto e Wladimir Dias.

Uma palavra de gratidão e apreço devo-a igualmente aos docentes que tive e aos que me acompanharam neste percurso. A todos, sem exceção, o meu muito obrigado!

Aos meus orientadores, Professor Doutor Rui Namorado e Professor Doutor Casimiro Ferreira, quero aqui deixar um agradecimento ainda maior, pela exigência, rigor, confiança e apoio que sempre me deram, e continua a dar o Doutor Casimiro.

Ao Professor Doutor Boaventura de Sousa Santos, muito em particular, quero agradecer as três palavras que um dia me disse, que aqui não vou revelar, mas que foram decisivas na continuação do meu percurso académico. Talvez hoje já nem se lembre, nem nunca lho referi, mas o certo é que essas palavras foram uma das razões principais que me fiz enveredar por este percurso – de que ainda não me arrependi!

Por último, não posso deixar de agradecer à minha esposa, aos meus filhos, ao Ricardo, à minha mãe, à minha irmã, à minha (falecida) tia-avó Adelaide, à mãe Elisa, aos meus amigos e amigas de longa data e aos mais recentes, ao Calil Simão e família, todo o apoio, força e ajuda que sempre me deram. Porém, à Isabel, à minha mãe, aos meus filhos e ao Ricardo, devo-lhes mais: a compreensão, as ajudas, as minhas ausências e o apoio que tornaram possível realizar esta dissertação.

Finalmente, quero agradecer toda a disponibilidade e ajuda dos/as técnicos/as do IIEFP, Segurança Social e Câmara Municipal de Coimbra, e em particular à Dr^a Cidália Pereira (Diretora do Centro de Emprego Coimbra - Delegação Regional Centro – IIEFP, IP) pela empenhadíssima colaboração e participação que teve neste estudo.

A todos/as, mas muito em especial à minha querida Isabel, o meu muito obrigado!

Índice

RESUMO	7
ABSTRACT	8
Preâmbulo.....	9
I. O ‘Empregorismo’ de Estado e o apoio à criação do próprio emprego	15
II. Das origens do emprego à criação de alternativas de realização de trabalho/emprego	26
2.1 Das origens do emprego, relação contratual de subordinação e dependência	26
2.2 Evolução do modelo de sociedades sustentadas no emprego	28
2.3 O emprego face à influência dos mercados e das políticas <i>laissez faire</i>	31
2.4 ‘Novas’ formas de emprego atípico face ao emprego típico	32
2.5 Contrato social: obrigação das empresas e do Estado em matéria de criação de emprego (e alternativas de trabalho)	32
2.6 Formas alternativas de realização de trabalho	34
2.7 Acesso ao trabalho e emprego.....	35
2.8 Condicionantes do emprego face às mudanças no mundo do trabalho	37
2.9 Empreendedorismo: alternativas ao (des)emprego	45
2.10 Alguns conceitos e estruturas de apoio à criação de emprego	48
2.10.1 Trabalho, emprego e desemprego	48
2.10.2 Contrato de Trabalho	50
2.10.3 Trabalho por conta própria ou independente	51
2.10.4 Criação líquida de empregos (por empresas)	52
2.10.5 Desempregado de longa duração	52
2.10.6 Jovens à procura do primeiro emprego	52
2.10.7 O Instituto de Emprego e Formação Profissional	52
2.10.8 Criação de um fundo e dos subsídios de desemprego em Portugal.....	55
III. Medidas de apoio à criação do próprio emprego e empresas: riscos e contradições.....	56
3.1 Desafios metodológicos	57
3.2 Objeto empírico e modelo de análise	59
3.3 Fundamentos para a construção de uma análise teórico-empírica.....	60
3.4 Evolução das medidas ativas de apoio do Estado à criação do próprio emprego.....	64
3.5 Casos (riscos e contradições) – entrevistas.....	73

3.5.1	Fase exploratória: entrevista decisiva	73
3.5.2	Observação participante: dois tempos, duas realidades muito diferentes	74
3.5.3	Entrevistas: casos paradigmáticos e chocantes de exclusão social	79
3.5.4	Entrevistas: acesso aos apoios – dificuldades e constrangimentos	80
3.5.5	Entrevistas: responsabilidades e obrigações – durante a execução dos projetos 82	
3.5.6	Alternativas ao (des)emprego: criação do próprio emprego: seminário/ <i>worshop</i> e conclusões	84
IV.	Ninhos de Emprego: incubadoras do Estado para criação de emprego	84
V.	Conclusão.....	87
VI.	Bibliografia.....	92

Anexos (I e II)

I - Em brochura impressa: outros dados, quadros, entrevistas e informações

II - Em suporte digital: entrevistas

Lista de siglas

ACE - Apoios à Criação de Empresas
ACPEBPD - Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego
BCE – Banco Central Europeu
BM – Manco Mundial
BRIC – Brasil, Rússia, Índia e China
CACE - Centros de Apoio à Criação de Empresas
CASES – Cooperativa António Sérgio para a Economia Social
CE – Centro de emprego
CPLP - Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
DT – Direito do Trabalho
EEE – Estratégia Europeia de Emprego
FEG - Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização
FMI – Fundo Monetário Internacional
IEFP, IP – Instituto de Emprego e Formação Profissional, Instituto Público
MAC – Método Aberto de Coordenação (da UE)
NFES – Novas Formas de Exclusão Social
PAECPE - Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego
PAECPE - Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego
PNACE - Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego
PNE - Plano Nacional de Emprego
PNM - Plano Nacional de Microcrédito
PRACE - Programa de Reestruturação da Administração Central
UE – União Europeia

RESUMO

A primeira década do século XXI ficou marcada por inúmeras crises mundiais. Em consequência destas crises e de muitas mudanças que aconteceram e estão em curso, em todo o mundo, também o trabalho está a mudar, à escala nacional e global. Uma das mudanças mais significativas resulta da crescente cosmopolitização do mundo, que veio permitir que os trabalhadores e as empresas possam deslocar-se e instalar-se em qualquer país, independentemente do seu país de origem ou da origem do capital. Por tudo isto, o desemprego e o défice de criação de emprego estão a tornar-se um dos maiores problemas que os governos e governantes de todo o mundo têm de resolver, incluindo os dos países da União Europeia. Pelas mesmas razões, e antevendo já alguns destes problemas, têm vindo a ser aplicadas medidas de combate ao desemprego e de apoio à criação de outras alternativas de trabalho em todos os países da UE. Porém, estas medidas em muitos países não terão sido suficientes para sustar a escalada do desemprego e conter o défice demográfico de criação de emprego. Portugal, que no ano 2000 apresentava uma das mais baixas taxas de desemprego, a rondar os 4%, surge 2012 com uma das mais elevadas taxas de desemprego da UE, acima dos 15%, apesar de todos os programas e medidas de combate ao desemprego que ali foram implementados nesse mesmo período. Uma dessas medidas, aplicada em Portugal há mais de uma década, destina-se especificamente a apoiar desempregados, trabalhadores precários e jovens à procura do 1º emprego a criar os próprios empregos e empresas e, desde a sua criação, tem vindo a ser alvo de sucessivas alterações legislativas e programáticas, de forma a reduzir a intervenção do Estado e permitir uma maior participação dos agentes privados na sua promoção e aplicação. Segundo a perspetiva que aqui procuramos defender, muitas dessas alterações terão sido induzidas por influência das políticas neoliberais, correspondendo a uma tentativa de desresponsabilização e minimização do papel social do Estado – argumento base do neoliberalismo económico. Consequentemente, estas medidas, que antes se podiam considerar sociais por se destinarem exclusivamente a apoiar pessoas desempregadas e inscritas nos Centros de Emprego, sofreram, em resultado dessas alterações, uma metamorfose, que as fez transformar em medidas neoliberais «*laissez faire*», de risco e excludentes para os destinatários. Este estudo visa analisar a metamorfose destas medidas, relacionando-a com questões sociológicas, interesses políticos e de privados, e introduzindo um novo conceito, que designamos de «empregorismo» de Estado, que significa «emprender-empregos» com o apoio do Estado. Com base nos resultados do mesmo estudo, apresentamos ainda uma proposta de criação de «ninhos de emprego», como solução para resolver parte dos problemas relacionados com a criação de empregos e a aplicação destas medidas.

Palavras-Chave: desemprego; medidas ativas de emprego; criação do próprio emprego; ‘empregorismo’ de Estado; riscos e exclusão social

ABSTRACT

The first decade of the 21ST century was marked by numerous world crises, such as the financial and economic crises. As a result of these crises and the many changes that have taken place and are ongoing, throughout the world, also the work is changing national and global scale. One of the most significant changes, resulting from the growing cosmopolitization of the world, came to allow workers and businesses can move and settle in any country, no matter the country of origin or the origin of the capital. As a result, unemployment and the lack of job creation are becoming one of the biggest problems that Governments and rulers from all over the world have to resolve, including the European Union countries. For the same reasons and already looking ahead to some of these problems, have been taking in all EU countries measures to combat unemployment and to support the creation of other alternatives to work. However, these measures in many countries will not have been sufficient to stop the escalating unemployment and contain the demographic deficit of job creation. Portugal, which in the year 2000 was one of the lowest unemployment rates of around 4%, appears in 2012 with one of the highest unemployment rates of the EU, up from 15%, although all programs and measures to combat unemployment that were implemented during the same period. One of these measures, applied in Portugal for more than a decade, is designed specifically to support the unemployed, precarious workers and young job seekers create their own jobs and businesses and, since its inception, has been the subject of successive legislative and programmatic changes, in order to reduce state intervention and allow greater participation of private agents in its promotion and implementation. According to the perspective that we are defending here, many of these changes have been induced by the influence of neoliberal policies, corresponding to an attempt of unaccountability and minimizing the social role of the State – the basic argument of economic neo-liberalism. Consequently, as a result, these measures which before could be considerate social intended exclusively to support unemployed people registered in the employment centers, have undergone a metamorphosis that turn them into neoliberal measures 'laissez faire', in some cases social risky to the recipients. This study aims to analyze not only the metamorphosis of these measures, as sociological issues, also others issues related with political and private interests, while we try introducing a new concept of entrepreneurship, we call «entrepreneurship-to-own-job» promoted by the State, that means 'create-own-jobs' with the support of the State. Based on this study, we present a proposal for the creation of «nest of employment', as a solution to solve some of the problems related to job creation and the application of these measures.

Keywords: unemployment; active employment measures; create-own-jobs, «entrepreneurship-to-own-job» promoted by the State, risks and social exclusion

Preâmbulo

Em períodos de crise como o atual o desemprego, o défice de criação de empregos e a dificuldade em encontrar alternativas de trabalho são as principais causas do aumento da precariedade no trabalho, da pobreza e da exclusão social. Isto acontece sobretudo nos países ocidentais e nas «sociedades salariais»¹, aqueles em que o modelo de realização do trabalho mais comum é através de um emprego – trabalho realizado por conta e sob subordinação de outrem.

Nestas sociedades, ao contrário, por exemplo, das antigas sociedades agrícolas, a criação de empregos depende do crescimento económico dos países, associado à competitividade das empresas, à inovação e ao empreendedorismo. Por influência da globalização do liberalismo económico e das políticas neoliberais, o que se verifica, à escala global, é uma tendência para a diminuição da intervenção do Estados na economia, exceto no que diz respeito à criação de melhores condições para o desenvolvimento económico das empresas e, por conseguinte, dos países. Porém, estando o crescimento económico e a criação de emprego reféns da riqueza gerada pelas empresas, quando os Estados não têm riqueza e recursos financeiros próprios, ou a capacidade de os obter, torna-se difícil aos Estados e aos governantes ajudar a dinamizar a economia e a promover a competitividade do país e das empresas, designadamente utilizando as formas mais elementares de o fazer, o investimento público e o apoio à inovação e ao empreendedorismo. Os efeitos mais imediatos que resultam desta dependência dos Estados em relação à economia e às empresas são o aumento do desemprego e dos défices de criação de emprego.

Pelas mesmas razões, em países como Portugal, as alternativas do Estado para combater o desemprego, para criar novos empregos e dinamizar a economia, resumem-se essencialmente a incentivos fiscais e a outras medidas destinadas a apoiar diretamente as empresas, no que diz respeito à manutenção dos atuais empregos e à criação de novos empregos. Além destas, em Portugal e nos outros países da UE,

¹¹ A expressão «sociedades salariais» (trad.) é utilizada por Robert Castel para designar as sociedades que se baseiam no modelo de trabalho predominante mediante o pagamento dum salário – emprego (Castel, 2009).

existem outras medidas destinadas a apoiar desempregados, trabalhadores precários e jovens à procura do primeiro emprego que abrangem quer a formação, como forma de aquisição de novas competências e adequação a novas profissões, quer o apoio à criação de alternativas de trabalho, como acontece no caso da criação dos próprios empregos e empresas.

No primeiro caso, trata-se normalmente de o Estado conceder apoios financeiros, sob a forma de incentivos fiscais, reduzindo os encargos e obrigações das empresas, e / ou apoiando a formação dos trabalhadores: internos das empresas, como forma de aumentar a competitividade e produtividade das mesmas; ou externos às empresas, como forma de promover a integração no trabalho e na tentativa de os agregar às empresas – embora se saiba que em muitos casos não é isso que acontece.

No caso dos apoios diretos a desempregados, trabalhadores precários e jovens à procura do primeiro emprego, é habitual ser o Estado a apoiar a formação, através de instituições e agentes privados, para aquisição de competências e adequação a novos empregos e profissões, de forma a facilitar o acesso ao emprego ou a criação do próprio emprego. Medidas mais diretas, como a da formação com direito a uma remuneração, são utilizadas em muitos casos, mais para ocupar formandos desempregados, beneficiar dos apoios comunitários e assegurar a subsistência de organizações públicas e privadas do para outros efeitos. Além destas, há outras medidas, como as que permitem o pagamento antecipado de prestações de desemprego a beneficiários do subsídio de desemprego e, cumulativamente ou isoladamente, apoiando o financiamento de projetos que envolvem a criação do próprio emprego. Atualmente, os apoios ao financiamento destes projetos fazem-se sem uma intervenção direta do Estado na sua aprovação, através de um sistema de garantias (contratadas a empresas privadas) e do pagamento de juros compensatórios, a bancos (privados) que os aprovam e financiam. O Estado, neste caso, só intervém certificando que os candidatos estão inscritos no Centro de Emprego e em matéria de restrições e penalidades durante a execução dos projetos de emprego.

Os investimentos públicos nos apoios às empresas e formação de trabalhadores excedem largamente, em valor e recursos, os que são utilizados no apoio ao microempreendedorismo e criação de alternativas de emprego por desempregados, trabalhadores precários e jovens à procura do primeiro emprego. Isto justifica-se, em parte, pela maior facilidade na atribuição do primeiro tipo de apoios e efetividade a

curto prazo e, também, pelos resultados em termos estatísticos. Tal acontece pelo facto de a formação e os incentivos dados às empresas serem medidas, supostamente, mais fáceis de aplicar, mais abrangentes e mais relevantes em termos de ação política. Além disso, são mais fáceis de aplicar e em casos de incumprimento dos contratos e obrigações resultantes da atribuição deste tipo de apoios é mais fácil aplicar sanções a empresas e outras organizações coletivas, que, em certos casos, podem até ser nulas ou pouco expressivas – cingindo-se à devolução de valores recebidos e ou à perda imediata de incentivos fiscais ou outros, quase sempre e só a partir da data do incumprimento das obrigações.

No caso dos apoios destinados a desempregados, para formação e adequação a novas profissões e criação do próprio emprego e empresas, passa-se exatamente o contrário: não só os investimentos do Estado são muito menores em valor e recursos utilizados e abrangem menos pessoas, como, quando por qualquer motivo são mais avultados, as maiores vantagens são para os intermediários privados envolvidos na sua promoção, divulgação e aplicação, empresas do sector privado e do terceiro sector e só muito residualmente beneficiam os destinatários. Contudo, o retorno político que resulta do mediatismo em torno destas medidas – escamoteado num aparente empenhamento do Estado na promoção e apoio ao microempreendedorismo e à criação de empregos, torna estas medidas tão ou mais vantajosas do que quaisquer outras; não importam as consequências, nem os resultados efetivos que podem resultar duma menos boa adequação legislativa e má aplicação destas medidas, de forma a as mesmas poderem corresponder aos objetivos a que se propõem – evitar a exclusão social em consequência do desemprego e ajudar a criar alternativas de emprego.

A verdade é que, sendo os resultados destas medidas pouco relevantes, em termos estatísticos e de eficácia imediata na resolução dos problemas do desemprego, se e quando comparados com os de outras medidas, tornou-se mais fácil, vantajoso e menos comprometedor, para o Estado, delegar a sua promoção e aplicação em agentes privados, salvaguardando para o Estado a imagem de promotor e empreendedor de empregos, usando o 'empregorismo'² de Estado, como expressão

² Utilizamos aqui a expressão 'empregorismo', que metaforicamente significa empreender-emprego e que, neste caso, tratando-se do 'empregorismo' de Estado, significa empreender a criação do próprio emprego, com o apoio do Estado.

do dinamismo e das boas políticas de Estado no combate ao desemprego e precariedade no emprego.

Estas medidas, quando foram criadas, exigiam um forte envolvimento e comprometimento dos agentes estatais na sua aplicação, que ia desde a formação dos candidatos à geração conjunta de ideias e posterior acompanhamento das iniciativas, não sendo, apesar de tudo, os resultados visíveis de imediato como acontece com outras medidas. Além disso, estas medidas exigiam um maior envolvimento e corresponsabilização do Estado nas iniciativas empresariais promovidas pelos candidatos, nem sempre compatível com os interesses do Estado. Isso justificou, aliás, uma moldagem e adequação e algumas das alterações legislativas e regulamentares, no sentido de melhorar a aplicação e resultados destas medidas. Porém, as alterações mais recentes e algumas anteriores visam sobretudo permitir uma maior intervenção de agentes privados e menor envolvimento e responsabilização do Estado, em todas as fases da aplicação, induzindo o «*laissez faire*»³ e colocando os candidatos numa posição em tudo idêntica à de qualquer empreendedor. Como tal, estas alterações não só condicionam como alteram o sentido da aplicação destas medidas e os fins sociais a que se destinam – combater o desemprego e a precariedade no emprego, apoiando a criação de alternativas de emprego, para evitar situações de inatividade e exclusão social.

A verdade é que em tempos de crise económica, crise do emprego e aumento do défice de criação de empregos, o 'empregorismo' de Estado, na forma do apoio à criação de alternativas de emprego, reveste-se de uma importância crucial no combate ao desemprego e à precariedade do emprego. Mais ainda, por se destinar a apoiar e a evitar a exclusão social de um público muito específico, constituído exclusivamente por: jovens à procura do primeiro emprego, desempregados e trabalhadores precários e, mais recentemente e só em alguns casos, trabalhadores independentes (que trabalhavam por conta de outrem a recibo verde). Daí surge a diferença deste tipo de apoios em relação a quaisquer outros concedidos pelo Estado para apoiar a inovação e criação de novas empresas, enquanto este se destina sobretudo a apoiar a criação de

³ O *Laissez-faire* é uma doutrina económica “*a doctrine opposing governmental interference in economic affairs beyond the minimum necessary for the maintenance of peace and property rights*” que na versão mais pura do capitalismo defende que o mercado deve funcionar livremente e sem interferência governamental, para além do mínimo necessário para a manutenção da paz e dos direitos de propriedade. <http://cheetah.eb.com/dictionary/laissez-faire>, página consultada em 5/11/2009.

alternativas de trabalho – para quem não tem emprego (digno) ou está em risco de o perder. Convém referir ainda que, em muitos casos, o 'empregorismo' configura-se como a única forma de evitar a institucionalização e exclusão social de um público muito específico e fragilizado constituído, à partida, por desempregados, trabalhadores precários e jovens à procura do primeiro emprego. Como tal, as medidas ativas de apoio à criação de alternativas de emprego, através da criação do próprio emprego e empresas, revestem-se (ou deveriam revestir-se) de um carácter social e interesse público, que lhes é inegável e intrínseco.

Atualmente, as medidas de apoio à criação do próprio emprego e empresas resumem-se à possibilidade de antecipação do pagamento, de uma só vez, dos subsídios de desemprego (aos beneficiários do mesmo) e apoio do Estado, através de bancos, para o financiamento de projetos que incluam a criação do próprio emprego com algumas restrições e limitações (ao nível da formação académica dos candidatos, de não poderem ter dívidas ao Estado e à banca e de terem de estar inscritos no Centro de Emprego “em como estão à procura de emprego”).

Desde logo, e ao contrário do que acontece no caso dos apoios às empresas existentes, as penalidades em que incorrem os beneficiários destes apoios, em caso de incumprimento dos contratos e obrigações, implicam, normalmente, a devolução da totalidade dos apoios recebidos e outras sanções mais inclusivamente gravosas que as que são aplicadas noutro tipo de apoios, como a penhora de bens e perda de direitos a subsídios subsequentes. Isto acontece quando algo corre mal, em caso de insucesso das iniciativas promovidas pelos candidatos apoiados, sendo frequente o incumprimento em alguma das obrigações contratuais e acumularem dívidas ao Estado, implicando penalidades e a perda de bens que serviram de garantia aos apoios recebidos e outros bens pessoais, incluindo o direito a receber subsídios de desemprego subsequentes e outras prestações sociais.

Em suma, os candidatos a este tipo de apoios, em caso de insucesso ou de incumprimento de alguma das obrigações, quaisquer que sejam as razões (riscos do mercado, concorrência, falta de capacidade para os negócios, má gestão por falta de formação e acompanhamento, falta de meios próprios e de outro tipo de apoios, ou outras) correm sérios riscos de ficar endividados ao Estado e à banca, e não só, de perder tudo o que já tinham e de ficar numa situação de extrema exclusão social (pior do que a que tinham à partida). Estes riscos são muito mais elevados e

incomparavelmente superiores, em valor e consequências sociais, aos que são impostos e que têm de correr as empresas privadas e do terceiro sector, em caso de incumprimento, quando recebem outro tipo de apoios, em muitos casos a fundo perdido e sem qualquer retorno social do investimento público. Muitos desses riscos poderiam ser prevenidos, minimizados e eliminados se houvesse uma moldagem e adequação destas medidas aos fins sociais a que se destinam, sendo que, em matéria de investimento público e obrigações do Estado, do retorno social, que resulta da prevenção da pobreza e exclusão, é muito mais importante do que o retorno económico desta e de qualquer outra medida. E, neste caso, trata-se normalmente de valores mínimos de investimento público quando comparados com outros sem retorno social.

Pelo facto de as condições à partida dos candidatos a este tipo de apoios serem normalmente de maior fragilidade (em termos financeiros, psíquicos, de motivação e medo pelos riscos que correm), dado tratar-se de jovens à procura do primeiro emprego, desempregados e trabalhadores precários justifica-se um maior envolvimento do Estado e assunção de riscos neste tipo de apoios – que é exatamente o contrário daquilo que está a acontecer. As políticas «*laissez faire*» aplicadas a estes casos tornam ainda mais difícil aos destinatários destes apoios aguentar qualquer tipo de dificuldade, contratempo ou imprevisto, quer na fase de elaboração do projetos, quer no arranque e mesmo no decurso das iniciativas, caso não tenham um outro tipo de envolvimento e acompanhamento técnico e financeiro dos agentes do Estado e se não houver alguma maior flexibilidade no cumprimento de obrigações contratuais – ajustada em função do tipo de iniciativas e das capacidades pessoais e financeiras dos candidatos apoiados.

Confundir empreendedorismo empresarial (comum) com o empreendedorismo forçado (por falta de alternativas de emprego) e socialmente apoiado (como é o caso) é um erro que pode contribuir para a definição de políticas erradas e, inclusive, para o aumento da exclusão social. Ao contrário, a assunção partilhada e controlada dos riscos assumidos por este tipo de empreendedores, através de um maior envolvimento e apoio do Estado na aplicação das medidas, não como uma dádiva, mas como forma de assegurar o retorno do investimento social, parece-nos ser essencial para prevenir a exclusão social e combater o desemprego.

O objetivo deste estudo é precisamente analisar a evolução e metamorfose destas medidas ativas de emprego em medidas «*laissez faire*» – de risco e excludentes para os destinatários –, bem como encontrar pistas para o seu possível melhor aproveitamento na prevenção da exclusão e riscos sociais associados ao (des)emprego.

I. O 'Empregorismo' de Estado e o apoio à criação do próprio emprego

Em períodos de crise, em que não há empregos e o desemprego aumenta para além do limite aceitável (considerado desemprego estrutural), por princípio, constitucionalmente previsto, acresce àquela que já é uma das obrigações do Estado, a tudo fazer para assegurar o «direito ao trabalho», consignado no Artigo 58.º da Constituição da República Portuguesa (CRP). Uma vez que o emprego não é a única forma de realização de trabalho, podemos pressupor uma igual obrigação do Estado em promover todas as outras formas de realização de trabalho. Neste sentido, as medidas de apoio à criação do próprio emprego e empresas revestem-se de uma particular importância no cumprimento daquele preceito constitucional, mais ainda quando as empresas e o mercado (por ineficiência) e o Estado (por via da ineficácia na dinamização da economia e emprego público) não conseguem, por outras vias, assegurar o pleno emprego.⁴ A verdade, porém, é que, na última década, as medidas ativas de emprego, destinadas a apoiar desempregados e trabalhadores precários, na criação das suas próprias alternativas de emprego, por influência de políticas neoliberais, instigando ao «*laissez faire*» e um mínimo de intervenção e participação do Estado, parecem ter sofrido uma metamorfose, que as fez transformar em vulgares medidas de apoio ao empreendedorismo.

Pela atual configuração, estas medidas são passíveis de poder ser consideradas excludentes e potenciadoras de riscos para os destinatários. Por um lado, impedindo que alguns dos possíveis candidatos possam aceder a este tipo de apoios e, por outro, permitindo que os beneficiários possam ficar numa situação de ainda maior exclusão e precariedade que tinham à partida, quando não tinham emprego ou tinham um

⁴ Estas medidas justificam-se ainda mais, se pensarmos que é por ineficiência do mercado, das empresas e do Estado que aumenta a precariedade no trabalho e a falta de empregos. O paradoxo maior é que, quando a economia e os mercados são favoráveis às empresas, o que pedem é para o Estado não interferir. Ao invés, quando algo corre mal e a conjuntura lhes é desfavorável, o que exigem é uma maior intervenção e apoio do Estado.

emprego precário ou menos digno, associado a uma 'nova classe' de trabalhadores – os trabalhadores pobres e os assistidos.⁵

Analisando os dados do *Word of Work Report 2009*, podemos verificar que, após instalada a crise financeira mundial, desde o último trimestre de 2008, e em menos de um ano, em todo o mundo, perderam-se mais 20M de empregos: 10M nos países com maiores GDP *per capita* (da Europa e EUA); 10M nos países com GDP *per capita* médio (como a China, Rússia, África do Sul, Brasil e nos países do Sul da América) (*Word of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*, 2009, p. 9). Estes dados podem significar que estamos perante um fenómeno global de decréscimo demográfico do emprego, uma tendência que não é exclusiva dos países do Ocidente. Tudo isto pode resultar ou ser uma consequência da crescente cosmopolitização mundial do trabalho e das empresas, referida por Ulrich Beck (2006), cujos efeitos, em termos de aumento do desemprego e défice demográfico de emprego, começam a sentir-se, à escala global, atingindo os países ocidentais e os que estão em crescimento económico, incluindo os países emergentes.

Dito de outra foram, no início do século XXI ocorreram, e ainda estão em curso profundas mudanças no mundo do trabalho, influenciadas pela crescente cosmopolitização do trabalho e das empresas. Essas mudanças afetam sobretudo o emprego – forma predominante de realização do trabalho, por conta de outrem, nos países desenvolvidos, e em crescimento nos países emergentes. Estas mudanças, para além de provocarem o aumento do desemprego e a destruição maciça de empregos, nos países do Ocidente estão também a provocar alterações nas habituais formas de realização de trabalho, com efeitos ao nível das relações de trabalho e da criação de novos tipos e formas de realização do trabalho. Com a crescente cosmopolitização do mundo, e a globalização que a antecedeu, está a aumentar também a exploração do trabalho das mulheres dos países menos desenvolvidos (Sassen, *Globalization and Its Discontents: essays on the new mobility of people and money*, 1998), e a mudar constantemente a distribuição e a localização da produção e as migrações

⁵ Trabalhadores pobres, podemos considerar, por definição, aqueles que, apesar de terem um emprego, não ganham o suficiente para poderem garantir um mínimo de subsistência – vivem abaixo do limiar da pobreza (medido segundo os padrões e o nível de vida dos países ocidentais desenvolvidos). Sobre este tema e o da desqualificação social de pessoas que apesar de trabalharem necessitam de assistência e intervenção social são muito interessantes as abordagens de Serge Paugam (Paugam S. , *A Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza*, 2003); (Paugam S. , *A Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza*, 2003).

intercontinentais de empresas e de trabalhadores – as empresas à procura de locais onde possam produzir mais barato e os trabalhadores à procura de locais onde há emprego e podem ganhar mais.

Em face da cosmopolitização do mundo, apontada por Ulrich Beck (2006) como a verdadeira entrada na pós-modernidade, já não são só os trabalhadores que migram à procura de trabalho; são também as empresas que se estão a tornar cosmopolitas e se deslocam em busca de países e locais onde seja possível produzir reduzindo custos – normalmente países menos desenvolvidos ou em crescimento, onde o trabalho é mais barato e as leis que o regulam mais flexíveis ou quase inexistentes. Em termos de migrações pelo trabalho, podemos mesmo dizer que se assiste a um novo fenómeno: há cada vez mais imigrantes à procura do trabalho, com direitos, nos *welfare states*, mas também há muitos à procura de emprego, sem proteção e com menos direitos, em países menos desenvolvidos e em crescimento – onde o trabalho especializado está a ser mais bem pago, apesar de os direitos e proteção social a ele associados serem poucos ou nenhuns. Além disso, e como refere Leslie Salzinger (1997) e Saskia Sassen (1998), um outro fenómeno ocorreu e está em curso: as mulheres jovens dos países mais pobres e do terceiro mundo estão a tornar-se as trabalhadoras paradigmáticas do capital transnacional, enquanto os homens desses países, segundo um estudo realizado por Salzinger, são frequentemente definidos (pelos empresários entrevistados) como pouco trabalhadores, preguiçosos e conflituosos, em comparação com as mulheres, principalmente as mais jovens, com maior destreza, mais dóceis, obedientes e trabalhadoras (Salzinger, 1997, pp. 1-3).

Também por influência destas mudanças, na UE, entre 2000 e 2009, o emprego na indústria baixou, de 26,8% para 24,1%. Nesse mesmo período, em Portugal o emprego na indústria baixou de 32,4% para 26,9%, afetando principalmente os sectores das indústrias vidreira, do calçado e dos têxteis. Ainda assim, nestes países, com a terciarização do trabalho e a criação de inúmeros empregos na área dos serviços, foi possível compensar e evitar, em parte, um significativo aumento do desemprego. Ainda no mesmo período, o emprego na área dos serviços cresceu em Portugal, de forma gradual e constante, passando de 55,4% para 62,2%, ficando, ainda assim um pouco aquém da média dos países da UE27, que passou de 65,9% para 70,4%.⁶

⁶ Dados obtidos a partir de: *European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities*, 2010, p. 187.

Em matéria de desemprego, no entanto, Portugal apresenta-se como um caso particular, tendo em conta que no início no século XXI era um dos países com uma das mais baixas taxas de desemprego no conjunto dos países da EU, surgindo passado uma década com uma das mais elevadas. A particularidade de Portugal reside ainda no facto de ser o único país da UE em que as taxas de desemprego cresceram de forma sistemática, gradual e anual, passando de 4% em 2000 (então muito baixo dos 8,7% da média europeia), prevendo-se que atinja 16%, até final de 2012. Esta situação difere substancialmente do que acontece na grande maioria dos outros países da UE, onde que as taxas de desemprego, entre 2000 e 2009, pouco se alteram ou só oscilaram, passando a média da UE27 de 8,7% para 8,9%, apesar de a partir de 2009 se verificar um crescimento generalizado do desemprego na EU, agravado pela crise financeira mundial de 2008. A particularidade de Portugal, reside no facto de este ter sido o único país da UE em que as taxas de desemprego cresceram de forma gradual e anual, , passando de 4% em 2000 (então muito baixo dos 8,7% da média europeia), prevendo-se que atinja 16%, até final de 2012, ao contrário dos outros países membros da UE em que as mesmas taxas só oscilaram ou pouco aumentaram. Ou seja, uma situação muito diferente da grande maioria dos outros países da UE, sendo que a média das taxas de desemprego da UE27, entre 2000 e 2009, passaram de 8,7% para 8,9%, apesar de a partir de 2009 se verificar um aumento generalizado do desemprego na EU, agravado pela crise financeira mundial de 2008.

Estes dados permitem-nos concluir que as medidas de combate ao desemprego aplicadas nos outros países da UE, a maioria das quais como parte da Estratégia Europeia do Emprego (EEE), pelo menos durante cerca de uma década, foram suficientes para sustar o aumento do desemprego, ao contrário do que aconteceu em Portugal, onde o desemprego não parou de aumentar. Tendo em conta que no mesmo período e daí para a frente as taxas de desemprego cresceram gradual e progressivamente em Portugal, tudo indica que idênticas medidas de combate ao desemprego, inseridas na mesma EEE, quando aplicadas em Portugal, não tiveram, nem estão a ter, a mesma eficácia das aplicadas no resto dos países da UE.⁷

⁷ A Estratégia Europeia de Emprego oferece o enquadramento, através do Método Aberto de Coordenação – MAC, que permite aos países da UE partilhar informações, discutir as suas políticas de emprego e coordená-las. Anualmente, os governos nacionais (por intermédio do Comité do Emprego) e as instituições europeias elaboram o "Pacote Emprego", onde constam: as orientações para as políticas de emprego a nível nacional, responsáveis pelas prioridades e objetivos comuns, propostas pela

No momento atual, sabe-se que em matéria de emprego muitos países de todo o mundo foram e estão a ser afetados pela recente *crise financeira mundial* (2008-2009) e pelas outras que se lhe seguiram, como a *crise económica mundial*, *crise das dívidas soberanas* e, relacionada com estas, com uma já instalada *crise do emprego* nos países do Ocidente, sobretudo nos do sul da Europa. Estas e outras crises sucessivas, que têm vindo a ocorrer nos últimos 30 anos, segundo Robert Castel (2009), embora possam não estar relacionadas umas com as outras, parecem marcar uma tendência irreversível para uma mudança sistémica, de sentido inverso ao do progresso que se verificou nos países ocidentais, após a Segunda Guerra Mundial, nos *30 Gloriosos Anos Dourados do Capitalismo*, que estão na origem dos *Welfare States* (dos Estados-Providência e do Modelo Social Europeu). Em face destas mudanças, muitos Estados europeus estão a ser obrigados a desenvolver todo um conjunto de políticas e medidas de contenção orçamental – impostas e controladas pelos países mais ricos do mundo, que os financiam, e instituições como o FMI, BM e o BCE, que os representam.

Muitos países, já não só do terceiro mundo, estão a ser controlados e a ter de controlar os défices orçamentais e as despesas do Estado, não só em matéria de consumo e investimento, incluindo a redução de salários de muitos trabalhadores e prestadores de serviços que antes dependiam em larga percentagem, direta ou indiretamente, dos orçamentos de Estado. Os efeitos deste fenómeno, em matéria de emprego, para além dos que resultam do encerramento, redimensionamento (*downsizing*) e deslocalização de muitas empresas, é um agravamento, ainda maior, dos já referidos problemas relacionados com o aumento do desemprego, o que implica, naturalmente, profundas mudanças no trabalho – com consequências em matéria de perda de direitos dos trabalhadores, que já se começam a verificar em Portugal e muitos outros países do Ocidente. Além disso, como todos os Estados estão atualmente reféns do poder económico e financeiro, já não podem intervir como antes no controlo do aumento das desigualdades, da precariedade, da pobreza e da exclusão social.

Comissão e aprovadas pelos governos nacionais; os relatórios sobre as políticas de emprego apresentados pelos governos nacionais, que são analisados pela Comissão para avaliação da conformidade com os objetivos e as iniciativas emblemáticas da estratégia Europa 2020; e o relatório da Comissão, acompanhado, se for caso disso, por recomendações aos governos nacionais.

Por tudo isto, somos levados a concluir que o desemprego e o défice de criação de emprego, para além da precariedade associada ao emprego, em conjunto, são certamente um dos maiores problemas com que os governantes de muitos países do mundo se vão confrontar e vão ter de resolver, no decurso da segunda década do século XXI. Daqui surge a necessidade e se justificam, em grande parte, os estudos relacionados com as questões do aumento do desemprego e défice de criação de empregos, em Portugal e não só, o que, na nossa perspetiva, confirma a atualidade e o interesse do tema desta dissertação.

Esta dissertação, pela dimensão e objetivos que lhe são impostos, não comportaria, como se compreenderá, uma séria e mais extensiva abordagem dos problemas globais, regionais (da UE) e nacionais (de Portugal) relacionados com o emprego e o desemprego. Em face destas limitações, partimos desses mesmos problemas, porém, delimitando o tema de investigação e estudo a um único objetivo específico: a análise de uma das medidas ativas de emprego que, desde há mais de uma década, fazem parte da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e constam nos Planos Nacionais do Emprego (PNE) e, por conseguinte, é aplicada em Portugal e nos outros países da UE. Trata-se, neste caso, das medidas ativas de emprego destinadas exclusivamente a apoiar e a incentivar a criação do próprio emprego e empresas, por jovens à procura do primeiro emprego, trabalhadores desempregados e trabalhadores precários, com o apoio Estado. No caso específico de Portugal, os apoios e mediação do Estado na aplicação destas medidas é realizado através do Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP, IP), das respetivas Delegações Regionais (Serviços de Coordenação Regional) e Centros de Emprego (regionais e locais).

O apoio à criação do próprio emprego e empresas, em nosso entender e neste contexto de análise, parece ser uma das medidas ativas de emprego mais importantes e interessantes de analisar, especialmente quando e se aplicadas àqueles casos em que os destinatários não têm quaisquer alternativas de emprego que lhes permitam manter-se ativos ou obviar à necessidade de manter empregos precários ou menos dignos, associados à instabilidade no emprego, pobreza (trabalhadores pobres) e exclusão social (inatividade, necessidade de assistência social e pobreza extrema).

O apoio referido, pelo seu carácter específico e objetivos a que se destina (ou devia destinar), configura-se como uma medida diferente das outras, desde logo por se destinar a apoiar somente pessoas inscritas num Centro de Emprego e na condição

expressa de “estarem à procura de emprego”. A diferença desta medida reside portanto no facto de ela se destinar a um público específico, mas também por ser uma medida de «apoio direto» aos destinatários (desempregados e trabalhadores precários), ao contrário das medidas de emprego indiretas, ou de «apoio indireto», concedidas às empresas ou através delas, por exemplo sob forma de incentivos fiscais ou outros dados pelo Estado; como a isenção ou redução de contribuições e impostos sobre os salários pagos pelas empresas, para apoiar a contratação de novos trabalhadores (destinatários-desempregados) e para ajudar a manter postos de trabalho, ou como incentivo à transformação de contratos de trabalho a prazo em contratos sem termo (destinatários-trabalhadores em risco de perder emprego ou precários).

Daqui resulta, na nossa perspetiva, o carácter social inequívoco das medidas aqui em análise e a necessidade de haver maior responsabilização e intervenção direta do Estado na sua aplicação, razões fundamentais que motivaram este estudo.⁸

Os incentivos e medidas de apoio à criação do próprio emprego e de empresas, enquanto forma de promover o emprego, inserem-se no contexto da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e constam nos vários diplomas legislativos e planos nacionais de combate ao desemprego – Plano Nacional de Emprego (PNE) e Programa Nacional de Ação para o Crescimento e o Emprego (PNACE).

No contexto atual de crise generalizada do emprego à escala nacional, europeia e global, de todas as medidas ativas que fazem parte dos planos estratégicos de promoção do emprego e combate ao desemprego, esta poderá ser, se não a melhor solução, em muitos casos a única possível para resolver os problemas do desemprego e do défice de criação de empregos, obviar à precariedade que caracteriza alguns empregos e evitar a inatividade e exclusão social. Daí a importância dos apoios e incentivos do Estado à criação de alternativas de trabalho e, mais ainda, do acompanhamento e formação que possam ser dados aos jovens em início de vida ativa

⁸ Importa reforçar a ideia de que estas são medidas sociais, não só por serem as únicas que se destinam «diretamente» a apoiar os beneficiários (para além da formação, que não se destina a criar empregos, só a melhorar as condições de acesso e de integração no trabalho dos formandos, embora também possam contribuir para criar alternativas de trabalho), também por serem em muitos casos a única alternativa de trabalho para indivíduos que não têm outras alternativas de emprego, que lhes permitam obviar ao desemprego e à inatividade e, em muitos casos, evitar a pobreza e exclusão social.

e aos trabalhadores desempregados e precários, para que estes possam criar os seus próprios empregos e empresas.⁹

Segundo uma perspetiva que aqui tentamos defender, estas medidas poderiam tornar-se particularmente relevantes e ser muito eficazes na resolução de alguns problemas específicos relacionados com o desemprego e a precariedade no emprego, se houvesse um maior investimento e envolvimento do Estado na sua aplicação. Afinal, trata-se de evitar e prevenir a pobreza, a institucionalização e a exclusão social que atualmente atinge tantas pessoas, e em especial aquelas que, por não terem quaisquer alternativas de emprego, ficam sentenciadas a uma inatividade prolongada e não desejada que, em muitos casos, infelizmente, pode durar até ao fim da vida – uma enorme injustiça social, mesmo se comparada com outras injustiças.

Em Portugal, fazendo-se um estudo longitudinal destas medidas, verifica-se é que, ao longo dos anos, elas sofreram sucessivas alterações legislativas, regulamentares e na forma de aplicação, introduzidas aos vários diplomas legais que as regulam e à sua aplicação. Pelas várias configurações e vertentes de aplicação, nomeadamente em matéria de intervenção do Estado – enquanto promotor, mediador e decisor da aplicação das mesmas –, tudo indica que aquela que devia ser uma «medida social», tendo em conta o público a que se destina (cf. *supra*), terá sofrido uma metamorfose que transformou numa quase vulgar medida de apoio ao microempreendedorismo, imbuída de riscos e excludente para muitos dos seus destinatários.

Pela atual configuração, as sucessivas alterações legislativas e consequente metamorfose destas medidas parece resultar ou ter sido influenciada pelas ideias neoliberais «*laissez faire*»: por um lado, incentivando os candidatos a correrem os mesmos riscos de todas as outras empresas que atuam no mercado; por outro, minimizando o papel do Estado na sua promoção e aplicação (só mantendo o controlo e poder coercivo); por último, permitindo uma maior intervenção e dependência dos agentes privados (bancos, seguradoras de crédito e empresas especializadas na elaboração de projetos) na decisão e aplicação destas medidas.

⁹ Por trabalhadores precários entendemos todos os trabalhadores que têm vínculos contratuais pouco estáveis, os que são obrigados a trabalhar a tempo parcial e incerto, os que estão em risco de perder o emprego, têm um baixo salário, salários em atraso, etc. Estudos recentes mostram que há muitos casos de pobreza, relacionados com pessoas que, apesar de terem um emprego, obtêm rendimentos individuais, ou familiares *per capita*, inferiores aos referenciais do limiar da pobreza dos países ocidentais.

De facto, o que se verifica é a uma crescente privatização e permissão da intervenção de agentes privados na aplicação desta medida e uma consequente redução, ao mínimo, da intervenção do Estado, coincidente com as ideias neoliberais. Desde logo, e como consequência, estas alterações retiram a base social que, a nosso ver, deviam ter, consentindo, além disso, uma maior absorção dos recursos financeiros do Estado, em benefício de privados – recursos destinados a apoiar estas medidas e que podiam ser mais bem utilizados, em termos de investimento público e retorno social, com uma menor intervenção e dependência dos agentes privados.

O programa criado para aplicação das medidas de apoio à criação do próprio emprego e empresas é atualmente, o Programa de Apoio ao Empreendedorismo e à Criação do Próprio Emprego (PAECPE), criado pela Portaria n.º 985/2009, de 4 de Setembro, e alterado pela Portaria n.º 58/2011, de 28 de janeiro e pela Portaria n.º 95/2012, de 4 de abril. As modalidades possíveis são: a medida de apoio a projetos de criação de empresas que originem a criação de emprego MICROINVEST +, através de linhas de crédito disponíveis junto dos bancos aderentes – Apoios à Criação de Empresas (ACE); a medida de apoio a projetos de investimento viáveis que criem e consolidem postos de trabalho sustentáveis, através da linha de crédito MICROINVEST disponível junto dos bancos aderentes – Plano Nacional de Microcrédito (PNM); e a medida de apoio a projetos de emprego promovidos por beneficiários das prestações de desemprego, desde que os mesmos assegurem o emprego, a tempo inteiro, dos promotores – Apoios à Criação do Próprio Emprego por Beneficiários de Prestações de Desemprego (ACPEBPD)

O PAECPE surge num contexto neoliberal, associado ao empreendedorismo e à ideia que o próprio Estado e os seus agentes tentam passar de que através destas medidas estão promover o empreendedorismo, quando na realidade se trata mais da promoção do 'empregorismo', que metaforicamente significa empreender-emprego. Neste caso trata-se do 'empregorismo' de Estado, que significa empreender-emprego com o apoio do Estado, beneficiando o mesmo em termos políticos de toda a publicidade que se faz em torno do empreendedorismo e das vantagens para economia e benefícios sociais (criação de emprego) que daí podem resultar.

Tudo isto é discutível, desde logo por não se poder comparar o empreendedorismo por falta de alternativas de emprego (digno) – como forma de evitar precariedade e exclusão social – com o empreendedorismo promovido por

outras razões e por quem quer e pode arriscar e empreender, por opção, conhecendo os riscos que corre e que são inerentes a qualquer negócio. Riscos que o Estado, com as sucessivas alterações introduzidas nos diplomas legislativos e na forma de intervenção dos agentes do Estado, 'impõe' que os candidatos aos apoios à criação do próprio emprego e empresas corram igualmente e da mesma forma que quaisquer outros empreendedores –, livrando-se ainda de quaisquer responsabilidades sociais na condição de partida dos candidatos aos apoios, desempregados e trabalhadores precários, em obediência aos pressupostos neoliberais da não intervenção do Estado no mercado, evitando o envolvimento do Estado na criação de empresas (privadas) e empregos.¹⁰

Em situações conjunturais como a atual, em que o Estado e a economia (empresas e mercado) não conseguem cumprir a função de assegurar emprego a um elevado número de pessoas, o microempreendedorismo de base social (socialmente apoiado) focado na criação de empregos e outras alternativas de trabalho, assume uma importância fulcral no combate à pobreza, precariedade e exclusão social. Importa, por isso mesmo, não confundir o objetivo deste estudo com o de outros que se destinam essencialmente a analisar o empreendedorismo como forma de promover a economia e o desenvolvimento do país (embora também crie emprego). Da mesma forma, importa também não confundir o empreendedorismo social e os apoios destinados à criação e gestão de equipamentos sociais e apoio a pessoas carenciadas.

Este estudo, centra-se na criação de alternativas ao (des)emprego, enquanto forma de lutar contra a inatividade, o desemprego, a falta de empregos e a precariedade no emprego, fenómenos sociais que em Portugal e em muitos outros países europeus estão, atualmente, a atingir muitos jovens e trabalhadores que, por não terem acesso a um emprego (digno), ficam numa espécie de exclusão social primária e, em muitos casos, extrema, da qual as empresas e o Estado não estão isentos de responsabilidades.

O Estado é, desde logo, responsável pela violação de um dos princípios consignados no nº I do Art.º 58º da CRP, segundo o qual “Todos têm direito ao trabalho”, que significa que em situações de desemprego e / ou de falta de empregos é

¹⁰ Neste pressuposto, podemos considerar que o Estado assume também a convivência com a ineficácia da economia e das empresas na criação de empregos que, em princípio e em termos de contrato social, é uma das funções e obrigação (pressuposto contratual) do sector económico privado.

ao Estado, em primeiro lugar, que compete assegurar a existência de alternativas de trabalho, por exemplo, facilitando, apoiando e incentivando a criação do próprio emprego ou empresas a quem não tem acesso a um emprego (digno), fazendo-o, porém, com responsabilidade e de forma evitar que os candidatos a este tipo de apoios fiquem, em qualquer circunstância, numa situação ainda pior do que a tinham à partida.¹¹

Assim, os objetivos específicos deste estudo centram-se na análise de três questões essenciais, relacionadas com estas medidas de apoio à criação do próprio emprego, bem como com a sua aplicação:

- O maior ou menor envolvimento do Estado e dos seus agentes (públicos e privados) em todas as fases da aplicação destas medidas;
- A assunção partilhada de riscos inerentes ao tipo de iniciativas em causa, como forma de evitar a exclusão social dos destinatários apoiados;
- A necessidade de tornar estas medidas mais abrangentes (acessíveis a um público mais alargado) e mais eficazes na criação de alternativas de emprego.

A influência semiótica do neoliberalismo económico, que se reflete nas decisões políticas e terá levado à metamorfose desta medida social é outra questão tida em consideração neste estudo, que se pretende não seja um estudo teórico-empírico, baseado numa análise teórica, mas também empírica, e consequentemente, inclui a recolha e análise de alguns dados empíricos, quantitativos e qualitativos, bibliografia, legislação, estatísticas, entrevistas, estudos de caso, observação participante, observação ação e a realização de um seminário/workshop para discussão das ideias finais e conclusões. Daí que, o terceiro capítulo desta dissertação seja dedicado à apresentação de alguns desses resultados, sustentando na ideia de que terá havido uma influência das políticas neoliberais que levou à metamorfose destas medidas sociais em medidas de risco – «*laissez faire*».

As conclusões deste estudo, centrando principalmente nas questões da inclusão e da criação de mais e novos empregos – provavelmente, o maior desafio que as sociedades da pós-modernidade têm de enfrentar nos próximos anos e décadas – para

¹¹ Esta afirmação não deixa de ser polémica. É discutível se, de acordo com o texto constitucional, a responsabilidade do Estado é assegurar que todos possam ter um emprego (por conta de outrem) ou trabalho, se pensarmos que em termos de possibilidades de *acesso ao trabalho* estão outras formas possíveis de o realizar, que não é só através do emprego, incluindo o trabalho por conta própria.

além de refletirem os resultados da investigação, são também uma proposta de moldagem das medidas específicas de apoio à criação do próprio emprego e empresas, que passa pela tentativa de minimizar os riscos materiais e de exclusão social dos destinatários, introduzindo um novo conceito de «microempreendedorismo de base social», que apesar de envolver dimensões económicas, envolve dimensões sociais e de solidariedade. Por acreditarmos que estas medidas específicas, com a devida moldagem, no contexto atual de diminuição do emprego e aumento de emprego à escala nacional e global, poderiam ser das mais adequadas para se poder criar mais e novos empregos, apresentamos, no quarto e último capítulo aquela que achamos pode ser uma das soluções, suportada e baseada no estudo empírico realizado, na teoria e numa larga experiência empresarial (de criação de muitas empresas e muitos empregos): a criação de «ninhos de emprego», onde pessoas que estão na mesma situação pudessem conjugar esforços, desenvolver novas ideias e associar-se para criar as suas próprias alternativas de emprego, de uma forma inclusiva e sem riscos sociais.

II. Das origens do emprego à criação de alternativas de realização de trabalho/emprego

2.1 Das origens do emprego, relação contratual de subordinação e dependência

Os princípios do liberalismo, que triunfaram no final do séc. XVII, contribuíram para a quase abolição de muitas das antigas formas de trabalho, em que os indivíduos não tinham qualquer independência. Por essa e muitas outras razões se pode dizer que Revolução Francesa foi, para além de tudo o resto, uma grande revolução do trabalho. A verdade é que esta nova ordem contratual que está na origem do emprego, introduzida pelo liberalismo após a Revolução, esconde uma relação que se estabelece entre dois indivíduos livres e iguais e, ao mesmo tempo, instaura uma nova forma de servidão. O direito do trabalho viria a enformar essa nova ordem contratual, porém, não fez muito mais do que permitir que, através de um contrato, seja possível a dominação absoluta de um dos intervenientes pelo outro. Para se perceber esta contradição, como refere Castel (2009), basta recordar a definição desta «subordinação salarial»: convenção sobre a qual uma pessoa se compromete a colocar a sua atividade à disposição de outra, sob sua subordinação, mediante a contrapartida de um pagamento (Castel, 2009, p.89, trad. do francês).

Da mesma forma, em contrapartida dessa subordinação, o trabalhador beneficia de outras garantias e benefícios coletivos e individuais e, ao mesmo tempo, de um estatuto de emprego, definidos pela lei e pela jurisprudência, e assim, através do direito, se distingue subordinação de servidão: em sede das contrapartidas salariais e benefícios sociais associados ao trabalho (Ibidem, 2009). O direito do trabalho viria, assim, a ser a construção jurídica que permite diminuir os efeitos destas contradições e, na medida do que é lhe possível, serve para manter o equilíbrio destas relações, embora não para as abolir de todo, antes para as tornar compatíveis com os princípios de um Estado de direito (Ibidem, 2009).

De facto, de acordo com Georg Simmel, por definição, não há liberdade sem dependência e para se perceber a importância da despersonalização das relações individuais em favor da liberdade individual – na dependência – basta-nos pensar na evolução histórica das formas de subordinação: escravatura (a obrigação cai sobre o prestador enquanto tal); servidão (a obrigação diz respeito a determinadas prestações); servidão por um salário (a obrigação cai sobre o tempo de trabalho determinado) (Apud Vandenberghe, 2001, p. 84).

O direito do trabalho, como refere Leal Amado (2010), forjado no século XIX e desenvolvido no século XX, na realidade, acabaria por ser o instrumento conformador desta nova ordem contratual e regulador das relações de trabalho que se estabelecem entre trabalhadores e empregadores (Leal Amado, 2010). O direito do trabalho, tal como o conhecemos hoje, não existia no século XIX e pode mesmo dizer-se que é uma inovação, com início e fim no século XX numa conjugação de normas e direitos, que, através dele passam a estar associados ao trabalho, principalmente, ao executado através de um emprego.

Diferente deste é o direito de trabalho que se desenvolveu já no fim do século XX que, para além regular as relações de trabalho, assume uma outra função – *função tuitiva* –, de proteção da parte mais fraca, numa relação contratual de poder que se configura desigual à partida, entre trabalhadores e empregadores (Leal Amado, 2010). Porém, esta função tuitiva do DT não abrange, de igual forma, outras formas alternativas de realização de trabalho, que não passam por um emprego, como sejam, o trabalho executado por conta própria, em regime de prestação de serviços, *outsourcing* e muitas outras.

Daqui resultam também algumas das injustiças e abusos, alguns recentes, como o recurso abusivo dos “recibos verdes” para substituir o emprego, que é só um dos exemplos de uma das formas de aproveitar esse sofisma do direito. Além disso, há um outro problema do direito do trabalho, que resulta do facto de ser, também, através dele que nomeadamente o poder político pode permitir uma maior ou menor regulação e flexibilização das relações de trabalho, aumentando ou diminuindo, através da lei, a proteção dos trabalhadores, principalmente afetando os que trabalham sob o regime de um emprego que são os que têm mais direitos. Ou seja, na prática, a função tuitiva do DT pode variar, dependendo dos interesses económicos e políticos, tornando-se mais ou menos protetor dos trabalhadores. O caso de Portugal é paradigmático nesta matéria, já que, como refere Casimiro Ferreira (2012), com o recurso a um direito de trabalho de exceção, justificado pela crise e imposições da *troika*, tornou-se possível ao Estado, num muito curto espaço de tempo, através do direito, impor mudanças nas relações de trabalho que de outra forma não aconteceriam ou levariam anos a fazer.

2.2 Evolução do modelo de sociedades sustentadas no emprego

O «emprego», trabalho por conta de outrem associado a todo um conjunto de direitos e regalias sociais, coletivos e individuais, tal como o conhecemos e concebemos atualmente, terá assim surgido no culminar de uma ‘revolução’, iniciada no final do século XVIII e impulsionada pela Revolução Industrial, duas guerras mundiais, várias crises económicas, mudanças políticas e, mais ainda, por todos os movimentos sociais, sindicais, feministas e outros que, em conjunto, estão na origem dos mais virtuosos direitos e regalias sociais associados a esta forma de realização de trabalho. Este modelo de trabalho assalariado viria a dar origem a um novo tipo de sociedades, estruturadas num contínuo de posições salariais diversas, relacionadas e estruturadas umas em função das outras, designadas, por Robert Castel (2009, p. 17), «sociedades salariais». Contudo, terá sido no decurso do século XIX, através do direito civil, e a partir da segunda metade do século XX, através do direito do trabalho, que o emprego evoluiu, transformando-se assim numa forma de realização de trabalho mais digna e estruturante deste tipo de sociedades.

A ideia de que uma das consequências da Revolução Industrial foi a alienação do trabalho pelo capital e isso deu origem a uma crescente mercantilização do

trabalho, é consensual para muitos autores, com destaque para Marx, Tönies e Weber. Abordagem diferente é a de Karl Polanyi, para o qual a *grande transformação* resulta da criação e autorregulação dos mercados (ficcionalis) da «terra», do «dinheiro» e do «trabalho», não no sentido de que o trabalho possa considerar uma mercadoria – que não pode – mas de o mesmo poder ser utilizado como se de uma mercadoria se tratasse (Polanyi, *La Grande Transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps*, 1983, p. 103).¹²

A conjugação do modo de produção fordista com as ideias keynesianas – que explica a origem dos *welfare states* – terá sido a razão que, após a Segunda Guerra, impediu a mercadorização do trabalho. Este modelo viria de facto a ser a resposta às preocupações de Karl Polanyi, sobre a forma evitar e prevenir os possíveis efeitos e consequências duma mercadização do trabalho. A conjugação do modelo fordista com as ideias de Keynes (pressupondo uma maior intervenção do Estado em matéria de redistribuição), reforçada por um conjunto de leis de trabalho e outras formas de regulação/negociação, nomeadamente, através as convenções coletivas de trabalho (negociadas diretamente entre os trabalhadores e as empresas, apoiados pela influência dos sindicatos), foi, em certo sentido, o que permitiu evitar a mercantilização do trabalho. Mas, por outro lado, esta conjugação viria a contribuir, também, para fomentar ainda mais a criação de um mercado de trabalho-emprego, ao consolidar a ideia de que este modelo de trabalho emprego é a melhor, senão mesmo a única, via para a realização de trabalho.

A verdade é que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, e até ao final do século, este modelo mostrou poder ser extraordinariamente eficaz em termos de redistribuição e produção do bem-estar social – modelo configurador dos *welfare states*. O sucesso deste modelo explica-se não só a possibilitar uma mais justa redistribuição dos rendimentos do trabalho, como igualmente uma mais equitativa repartição dos riscos, baseada na solidariedade dos que trabalham para com os que não podem trabalhar ou não têm acesso a um emprego. Este modelo que atingiu o expoente máximo entre os anos 50 e 70 do século passado, num período denominado

¹² Polanyi não considera que o trabalho, tal como a terra e o dinheiro (*monnaie*), sejam mercadorias que se podem negociar como quaisquer outras “*Aucun de ces trois éléments – travail, terre, monnai – n’est produit pour la vente; lorsqu’on les décrit comme des marchandises, c’est entièrement fictif.*” No entanto é a partir desta ficção que os mercados de trabalho, da terra e o monetário (financeiro) se construíram, permitindo que sejam negociados, comprados e vendidos, como se de mercadorias se tratasse (Polanyi, 1983 pp. 107-109).

“30 Gloriosos Anos Dourados”. No entanto, fruto de sucessivas crises económicas, mudanças políticas, nomeadamente aquela que resultou do fim do Bloco do Leste, da globalização e da liberalização financeira e dos mercados mundiais, ou por outras razões, poderemos estar a assistir a uma transformação inevitável destas sociedades – num sentido inverso ao da coletivização dos direitos associados ao trabalho e das relações de trabalho.

Dito de outra forma, esta forma de subordinação e dependência que é o emprego, associado a um conjunto de direitos deveres e obrigações dos trabalhadores e empregadores, viria a transformar-se numa forma de trabalho aparentemente desmercantilizada, modelo estruturante e configurador dos *welfare states*. No entanto, viria a evoluir para se transformar num outro modelo estruturante da economia das modernas «sociedades assalariadas», em que ao emprego deixa de estar associado aos mesmos direitos e regalias sociais do passado e em que as competências e o trabalho passam a poder ser comercializados e a depender, verdadeiramente e só, do bom funcionamento dos mercados de trabalho – confirmando-se os receios de Karl Polanyi (Polanyi, 1983).

No Ocidente, onde o modelo de «sociedades salariais» mais se desenvolveu, a criação de emprego e a empregabilidade dos trabalhadores (adequação às necessidades do mercado de trabalho) tornaram-se condições essenciais ao normal funcionamento dos mercados de trabalho e, ao mesmo tempo, a principal, a mais fácil e a principal via de acesso dos cidadãos a direitos e proteção social. Por conseguinte, a inclusão e exclusão social, nestas sociedades, passaram também a depender do facto de se ter ou não um emprego (digno). Esta evolução, ou transformação, prevista por Polanyi, explica também a razão pelo qual surgiram e estão a desenvolver novas formas de trabalho alternativas ao emprego típico das sociedades europeias. Essas formas, independentemente de todas as virtudes que algumas possam vir a demonstrar ter, servem somente o objetivo de individualizar as relações de trabalho e substituir o emprego associado a direitos coletivos, controlados pelo Estado. Além disso, ficam fora da ação dos sindicatos, da negociação coletiva e do âmbito e influência das principais associações de trabalhadores e organizações do trabalho, nacionais e internacionais. E de facto, o que se verifica, principalmente desde o início do século XXI, é a confirmação daquela que seria a principal preocupação de Polanyi: a

autonomização dos mercados ficcionais do trabalho e o risco de estes poderem fugir ao controlo social (Polanyi, 1983).

2.3 O emprego face à influência dos mercados e das políticas «*laissez faire*»

Na realidade, muito por influência das ideias neoliberais, os mercados parecem ter ganho uma vida própria, autonomizaram-se, e parece que estão cada vez mais fora do controlo político, dos cidadãos e de quaisquer organizações nacionais ou internacionais, inclusive, fazendo depender a organização interna dos Estados do seu normal funcionamento e tendências de mercado. Como tal, estes mercados influenciam políticas «*laissez faire*» e em consequência disso fragilizam aquela que é estrutura principal dos *welfare states* – cuja organização e o modelo social assenta, ou assentava, no emprego e numa maior intervenção social de Estado. Por conseguinte, aquele emprego que antes era típico das «sociedades salariais» tende a transforma-se em emprego atípico.

Muito para além da grande transformação referida por Polanyi, que haveria de levar à autonomização dos mercados ficcionais, haverá toda uma evolução que a explica, antes prevista por Durkheim (2004), relacionada com a divisão do trabalho e crescente especialização de tarefas, que segundo o mesmo autor haveriam de conduzir, como de facto aconteceu, a uma cada vez maior individualização e especialização do trabalho. Esta divisão e individualização do trabalho, não é, nem poderia ser, compatível com o atual modelo social das «sociedades assalariadas», que se baseia no trabalho realizado por uma maioria de cidadãos individuais (empregados), em benefício de uma minoria de cidadãos (empregadores). Ou seja, segundo as ideias de Durkheim, mesmo sem abordar diretamente a questão, já era previsível que este modelo de sociedades, mais tarde ou mais cedo, deixaria de ser compatível com a crescente individualização e especialização de tarefas e, entre outras consequências, isso faria desagregar todas as formas coletivas de organização do trabalho.

Pelas mesmas razões, não seria difícil de prever, nem de antever, que em face de uma maior cada vez maior descentralização, multiplicação e diferenciação de tarefas a importância dos sindicatos e de outras organizações do trabalho iria diminuir, fragilizando o emprego, em face de um menor poder reivindicativo coletivo, dos trabalhadores e das organizações.

2.4 'Novas' formas de emprego atípico face ao emprego típico

Tudo isto explica também porque é que, nas últimas décadas, têm vindo a aumentar as subcontratações, o recurso a *outsourcing*, as deslocalizações de empresas e além disso se tenham desenvolvido, principalmente no seio sociedades assalariadas ocidentais, 'novas' formas de realização de trabalho, alternativas ao emprego. Muitas dessas, que antes eram consideradas atípicas, tendem agora a generalizar-se e a ser consideradas típicas, enquanto o emprego, estável e duradouro, que antes era típico tende a transforma-se em emprego atípico.

Uma das diferenças mais notórias destas 'novas' formas de emprego, consideradas atípicas em relação ao emprego tradicional, é o facto de a maioria delas pressupor não o pagamento da submissão do trabalhador em relação ao empregador (como no emprego tradicional), mas o pagamento do tempo, produto do trabalho e da especificidade e especialização dos trabalhadores. Uma tendência que explica, por que é que a especialização e aquisição de competências são, cada vez mais, uma decisão individual dos trabalhadores – cada qual escolhe como constrói o seu *Bildung* – e já não só o Estado por via de algumas formas institucionalizadas de formação, como acontecia no passado – com reflexos, naturalmente, ao nível das políticas de ensino e de formação profissional (Sennet, 2006 pp. 63-65).

O trabalho individual, por conta própria, ou através de empresas de subcontratação especializadas, assumido sob a forma de uma prestação de serviços regulares a terceiros (por ex. de segurança, limpeza, contabilidade, etc.), surge cada vez mais como uma alternativa (inevitável) ao modelo de emprego típico dos *welfare states*.

2.5 Contrato social: obrigação das empresas e do Estado em matéria de criação de emprego (e alternativas de trabalho)

A maioria das sociedades funciona segundo um termo constitutivo. O Estado, as empresas (do sector económico privado) e os cidadãos funcionam segundo um contrato social, que os rege e, em regra, é regulado por um contrato de organização social e constitutivo dos Estados – Constituição – que pressupõe, além do mais, todo um conjunto de direitos, garantias, deveres e obrigações entre as partes. É através deste contrato, em matéria de atribuição de responsabilidades, por princípio, competiria às empresas criar empregos e produzir riqueza, a uma maioria dos cidadãos disponibilizarem-se para trabalhar, por conta de outrem e tendo um emprego, e ao

Estado dinamizar a economia, entre outras formas, apoiando as empresas e promovendo a criação de empregos. Além disso, em matéria de relações de trabalho, ao Estado compete, através das suas instituições e fazendo uso do poder legislativo, mediar e controlar as relações de trabalho entre os cidadãos e as empresas – mais ou menos em favor das empresas ou dos trabalhadores, dependendo do momento político ou dos interesses económicos. Daqui resulta que, quando o mercado não permite e / ou as empresas não conseguem assegurar a criação, manutenção e oferta de empregos, em quantidade e socialmente dignos e para todos os cidadãos que querem e necessitam de trabalhar, em alternativa, ao Estado competiria criar e dar condições, idênticas às que dá às empresas, para que todos os cidadãos, individualmente ou em conjunto, pudessem empreender, criar os seus próprios empregos e empresas e, da mesma forma, poderem ajudar a dinamizar os mercados e a economia.

Só assim se poderia em muitos casos evitar a inatividade, o desemprego, a precariedade no emprego e exclusão social de muitos cidadãos e, ao mesmo tempo, compensar e minimizar os efeitos que resultam do aumento do desemprego, causado pela ineficiência das empresas, dos mercados e do Estado em matéria de criação de emprego e outras alternativas de trabalho.

Podemos, pois, pressupor que, por princípio e em particular naqueles períodos em que há uma maior insuficiência de empregos, que é ao Estado que no cumprimento dos pressupostos do Contrato Social cumpre a obrigação de criar as condições necessárias e assegurar os meios para que todos os que quisessem, individualmente ou em associação, pudessem criar os seus próprios empregos e empresas com o apoio do Estado, penalizando as empresas em caso de incumprimento das obrigações sociais e não, como acontece normalmente, os cidadãos que ficam sem emprego ou alternativas de trabalho. Não esquecendo, como refere Polanyi (1983), que os mercados sendo autónomos em relação à sociedade não são tangíveis em termos de responsabilidade – como habitualmente as empresas e o próprio Estado querem fazer crer.

Os mercados, não dependendo, ou dependendo cada vez menos da ação dos governos dos países, podemos, então, partir do princípio de que os Estados, ao direcionarem a maioria dos recursos para apoiar e ajudar empresas a manter e a criar novos empregos, como de facto tem vindo a acontecer na maioria dos países UE, podiam (deviam) antes direcioná-los, para apoiar «diretamente» os cidadãos na criação

das suas próprias alternativas de trabalho ou emprego. Principalmente, quando se conclui que o Estado apoiando só, ou sobretudo, as empresas não consegue, dessa forma, cumprir aquele que, no caso de Portugal, é um dos preceitos da Constituição – a responsabilidade de o Estado tudo fazer para assegurar o pleno emprego.

Neste pressuposto, trata-se, por um lado, de o Estado cumprir um dever constitucional, por outro, de o Estado cumprir a obrigação, tão ou mais importante, de prevenir e evitar a exclusão social e diminuir as desigualdades sociais. Exclusão e desigualdade social que se sabe à partida e em muitos casos poder resultar do facto de neste modelo de sociedades, baseadas na realização de trabalho através de um emprego, ser cada vez mais difícil o acesso a um emprego, digno, nem quaisquer outras alternativas de trabalho, ou pelo menos tão dignas e com acesso aos mesmos direitos dos trabalhadores que, em condições normais e a trabalhar o mesmo, têm um emprego e trabalho digno.

2.6 Formas alternativas de realização de trabalho

O direito ao trabalho (não especificando, se por conta de outrem ou por conta própria), em Portugal, é também um direito que vem consignado no n.º 1 do artigo 58º da Constituição da República Portuguesa, que diz expressamente que “Todos têm direito ao trabalho”. Além disso, como refere a alínea a), do n.º 2 do mesmo artigo, incumbe ao Estado “A execução de políticas de pleno emprego”. As alíneas b) e c), do mesmo artigo da CRP, *stricto sensu*, referem-se, ao dever do Estado assegurar as condições de igualdade de oportunidade e de género, na escolha, no acesso ao trabalho e na formação e valorização dos trabalhadores (empregados), obrigações que, na nossa perspetiva, não esgotam o dever de o Estado de tudo fazer para assegurar o “direito ao trabalho”, tal como previsto no n.º 1 do artigo 58º da CRP.

A falácia deste pressuposto, do “direito ao trabalho”, está no facto de as políticas de pleno emprego, como referido no texto constitucional, não comportarem em si mesmas ou da mesma forma todas as formas possíveis de realização de trabalho, alternativas ao emprego. Ficam de fora, por exemplo, algumas das mais comuns formas contemporâneas de realização de trabalho e outras que já existiam, como o trabalho por conta própria e o trabalho independente, realizado na dependência e por conta de outrem. Além destas, fica de fora o trabalho realizado por empresários, individuais e ou sócios de empresas que, em muitos casos, é igual ao dos restantes trabalhadores,

sejam eles gestores, canalizadores ou pasteleiros. Muitos trabalham igualmente e da mesma forma que os outros trabalhadores; com a única diferença de, mais tarde, poderem vir a beneficiar dos lucros ou ser penalizados com prejuízos e do benefício de não ter de exercer uma atividade sob subordinação e orientação de terceiros), como a maioria dos outros trabalhadores. A somar a estes empresários que têm de trabalhar e por isso recebem uma remuneração mensal tal como os trabalhadores empregados, estão todos os outros que da mesma forma e sem poderem beneficiar dos lucros, trabalham em regime cooperativo ou associações do terceiro sector, que são também formas alternativas ao emprego e que, só agora e de uma forma muito modesta, começam a ser consideradas como substitutas do emprego.

Todas estas formas de trabalho constituem alternativas ao emprego e se fomentadas e apoiadas poderiam servir para ajudar o Estado a cumprir o pressuposto do “direito ao trabalho” e, ao mesmo tempo, ser uma forma de garantir o “pleno emprego”. Bastava, por exemplo, que os governos facilitassem o acesso ao trabalho, partindo, nós, do princípio, aqui e agora, de que trabalho e emprego são conceitos diferentes que não se devem confundir, desde logo, pelo facto de: emprego depender de trabalho, mas o trabalho não ter de depender de um emprego.

2.7 Acesso ao trabalho e emprego

Em Portugal, na União Europeia e na maioria dos países ocidentais o acesso ao trabalho é, desde há muito, reconhecido como um direito dos cidadãos. Por esse motivo em quase todos estes países são adotadas políticas de promoção do emprego, baseadas sobretudo no apoio à formação e adequação de trabalhadores ao mercado de trabalho, apoio à criação do próprio emprego e apoios, financeiros e em contrapartidas fiscais, às empresas. Por estas serem sociedades sustentadas no modelo de realização do trabalho através de um emprego, em quase todas, só uma pequena parte dos recursos disponíveis são utilizados pelos Estados a apoiar e a incentivar efetivamente trabalhadores a criar os seus próprios empregos e empresas, mesmo sabendo que o que está em causa é a inatividade destes e, em resultado do desemprego e da falta de empregos, a exclusão social de muitos potenciais e bons trabalhadores.

É um facto que muitos destes países, incluindo Portugal, têm vindo a aumentar nos últimos anos os incentivos e os apoios ao empreendedorismo de base social. A

comprová-lo estão os vários programas que já foram criados nesse sentido. Porém, o que acontece é que, em muitos casos, estes programas não se destinam a resolver, especifica e diretamente, os problemas do desemprego, ou a arranjar alternativas de trabalho direcionadas a quem realmente delas necessita, donde resulta a manutenção da mesma inatividade, exclusão social e pobreza de muitos.

O problema, na nossa opinião, é que o empreendedorismo que mais se promove ou tenta promover nos países da União Europeia está muito mais associado à ideia do desenvolvimento económico dos países e só transversalmente relacionado com o emprego, ao contrário do microempreendedorismo de base social, que visa antes compensar e resolver os problemas do desemprego e da falta de empregos e para o qual não existem medidas nem programas adequados.¹³

O que se verifica nesta matéria é que os interesses políticos e económicos se sobrepõem aos sociais e por isso a maior parte dos recursos e apoios são dirigidos à promoção do empreendedorismo em geral e dos grandes projetos, que nem sempre são proporcionais à criação de posto de trabalho. Efetivamente, só uma parte muito residual do total dos recursos existentes se destina efetivamente, através do Estado e das políticas de emprego, a apoiar diretamente iniciativas individuais de criação de emprego. De resto, as políticas de promoção do emprego e combate ao desemprego, em Portugal e na maioria dos nos países da EU, adotadas no âmbito da Estratégia Europeia para o Emprego (EEE) e repercutidas nos Planos Nacionais de Emprego (PNE), destinam-se quase todas a apoiar a formação de trabalhadores ou as empresas já existentes na criação empregos e manutenção dos atuais.

Em muitos casos, o que parece existir é um compromisso entre o Estado e empresas, uma espécie de pacto de não concorrência que parece impedir o Estado de se envolver diretamente, e muito mais, no apoio à criação de alternativas de trabalho, que não tenham de passar por um emprego. Trata-se de um paradoxo, se pensarmos que o que está em causa é, por um lado, o acesso ao trabalho, no cumprimento do princípio constitucional da “igualdade de oportunidades na escolha da profissão ou género de trabalho” e, por outro, o Estado estar a premiar as empresas privadas e o

¹³ Surgiu recentemente o programa de apoio ao microcrédito. No entanto, o mesmo não passa de uma adaptação e mudança de intervenientes na sua promoção, feita no âmbito da Economia Social e através da CASES – o que não deixa, ainda assim, de ser positivo.

mercado pela incapacidade e ineficiência na criação de empregos e incumprimento do pressuposto do pleno emprego.

2.8 Condicionantes do emprego face às mudanças no mundo do trabalho

Nas últimas três décadas houve profundas mudanças no mundo do trabalho e do emprego, devido em parte à globalização económica neoliberal, da qual resultou uma quase naturalização à escala global do neoliberalismo económico. Para Zigmunt Bauman (1998), isto resulta da forma como os países e governos de todo o mundo se articularam e consentiram a difusão dos *habitats* económicos e do capitalismo à escala mundial. Entre outras consequências, daí resulta um aumento do desemprego e um défice de criação líquida de empregos nos países do Ocidente e, mais recentemente, também, nos países em desenvolvimento e subdesenvolvidos.

A primeira mudança é a que resulta a desindustrialização dos países mais desenvolvidos, a maioria dos quais localizados no Ocidente e Europa que, entre outras consequências, levou à destruição de inúmeros empregos associados ao sector industrial, contribuindo para o aumento generalizado do desemprego nesses países.

A segunda esta relacionada com a primeira e tem a ver com a industrialização e o crescimento exponencial do emprego nos países que antes eram os menos desenvolvidos e do terceiro mundo, alguns dos quais devido ao desenvolvimento económico que tiveram nos últimos anos se designam agora «países emergentes», com destaque para os BRIC. Nesses países, em regra, os custos da produção industrial são bastante mais baixos do que nos países mais desenvolvidos devido a diferenças cambiais, mas também ao baixo custo do fator de produção do trabalho, associado à exploração do trabalho em massa, às más condições de trabalho, aos baixos salários pagos e quase inexistência de direitos dos trabalhadores, em parte, devido à inexistência de organizações coletivas de trabalho e à fraca influência exercida, nesses países, por outras organizações nacionais e internacionais.

Outra mudança, mais recente, tem a ver com o crescimento do desemprego e do défice de criação líquida de emprego à escala global, um fenómeno que antes parecia atingir só os países ocidentais desenvolvidos e que agora está a atingir também países do terceiro mundo e emergentes e como tal a afetar o emprego à escala mundial.

Mas não só estas as mudanças. Há outras que estão a acontecer e a afetar o emprego em todo o mundo, relacionadas com a globalização e o aumento da concorrência internacional em resultado da liberalização financeira e abertura dos mercados. Todas afetam o emprego e o trabalho e derivam umas das outras, com efeitos que já se começam a sentir em todo o mundo e explicam a tendência, referida por Robert Castell (2009), para a descoletivização dos direitos associados ao emprego e individualização das relações de trabalho; influencia, também, da disseminação à escala global das ideias neoliberais, das quais resulta uma propensão para a crescente flexibilização e individualização dos direitos associados ao trabalho.

Porém, de todas, a mais significativa de todas as mudanças que estão a ocorrer será aquela que, segundo Ulrich Beck (2006), resulta da cosmopolitização do mundo que, entre outras coisas, permite que as empresas e o trabalho se possam deslocar e localizar em qualquer local e país, sem que, necessariamente, importe ou tenha de se conhecer a origem do capital e dos trabalhadores. Em consequência do enfraquecimento do poder dos Estados-nação e do reforço do poder económico, e por se tratar de uma mudança significativa e diferente de quaisquer outras que a antecederam – um corte em relação a tudo aquilo que conhecemos do passado, ou o fim de um período iniciado em Vestefália e que durou até agora –, para Beck, esta configura-se como a verdadeira passagem da modernidade e entrada na pós-modernidade, e justifica: porque só perante uma mudança tão significativa como esta se justifica a passagem de um período a outro, neste caso, da modernidade à pós-modernidade (Beck, 2006).

Esta sequência de acontecimentos indicia profundas mudanças no mundo do trabalho e emprego, à escala nacional e global, e, apesar de resultar dos mesmos fenómenos, interrelacionados, acontecem em tempos e locais diferentes. Embora estejam a ocorrer com maior intensidade e rapidez desde o início do século XXI, agravaram-se ainda mais a partir da crise financeira de 2008-2009. Consequentemente, pode prever-se que o desemprego e a demografia do emprego, em conjunto, serão um dos maiores problemas que os governantes de todo o mundo, mas sobretudo os dos países que mais desenvolvidos do Ocidente, terão de enfrentar e resolver, se quiserem evitar a escalada do desemprego, da pobreza e da exclusão social

Estas mudanças explicam-se e são, certamente, uma consequência dos «quatro consensos» que Boaventura de Sousa Santos, diz terem resultado dos Consensos de

Washington, em resumo: o consenso económico neoliberal, o consenso do Estado fraco, o consenso da democracia e o do primado do Estado de direito – priorizando a reforma dos sistemas judiciais, de forma a garantir a certeza e a previsibilidade, a diminuição dos custos de transação, a clarificação e proteção dos direitos de propriedade e a aplicação das obrigações contratuais e dos regulamentos necessários ao bom funcionamento dos mercados (Santos, 2002, p. 126).

Desde a década de 80, as políticas internacionais seguem na linha dos «quatro consensos», que são a base e têm presidido à implementação das políticas neoliberais, impulsionando a globalização económica neoliberal e, com ela, todas as transformações que estão a ocorrer no mundo em matéria de emprego. Dali nasceu também a ideia da liberalização económica, da abertura dos mercados e da desregulação financeira, que aliadas a uma certa acalmia e paz internacional relacionada com o fim da Guerra Fria e Queda do Muro de Berlim, abriu caminho à possibilidade de disseminação das ideias neoliberais. Desde então, muitas empresas instaladas nos países desenvolvidos puderam passar a subcontratar produtos e serviços a empresas localizadas em países menos desenvolvidos, onde custos de produção e mão-de-obra eram, e ainda são, significativamente mais baixos. Iniciou-se, assim, um processo de deslocalização «*inshore*», «*nearshore*» e «*offshore*», de parte ou da totalidade da produção industrial de empresas instaladas nos países mais desenvolvidos do Ocidente. Um processo que está na origem de uma progressiva transferência da produção industrial destes países para os menos desenvolvidos e do Terceiro Mundo.

Muitas empresas industriais localizadas nos países do Ocidente deixaram, assim, de ter produção industrial e outras converteram-se em empresas de montagem de componentes ou em empresas comerciais – eliminando a quase totalidade da produção industrial e mantendo, somente, os serviços comerciais, administrativos e as administrações nos países mais desenvolvidos. Inúmeras empresas, destes países, tiveram de se adaptar, também, à «nova» realidade global, à abertura dos mercados internacionais e à concorrência dos produtos produzidos a muito baixo custo nos países menos desenvolvidos e, para se conseguirem sobreviver, tiveram de reduzir custos de produção e adotar medidas de downsizing; o que, na maioria dos casos, implica a eliminação de processos intermédios e o redimensionamento das empresas, incluindo o despedimento de trabalhadores. As empresas mais dinâmicas puderam, além disso, investir em inovação, nas novas tecnologias e na produção de novos

produtos e tecnologicamente mais avançados, ainda da assim, em muitos casos, recorrendo à subcontratação do fabrico de produtos intermédios e de componentes a outras empresas, no interior e exterior dos países de origem. Porém, para muitas empresas esta adaptação não foi possível e, por isso, muitas já faliram ou encerram definitivamente conduzindo inúmeros trabalhadores para o desemprego e, nomeadamente, como está a acontecer em Portugal, causando a desertificação industrial das zonas interiores do país.

Por outro lado, muitas das grandes empresas multinacionais, para maximizar lucros e também para poderem aceder aos novos mercados emergentes, estão a optar por encerrar ou diminuir a produção das suas unidades industriais instaladas nos países desenvolvidos, deslocalizando toda ou parte da produção para os outros países, onde os custos de produção são mais baixos e a riqueza e os mercados continuam a crescer (apesar das crises mundiais os terem atingido, também, mas em muito menor escala). Pela mesma razão, muitas empresas nacionais estão a deslocalizar-se, também, no todo ou em parte, para esses países. No caso de Portugal, muitas empresas terão optado por se deslocalizar ou expandir para os países do Leste da Europa e, talvez por questões relacionadas com a língua e ligações históricas, para os países lusófonos que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), na maioria dos casos para Angola e Brasil, países que fazem parte do grupo de países emergentes que apresentam maiores índices de crescimento económico mundial.

Consequentemente, por todas estas mudanças, desencadeou-se e está em curso um fenómeno de redução crescente do tecido industrial e do emprego nas indústrias nos países ocidentais, incluído em Portugal e nos outros países da UE. Um fenómeno que, mais recentemente, começou a afetar também o emprego no sector dos serviços, como o que resulta do caso particular dos *call centres* de empresas nacionais que se instalam noutros países.

Ainda assim, até à crise financeira mundial, de 2008-2009, a diminuição do emprego nas indústrias e na agricultura, na UE27 e na maioria dos outros países ocidentais do norte, foi sendo, de certa forma, compensada pelo aumento do emprego na área dos serviços, incluindo com a criação de novas profissões nessa área. Porém, devido a essa crise e às que a antecederam, bem como às que se lhe seguiram e ainda se mantêm, o desemprego e o défice de criação líquida de emprego fez disparar as taxas de desemprego em quase todos os países do Ocidente. Na EU27, só nos últimos

três anos (desde o primeiro quarto de 2008 ao primeiro quarto de 2011), perderam-se 5,1M empregos, o que, a juntar ao crescimento do desemprego estrutural, sazonal e intermédio, fez disparar as taxas de desemprego na maioria dos países europeus.

De facto, se até 2008 o fenómeno do desemprego foi de certa forma compensado pelo crescimento do emprego na área dos serviços em muitos países desenvolvidos, no caso da União Europeia terá sido, também, controlado por todo um conjunto de políticas europeias, de combate ao desemprego e melhoria da qualidade do emprego, que foram adotadas no âmbito da Estratégia Europeia do Emprego. Uma iniciativa que resultou da inclusão da rúbrica do emprego no Tratado de Amesterdão (1997) e da cimeira do Luxemburgo, realizada em Novembro de 1997, da qual surge todo um conjunto de políticas de emprego e combate ao desemprego que, ajustadas às especificidades dos países membros da UE, foram sendo aplicadas em cada país através de um sistema de governação *soft law*, designado Método Aberto de Coordenação (MAC). Daí resulta todo um conjunto de *guidelines* e recomendações da UE aos países membros, baseadas em estudos, em relatórios anuais e no *benchmarking* das medidas que são consideradas as melhores práticas dos países em matéria de emprego e que, depois, com maior ou menor adequação, se ajustadas, são recomendadas aos outros países e, se aceites, incluídas nos respetivos Planos Nacionais de Emprego (PNE), sendo, os resultados das medidas aplicadas, analisados e revistos anualmente por países terceiros. Além dessas, outras medidas de combate ao desemprego, de âmbito mais alargado e comuns a todos os países, foram aplicadas na UE, como, por exemplo, a que resulta da criação do Fundo Europeu de Ajustamento à Globalização (FEG).

O que se verifica é que as políticas e medidas adotadas na UE permitiram controlar, mas não evitar, a escalada do desemprego na maioria dos países da EU, pelo menos até quase ao final da primeira década do século XXI. Além disso, durante o mesmo período, outros fatores, de natureza económica, contribuíram para minimizar os efeitos negativos do crescimento do desemprego e destruição de empregos que resultaram da desindustrialização dos países desenvolvidos, da desregulamentação financeira, da liberalização e abertura de mercados. Desde logo, em razão do facto de, durante algum tempo, a maioria dos países da EU ter conseguido manter um certo equilíbrio entre a importação de produtos provenientes dos países menos desenvolvidos e em crescimento, normalmente, de baixa qualidade e valor, e a exportação para esses mesmos países de outros produtos, em regra, de melhor

qualidade e valor. Além disso, e como já referido, criaram-se inúmeros novos postos de trabalho e profissões ligadas à área dos serviços e associadas ao desenvolvimento de novas tecnologias e às preocupações com sustentabilidade ambiental, o que, de certa forma, contribuiu para absorver parte da mão-de-obra excedente dos sectores industrial e agrícola. Tudo isto, em parte, – justiça seja feita –, deve-se também às políticas, aos programas e investimentos europeus na área da formação e adequação de trabalhadores às novas profissões e aos investimentos feitos na investigação, inovação e transformação tecnológica de muitas empresas.

Para além do referido, não devemos ignorar a perspetiva de autores como El Mouhoud (2007), que defendem que a deslocalização da produção industrial dos países ocidentais para outros países não significava, necessariamente, a deslocalização da riqueza e do capital, atendendo a que, na maioria dos casos, o que se deslocava era a produção das empresa e não o capital, que se mantinha nos países da origem – pelo menos, numa fase inicial. Como refere o mesmo autor, terá sido essa riqueza que contribuiu para o surgimento de muitas novas profissões e valorização de outras, na maioria associadas à prestação de serviços (Mouhoud, 2007).

Esta é uma ideia que, do nosso ponto de vista, nos parece correta e que vai muito no sentido contrário do que se dizia, discutia e pensava inicialmente, quando se pensava que a deslocalização da produção industrial das empresas poderia vir a ser o maior problema, quando se sabe que, na realidade, o problema maior começou a partir do momento em que muitas empresas passaram a deslocalizar também a sede e administrações e, por conseguinte, também o capital. Daí resulta o facto de o capital se estar a concentrar, cada vez mais, nos países em desenvolvimento, que é uma das razões que explica por que é que, apesar de todas as políticas e medidas adotadas nos países ocidentais, não foi possível de manter durante muito mais tempo o nivelamento da oferta com a procura de empregos e da criação de novos empregos com o da destruição de empregos nos países do Ocidente.

Acresce a este facto um outro, que contribui igualmente para aumentar esse desnivelamento e, conseqüentemente, o desemprego e a precariedade no emprego: as melhores empresas, que ainda permanecem nos países ocidentais, para poderem sobreviver e fazer face à concorrência externa, nomeadamente aos baixos custos de produção dos países menos desenvolvidos, tiveram de se adaptar e criar alternativas no sentido de se tornarem mais competitivas, flexíveis e inovadoras. Uma necessidade,

que é também reflexo da Estratégia de Lisboa e dos objetivos e políticas europeias (2000-2010) e que contribuiu e impulsionou o extraordinário desenvolvimento tecnológico e científico da Europa e, por uma questão de competitividade, nos outros países ocidentais mais desenvolvidos.

Este desenvolvimento científico e tecnológico, associado à utilização dos 'novos métodos de gestão científica', desenvolvidos nas universidades e aplicados às empresas – baseados na utilização de tecnologias mais avançadas e na racionalização, ao mínimo possível, dos recursos humanos necessários às empresas –, viria a possibilitar que as muitas empresas ocidentais pudessem produzir o mesmo, ou mais ainda, necessitando, para isso de muito menos mão-de-obra e, dessa forma, conseguindo melhorar a produção e reduzir significativamente os custos. Daqui resulta também uma destruição significativa de empregos, nos países da UE e nos outros países desenvolvidos. Com todas estas mudanças, e após o despoletar da crise financeira mundial (2008-2009), em matéria de emprego, não só parece que toda a conjuntura económica deixou de ser favorável como as políticas e medidas adotadas se tornaram insuficientemente eficazes e ou pouco adequadas para resolver os problemas do desemprego e do défice de criação de empregos que, no final da primeira e início da segunda década do século XXI, estão a afetar o emprego, em especial, esses países.

Nos países menos desenvolvidos da UE, onde a oferta de mão-de-obra especializada e o nível de formação dos trabalhadores são mais baixos, há um duplo efeito, que agrava ainda mais a situação: o desemprego que resulta do encerramento e deslocalização de empresas é mais difícil de ser compensado com criação de novas empresas, tecnologicamente mais avançadas, devido os baixos níveis de formação académica e profissional da maioria dos trabalhadores que impedem a sua conversão e adaptação a este tipo de empresas e, de certa forma, impede a criação de novas empresas, colocando no desemprego e inatividade inúmeros trabalhadores. Daqui resulta um aumento mais acentuado do desemprego e dos défices de criação de emprego nesses países – incluindo em Portugal.

Outra questão, que atualmente se discute muito, considerada importante para aumentar competitividade das empresas, é a da necessidade de aumentar a flexibilidade laboral, no sentido de permitir e facilitar a adequação da produção às exigências do mercado e fazer face da concorrência global e, em alguns casos, para garantir a sobrevivência de muitas empresas. Porém, há muitas empresas ocidentais que não têm

esses problemas, mas estão a aproveitar a flexibilização do trabalho como uma forma de aumentar rentabilidade e reduzir custos, em certos casos negociando essa flexibilização diretamente com os trabalhadores e sindicatos, sob ameaça de deslocalização da produção para outros países.

Todos estes fenómenos, relacionados com o trabalho e emprego, resultam das transferências de produção e industrialização dos países que antes eram os menos desenvolvidos, com recurso à mão-de-obra em massa, da criação de novas profissões e empregos associados aos serviços, do desenvolvimento científico, tecnológico e adoção pelas empresas ocidentais de 'novos métodos de gestão científica' e, mais recentemente, do acesso a esses mesmos métodos de gestão e aplicação das mesmas tecnologias e conhecimentos científicos que estão a permitir a substituição do recurso à mão-de-obra em massa, nomeadamente, pela robotização de muitas indústrias localizadas nos países em desenvolvimento, como a China, por exemplo. Todos estes fenómenos, em conjunto, estão a mudar as formas de trabalho tradicional, a distribuição e a estrutura do emprego à escala global, a fazer diminuir os empregos e aumentar o desemprego em quase todo o mundo.

Para muitos autores estas mudanças resultam da globalização e do neoliberalismo económico. Para autores como Ulrich Beck (2006), estas mudanças resultam da crescente cosmopolitização do mundo que é o que marca a transição entre a modernidade e a pós-modernidade e, entre outras coisas, é o que, atualmente, permite ao capital, às empresas e aos trabalhadores poderem circular livremente e localizarem-se em qualquer parte do mundo, independentemente do país da origem ou da nacionalidade, e quando o fazem, se necessário, levam consigo as tecnologias e os conhecimentos mais avançados, podendo a partir dali produzir o que quiserem para qualquer parte do globo. Face a esta nova realidade, o conhecimento e as novas tecnologias cosmopolitizaram-se, deixando de ser um exclusivo dos países que antes eram os mais desenvolvidos, passando a estar mais acessíveis aos países mais ricos: e os mais ricos e poderosos, agora que o poder político pouco ou nada interessa, são os que os emergentes e os que ainda têm maiores recursos naturais por explorar, sendo de prever, também por esse motivo, que vão continuar a acontecer profundas mudanças no trabalho e emprego, à escala global.

O certo é que, a produção científica, o conhecimento e as novas tecnologias, que antes beneficiavam e eram quase um exclusivo das empresas dos países mais

desenvolvidos estão a começar a ser utilizados também noutros países e a contribuir para o surgimento de um (novo) fenómeno: o do desemprego em massa nesses países, como consequência do uso dos mesmos métodos de produção ocidentais, que permitem, por exemplo a substituição da produção mecanizada pela robotizada. Em consequência disto, não só se desencadeou um fenómeno de desemprego em massa nesses países, como as empresas ocidentais – impossibilitadas que estão de concorrer com as dos países emergentes – das duas uma, ou já encerraram ou estão em risco de encerrar, sem que no mundo Ocidental se saiba, para já, como vai ser possível resolver este problema, o do aumento do desemprego e o da destruição maciça de empregos.

2.9 Empreendedorismo: alternativas ao (des)emprego

Nunca, como agora, se ouviu falar tanto em empreendedorismo: por um lado, por estar associado à inovação, à competitividade e ao desenvolvimento económico dos países, por outro, por estar relacionado com a criação de empregos, numa altura em que o número de empregos não para de diminuir e o desemprego de aumentar.

Os conceitos de empreendedorismo e emprego são complexos e têm vindo a alargar-se, envolvem muitas dimensões e inúmeros indicadores. O empreendedorismo tanto pode referir-se a uma atitude (empreendedora) como a uma situação na «profissão» (empreender) e está relacionado com a inovação e criação de empregos, incluindo por conta própria. O emprego (segundo as conceções atuais), diz respeito a todo o trabalho realizado a troco de uma remuneração, por conta de outrem e por conta própria (Centro de Estudos Sociais, 2012 pp. 86-88).

Há vários tipos de empreendedorismo, como o empreendedorismo social, para criar e gerir equipamentos sociais e dar apoio a pessoas carenciadas (normalmente por razões altruístas, mas não só...); por necessidade (por falta de alternativas de trabalho/emprego), de oportunidade (associado a invenções e oportunidades de negócio) e outros. Também o emprego pode assumir múltiplas formas, tal como os motivos de se ter um emprego variam muito, podendo ser por estatuto, realização pessoal, ocupação e, mais comum, por necessidade e obrigação. A verdade é que termo «emprego» só terá começado a fazer sentido e a distinguir-se do termo trabalho há pouco tempo (cf *supra*). O *trabalho*, como refere Leal Amado, é um termo muito amplo, sendo o trabalho por conta de outrem – o *emprego* – só uma das formas possíveis de realização de trabalho (Leal Amado, 2010).

O emprego institucionalizado, controlado e regulado pelo Estado e pelo direito, surge no final do século XVII e desenvolve-se no século XIX, mas só na segunda metade do século XX evoluiu, deixando de ser uma simples relação contratual de trabalho individual, entre empregado e empregador, para se tornar num modelo de realização de trabalho complexo e institucionalizado. Por esta via, através do Estado, grande parte dos direitos associados ao emprego acabariam por se coletivizar e institucionalizar, tornando possível uma melhor redistribuição de rendimentos e mais equitativa, universal e solidária proteção social, sustentada no trabalho e abrangendo a maioria dos cidadãos. Com o tempo, este tipo de emprego viria a transformar-se igualmente num importante instrumento político e de políticas – dos políticos e das políticas dos interesses económicos. Toda esta evolução conforma um certo tipo de sociedades estruturadas em torno desta forma de trabalho, relacionada também com a origem do Estado-providência. Daí que, sendo o emprego – trabalho por conta de outrem – a forma predominante de trabalho nestas sociedades os termos *trabalho* e *emprego* quase se confundem.¹⁴

Percebe-se por isto por que é que nestas sociedades termos como *trabalho* e *emprego* se confundem, pela predominância do tipo de emprego e forma de realização de trabalho que mais se desenvolveu nestas sociedades.¹⁵ Não devemos esquecer, porém, como refere Leal Amado (cf. *supra*), que *trabalho* é um termo muito amplo, tendo em conta que o trabalho por conta de outrem, típico destas sociedades, é só uma das formas possíveis de realização de trabalho (Leal Amado, 2010).

Independentemente da evolução que do emprego teve, das virtudes e direitos que lhe estão associados (extensíveis a familiares dos trabalhadores e a não trabalhadores) e do facto de este modelo de trabalho ser a base estruturante das mais modernas e evoluídas sociedades do mundo, o que é inegável, é uma forte tendência para o aumento das desigualdades sociais nestas sociedades e a existência de um elevado número de trabalhadores pobres (que apesar de terem um emprego vivem abaixo do limiar da pobreza, segundo os padrões ocidentais), de trabalhadores

¹⁴ Designam-se comumente «sociedades assalariadas», aquelas em que a forma mais comum de realizar trabalhos se faz através de um emprego, em que maioria da população ativa trabalha por conta de outrem, em troca de um salário, sob dependência e orientação de terceiros.

¹⁵ Seguindo numa linha de interpretação, encetada por Robert Castel, as «sociedades salariais» serão aquelas em que a forma de realização do trabalho mais comum é o emprego, ou seja, em que maioria da população ativa trabalha por conta de outrem (é empregada), em troca de uma remuneração (o salário) e sob dependência e orientação de outros (os empregadores).

precários (que têm empregos incertos ou instáveis), de desempregados (que estão à procura de um emprego) e de cada vez mais cidadãos inativos (que querem trabalhar não têm alternativas de emprego).

De facto, o desemprego, a inatividade e a exclusão social, associados ao emprego, são fenómenos que se estão a desenvolver muito e com maior incidência nas sociedades mais desenvolvidas (onde antes eram menos comuns). Desde o início do século XXI, estes problemas parecem estar a agravar-se e a dar origem a inúmeras *Novas Formas de Exclusão Social* (NFES), associadas ao emprego e a conceitos como os de trabalhador *pobre ou assistido*, que antes eram pouco frequentes. Desde os *30 Gloriosos Anos Dourados*, período em que este modelo de emprego terá atingido o auge, parece haver cada vez mais novos casos de desigualdade e exclusão social relacionados com este modelo de emprego, em muitos casos relacionados com direitos vindicados, mas não atribuídos, que não são só pelo facto de se ter ou não ter um emprego, relacionado também com o acesso a esse tipo de empregos, à dignidade no trabalho, a remunerações justas, a estabilidade no emprego, e muitas outras questões relacionadas com as expectativas criadas em torno daquele tipo de modelo, que parece tender a deixar de existir – pelo menos na forma atual.

Daqui resultam desigualdades, pobreza e exclusão social, não são só para quem está desempregado e não consegue ter um *emprego* como para quem o tem, quando se trata de empregos menos dignos, socialmente desvalorizados, mal pagos, instáveis e precários. Da precariedade associada ao emprego, como explica Serge Paugam, pode resultar um novo tipo de pobreza, associada à cultura do «assistencialismo» e consequente desvalorização social dos «assistidos», que é uma outra componente desta 'nova' realidade social (Paugam S. , 2000; 2003).

O certo e inegável, é que é também com base neste modelo de realização do trabalho, que se estão a exercer muitas das maiores injustiças sociais, que em nada estão relacionadas com o valor intrínseco (moeda-troca) do trabalho efetivamente realizado. E, também é verdade que é a partir deste mesmo modelo de realização de trabalho (por conta de outrem) que nasceram, e ainda continuam a nascer, novas formas de exclusão social, precariedade e pobreza associadas ao trabalho.

De facto, devido à naturalização à escala global do neoliberalismo económico, o que se verifica, nas sociedades salariais e, possivelmente, nas outras, é uma tendência generalizada para o aumento das condicionantes de *subordinação* e *dependência*, no

emprego e face ao emprego, passíveis de uma medição através de indicadores como o do aumento das desigualdades sociais, da precariedade e da pobreza – relacionados com o emprego. Dito de outra forma, o que isto significa é que a precariedade e os riscos de exclusão social, associadas ao emprego e desemprego, nas sociedades salariais se estão a transformar nas condicionantes principais da liberdade individual e coletiva e razão principal do aumento da pobreza e da desigualdade social, não só de quem tem um *emprego*, como de quem não o tem e não consegue ter e não trabalha por não haver *empregos* ou não se pensar que pode haver alternativas ao *emprego*. Desde o início do século XXI, parece estar a acentuar-se a tendência para o aumento das condicionantes da *subordinação* e *dependência* dos trabalhadores, em relação a antigas e a novas formas de realização de trabalho por conta de outrem. *Subordinação* e a *dependência* tornaram-se, por isso, termos muito fortes e indissociáveis da percepção que a maioria de nós (ocidentais) conjura sobre o que significa poder-se ter ou não um *emprego* (digno), o que nos impede de pensar em alternativas e leva a julgar que quem não tem um qualquer tipo de emprego por conta de outrem corre sérios riscos de exclusão social e pobreza.¹⁶

Daqui resulta, em confronto com a realidade, uma necessidade, talvez, de se começar a repensar este modelo de sociedades e, concomitantemente, de se tentar pensar em formas de recriar o emprego, repensando os paradigmas do emprego e, porventura, valorizando as alternativas de trabalho, entre as existentes e outras, menos marcadas pelas condicionantes da *submissão* e da *dependência* – que já não é só de trabalhadores em relação a empregadores é também do Estado, ou por via do mesmo.

Esta dissertação, de uma forma muito modesta, segue nesta linha, partindo de algumas das alternativas existentes ao atual modelo predominante de emprego numa tentativa aberta de valorização das medidas de apoio à criação do próprio emprego ou empresa – que em muitos casos se configuram como a única alternativa possível para obviar ao (des)emprego e evitar a inatividade).

2.10 Alguns conceitos e estruturas de apoio à criação de emprego

2.10.1 Trabalho, emprego e desemprego

¹⁶ Excluem-se, desta conceção, os empregos mais dignos e bem remunerados, que ainda predominam em algumas das «sociedades assalariadas», embora se saiba que este tipo de emprego se está a tornar cada vez mais raro, mesmo nas sociedades, ainda, consideradas mais evoluídas e desenvolvidas.

Podemos definir o trabalho como qualquer atividade física ou intelectual, realizada por um ser humano, com o intuito de fazer, transformar ou obter algo. O trabalho sempre fez parte da vida dos seres humanos e foi através dele que as civilizações se conseguiram desenvolver e alcançar o nível de desenvolvimento atual. O trabalho gera conhecimentos, riquezas materiais, satisfação pessoal e desenvolvimento económico. O trabalho, por si só, não chega para estruturar as sociedades; é necessário que esteja organizado. Há trabalhos que só são realizáveis quando envolvem mais do que um ser humano, necessitando da associação entre vários para atingir os objetivos desejados. Há medida que se foram complexificando as tarefas, foram-se também especializando em função dos recursos disponíveis e da capacidade dos indivíduos. Dessa especialização e disponibilidade de recursos resulta a divisão do trabalho e a necessidade de haver trocas ou partilha do produto do trabalho individual ou coletivo. Outros fatores, de diferenciação social e de acesso aos meios de produção, impossibilitam a cooperativização de todo o trabalho e a distribuição equitativa da produção, permitindo que o trabalho de uns pudesse ser compensado por outros mediante uma remuneração. Daqui nasce uma relação binária: de um lado estão os que os trabalhadores, do outro os empregadores.

A noção de emprego pode-se dizer que resulta desta relação binária, uma relação que se tornou desigual, sobretudo por ter perdido a equidade em termos de distribuição do produto do trabalho, que passou, regra geral, a ser remunerado. Diz-se que perdeu a equidade e não a desigualdade, porque essa, nas associações de trabalho, é algo que é natural e intrínseco às características dos seres humanos – supondo, por exemplo, que o trabalho de um velho seria sempre desigual ao em relação ao de um jovem, só pelo princípio da equidade se poderia distribuir o produto do trabalho de igual para igual. Perdida a equidade e substituindo-se a partilha do produto do trabalho por uma remuneração, criaram-se as condições para a existência de um mercado de trabalho, cada vez mais complexo e diversificado: um mercado que devido à crescente divisão do trabalho à especialização e a inúmeros fatores externos, fenómenos sociais e naturais (da natureza em si), está em constante mutação. Daí a necessidade, social, de o regular – o que só aconteceu a partir do século XIX, em alguns países e em Portugal no século XX.

Desta necessidade de regulação do trabalho nasce todo o conjunto de normas que o regulam e à noção de emprego, tal como hoje a concebemos: associado a todo

um conjunto de direitos, deveres e obrigações, dos empregadores em relação aos empregados e vice-versa; diferente da noção de assalariado que a antecedeu e ainda persiste em alguns casos muito específicos como na realização de tarefas avulsas ou esporádicas.

Vale dizer que há diferença entre trabalho e emprego. Enquanto o primeiro envolve a atividade executada em si, o segundo refere-se ao cargo ou ocupação de um indivíduo numa empresa ou órgão público.

2.10.2 Contrato de Trabalho

Para Délio Maranhão, contrato de trabalho *stricto sensu* é o negócio jurídico pelo qual uma pessoa física (empregado) se obriga, mediante o pagamento de uma contraprestação (salário), a prestar trabalho não eventual em proveito de outra pessoa, física ou jurídica (empregador), a quem fica juridicamente subordinado e aí estão os elementos caracterizadores da relação de emprego, quais sejam, pessoa física do empregado, prestando trabalho de forma contínua, mediante subordinação e recebendo uma contraprestação (art. 3º, da CLT). Para Carvalho da Silva, a centralidade do trabalho, nas sociedades atuais e nas do futuro, é inegável e justifica, apresentando as (9) razões desta afirmação, sendo uma delas é do “trabalho como direito universal, fonte e espaço de dignidade e valorização humana” (Silva, 2009 pp. 8 - 9).

Segundo Ana de Saint-Maurice, “o trabalho é uma das esferas institucionais que absorvem a maior parte do tempo dos indivíduos, recrutados por uma ordem produtivista que regula o funcionamento das sociedades”, variando muito, em relação ao mesmo, as representações, os modos de agir e de pensar de cada um e a satisfação ou insatisfação, os desajustamentos ou equilíbrios em face do poder, das funções e interesses associados; materialistas ou antagónicos (Saint-Maurice, 2009 p. 61). O trabalho por conta própria, segundo a mesma autora e dados de um estudo comparativo entre 10 países da EU, em que participou, sobre *Orientações perante o trabalho*, Portugal, França e Hungria são os países, do grupo analisado, que menos associam a segurança no trabalho ao trabalho por conta de outrem, ao contrário do que acontece, por exemplo, na Alemanha e Suécia (2009, p. 110). Daí, a conclusão do estudo de que o trabalho por conta própria em empresas privadas corresponde ao modelo de trabalho ideal dos portugueses e portuguesas (2009, 112). De facto, Itália,

Portugal e Grécia encontravam-se, em 2002, entre os países, da EU15, com as mais elevadas percentagens de auto emprego, 25%, 26,9% e 42,3%, respetivamente, muito acima, portanto, dos 14,8% da média europeia (Kovács, 2005 p. 27).

2.10.3 Trabalho por conta própria ou independente

O trabalho por conta própria ou independente é aquele em que o trabalhador é simultaneamente um empresário, podendo ou não ter empregados por sua conta (*Ibidem*, 2005, p. 25). Em termos de classificação e análise do tipo de apoios concedidos à criação do próprio emprego ou empresa importa, desde logo, distinguir conceptualmente candidatos a tornarem-se trabalhadores individuais (com ou sem empregados) dos outros, que se propõem criar uma empresa, apesar de os dois tipos se poderem considerar empresários. O facto de se poder ser empresário individual (com empregados), sócio de uma empresa de capital individual (EIRL) ou social (sociedade por quotas) não implica, na realidade, a obrigatoriedade de estes terem de trabalhar nas empresas a tempo inteiro, podendo, por exemplo, desempenhar outras atividades principais, ser empregado por conta de outrem ou sócio de várias empresas ao mesmo tempo. Há, na realidade, muitos empresários que podem não trabalhar nas empresas das quais são sócios e outros que apesar de lá trabalharem ou de exercerem a gerência podem não ser remunerados e outros que se limitam a receber lucros e à participação no capital social nas empresas na condição de investidores. Além destes há muitos trabalhadores individuais que trabalham a tempo inteiro por conta de outrem e que só ocasionalmente prestam serviços como trabalhadores individuais.¹⁷

O que isto significa é que, para além dos designados falsos independentes (falsos recibos verdes) que servem para obviar a situações de emprego formal, e daqueles casos em que por opção e ou falta de alternativas de emprego as pessoas são levadas a exercer uma atividade independente, existem muitas outras formas de trabalho que, se não forem devidamente considerados e tidos em conta, podem distorcer as estatísticas e o resultado de muitos estudos que se fazem sobre o trabalho

¹⁷ A única forma, vigente, de distinguir os trabalhadores (empregados, empresários individuais e outros empresários, normalmente sócios-gerentes das empresas) e de se saber, por aproximação, qual a atividade principal que desempenham é através dos descontos para Segurança Social, ou para outros regimes contributivos obrigatórios, ainda assim, não se excluindo a possibilidade de essa não ser a atividade principal que desempenham, só a que mais lhes interessa em termos de descontos obrigatórios. Um professor, por exemplo, pode ganhar mais a dar explicações e a participar em conferências ou projetos do que recebe mensalmente pela atividade principal.

e o emprego. As questões em torno do trabalho por conta própria, do autoemprego e da problemática dos recibos verdes não são, aliás, tão recentes como se poderia supor. Já em 1964 se discutia e colocavam dúvidas acerca do enquadramento fiscal que devia ser dado ao trabalho independente, em que situações o mesmo devia ser considerado como tal e, nomeadamente, sobre quais as profissões que poderiam considerar-se, ou não, como liberais.¹⁸

2.10.4 Criação líquida de empregos (por empresas)

Considera-se a criação líquida de postos de trabalho, o aumento efetivo do número de trabalhadores vinculados à entidade empregadora, mediante a celebração de contrato de trabalho.

2.10.5 Desempregado de longa duração

Consideram-se desempregados de longa duração (DLD) os trabalhadores inscritos como desempregados nos Centros de Emprego há mais de 12 meses.

2.10.6 Jovens à procura do primeiro emprego

Consideram-se jovens à procura do primeiro emprego, os trabalhadores inscritos nos Centros de Emprego, com idade compreendida entre os 16 e os 30 anos, inclusive, e que nunca tenham exercido uma atividade profissional, por conta de outrem ou por conta própria, cuja duração conjunta, seguida ou interpolada, ultrapasse os 6 meses.

2.10.7 O Instituto de Emprego e Formação Profissional

Para além da Segurança Social, existem outros organismos de intervenção estatal em Portugal que têm repercussões na vida das populações mais vulneráveis à

¹⁸ O caso português é paradigmático nesta matéria, se pensarmos na generalização que se fez do uso dos recibos verdes, quer para a prestação de serviços eventuais (muitas vezes de valor superior ao da prestação efetiva de trabalho por conta de outrem), quer para simplificação do exercício de profissões que estão longe de corresponder ao intuito inicial, que era o de remunerar trabalhos intelectuais e artesanais específicos, como o dos médicos, advogados, atores e pintores artísticos. As opiniões são contraditórias, sendo, no entanto, bastante consensual o princípio de que “o que define trabalho subordinado ou o exercício de atividade por conta de outrem é, em princípio, a existência de um poder de chefia, de dar ordens e dirigir por parte da pessoa servida [...] onde tal poder exista, haverá exercício de atividade por conta de outrem e trabalho subordinado; onde não exista a atividade é exercida por conta própria, sendo, conseqüentemente, o contribuinte um trabalhador autónomo”, segundo Braz Teixeira (em boletim CTF nº 74, 1964), citado num parecer do CIRS, nº 51/89 de 20 de Junho.

pobreza e exclusão social, como o Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) que é responsável pela formação profissional e atribuição de incentivos a empresas, para criação de postos de trabalho, e à criação do autoemprego (Almeida, et al., 1994 p. 21)

O problema do desemprego, encarado numa perspetiva das sociedades assalariadas organizadas, em Portugal, é algo recente. Surge em 1930, como reflexo da crise económica. Um inquérito realizado na altura dava conta da existência de cerca de 41.000 desempregados, tendo sido criado, em 1932, o Comissariado e o Fundo de Desemprego (Dec. 21699), pensando-se, no entanto, que a sua criação teria um carácter provisório.¹⁹

Em 1962, período em que o país se encontrava num momento de grande desenvolvimento industrial e a necessitar de mão-de-obra qualificada, foi criado o Instituto de Formação Profissional Acelerada – IEPA, pelo Dec. Lei nº44538, de 23 de Agosto, com o objetivo de requalificar os trabalhadores desempregados para poderem ser integrados nas novas indústrias. Com os mesmos objetivos, de requalificação profissional e formação de trabalhadores, são criados, em 1964, o Centro de Formação Profissional Acelerada e, em janeiro 1965, o Centro Nacional de Formação de Monitores.

Apesar de todas as medidas e organismos criados, instalou-se uma crise de emprego e muitos trabalhadores desempregados tiveram de emigrar. Entendeu-se por isso que era necessário criar um organismo que estudasse as questões do funcionamento dos mercados e do emprego, organizar um Catálogo Nacional de Profissões (CNP) e organizar de acordo com as oscilações do mercado os Serviços de Colocação e Orientação Profissional.²⁰ Neste contexto, em Dezembro de 1965, surge o Serviço Nacional do Emprego.

Após a Revolução, de 1974, o Ministério das Corporações e Previdência Social passou a designar-se Ministério do Trabalho, ficando o Fundo de Desenvolvimento da

¹⁹ Informação disponível em: <http://www.iefp.pt/iefp/sobre/instituicao/Historia/Paginas/Home.aspx>, página. consultada em 18/07/2011. Nota: todas as informações respeitantes a esta matéria e à da criação do Fundo de Desemprego foram obtidas no mesmo *site*, do IEFP, em www.iefp.pt.

²⁰ Interessante, como é a partir daqui que se chega à conclusão e que a formação profissional não era a mais indicada, valorizando-se antes as competências não técnicas, por serem as que dão mais flexibilidade e capacidade de adaptação e compreensão às novas exigências dos mercados. Daí resultou a desvalorização do ensino técnico e profissional.

Mão-de-Obra na dependência deste ministério. Além disso, no âmbito deste Ministério, são criadas três novas Secretarias de Estado, entre as quais a do Emprego. Nessa estrutura são criadas a Direcção Geral de Promoção do Emprego (DGPE) e a Direcção Geral do Emprego (DGE), que substitui as funções do anterior SNE, que, na sequência destas transformações, é extinto. Da evolução deste quadro institucional, surge, em 1979, pelo Dec. Lei nº 519-A2/79, de 29 de dezembro, o atual Instituto do Emprego e formação Profissional – IEFP, dotado de autonomia administrativa e financeira e para o qual são transferidas as competências da DGE, a DGPE e o FDMO. Ou seja, as políticas de emprego, formação profissional e combate ao desemprego passaram a estar dependentes de um único organismo, o IEFP, IP.

Em 1985, o IEFP é alvo de uma profunda reestruturação, introduzida com a publicação do seu Estatuto, pelo Dec.-Lei nº247/85, de 12 de junho, no sentido de a tornar uma “estrutura exemplarmente flexível e eficaz”, instituindo uma gestão tripartida, constituída por representantes da Administração Pública, das Confederações Sindicais e das Confederações Empresariais, com responsabilidades nos Conselho de Administração, Comissão de Fiscalização e Conselhos Consultivos, respetivamente. Além disso, são criadas Delegações Regionais, onde funcionam os Centros de Emprego, de Formação Profissional de Gestão Direta, de Reabilitação e os Centros de apoio à Criação de Empresas (CACE).²¹

Em 2007, no sentido de aumentar os ganhos em termos de eficácia, de uma melhor gestão dos recursos e simplificação de processos, ao abrigo das orientações do Programa de Reestruturação da Administração Central do estado (PRACE), foi publicado o Dec.-Lei nº213/2007, de 29 de Maio, posteriormente alterado pelo Dec.-Lei nº 157/2009, de 10 de junho, ambos introduzindo alterações significativas no funcionamento dos órgãos e da organização e estrutura orgânica dos Serviços Centrais e Regionais e das suas unidades orgânicas.

Atualmente, existem 81 Centros de Emprego, 28 Centros de Formação Profissional de Gestão Direta, 5 Centros de Emprego e Formação Profissional e 1 Centro de Reabilitação Profissional. Além destes, existem ainda vários Centros de Formação Profissional de Gestão Participada e, mais recentemente, foram criados os

²¹ Citação de parte do texto da introdução do Decreto-Lei nº 247/85, de 12 de Junho de 1985.

Centros de Formação Profissional que integram, também, alguns de Centros Novas Oportunidades, criados no âmbito da Iniciativa Novas Oportunidades

No conjunto, podemos considerar que se trata de uma imensa estrutura, de organismos e recursos, que se empenha quase exclusivamente na criação de empregos, na adequação e formação de trabalhadores e, em particular, no apoio às empresas, com vista à manutenção e melhoria da qualidade dos empregos já existentes, porém, com o objetivo principal de integrar o maior número possível de pessoas no mercado de trabalho.

2.10.8 Criação de um fundo e dos subsídios de desemprego em Portugal

Juntamente com o Comissariado para o emprego, foi criado, em 1932, o Fundo de Desemprego, resultante da contribuição de 3% das remunerações pagas aos trabalhadores; 1% pagos pela entidade patronal e 2% descontados aos trabalhadores. Com a criação do Fundo de Desemprego passou a existir o “Banco das Obras Públicas” através do qual as entidades públicas privadas podiam beneficiar do pagamento de 50% das remunerações, relativos a um máximo de três dias de trabalho semanais, dos trabalhadores requisitados ao Comissariado.

Em 1962, pelo Dec. Lei nº 44506, de 10 de Agosto, foi criado o Fundo de Desenvolvimento da Mão-de-Obra – FMDO, que, face à reestruturação industrial tardia que o país estava a sofrer, se destinada a pagar subsídios de desemprego, temporários, aos operários despedidos das indústrias em transformação e, além disso, tinha como objetivo atribuir pensões de reforma e ou invalidez.

Após a Revolução de 1974, pelo Dec. Lei nº759/74, de 30 de Dezembro, o Comissariado para o Desemprego foi extinto e substituído Gabinete de Gestão de Gestão do Fundo de Desemprego (GGFD), criado no âmbito do mesmo diploma na dependência do Ministério do Trabalho, passando o Fundo de Desemprego, por via dessa alteração, para a dependência do mesmo ministério.²²

Em 1975, pelo Dec. Lei nº169 D/75, de 31 Março, é então criado o Subsídio de Desemprego, com uma configuração próxima da atual, quer em termos de atribuição e concessão de benefícios aos desempregados.²³ Tudo isto como consta no nº 2, do art.º

²² Informação obtida no sítio do Ministério das Finanças, página consultada em 8/08/2011, http://www.igf.min-financas.pt/infilegal/bd_igf/bd_legis_geral/Leg_geral_docs/DL_759_74.htm.

²³ Informação obtida em 18/06/2011, em: <http://www1.ci.uc.pt/cd25a/wikka.php?wakka=novapol24>.

63º da constituição de 1976, que diz que "Incumbe ao Estado organizar, coordenar e subsidiar um sistema de segurança social unificado e descentralizado, de acordo e com a participação das associações sindicais e outras organizações das classes trabalhadoras". Daí que, a partir de 1977, se tenham dado passos muito significativos no sentido da criação de um sistema de segurança social integrado, incluindo a criação do Instituto de Gestão Financeira de Segurança Social (órgão central) e dos respetivos Centros Regionais de Segurança Social (de âmbito regional), aos quais foi atribuída a responsabilidade pelo pagamento das prestações sociais e o controlo e atribuição dos subsídios de desemprego (em conjugação com os centros de emprego e delegações do IEFP).²⁴

III. Medidas de apoio à criação do próprio emprego e empresas: riscos e contradições

Este estudo tem como objetivo principal analisar as possíveis consequências que resultam da metamorfose de medidas sociais ativas de emprego, promovidas e implementadas através do Estado e os seus agentes, em medidas de risco e excludentes para os destinatários. À partida, tudo indica que estas medidas, pela atual configuração que têm e evolução que tiveram, sofreram uma forte influência das ideias neoliberais, baseadas na doutrina do *«laissez faire»*. De facto, através duma análise sumária dos diplomas legislativos que regulam estas medidas, verifica-se, nas sucessivas alterações introduzidas, a tendência para a diminuição da intervenção do Estado na sua aplicação e maior responsabilização dos candidatos aos apoios, deixando-os entregues a si próprios – «mão-livre» ou *«laissez faire»* –, desde a conceção da ideia de negócio, à elaboração dos projetos e durante a execução dos mesmos (se e quando aprovados).

A questão que se coloca e que motivou este estudo é saber se estas medidas, destinadas a apoiar exclusivamente jovens à procura do primeiro, trabalhadores desempregados e precários, deveriam, ou não, merecer um maior envolvimento e acompanhamento do Estado, no sentido de as tornar mais eficazes (na criação de alternativas de trabalho), mais abrangentes (acessíveis a um maior número de candidatos) e sociais (como forma de evitar inatividade forçada, a exclusão social e pobreza devido à falta de emprego ou alternativas de trabalho).

²⁴ Informação obtida em 18/06/2011, em: http://www2.seg-social.pt/preview_pag.asp?r=11662.

3.1 Desafios metodológicos

Para responder à questão, ponto de partida deste estudo, optámos por realizar um estudo teórico-empírico. Para além da recolha e análise de dados, como a legislação e os programas criados para regular estas medidas e sua aplicação, quisemos conjugar perceções e experiências de técnicos (envolvidos, agora e antes, direta e indiretamente na aplicação das medidas) e dos promotores de iniciativas (com projetos não apoiados e apoiados, com e sem sucesso das iniciativas promovidas).

Tendo como objetivos: i) principal – fazer um estudo analítico das possíveis consequências e riscos duma provável metamorfose de políticas sociais de apoio ao microempreendedorismo, para criação do próprio emprego, em políticas neoliberais, «*laissez faire*»; ii) específicos – verificar em que medida os apoios sociais destinados a promover o microempreendedorismo e a criação do próprio emprego, por serem atribuídos numa perspetiva de mercado, podem ser potenciadores de riscos de exclusão para os beneficiários empreendedores iii) complementares – encontrar, e se possível, propor alternativas que permitam minimizar esses riscos, privilegiando a componente social e o retorno do investimento social.

Para responder à pergunta de partida, formulámos as seguintes hipóteses:

- a) As medidas ativas de emprego, de apoio à criação do próprio emprego e empresas sofreram, ao longo dos anos, sucessivas alterações legislativas e programáticas, no sentido de minimizar a intervenção do Estado e permitir a sua promoção e aplicação através de agentes privados.
- b) A menor intervenção do Estado na geminação de ideias, apoio à realização de projetos, formação e acompanhamento das iniciativas promovidas por candidatos a estes apoios, impede muitos possíveis candidatos possam criar as suas próprias alternativas de emprego.
- c) Com as alterações introduzidas e na atual configuração, estas medidas, destinadas exclusivamente a apoiar desempregados e trabalhadores precários, perderam o carácter social que deviam ter, deixando os candidatos entregues a si próprios, com responsabilidades acrescidas perante o Estado e dependentes da intervenção de privados, tornando-se desta forma potenciadoras de maiores riscos de exclusão social.

- d) Associado à ideia de o Estado poder promover a criação de empregos, delegando essas competências em agentes privados (bancos, seguradoras de crédito e empresas que elaboram projetos), estão interesses políticos e dos privados que condicionam a aplicação destas medidas e aumentam os riscos dos destinatários.

Em termos metodológicos e de construção de um modelo de análise, e dado que os objetivos específicos deste estudo passam igualmente por uma análise dos riscos de exclusão social e eficácia destas medidas no combate ao desemprego, optámos por complementar este estudo com a realização de um conjunto de entrevistas (dados qualitativos): i) a responsáveis pela implementação das medidas (do IEFP); ii) a técnicos envolvidos na sua aplicação e promoção (do IEFP); iii) a técnicos sociais que dão apoio, em último recurso, a quem não tem emprego ou alternativas de trabalho que lhes permita assegurar a sua própria subsistência (da Câmara Municipal e Segurança Social); iv) aos diversos tipos de destinatários e usuários das medidas. Além disso, recorreremos à observação participante, simulando (com conhecimento dos técnicos) estar numa situação idêntica à dos candidatos e assistindo e participando em sessões de divulgação dos apoios. Ainda no mesmo âmbito, organizámos um workshop/seminário para discussão e aprofundamento de alguns dos resultados preliminares deste estudo.

Ainda na fase exploratória, emergiram empiricamente alguns conceitos operatórios isolados (Quivy & Campenhouldt, 1995), como o do *empreendedorismo forçado* e *empreendedorismo por inércia*; o primeiro associado a dimensões como a necessidade, a exclusão social e a inatividade, e indicadores como a falta de rendimentos, a subsistência, o risco de pobreza, a necessidade de assistência e a falta de alternativas de trabalho e ocupação; ao segundo conceito estão associadas dimensões como a ambição e a formação, e indicadores como a idade, o estado civil, as responsabilidades familiares, o nível de escolaridade e a experiência profissional. Um e outro conceito (sistémico), construído por dedução e com base nos outros conceitos, inserido num quadro de pensamento mais geral, conduz-nos à construção do principal conceito de análise deste estudo, o conceito de 'empreenguer', metomínia de empreender para criar o próprio emprego.

3.2 Objeto empírico e modelo de análise

O objeto de análise deste estudo é, portanto, o conjunto de medidas e os programas específicos do Estado, destinados a apoiar desempregados e trabalhadores precários (obrigatoriamente inscritos nos centros de emprego do IIEFP como desempregados e à procura de emprego), a promover a criação dos próprios empregos e empresas, que aqui designamos por 'empregorismo' de Estado – associado à ideia de empreender para criação dos próprios empregos com apoio do Estado. Decidimos criar o termo 'empregorismo', em vez de outros, por exemplo 'empreempregorismo', por nos parecer um termo mais fácil de utilizar e assim melhor cumprir uma função metonímica na designação deste tipo empreendedorismo.

Desde logo, portanto, esta investigação segue num sentido diferente de uma análise sobre a promoção e apoios do Estado ao empreendedorismo (regra geral), que se destina mais a promover a inovação e a economia, embora também com efeitos esperados em termos de criação de emprego.²⁵

Especificado o objeto de análise, temos como universo empírico toda a legislação correspondente, na parte que diz respeito a este tipo de apoios e sua aplicação. Além disso, todos os possíveis candidatos a estes apoios, bem como as iniciativas daí resultantes.

Para simplificar, e dado que o objetivo não é fazer uma análise jurídica (que não é nossa especialidade) dos diplomas legislativos relacionados com estas medidas, fizemos a recolha e sintetização desses dados, resumindo-os em quadros analíticos (Cf. *infra*), de forma a evidenciar aquilo que na realidade nos interessava observar: por um lado, as alterações que visam minimizar a intervenção do Estado na promoção e aplicação das medidas, por delegação em agentes privados (bancos, empresas privadas que elaboram projetos e seguradoras de crédito); por outro, as alterações que implicam uma maior responsabilização, assunção de riscos, prestação de garantias e penalidades para os destinatários das medidas; por último, as restrições e

²⁵ O empreendedorismo (regra geral) está associado ao crescimento económico, à inovação e também à criação de emprego. Porém, este tipo de empreendedorismo visa muito mais a competitividade e o crescimento económico, através da inovação, do que pela criação de empregos. Para melhor se perceber esta ideia, basta dizer que se houvesse necessidade de o Estado ou a banca terem de optar por apoiar uma iniciativa para gerar riqueza e aumentar a competitividade do país, criando poucos empregos, não seria o mesmo apoiar outra iniciativa geradora de mais empregos mas que não tivesse algo de inovador, sendo igual a outras já existentes – nesse caso não estaríamos a referir-nos a empreendedorismo.

condicionantes de acesso a este tipo de apoios do Estado, que alargam ou fecham o leque dos possíveis candidatos, por exclusão e inclusão, por exemplo, relacionado com o nível de escolaridade.

Em qualquer dos casos, trata-se de justificar empiricamente como estas medidas perderam o carácter social que tinham inicialmente, teoricamente, como já afirmámos várias vezes, em resultado da adoção de políticas neoliberais, associadas ao conceito do *«laissez faire»*.

Nesta mesma linha, de análise e estudo, mais à frente, começamos por apresentar um estudo cronológico das sucessivas alterações legislativas introduzidas através dos diplomas legais que conformam e regulam estas medidas, desde 1994. Desde logo, queremos evidenciar como, por via dessas alterações, passou a haver uma maior intervenção e intermediação de agentes privados na promoção e aplicação destes apoios, acompanhado de um menor envolvimento e responsabilidade do Estado e dos agentes públicos. Isto serve também para justificar que, em consequência dessas alterações legislativas, estas medidas terão sofrido uma metamorfose, que não só lhes retira o carácter social e inclusivo que deveriam ter, no que diz respeito ao público a que se destinam, como ainda as transforma em medidas de risco e excludentes para os destinatários.

3.3 Fundamentos para a construção de uma análise teórico-empírica

Estes apoios, inicialmente atribuídos exclusivamente através do IEF, Segurança Social e de agentes públicos, estão agora dependentes, na maioria dos casos – salvo quando se trata de antecipar o pagamento integral das prestações do subsídio de desemprego aos candidatos – da intervenção de agentes privados, bancos, seguradoras e empresas de contabilidade e consultadoria. Esta é, aliás, a questão central de partida que motivou este estudo – a menor intervenção e desresponsabilização do Estado na gestão e aplicação de recursos sociais, com todos os riscos e contradições que daí podem resultar. Não esquecendo os interesses menos altruístas e mais economicistas das instituições privadas envolvidas, que nos parece não se coadunarem com a atribuição e gestão de recursos sociais, dado os fins e objetivos das instituições públicas e agentes do Estado, sociais e coletivos, serem opostos. Daqui resulta também a pertinência deste estudo, que visa também perceber se por influência de contexto macroeconómico (global) e das políticas neoliberais, em matéria de decisão política se

está a preferir optar por fazer a gestão de recursos destinados a apoios sociais mais pela eficiência económica e interesses políticos, do que pela eficiência social. Como refere Luiz Inácio Gaiger (2009), não se pode medir a eficiência e eficácia na gestão de recursos que visam atingir objetivos sociais da mesma forma que se medem quando estão em causa fins económicos (Gaiger, 2009, p. 169)

Este estudo, ao contrário de outros estudos sobre a mesma matéria, não visa analisar nem comparar a eficiência da aplicação destas medidas específicas, desde logo, por considerarmos que terá sido com base nos *outputs* de alguns desses estudos que se fundamentaram e sustentaram, em termos de análise e decisão política, muitas das alterações legislativas que têm vindo a ser introduzidas ao longo dos anos e que, cumulativamente, contribuíram para a referida *metamorfose* destas medidas sociais. Os estudos quantitativos, baseados mais em estatísticas e outros dados quantitativos, normalmente realizados em torno do sucesso e insucesso das iniciativas e em estudos comparativos com outras medidas, servem essencialmente para medir a evolução, eficiência e eficácia (de curto prazo) destas medidas. Estes estudos podem ser enganadores, por revelarem índices muito baixos de realização destas medidas em relação a outras, não incidindo sobre questões essenciais, que não se medem só a curto prazo e em termos estatísticos, como a de evitar a inatividade e exclusão social por falta de emprego e alternativas de trabalho.

Esta é a razão que nos leva a pensar que alguns estudos podem influenciar as decisões políticas, sem intenção de quem os realiza, até porque muitos são encomendados para responder a questões específicas. Concomitantemente, estes estudos contribuem para as sucessivas alterações programáticas, justificadas com a finalidade de se alcançar uma maior eficiência na utilização dos recursos e eficácia em termos de objetivos de combate ao desemprego e na criação de alternativas de emprego. Ora, tendo em conta que estas medidas, se e quando comparadas linearmente e no curto prazo com outras medidas ativas de emprego, podem apresentar resultados menos animadores em matéria de criação de emprego e que, além disso, exigem outros recursos (essencialmente humanos) e um muito maior envolvimento do Estado na sua aplicação, qualquer estudo menos cuidado poderá influenciar ou a sua não aplicação ou alterações significativas. Estas serão algumas das principais razões que levaram a que estas medidas se pudessem ter transformado em medidas *stricto sensu* de apoio ao empreendedorismo e microempreendedorismo,

intermediadas por bancos, seguradoras de crédito e empresas privadas lucrativas, no sentido de as tornar as iniciativas mais eficazes em termos económicos, concorrenciais e de acordo com as regras (e riscos) do mercado e, por outro lado, mais fáceis de gerir e eventualmente com resultados mais expressivos em termos estatísticos.

Este estudo segue, pois, numa linha contrária ao que é habitual. Trata-se, na realidade, de um estudo empírico-teórico, destinado a comparar dados empíricos, estatísticas, entrevistas, inquéritos e outros, partindo de análises mais quantitativa, com intuítos de medir ou comparar a eficiência e eficácia destas medidas a curto prazo. Num sentido oposto, como o proposto por Gaiger (2009), queremos que este estudo seja mais qualitativo, de forma a permitir que possamos medir a eficiência e eficácia sociais a longo prazo e, nomeadamente, em termos de inclusão e exclusão dos candidatos, à partida, desempregados, trabalhadores precários ou inativos e excluídos socialmente por falta de alternativas de trabalho ou emprego.

Partimos do princípio, de que numa «sociedade assalariada», como a portuguesa, não havendo alternativas de emprego para quem quer e necessita de trabalhar, é ao Estado que compete, mais que não seja, em cumprimento de pressupostos constitucionais (cf supra), ajudar e facilitar o acesso a alternativas de trabalho através de medidas específicas como o apoio à da criação do próprio emprego e empresas – mesmo que essas se mostrem menos abrangentes e eficazes em termos de gestão de recursos do que outras, que não as substituem nem eliminam o seu carácter específico.

Aquilo que aqui queremos analisar está relacionado, portanto, com as consequências, vantagens e desvantagens que resultam da transformação destas medidas específicas sociais, que antes eram aplicadas através dos agentes do Estado, em medidas de mercado, agora intervencionadas por agentes privados que, naturalmente e intrinsecamente, estão muito menos preocupados com as questões sociais e dos riscos dos empreendedores. Por isso mesmo, a metodologia deste estudo baseia-se mais nos fundamentos teóricos da literatura e sobretudo em entrevistas (exploratórias, semiestruturadas e estruturadas) a candidatos e a empreendedores com projetos em curso, técnicos da administração pública e outros especialistas na matéria. Além disso, recorreu-se à participação, ativa, direta e indireta, em múltiplas iniciativas (colóquios, conferências, sessões de divulgação das medidas e apoios, etc.). Todos estes métodos de recolha de dados qualitativos são passíveis de uma análise e

estudo que nos permite medir a eficiência social e abrangência destas medidas, mais pelos objetivos e retorno social das mesmas, que sabemos à partida são menos visíveis a curto prazo e menos mensuráveis em termos quantitativos, mas mais conclusivos em relação aos objetivos desta investigação e estudo.

Em suma, este estudo não visa analisar nem comparar quantos candidatos se candidataram e foram apoiados antes e depois das alterações dos programas e apoios, nem tão pouco o sucesso das medidas em termos de eficácia na criação imediata de emprego e eficiência na rentabilização de recursos económicos. Este estudo procura antes analisar os efeitos e consequências, em termos sociais, que podem resultar de um menor envolvimento do Estado e maior intermediação de agentes privados e em termos de inclusão e exclusão, face ao desemprego, falta de empregos e ou de outras alternativas de trabalho. Além disso, estes apoios, ao estarem a ser atribuídos numa perspetiva de mercado podem excluir, à partida, muitos dos potenciais empreendedores e ser potenciadores de riscos económicos e de exclusão para os beneficiários, tendo em conta que o universo em análise é constituído, exclusivamente, por jovens à procura do primeiro emprego, desempregados e trabalhadores precários, pessoas que, na maioria dos casos, se encontram em de risco de exclusão – por não terem emprego ou terem um emprego precário ou menos digno.

Através desta análise e estudo, esperamos encontrar e propor alternativas que permitam eliminar ou minimizar os riscos associados à aplicação destas medidas, que resultam da sua atual configuração, e aumentar a sua eficácia e abrangência, nomeadamente através de um mais fácil acesso e acompanhamento dos potenciais interessados, em todas as fases do processo. Trata-se, na realidade, de devolver a estas medidas o carácter social, que achamos deveriam ter, e de privilegiar as componentes sociais em vez dos interesses económicos, de forma a garantir o retorno social do investimento público, colocando, com a devida equidade, os interesses do Estado e dos destinatários acima de outros interesses, políticos, económicos e privados –, o que, em boa parte, justifica a moldagem atual destas medidas ativas de emprego.

A questão que se coloca, portanto, é saber se, para promover o bem-estar social, dinamizar o mercado, combater o desemprego e evitar a exclusão social, o Estado, para obter um maior retorno social dos investimentos, através das medidas específicas ativas de emprego, aplicadas através do IEFP, deve ou não permitir e incentivar os desempregados, trabalhadores precários e jovens à procura do primeiro

emprego, candidatos e beneficiários aos apoios ao microempreendedorismo (de base social), para criação do próprio emprego, a correr os mesmos riscos, nas mesmas condições e segundo as mesmas regras de mercado que os restantes empreendedores e empresas existentes.

3.4 Evolução das medidas ativas de apoio do Estado à criação do próprio emprego

Para responder a esta questão e a outras suscitadas por este estudo, começamos por analisar a evolução destas medidas específicas de combate ao desemprego, desde aquela que terá sido a primeira iniciativa legislativa com vista a apoiar a criação do próprio emprego, regulada pela Portaria nº 476, de 1 de Junho de 1994, designada “Projecto de Emprego” e destinada a permitir o pagamento por inteiro das prestações de desemprego a que os desempregados tinham direito, até à Resolução do Conselho de Ministros nº 5, de 14 de Janeiro de 2010, que cria o “Programa Iniciativa Emprego 2010”, e alterações introduzidas até 2012.

Partindo duma análise longitudinal destes diplomas legais, estabelecemos um quadro teórico relacional da evolução das diferentes medidas de combate ao desemprego e, em especial, e por uma questão de ordem metodológica, das medidas específicas de apoio à criação do próprio emprego ou empresa, objeto de análise deste estudo, para sustentar a ideia de que, no período em referência (1994-2010), terá havido uma moldagem dessas medidas sociais de combate ao desemprego, marcada por uma forte influência de raiz neoliberal: direta, no campo político e económico; e indireta, por meio de todo o conjunto de estruturas semióticas, que indiretamente impõem, à escala local e global, as ideias do neoliberalismo económico. Referimo-nos, nomeadamente, à ideia da intervenção minimalista do Estado em matérias económicas e no campo social, o que, no caso em questão, segundo a perspetiva que aqui tentamos defender, influenciou a moldagem desta medida social específica, de combate ao desemprego e à precariedade no emprego, numa medida neoliberal, que exclui à partida ou leva os destinatários, que são desempregados e trabalhadores precários, a terem de correr riscos iguais aos de quem tem outros meios e recursos – a, sozinhos, terem de se sujeitar às regras e incertezas do mercado.

No quadro resumo da legislação referente às medidas em estudo, apresentado a seguir, constam as alterações mais relevantes introduzidas nos diversos diplomas

legislativos referentes ao tipo de medidas de apoio à criação das seguintes alternativas de emprego, aqui comentadas caso a caso:

Portaria nº 476, de 1 Jun. 1994

Revogada, pelo art.º 33.º da Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, regulamentava o pagamento por inteiro antecipado das prestações a que os/as desempregado/as tinham direito, destinado exclusivamente ao financiamento do próprio emprego do beneficiário. Trata-se de um apoio financeiro a projetos de criação do próprio emprego, então designados “Projectos de Emprego”. Este apoio destinava-se exclusivamente a desempregados com direito a subsídio de desemprego, prevendo medidas adicionais para desempregados de longa duração ou com idade superior a 44 anos. Os beneficiários tinham a ainda a possibilidade de receber, tal como refere o Art.º 13.º, um subsídio especial não reembolsável, nas seguintes condições: 1 - Ao beneficiário|...|pode ser cumulativamente concedido um subsídio especial não reembolsável, |...| não podendo exceder o valor equivalente a 12 vezes o salário mínimo nacional. 2- O subsídio |...| pode ser majorado em 20% |...| quando se trate de beneficiários com idade igual ou superior a 45 anos. Este diploma prevê, no Art.º 11.º, o “Envolvimento dos técnicos do IIEFP na Análise dos processos, da viabilidade do projeto e fiscalização posterior, durante um período igual ao do nº de meses de subsídios antecipados”. Ou seja, um acompanhamento e envolvimento direto dos técnicos em todo o processo.

Portaria nº 247, de 29 Mar. 1995

Revogada, pelo art.º 33.º da Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, esta Portaria estabelecia medidas específicas de combate ao desemprego, com vista a facilitar a inserção ou reinserção dos desempregados existentes e previsíveis. Dispõe sobre condições financeiras especiais destinadas a apoiar os desempregados de longa duração (DLD) e os que têm mais de 44 anos. O Art.º 2.º refere o conjunto de medidas a adotar no âmbito deste diploma, nomeadamente: a) Promoção da colocação; b) Apoios à formação profissional; c) Programas de Formação-emprego; d) Apoios à criação de emprego / empresas; e) Ocupação de desempregados; f) Fomento da Economia e ação social; g) Redes de Apoio; h) Medidas de base. Os apoios referidos na alínea b) do mesmo artigo destinavam-se não só a desempregados, mas também a

trabalhadores em situação de desemprego previsível, com medidas adicionais para desempregados de longa duração e com idade igual ou superior a 45 anos. O Art.º 15.º prevê algumas dessas medidas, nomeadamente: 1- apoio à formação para criação de emprego, áreas de organização e gestão; 2 - Formação inclui fases de motivação e processo de criação de empresas; 3 - Continuação da formação e acompanhamento da empresa durante dois anos. No n.º 1 do Art.º 17.º está previsto um conjunto de programas de criação de emprego: como o apoio técnico e financeiro ao abrigo dos programas Iniciativas Locais de Emprego (ILE), ao artesanato e o Apoio à Criação do Próprio Emprego (ACPE) e ainda o apoio à Conservação do Património Cultural. O n.º 2 do mesmo artigo estabelece condições especiais para os DLD, com idades =>45 anos, tais como: a) majoração 20% a fundo perdido do apoio financeiro; b) Um pagamento de um ano de rendas dos estabelecimentos, bem como de despesas de recuperação de edifícios e ou equipamentos. Ou seja, criam-se condições especiais que permitem um efetivo benefício para este tipo de desempregados. Em termos de um maior envolvimento do Estado, dos técnicos e dos agentes locais, este diploma veio estabelecer um reforço desse relacionamento. O Art.º 25.º estabelece, especificamente, que passam a estar previstas atividades conjuntas de animação sócio local, envolvendo: b) A participação nos processos de motivação para a procura de soluções, designadamente para a formação o trabalho e a iniciativa económico ou social e) |...|ajuda |...|preparação de projetos de iniciativas económicas ou sociais e na candidatura a apoios técnicos- financeiros; f) O acompanhamento dos processos de inserção profissional, bem como da preparação de iniciativas económicas ou sociais, até à consolidação das mesmas. O Envolvimento dos técnicos do IEFP na motivação, formação e preparação dos projetos, complementado com outros programas comunitários em curso. Existência de Clubes de Emprego, de âmbito regional e local, que participam em atividades de motivação, formação e no apoio a novas iniciativas promovidas pelos desempregados. Este diploma, podemos dizer, marca o início de um verdadeiro compromisso entre os agentes do Estado, dos técnicos e das associações locais na resolução dos problemas relacionados com o desemprego e a falta de alternativas de emprego.

Decreto-Lei nº 34, de 18 Abr. 1996

Revogado, art.º 33.º da Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, este Decreto-Lei serviu para regular a atribuição dos apoios financeiros à contratação de Jovens à Procura do 1º Emprego (com idades entre os 16 e 30 anos) e DLD (inscritos nos centros de emprego há mais de 12 meses) e a atribuição de um subsídio, não reembolsável, às empresas, pela criação líquida de emprego. Este diploma não contempla o apoio à criação do próprio emprego ou empresa, antes o apoio à contratação de Jovens à Procura do Primeiro Emprego (JPPE) e Desempregados de Longa Duração (DLD) por empresas com menos de 50 trabalhadores, alargando o apoio à contratação de DLD, com mais de 50 anos e inscritos nos centros de emprego há mais de 18 meses, mas também às empresas com mais de 50 trabalhadores. De notar somente o facto de estes apoios obrigarem a um envolvimento burocrático do IEFP, no controlo dos requisitos da atribuição e na fiscalização posterior do cumprimento das obrigações (até 4 anos após atribuição dos incentivos).

Portaria nº 414, de 24 Ago. 1996

Revogada, pelo art.º 33.º da Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, previa a criação do Programa Escolas-Oficinas (que visavam promover a formação/emprego no domínio dos ofícios tradicionais e de outras atividades ligadas ao meio ambiente, na modalidade de criação do próprio emprego, de uma empresa ou de na contratação por conta de outrem. Estes apoios destinavam-se à formação profissional e à criação de Escolas-Oficinas, abertos a candidaturas de entidades públicas, privadas e associações e a cooperativas de artesãos (art.º 3.º). As atividades abrangidas pelos programas eram os Ofícios Tradicionais, em vias de desaparecimento, e as Novas Profissões, relacionadas com o meio ambiente e a jardinagem. O Art.º 5.º previa a formação teórica e prática de JPPE e DLD, a tempo inteiro, no IEFP ou em entidades externas com o acompanhamento do IEFP (com a duração: um ano). O Art.º 13.º especifica que os candidatos ao Programa deviam ser selecionadas pelos centros de emprego, entre os inscritos para formação e emprego e, no Art.º 19.º a assistência técnica e apoio do IEFP, após concluída a formação e durante um período de seis meses, dos formandos, para os ajudar no arranque de novas iniciativas. O apoio do IEFP passava por 6 meses de formação complementar no IEFP, após a formação profissional de um ano e apoio na escolha da iniciativa e em todo o processo de criação do negócio (estudo da viabilidade económica e em matérias como a gestão de

negócios). O Art.º 20.º estabelecia o valor do apoio financeiro, igual a 12 vezes o salário mínimo nacional, a conceder aos formandos que apresentassem projetos viáveis, mais um valor variável, para encargos com rendas e obras, ou reparação de equipamentos. Assiste-se a partir daqui a um forte envolvimento dos técnicos do IEFP quer na formação complementar empresarial (após a formação profissional inicial de 12 meses), quer no processo de motivação, criação e no acompanhamento das iniciativas empresariais promovidas pelos desempregados.

Decreto-Lei nº 189, de 8 Out. 1996

Revogado, pelo art.º 33.º da Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, neste Decreto-Lei a está na origem das designadas Iniciativas Locais de Emprego (ILE), que visavam conceder incentivos financeiros pela criação de empregos, por posto de trabalho criado, dos promotores e pessoas desempregadas, trabalhadores em risco de perder o emprego e de jovens à procura do 1º emprego – uma novidade que antes não existia e que permite que os promotores possam também ser trabalhadores precários e ou em risco de perder o emprego. Outra novidade, em termos de exigências aos promotores, de acordo com o Art.º 4, é estes terem de ter qualificação e ou experiência profissional adequada às atividades que pretendiam desenvolver e estar em situação de desemprego, ter um emprego precário ou estar em risco de perder o emprego. Os candidatos antes da apresentação das candidaturas tinham de frequentar um curso de formação em gestão, contabilidade e desenvolvimento pessoal, com duração mínima de 8 semanas, para poderem aceder aos apoios financeiros (18 x SMN) a fundo perdido e (18 x SMN) reembolsáveis por posto de trabalho criado (até um máximo de 5 postos de trabalho e investimento máximo de cerca de 60.000€), de acordo com o nº 3 do art.º 3.º. Os candidatos, além disso, podiam ser encaminhados para outros programas de investimento e criação de empresas (por exemplo o RIMA), após terem cumprido o programa de formação inicial, de acordo com a alínea b) do nº 2 do art. 4.º. As Câmaras Municipais passaram a estar envolvidas no processo, tendo de emitir um parecer sobre o interesse das iniciativas, enquanto ao IEFP competia assegurar a formação e fazer a avaliação e aprovação dos projetos, havendo a possibilidade de intervenção de entidades externas para acompanhar a execução do projeto após aprovação. Em termos de obrigações, os promotores tinham de manter preenchidos os postos de trabalho criados, durante um período mínimo de três anos

(salvo exceções devidamente justificadas) – art.º 10.º - caso contrário ficavam obrigados a devolver as importâncias recebidas. Repare-se que na maioria dos casos o valor recebido destina-se ao investimento inicial, para custear em rendas, licenças, equipamentos e outros. No entanto, se algo corre mal, esses valores recebidos tem de ser devolvidos para custear salários. Mas, como se pode devolver o que foi convertido em máquinas e equipamentos, sem contar com a depreciação e valores não recuperáveis (licenças, rendas e outros)?

Decreto-Lei n.º 132, de 21 Out. 1999

Revoga os Decretos-Leis n.ºs 444/80 e 445/80, ambos de 4 de Outubro, e estabelece as linhas gerais da designada Política de Emprego (PE) nacional, como instrumento de garantia do direito ao trabalho. O art. 2.º define os nove princípios da política do emprego, onde se incluem as responsabilidades dos diversos organismos em termos de atuação e implementação das políticas de emprego. O n.º 2 do Art. 21.º estabelece os apoios financeiros a considerar em relação à generalidade das medidas. Aqui nasce também a ideia dos empréstimos com garantia (através de empresas seguradoras de crédito). No n.º 3 do mesmo artigo a análise técnico-financeira dos projetos (realizada por empresas privadas especializadas nessa matéria) passa a constar nas propostas e a poder ser financiada por instituições de crédito (bancos). Prevê ainda outras medidas, de carácter geral, como a da criação de programas específicos e as regras de atribuição dos apoios financeiros com a intervenção de entidades privadas. O objetivo é emprestar uma maior racionalidade, transparência e facilitar a execução dos programas de apoio e promoção do emprego. O artigo 22.º, referente a "Reembolsos", define os prazos máximos do reembolso dos empréstimos e estabelece, em caso de incumprimento, no contrato a celebrar para atribuição dos apoios, medidas negativas com valor de título executivo.

Portaria n.º 196-A, de 10 Mar. 2001

Aditado pela Portaria n.º 255/2002 de 12 de março, que introduz alterações relativas a apoios à passagem de contratos a termo a contratos sem termo. Revoga diversas medidas dispersas: Decretos-Lei n.ºs 34/96 e 189/96 e Portarias n.ºs 476/94, 414/96 e 247/95. Regulamenta as modalidades específicas do Programa de Estimulo à Oferta de Emprego PEOE. A portaria visa regular a atribuição de apoios destinados a

projetos promovidos por entidades privadas, coletivas ou individuais, que contribuam para a criação líquida de emprego. Este diploma estabelece como regra, para a atribuição de apoios, a criação líquida de postos de trabalho (n.º I do art. 4.º). O art.º 3.º consagra o âmbito da aplicação material, abrangendo várias iniciativas: a) Apoios à contratação; b) Apoios a iniciativas locais de emprego; c) Apoios a projetos promovidos por beneficiários das prestações de desemprego; d) Apoios à conversão de contratos a termo em contratos de trabalho sem termo (aditado pelo n.º I da Portaria n.º 255/2002 de 12 de Março). Os mesmos apoios são alargados a jovens desempregados à procura do 1.º emprego. Por esta portaria regulam-se as Iniciativas locais de Emprego (ILE), com a possibilidade de atribuição de apoio financeiro, a fundo perdido, por posto de trabalho criado, exigindo-se que um mínimo de 5% do investimento provenha de capitais próprios (Artigo 11º). Estabelece os limites dos financiamentos em cerca de 12.500 € por posto de trabalho criado e as penalidades em caso de incumprimento. O art. 16.º, referente ao apoio a projetos de emprego, que visa apoiar a criação do próprio emprego, possibilita a antecipação dos subsídios de desemprego. Os apoios, ou antecipação das prestações de desemprego a que os candidatos beneficiários do mesmo, passam a poder ser concedidos para criar o seu próprio posto de trabalho, aderir a uma entidade associativa do terceiro setor ou para participar no capital de uma sociedade existente, desde que demonstrassem capacidade económica para a criação e manutenção dos empregos.

Nestes casos, compete ao IEFP proceder à instrução, análise e decisão dos procedimentos de candidatura. A criação de emprego de acordo com os n.ºs 10,11 e 15, obriga o IEFP a pedir um parecer prévio do projeto às Câmaras Municipais (artigo 24.º Análise da decisão). No art. 12.º Despesas elegíveis: define as despesas elegíveis, que na maioria dos casos podem absorver os fundos necessários para assegurar o pagamento dos salários dos trabalhadores admitidos com contratos de trabalho sem termo e com obrigação de manter o posto de trabalho durante 4 anos no mínimo (aumentando as responsabilidades e os riscos dos candidatos apoiados). Outro problema reside no facto de os promotores das iniciativas terem de recorrer a jovens à procura do 1.º emprego e desempregados para criar os postos de trabalho, condição imposta pela alínea d) do n. I do artigo 13.º Requisitos. Além disso, estabelece limites em relação às atividades abrangidas pelo diploma. Outra limitação é a não acumulação destes apoios com outros, como o da isenção do pagamento de contribuições para a

Segurança Social dos trabalhadores admitidos, n.º 2 do artigo 21.º. Nota mto. impot.: O artigo 25º Contrato de concessão de incentivos, no n.º 3, diz que em caso de incumprimento injustificado o promotor é obrigado a reembolsar o IEFP, nos termos do Decreto-Lei 437/78 de 28 de Dezembro – falta saber o que é considerado injustificado, por exemplo, os riscos inerentes a qualquer negócio, a insuficiência do financiamento ou outros motivos, como o de não poder alterar o negócio, em algumas situações, para melhor o adequar às circunstâncias do mercado (disto mesmo nos deu conta um dos entrevistados).

Portaria n.º 255, de 12 de Mar. 2002

Introduz alterações ao Art.º 3º da Portaria 196-A/2001, de 10 de Março, aditando uma nova alínea d) sobre os apoios à conversão de contratos a termo em contratos a prazo) e acrescentando dois novos artigos, 17º-A e 17º-B. Estas alterações surgem na sequência das decisões da Cimeira Extraordinária Sobre o Emprego do Luxemburgo, realizada em 1997, a partir da qual se define a Estratégia Europeia Para o Emprego EEPE, com duração de cinco anos. Prevê apoios financeiros à passagem de contratos de trabalho a termo a contrato de trabalho sem termo, mas não contempla a criação dos próprios empregos ou empresas.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 5, de 14 Jan 2010

Cria o Programa Iniciativa Emprego 2010, com 17 medidas e três eixos principais: i) Manutenção do emprego; ii) Inserção de jovens no mercado de emprego; iii) Criação do emprego e combate ao desemprego. Estabelece o reforço da linha de crédito específica, bonificado, com o objetivo de apoiar a criação de empresas por parte de desempregados e jovens à procura do 1º emprego. As candidaturas às linhas de crédito, com bonificação e pagamento de juros na totalidade no 1º ano, e parcial nos seguintes, passam a depender da aprovação dos bancos e das mútuas de garantia de empréstimos, cabendo somente ao IEFP a certificação de que os candidatos reúnem as condições previstas para poderem candidatar-se ao crédito com juros e bonificações pagos pelo Estado. As linhas de crédito criadas são o Microinvest (para empréstimos até 15,000€) e Invest+ (empréstimos de 15,000 a 100,000). O valor total da primeira linha de crédito é de 15M Euros e da segunda 85M de Euros. Ou seja, o Estado a partir daqui demite-se em absoluto das funções de apoio, formação e ajuda na

elaboração e aprovação das candidaturas e do acompanhamento em fase de execução dos projetos, que passa também esse a depender só de entidades terceiras (privadas). O Estado apenas controla o cumprimento do projeto e as exigências contratuais.

A tabela que a seguir se junta (cf. Anexos) serviu para sintetizar estes dados, que relevam as alterações mais significativas relacionadas com o objeto de estudo. Desde logo, confirma-se uma gradual intervenção de agentes privados na aplicação e concessão deste tipo de apoios e diminuição da intervenção e papel social do Estado.

Por outro lado, verifica-se um alargamento das medidas a um público mais extenso, jovens à procura do primeiro emprego e trabalhadores com emprego em risco, não só desempregados – positivo, por um lado, por alargar a possibilidade de outras pessoas em risco de precariedade possam aceder aos apoios; negativo, por outro, dado tal poder contribuir para esquecer a exclusão dos desempregados e necessidade de adequar as medidas a este público específico (embora não necessariamente excluindo outros).

Por último, entre outras alterações, verifica-se um aumento de responsabilidades e penalizações para os candidatos apoiados, em caso de incumprimento das obrigações, qualquer situação «não justificada», mas também não discriminada. Estas responsabilidades, em alguns casos, podem considerar-se um absurdo, como a de ter de manter o próprio posto de trabalho e, em casos de majoração dos apoios por criação de novos empregos, por 3 e 4 anos, sabendo-se que isso é quase impossível, dadas as oscilações e imprevisibilidade do mercado e dos negócios. Acresce a isto o facto de os candidatos apoiados não receberem um valor específico para fundo de maneo e suporte do salário dos próprios e dos trabalhadores admitidos, sendo os valores recebidos no início convertidos em mercadorias, rendas licenças etc. Como tal, em caso de impossibilidade do negócio poder manter empregados, além do cumprimento da legislação do trabalho em matéria de indemnizações aos trabalhadores despedidos, os candidatos têm ainda de devolver a totalidade do valor recebido – o que é, no mínimo, paradoxal. Daí decorre o medo dos possíveis candidatos, que não têm alternativas de emprego e, mesmo que quisessem e pudessem, preferem não arriscar criar o seu próprio emprego e outros – para não ficarem numa situação de ainda maior precariedade e exclusão social do que a que tinham à partida.

3.5 Casos (riscos e contradições) – entrevistas

3.5.1 Fase exploratória: entrevista decisiva

Numa primeira abordagem, quisemos realizar uma entrevista exploratória (não gravada, por indicação da pessoa entrevistada) a um/a responsável do IEFP, que antes de assumir essas responsabilidades passou por toda a evolução e acompanhamento das medidas de apoio à criação do próprio emprego e todas as outras. Por se tratar de alguém com uma larga experiência nesta matéria, esta entrevista (cf. Anexo IV) viria a revelar-se determinante nesta investigação, quer em termos de opções metodológicas, quer na manutenção do caminho que inicialmente tinha sido traçado. Além disso, contribuiu para acrescentar algumas questões que, de outra forma, talvez nos tivessem passado ao lado – como a do aproveitamento indevido destas medidas por alguns candidatos que, em alguns casos, com apoio e em conivência dos agentes privados tentam beneficiar do acesso ao crédito e simulam situações de desemprego para beneficiar do pagamento antecipado das prestações a que passam a ter direito.

Em suma, esta entrevista serviu para confirmar muitas das nossas inquietações, que têm vindo a descritas ao longo deste estudo, bem como o interesse e a originalidade do mesmo. Ficámos a saber mais sobre a forma como surgiram e eram aplicadas e foram evoluindo as medidas. Ficámos a saber, nomeadamente, que:

- Estas medidas inicialmente envolviam os técnicos na formação, a criação de ideias, a ajuda na elaboração dos projetos e acompanhamento durante a execução e, com a evolução e atual configuração, isso deixou de acontecer – os candidatos ficam entregues a si próprios e dependentes de agentes privados;

- Os candidatos antes podiam não ter experiência nem formação académica para aceder aos apoios, mas com as alterações legislativas isso passou a ser determinante na aprovação de candidaturas – deixando fora do acesso a estas medidas uma larga percentagem de desempregados – excluídos por falta de experiência e formação (condicionante associada ao sucesso das iniciativas);

- Não havendo uma proximidade e acompanhamento dos técnicos aumentam também os estratagemas e possibilidade de algumas candidaturas poderem ser apresentadas por pessoas que simulam situações de desemprego ou precariedade no emprego para terem acesso ao crédito e antecipação dos subsídios de desemprego – aumentam as fraudes, com a intervenção de agentes privados;

- As empresas privadas envolvidas na execução de projetos tendem a 'moldá-los' de forma a serem mais facilmente aprovados, criando isso situações desviantes em relação à ideia original dos candidatos e, posteriormente, problemas de incumprimento durante a execução dos projetos;

- Por todas as razões, maior ou menor envolvimento do Estado, fraudes (suscetíveis de ocorrer não só neste caso, também em relação a outras medidas), falta de recursos e meios necessários para as controlar, etc., estas medidas tendem a aproximar-se dos vulgares apoios e incentivos ao empreendedorismo, descaracterizando-se em relação à componente social.

Resta-nos acrescentar que esta entrevista foi realizada no início desta investigação, em 2009, pelo que daí para a frente muitas alterações ocorreram, aumentando ainda mais a intervenção dos agentes privados na aplicação destas medidas, as responsabilidades e riscos dos candidatos e diminuindo as responsabilidades e intervenção do Estado.

3.5.2 Observação participante: dois tempos, duas realidades muito diferentes

Ainda que esta entrevista (exploratória) possa ter sido decisiva em termos metodológicos, não podíamos deixar de nos colocar no lugar dos candidatos a estas medidas, acompanhando o percurso normal de um desempregado ou trabalhador precário que vê nestas medidas uma oportunidade para obviar à sua situação. Como tal, fomos assistir a uma das sessões de divulgação dos apoios, à data diferentes dos atuais, pois ainda não tinha sido promulgada a Resolução do Conselho de Ministros nº 5, de 14 Jan 2010, que viria a criar o Programa Iniciativa Emprego 2010. Nesta sessão, com a devida autorização e anuência dos serviços (IEFP) e da técnica que a apresentou, pudemos imaginar como seria estar no lugar de quem quer criar o seu próprio emprego ou empresa, com o apoio do Estado. Vimos claramente tipos distintos de candidatos: desde uma senhora desempregada há vários anos, com alguma idade, e que gostaria de tentar tudo para ter um emprego; aos indivíduos que sabem que a empresa onde trabalham vai falir e querem antecipar uma solução de emprego; aos que ali estão sem qualquer intenção ou ideia em relação ao que querem fazer no futuro; além dos que acham que só ali foram perder tempo porque "aquilo" não serve para resolver

nada – os apoios que dão e as exigências que fazem impedem qualquer indivíduo menos apto ou pouco motivado para avançar com uma qualquer iniciativa (tantas são as formalidades e obrigações a cumprir).

Esta sessão de divulgação foi muito bem apresentada pela técnica do IEFP, numa fase em que ainda havia alguma troca de ideias e orientação, nomeadamente sobre o preenchimento *online* do plano de negócios e formulários necessários, havendo também a disponibilidade e apoio técnico para ajudar na sua elaboração e no esclarecimento de algumas dúvidas. Ainda assim, a regra e a recomendação já era a de tentarem obter a colaboração de uma empresa especializada para fazerem o plano de negócios.

A segunda sessão a que assistimos passados três anos decorreu no mesmo local, em instalações diferentes, apresentada por outra técnica do IEFP. A técnica iniciou a sessão com a referência à legislação e às medidas em vigor, reguladas pela Portaria nº 985/2009, 04/09, que regula o PAECPE e Portaria nº 58/2011, de 01/11, que introduz alterações ao mesmo. A seguir foram indicados outros programas (alternativos) de apoio ao empreendedorismo e oportunidades de negócio e alguns sites e contactos importantes, como o do Microcrédito. Basicamente a sessão seguiu a descrição do conteúdo da legislação de enquadramento, objetivos, destinatários, requisitos das candidaturas e projetos, etc. De referir, além disso, o fato de os candidatos (na maioria desempregados) terem de se autofinanciar em relação aos valores do IVA, que não pode ser considerado no montante dos financiamentos (com a justificação do reembolso e cobrança antecipada aos clientes). Foram referidos e explicados com mais pormenor os apoios financeiros MICROINVEST, INVEST+ e MICROCRÉDITO, e os condicionalismos e vantagens e desvantagens de uns e de outros.

O mais importante é o facto de a aprovação do pedido de antecipação dos subsídios, quando os candidatos recorrem cumulativamente também ao crédito bancário, ficar dependente da aprovação do projeto e concessão de crédito pelo banco. Caso contrário, é recusado também o pedido de antecipação.

Em termos de obrigações, destaca-se o facto de os candidatos, independentemente dos valores do financiamento ou da antecipação dos subsídios ser por exemplo de meio ano (6 meses de subsídios), terem de cumprir os requisitos e

manter os postos de trabalho e funcionamento durante três anos. Caso contrário têm de devolver uma parte correspondente à não execução do projeto (já não a totalidade, como antes).

Outro facto importante, é os candidatos não poderem iniciar a atividade como empresários/as, antes de terem o projeto aprovado. Caso contrário perdem o direito à antecipação dos subsídios – às vezes, também, as oportunidades de negócio.

Sobre o apoio à elaboração dos projetos: os projetos com recurso a crédito contemplam a possibilidade de recorrer a ajuda de uma empresa especializada (despesa elegível). No caso da antecipação dos subsídios, a única intervenção que o IEFP tem é verificar se está de acordo com o formulário disponibilizado no site do IEFP, verificar se faltam documentos e informar se tem ou não viabilidade. Depois de ter reunido a informação e ter versão final da proposta, emite um parecer e envia à Segurança Social para análise e aprovação, sendo que em muitos casos a Segurança Social não aprova. Foi especificamente referido que estes candidatos apresentam projetos com pouca viabilidade e que mesmo assim insistem na candidatura. Nesses casos a proposta segue como está, supostamente com parecer favorável do IEFP, sabendo-se à partida que a Seg. Social não as vai aprovar – mais um paradoxo, a acrescentar aos já referidos.

Na segunda parte foram dados alguns conselhos aos candidatos sobre como empreender e quem deve ou não empreender. Foram apresentados alguns slides sobre a matéria e feitas algumas recomendações. Sobre a disponibilização dos materiais (slides), pastas e outros materiais foi ainda dito que não havia para distribuição, porque estávamos em época de poupanças. A única informação entregue foi a referente à primeira da parte da sessão.

Além disto, a técnica fez questão de referir a disponibilidade para atendimento às 2^{as} e 4^{as}, por telefone ou por e-mail, alertando os participantes para o facto de que se muitas vezes não atendia (ou mandava subir ao gabinete) e só falava por telefone interno, era por os candidatos só quererem informações básicas e não valer a pena reunir por essa razão.

Sobre os condicionalismos e formalidades, ficámos a saber que, no caso dos financiamentos, quem trata de tudo é a banca e que os candidatos têm de estar obrigatoriamente inscritos no centro de emprego, como estando à procura de emprego e têm que ter o cuidado de saber se a candidatura ainda está em situação de «inscrito à procura de emprego». Têm, além disso, que ser desempregados

involuntários ou com mais de 9 meses de inscritos (mesmo que se tenham despedido, além disso temos os jovens (entre os 18 e 35 anos) ter no mínimo o 12º ano ou estar a obter qualificação profissional equivalente e não podem ter dívidas à segurança social e finanças (frequentes no caso dos candidatos que trabalhavam a recibos verdes).

Lendo os documentos entregues, verificamos que a apresentação se resumiu ao que está no documento. Além disso, fizeram-se várias perguntas, que obtiveram as seguintes respostas:

- Sobre as despesas elegíveis, quem se candidata têm que ter dinheiro para financiar o IVA: “esse é um esforço que têm de fazer os «empreendedores»”;

- quem só cria o seu próprio trabalho pode receber no máximo 50.000€;

- em caso de incumprimento: mesmo que a empresa ou empreendedor falhe uma única vez, é despoletado todo o processo de penalização e, mesmo que reponha a situação, já não volta a poder beneficiar dos mesmos juros e apoio.

- as propostas ao Microcrédito são dirigidas e entregues na CASES, que as aprecia e aprova.

- os financiamentos pela banca são analisados pelo banco, a sociedade de garantia de crédito e o IEFP, sendo que este só intervém na certificação de que o candidato está em condições de apresentar a candidatura.

- se o candidato quiser comprar a participação numa empresa, tem de criar mais um emprego, isto é, não pode adquirir a posição de outro, por aumento do capital por exemplo, se esse deixar de ter emprego.

Uma candidata colocou a questão de poder adquirir um equipamento a um familiar que nada tem a ver com a nova atividade, foi dito que não o podia adquirir a ele, independentemente do facto de a atividade ser diferente da dele.

Há dois tipos de candidatura:

I. Sem recurso à modalidade de crédito bancário:

Sem recurso à modalidade de crédito com garantia e bonificação de taxa de juro. O IEFP não defere este tipo de projetos é a segurança social que o faz. Dá um parecer técnico e, caso haja indeferimento, o candidato é notificado das razões e pode contestar. Daí nos surgiram as nossas perguntas: antes do parecer é possível o apoio e intervenção do IEFP?; após análise, há oportunidade de os candidatos poderem

corrigir? Depois de recusado, nesta fase, ou depois pela Seg. Social, pode-se rever a proposta? A resposta foi simplesmente: não têm apoio nem podem rever os projetos, porque essa não é uma competência dos técnicos do IFEFP.

II. Com recurso à modalidade de crédito:

Neste caso, o promotor deve no mesmo dia apresentar o projeto dirigido ao ISS no CT/E da residência ou de implementação e apresentar o projeto a uma das instituições bancárias. O IEFP precisa saber que estão a apresentar o projeto para efeitos de registo nos serviços e para efeitos da apresentação quinzenal no CE. Se, entretanto, o Banco indeferir o projeto, devem informar o facto para continuarem a receber o subsídio e quando é aprovado têm de comunicar ao IEFP para que este possa comunicar à Seg. Social que, por sua vez, deve pagar o remanescente dos subsídios nessa altura (que pode ser passado meses e quando já pouco têm a receber – outro paradoxo, se pensarmos que os atrasos não são, por vezes, culpa dos candidatos).

Explicitamente o IEFP a única intervenção que faz é administrativa, não concede nem paga nada a ninguém, dispõe somente de uma equipa de análise dos projetos.

Por fim, e como se não bastasse, se o projeto do banco ainda não tiver sido aprovado, se houver uma candidatura ao apoio à antecipação do pedido dos subsídios e entretanto o candidato quiser ou tiver de iniciar a atividade da empresa, a partir do momento em que se regista como empresário deixa de poder receber os subsídios, sendo que, só a aprovação do IEFP pode demorar até 30 dias. Note-se que o processo, quando engloba os dois financiamentos, tem de ser comunicado ao mesmo tempo ao IEFP. Nesse caso se não houver aprovação do essa vai ser extensiva em relação ao IEFP.

Sobre outros condicionalismos e obrigações, se for só pedido a antecipação dos subsídios, o que os técnicos fazem é analisar a viabilidade económica do projeto – quem defere é a Seg. Social. No outro caso, o projeto é apresentado ao banco e depois comunicado ao IEFP e se vier a ser aprovado pela banca recebe os subsídios antecipados; caso contrário, perde também o direito a pedir a antecipação dos subsídios. Em termos de obrigações, os candidatos devem manter o posto de trabalho (do candidato) durante 3 anos, após o pagamento do apoio. Não pode deixar de o

fazer; caso contrário é penalizado. Além disso, tem de apresentar balanços anuais e prova da atividade e manutenção do posto do trabalho.

Em conclusão, ficámos com a ideia de que a técnica que fez a apresentação tem uma visão muito institucionalizada, em que a obrigação, capacidade e sucesso das iniciativas é sempre da responsabilidade dos empreendedores. Os riscos são um problema deles ou da incompetência e falta de cuidado que tiveram nas escolhas e opções que tomaram.

De ressaltar ainda que não há uma proporção entre o investimento total do projeto e as obrigações pelo valor da antecipação dos subsídios. Por exemplo, um candidato pode receber 1000€ e ter de manter a empresa e o posto de trabalho por três anos. Por outro lado, se sentir que o negócio não é viável, não pode propor à Seg. Social o seu encerramento justificado, por qualquer razão, como impedimentos por motivos de saúde ou outros, pois é igualmente penalizado. E no caso dos apoios à antecipação dos subsídios, são feitas as mesmas exigências em termos de projeto, embora não haja quaisquer outros incentivos e apoios para elaboração do mesmo – se tiver que pedir ajuda e não tiver dinheiro, o candidato não tem como resolver o problema.

Ou seja, em três anos, foram significativamente alteradas as condicionantes e aumentados os riscos e as obrigações dos candidatos a estes apoios, além de o Estado pouco ou nada intervir, exceto no que diz respeito a penalidades e restrições.

3.5.3 Entrevistas: casos paradigmáticos e chocantes de exclusão social

As entrevistas realizadas para este estudo, apesar de não serem muitas, dariam por si só para um outro estudo, tantas são as dimensões possíveis de análise e os conceitos implícitos. A técnica social que entrevistámos revelou-nos um caso extremo de exclusão social, em que a pessoa que estava a acompanhar se suicidou, após várias tentativas de arranjar um emprego e depois de uma iniciativa de criação do próprio emprego, que viria a ser gorada de insucesso e o deixou numa situação de total exclusão – a necessitar de apoio e intervenção social.

A extrema exclusão social é um conceito, neste caso, diríamos, sintético, visto congregar várias dimensões como a da pobreza, necessidade de assistência (que é outro tipo de pobreza), a inatividade forçada, o desemprego, a incapacidade e muitas outras dimensões (ou conceitos isolados). Como tal, acresce aqui, mais do que em

qualquer dos outros casos, uma dupla responsabilidade do Estado: por um lado, a obrigação constitucional de tudo fazer para criar empregos e outras alternativas de trabalho (cf. supra); por outro, pelo distanciamento em relação a problemas sociais específicos dos desempregados e imposição de penalidades que, se sabe à partida, não vão poder ser cumpridas – colocando em causa não só o investimento social, sem retorno, destas iniciativas e contribuindo para situações de extrema exclusão social e pobreza.

Na entrevista referida, ficámos a saber também que não existe nenhum tipo de ligação e encaminhamento entre organismos da Segurança social e IEFP, por exemplo no caso de um desempregado que ali se dirige ou é para ali encaminhado, que possibilite conjugar esforços no sentido de ajudar a encontrar um emprego ou a criar o próprio emprego. Em alguns casos, referidos pela nossa entrevistada, o que acontece é que depois de meses de formação em cursos que não têm uma utilidade prática nem resolvem os problemas de muitos dos assistidos, o que acontece é as pessoas ficarem na rua (sem abrigo) ou numa situação de extrema pobreza e exclusão social.

3.5.4 Entrevistas: acesso aos apoios – dificuldades e constrangimentos

Numa fase mais avançada da nossa investigação, distinguem-se dois tipos diferentes de candidatos à criação do próprio emprego: os que tudo fazem para ultrapassar as dificuldades e levar as iniciativas para a frente e os que, perante as dificuldades, oscilam entre avançar ou recuar. É certo que isso não depende só das pessoas, depende dos meios, do contexto familiar, do capital social, das oportunidades que surgem, etc. Porém, mesmo entre estes, as dificuldades podem ser desmotivadoras ou então prejudiciais.

Outro dos nossos entrevistados, despedido por acordo amigável da empresa onde trabalhava há alguns anos, viria a tornar-se num estudo de caso, que acompanhámos até há pouco tempo atrás. Este indivíduo, conhecedor do ramo e de uma boa oportunidade de negócio, pensou utilizar os apoios ao 'empregorismo' para conseguir realizar o negócio. Foi a uma das sessões de esclarecimento do IEFP, mas parece que não percebeu o que devia fazer e como o devia fazer. Podia ter-se candidatado à antecipação dos subsídios de desemprego e cumulativamente ao crédito bonificado, podia ter criado dois novos postos de trabalho, mas não o fez. Só se candidatou para receber por inteiro o subsídio de desemprego e mal, pois não

entregou a documentação necessária nem o plano de negócios. Andou nisto vários meses, até que se viu na iminência de poder perder o negócio e, com a ajuda de familiares (pai e mãe), pediu um empréstimo bancário para poder fechar o negócio. Chegou mesmo a pensar que já não conseguiria obter os apoios a que teria direito e avançou com um empréstimo, com juros muito mais elevados do que teria se soubesse (ou tivesse percebido) que podia beneficiar de outro tipo de apoios. Além disso, por não poder atrasar mais tempo o negócio, iniciou a atividade como empresário – apesar de pensar que ia perder o direito aos subsídios antecipados, que tinha solicitado.

Na sequência desta entrevista, o mesmo ficou a saber que ainda podia, pelo menos, beneficiar da antecipação dos subsídios de desemprego, visto ter entregue o pedido de apoio, antes de ter iniciado a atividade como empresário, apesar de faltarem documentos e de o processo não estar completo. Da parte dos serviços do IIEFP, nunca o mesmo recebeu qualquer atenção ou apoio no preenchimento dos requisitos necessários e foi graças a esta investigação e por termos optado por um estudo de caso, acompanhando o processo, que ficou a saber como devia proceder. A ideia da técnica responsável era a de que este candidato tinha obrigações a cumprir que não cumpriu. Além disso, a intermediação com a empresa de contabilidade que o apoiou só serviu para criar distanciamento entre o candidato e os serviços e deturpar as informações. Durante cerca de cinco meses não houve qualquer apoio personalizado ao candidato nem visita (de controlo) ao estabelecimento que o mesmo iria tomar de trespasse – para a técnica, tratar-se-ia de mais um daqueles esquemas para conseguir beneficiar destes apoios. Mas não, não era disso que se tratava!

Este estudo de caso, como se pode verificar pelos relatos (entrevista em formato digital – Anexos), reporta-se a um indivíduo que perde o emprego, tem uma família para sustentar e encargos familiares, com a casa, carro, escolas dos filhos e outros, e não cruzou os braços, procurando alternativas a um emprego (digno) que sabia que não ia arranjar aos 40 anos, a ganhar o que ganhava na empresa que o despediu, devido à crise e à necessidade de reduzir custos com pessoal.

Ou seja, mais uma vez, confirma-se que o distanciamento e fraco envolvimento dos agentes do Estado na atribuição deste tipo de apoios pode conduzir a situações de injustiça e ineficiência na atribuição dos mesmos. Neste caso, o candidato conseguiu avançar com o negócio, com a ajuda dos pais – com quem falámos e nos confessaram que tiveram de hipotecar a casa para o filho conseguir um empréstimo e ficaram (ficou

ele) com uma prestação muito elevada pelo facto de o pai ter 70 anos e o seguro de vida ser muito elevado. Para estes pais, era impensável ter mais um filho desempregado, pois já tinham um e não queriam que acontecesse o mesmo com este. Nesse sentido, tudo fariam para o ajudar.

Em suma, um indivíduo que poderia ter beneficiado da antecipação dos subsídios de desemprego a que tinha direito (descontou durante anos para isso), de um empréstimo com garantia e juros bonificados e ainda um período de carência para o início da atividade, ficou com um encargo financeiro muito elevado – em risco de comprometer o sucesso da iniciativa e prejudicar a vida dos próprios pais, se algo correr mal. Além disso, criou mais um posto de trabalho a tempo inteiro (sem qualquer benefício) e outro a tempo parcial.

3.5.5 Entrevistas: responsabilidades e obrigações – durante a execução dos projetos

Em termos de obrigações e penalidades impostas aos candidatos apoiados pelo Estado na criação dos próprios empregos, importa referir a importância dos outros stakeholders públicos envolvidos no processo e a falta de ligação entre uns e outros, com todas as consequências que daí podem resultar. As Câmaras Municipais são disso exemplo, quando se trata de aprovação e licenciamento de negócios e espaços relacionados com projetos em curso.

Vejamos alguns exemplos:

- Um candidato que queira beneficiar da antecipação dos subsídios de desemprego para criar o próprio emprego, se tiver direito a, vamos supor, 18 meses de subsídio, e se a aprovação e licenciamento de uma loja pela autarquia, bombeiros, delegação de saúde e outros agentes demorar um ano, fica já só com 3 meses de subsídio para receber;

- Nas mesmas circunstâncias, um candidato que recorra ao crédito bancário e à antecipação dos subsídios, se o banco e a empresa seguradora do crédito demorarem muito tempo a aprovar o projeto, só após essa aprovação o candidato pode pedir o pagamento da antecipação dos subsídios, com consequências idênticas à anterior;

- Noutra situação, se o candidato recorrer a uma empresa especializada para lhe elaborar o plano de negócios, se o projeto não for aprovado ou por qualquer

outro motivo tiver de desistir do negócio, o candidato fica devedor do valor a pagar a essa empresa.

Em todos estes casos e muitos outros que aqui poderiam ser referidos, a conjugação de interesses e a inexistência de regras a este respeito pode inviabilizar muitas iniciativas e fazer os candidatos desistir dessa alternativa para criar o próprio emprego.

Um caso idêntico ao do referido sobre o atraso na obtenção de licenças, que demoraram um ano e meio a obter, foi-nos relatado numa das entrevistas que fizemos. Mais uma vez ficámos com a sensação de que estas medidas, que são as únicas que geram alternativas ao emprego, possibilitam a ativação de pessoas e evitam a exclusão social por falta de trabalho, são excludentes à partida e durante a execução dos projetos.

Como nos explicou um dos entrevistados (entrevista 3, em formato digital – anexos), num financiamento de 275.000 € em que só 8.000 € foram concedidos por antecipação dos subsídios a que tinha direito (essenciais para poder ter o crédito aprovado), teve gastos equivalentes a 3.000 só para receber o apoio do Estado e além disso ficou com um conjunto de obrigações acessórias, como a de ter de seis em seis meses de fornecer dados sobre o negócio (com custos de contabilidade e perda de tempo inerentes). Como no início do negócio chegava a trabalhar de manhã à noite, não lhe sobrava tempo para cumprir essas obrigações. Em consequência, várias vezes foi ameaçado de ter de devolver valores recebidos e tem já bens (equipamento) penhorados por causa desses incumprimentos.

É claro que, quem recebe dinheiro, pouco ou muito, e julga que em vez de estar a exercer um direito está a beneficiar de uma dádiva, penaliza-se a si próprio. A questão que se coloca, nesta como nas outras penalizações (como a de ter de manter os postos de trabalho criados por 3 ou 4 anos) é a coerência e condescendência em relação a cada caso, que resulta também do fraco envolvimento e distanciamento dos agentes do Estado em relação aos candidatos apoiados.

Confirmam-se, portanto, os riscos acrescidos, neste e nos outros casos relatados, dos candidatos aos apoios à criação do próprio emprego e às dificuldades inerentes a este tipo de benefícios, acrescidos se não houver um conhecimento, envolvimento e flexibilidade do Estado na atribuição destes apoios.

3.5.6 Alternativas ao (des)emprego: criação do próprio emprego: seminário/*workshop* e conclusões

O desemprego é um conceito sistémico (Quivy & Campenhouldt, 1995), que envolve dimensões de análise como a falta de empregos, de outras alternativas de trabalho, a demografia do emprego, a precariedade no emprego, a exploração no trabalho, a legislação do trabalho, a economia, a ocupação, o rendimento, a assistência social e tantas outras. É, por isso mesmo, um conceito muito complexo e de difícil análise – tal como o são também as medidas de apoio à criação de alternativas ao (des)emprego (ao desemprego e ao emprego).

Assim sendo, e dado que este estudo não comporta (pela sua dimensão obrigatória e meios de o realizar) uma análise mais consistente e aprofundada do tema em questão, decidimos partilhar e complementar as conclusões preliminares desta investigação, num seminário/*workshop*, realizado no dia 29 de maio de 2012, no Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, em que participou, além de outros intervenientes e comentadores, a responsável pelo Centro de Emprego da Região Centro do país. O objetivo, totalmente realizado, era perceber se os resultados preliminares desta investigação estavam ou não de acordo com a experiência dos participantes e acrescentar outras dimensões de análise aos conceitos aqui explorados, retirados das hipóteses iniciais e complementados durante a pesquisa.

As conclusões são as expressas no decurso desta dissertação, tendo-se concluído, para além disso, que não é fácil a moldagem e adequação destas medidas ao interesse dos candidatos e, também, que há interesses políticos e outros que condicionam um melhor aproveitamento desta solução alternativa ao desemprego e à falta de empregos. Como dissemos, no início, os objetivos do estudo passam igualmente por apresentar uma proposta concreta sobre como, através do Estado e com um maior envolvimento dos agentes públicos e do terceiro sector, se pode devolver o carácter social a estas medidas. No capítulo seguinte apresentamos aquela que poderia ser uma das possíveis soluções para resolver este problema e tornar estas medidas mais eficazes, cumprindo aquela que achamos ser uma obrigação do Estado – a de tudo fazer para que, quando não há empregos, haja outras alternativas de trabalho.

IV. Ninhos de Emprego: incubadoras do Estado para criação de emprego

Como refere Pedro Saraiva (2011), as verdadeiras motivações que levam um empreendedor a arrancar com um projeto raramente são orientadas por objetivos de lucro ou enriquecimento pessoal no curto prazo. Entre outras, refere o mesmo, são “Dificuldades em encontrar emprego por conta de terceiros” e um “Mecanismo de encontrar alternativa face a problemas identificados num emprego por conta de outrem” (Saraiva, 2011, p. 23).

As melhores soluções para ajudar quem quer empreender, pelo menos as mais mediáticas, surgem com iniciativas de jovens inovadores e com formação de nível superior. Para estes, é fácil surgirem os *Business Angels*²⁶, interessados em apoiar as iniciativas que, sabem à partida, são inovadoras e podem gerar lucros a médio prazo. No caso dos outros jovens, com menos formação, dos desempregados e trabalhadores precários, resta-lhes a inexperiência ou a experiência adquirida no trabalho realizado por conta de outrem. Para estes, não é tão simples empreender negócios de alguma dimensão, menos ainda ‘empreenguer’ para criar o próprio emprego. Pelo que parece, nem o Estado, nem os privados sem o apoio e vantagens económicas oferecidas pelo Estado para os apoiar, não há quem os queira apoiar e financiar.

O ‘empregorismo’ de Estado goza de um prestígio político aparente, escamoteado na ideia do Estado promotor do empreendedorismo e do desenvolvimento económico, mas escondendo todos os problemas e contradições reveladas neste estudo. Aos ‘empreengedores’ – a quem empreende o próprio emprego – resta-lhes arriscar e saber usar os apoios do Estado da melhor forma, numa relação que parece espúria, ou as ajudas de familiares e amigos que os conhecem e acreditam nas suas capacidades e ou por falta de outras alternativas os apoiam. Esta é uma das conclusões que emergiu do *workshop* realizado para este estudo, verbalizadas por Pedro Hespanha e confirmadas pela diretora do Centro de Emprego – a maioria dos casos de sucesso deve-se a ajudas familiares e outro tipo de apoios. Fora esses casos, é difícil aos candidatos a este tipo de apoios superarem todas as fases do processo.

Num estudo em que também participou Pedro Hespanha (Microempreendedorismo em Portugal: experiências e perspectivas, 2008), no capítulo

²⁶ *Business Angels* são tipicamente empreendedores bem sucedidos, normalmente empresas de grande dimensão, que disponibilizam tempo e capital para apoiar projetos desenvolvidos por jovens, normalmente assumindo uma participação no capital (Saraiva, 2011, p. 65)

7, intitulado *Conclusões em nove pontos e uma interrogação*, são referenciados vários 9 pontos coincidentes, em alguns casos, com este estudo e que conclui com uma interrogação “O estudo cumpriu a missão?”, e com um desafio, o de criar – uma proposta simples de intervenção (Portela, 2008, pp. 230-245).

Essa proposta, com muita humildade em relação à nossa capacidade de aqui a poder descrever resumidamente e apresentada de uma forma muito sintética, estamos em crer, é através da criação de ‘Ninhos de Emprego’. Trata-se, aliás, de algo que nem não é novo, já se equacionava, em moldes idênticos, aquando da criação em Portugal destas medidas e dos *clubes de emprego*, referidos na legislação (cf *supra*), criados para apoio à criação do próprio emprego e empresas. Julgamos mesmo que, se não fosse por influência das ideias e políticas neoliberais que induziram a uma menor intervenção e envolvimento do Estado na aplicação destas medidas e as fizeram perder o carácter social que lhes é intrínseco (pelo público a que se destinam), algo do género já existia.

Quem cria ideias e as pode desenvolver e pôr em prática são, na nossa perspectiva, as pessoas. Não é num estado de desespero, perante o desemprego ou ameaça de perder o emprego, que as pessoas estão no auge do dinamismo e disposição para enfrentar novos desafios e desenvolver novas ideias. Também não é através do apoio de técnicos especializados que se criam bons negócios, caso contrário, seriam os próprios a querer criá-los, julgamos nós!

A questão que se coloca, frequente nos Centros de Emprego e nas sessões de esclarecimento a que assistimos, é não haver soluções «alternativas» e «ativas» para quem fica desempregado, nunca trabalhou e quer ter um emprego ou tem um emprego precário e quer um emprego digno. O problema começa, desde logo, por não haver espaços públicos onde quem está numa situação dessas se poder juntar e partilhar ideias, criar soluções colaborativas (Wolff, 2009), onde estas pessoas possam sentir que estão somente num processo de transição e em alguns casos de adequação, em vez de ficarem isolados, estigmatizados, enfraquecidos e sem inércia para encontrar alternativas de trabalho. Como tal, importa criar esses espaços, juntar quem está num desses processos de transição e, por ex., transformar os subsídios de desemprego em remunerações de emprego de passagem e adequação – que façam as pessoas sentir que não vão ficar inativas, sem atividade e excluídas. Em conjunto, estas pessoas poderiam explorar alternativas de emprego, como a da criação do próprio emprego e de empresas e desenvolver iniciativas em colaboração, como sugere Tom Wolff

(2009). Com o apoio dos técnicos e colaborando uns com os outros podiam criar empresas individuais ou em sociedade e de maior dimensão (conjugando e acumulando os apoios do Estado).²⁷ Além disso, há todo um conjunto de alternativas que podiam ser exploradas no âmbito da economia social e não o são, por serem iniciativas conjuntas e de cooperação e não haver nenhum elo de ligação entre estas pessoas.

Para concluir, importa não confundir a proposta de criação de ninhos ou incubadoras de emprego com os, já existentes, ninhos ou incubadoras de empresas. No primeiro caso trata-se de juntar pessoas para criar ideias e conjugar esforços para depois poderem criar o próprio emprego e empresas. No outro, trata-se de por em prática ideias pré-existentes, na maioria dos casos, com origem em universidades, e através dessas ideias impulsionar empresas *start-up*.

V. Conclusão

Como Bauman refere, esta nova ordem e desordem global tem a sua origem em mudanças estruturais no que diz respeito ao modo como na pós-modernidade o capitalismo e os Estados-Nação se articularam e permitiram uma polarização à escala global de *habitats* económicos, e da qual resultou a difusão do capitalismo (*apud* Smith 1999, 155). Entre outras coisas, esta disseminação do capitalismo provocou a deslocalização de uma boa parte da produção industrial e serviços dos países mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos, agora designados *países emergentes* ou *países em crescimento*.

A deslocalização de empresas é pois um fenómeno da proliferação mundial de novos *habitats* económicos, referida por Bauman, que terá sido impulsionado principalmente pelas grandes empresas multinacionais, arrastando mais tarde atrás de si outras empresas de média e pequena dimensão. Este é um fenómeno para o qual contribuíram outros fatores, como a paz mundial que se instalou após o fim da Guerra Fria, o fim das colonizações, a liberalização financeira e dos mercados. Devido a essas

²⁷ Durkheim insistia muito na questão dos grupos profissionais nos processos de socialização, por os obrigar permanentemente a ter em conta uma certa disciplina moral que é indispensável à integração dos sistemas sociais “Voilà pourquoi quand les individus qui se trouvent avoir des intérêts communs s’associent, ce n’est pas seulement pour protéger ces intérêts, pour en assurer le développement contre les associations rivales, c’est aussi pour s’associer, pour le plaisir de ne faire qu’un avec plusieurs, de ne plus se sentir perdus au milieu d’adversaires, pour le plaisir de communier, c’est-à-dire, en définitive, pour pouvoir mener ensemble une même vie morale.» (Émile Durkheim, *Leçons de sociologie. Physique des mœurs et du droit*, Paris, PUF, 1950, p. 63 – cours professés à Bordeaux en 1890 et 1900, in Paugam, S., *Le salarié de la précarité: Les nouvelles formes de l’intégration professionnelle*, 2000, p. 3)

mudanças muitas empresas passaram a poder subcontratar e / ou deslocalizar-se ou ainda a transferir a produção para outros países em busca de novos mercados e da redução dos custos de produção.

Este fenómeno atingiu não só a produção industrial como os serviços, de que o exemplo dos *call centers* indianos é paradigmático. Empresas como a NBC, norte-americana, passaram a disponibilizar o atendimento aos clientes, via telefone, no outro lado do mundo, na Índia, beneficiando do baixo custo de mão-de-obra, altamente especializada, e do progresso das novas tecnologias. Cumulativamente, o fluxo a intensificação das transações internacionais, associado à extraordinária evolução tecnológica das últimas décadas, veio permitir baixar significativamente os custos dos transportes internacionais, facilitando ainda mais as trocas comerciais entre países. Outros fatores, de ordem política, como a eliminação das principais taxas aduaneiras e as diferenças cambiais, permitiram a intensificação das trocas comerciais entre países e facilitaram ainda mais a mundialização dos mercados, incluindo as empresas e trabalhadores. Porém, os fatores principais e aqueles que mais têm afetado o mundo ocidental são sobretudo os que estão relacionados com o custo do trabalho, devido à mão-de-obra e aos outros custos associados ao trabalho serem muitíssimo mais baixos noutros países e regiões do mundo.

Assistimos assim nos últimos anos, a um novo ciclo de deslocalizações de empresas dos países desenvolvidos para os novos países em crescimento, que já não é uma deslocalização parcial, mas total, das empresas: incluindo sedes, administrações, serviços administrativos, totalidade da produção industrial. Estas deslocalizações, ao contrário das outras que, como El Mouhoud (2007) refere, não afetam tanto o Ocidente, por implicarem somente a deslocalização da produção e não do capital, implicam também a deslocalização das novas tecnologias e processos investigação, inovação e desenvolvimento (I&D) das empresas e do capital, que antes era o que marcava a diferença entre os países ocidentais e os restantes. Este será, provavelmente, o culminar de todo um processo, *quicá* sem retorno, que está a fazer aumentar cada vez mais o desemprego e a diminuir o número de empregos e a riqueza dos países ocidentais, até considerados os mais desenvolvidos do mundo – por serem aqueles onde se concentra a riqueza, a produção, a tecnologia e o conhecimento (para não falar dos direitos humanos e dos trabalhadores, que já começam a ser potos em causa).

No entanto, ao contrário do que seria de pensar, não é só nos países ocidentais que o desemprego está a aumentar. Um outro fenómeno está a contribuir também para o aumento do desemprego em todo o mundo e redução do número de empregos a nível mundial. Nos últimos anos perderam-se milhões de empregos em todo o mundo²⁸. Os novos métodos de gestão científica desenvolvidos nas universidades e aplicados nas empresas ocidentais, conjugados com tecnologias de ponta e aplicados nas empresas dos países desenvolvidos, como forma de assegurar a competitividade externa e a concorrência dos países emergentes, permitem que as empresas ocidentais possam produzir cada vez mais, com menos mão-de-obra.²⁹ Em consequência, o desemprego tem vindo a aumentar nesses países e, além disso, está a diminuir drasticamente o número de empregos, em todos os níveis, qualificado e desqualificado. Como se isso não bastasse, os países emergentes começam agora também a utilizar as mesmas tecnologias e os mesmos métodos de gestão, desenvolvidos no Ocidente para reduzir custos e mão-de-obra, aumentando ainda mais a competitividade, mas reduzindo a necessidade de mão-de-obra em massa (tal como aconteceu com a industrialização no período da Revolução industrial), fazendo com que também nesses países estejam a diminuir os empregos e a surgir o desemprego em massa.³⁰

Em consequência, podemos dizer que está a reduzir globalmente o número de empregos necessários para produzir o mesmo ou mais do que se produzia num passado recente. Estamos pois, inevitavelmente, perante um problema de diminuição do número de empregos e de aumento do número desempregados, que já não é só local, dos países mais desenvolvidos do ocidente, mas global.

²⁸ Segundo dados do *Work Report 2009*, desde o último trimestre de 2008 perderam-se 30M de empregos em todo o mundo, 10M nos países com maiores GDP *per-capita*, Europa e EUA, e outros 10M nos países com médio GDP *per capita*, principalmente na China, no Brasil e outros países do Sul da América, Rússia, África do Sul e na Turquia, que perdeu 2M (International Institute for Labour Studies, 2009, p. 3 (Cap. 1)).

²⁹ A esta questão acresce uma tendência já antes referida do Freire: “A empresa dos nossos dias está evidentemente muito longe da oficina que Proudhon conheceu, mas também, e cada vez mais, da fábrica que friedmann analisou; a escala, por exemplo, é hoje uma questão decisiva, cuja tendência para o aumento contínuo foi travada” (Freire J., *Variações Sobre o Tema da Trabalho*, 1997, p. 102).

³⁰ Não podemos esquecer as diferenças estruturais entre o desemprego dos países ocidentais e o desemprego dos países emergentes: a maioria dos desempregados dos países emergentes são ex-agricultores que abandonaram os campos para trabalhar nas grandes indústrias (um cenário em tudo idêntico ao que ocorreu no decurso do Séc. XIX, no período da Revolução Industrial, quando as máquinas permitiram às empresas reduzir o número de trabalhadores); nos países ocidentais o desemprego, ao contrário, atinge não só as classes baixas e profissões ligadas à indústria mas também os trabalhadores com níveis de formação mais elevada e que pertencem às classes média e alta.

Para Robert Castel, muitos indicadores parecem demonstrar que estamos a entrar num novo período de mobilidade descendente para a maioria da população ocidental, subsequente a um período de mobilidade ascendente sustentada (Castel, 2009, p. 12). Muitos países ocidentais estão desde há décadas confrontados com inúmeras crises, justificadas normalmente com outras crises, como a do petróleo, dos Estados-providência, económica, financeira e do emprego. No conjunto, segundo Castel, estas sucessivas crises podem não ser mais do que o sinal de uma tendência para a inversão do crescimento e melhoria das condições de vida das populações ocidentais (*Ibidem*, 2009).

Os debates sobre uma «nouvelle pauvreté», associada ao emprego começaram nos anos 80, em França, com a tomada de consciência da existência duma franja enorme de população pobre que sofria dos males do sistema de proteção social, constituída por desempregados que perderam o direito a subsídios e jovens que não conseguiram o primeiro emprego, e que deu origem à criação do rendimento mínimo de inserção, associado à ideia de ser necessário facilitar o acesso ao trabalho dos assistidos (contrato de inserção). Dez anos mais tarde, os estudos realizados dão conta de outro problema, o da precariedade e pobreza de muitos trabalhadores assalariados, isto é, que apesar de estarem a trabalhar são pobres (Paugam S. , *Le salarié de la précarité: Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*, 2000, p. 1).

Como Sennett refere, “Nos nossos dias, criar empregos para todos à maneira antiga equivale a desafiar ou ignorar o moderno poder tecnológico” (Sennet, 2006, p. 38). Temos pois que perceber se queremos continuar a combater o desemprego com medidas desadequadas face às transformações que estão a ocorrer a nível mundial, continuando a privilegiar a formação e os incentivos às empresas para manterem e criarem novos empregos ou, pelo contrário, se queremos apoiar, incentivar e quase ‘obrigar’ individualmente quem não tem emprego a não querer cruzar os braços e criar o seu próprio emprego ou empresa, com apoio altruísta e dando-lhes os meios e as condições necessárias para que o possam fazer. Uma possibilidade, aqui aventada, seria a criação de «ninhos de emprego», locais onde os desempregados se pudessem sentir integrados, em transição, a partir do momento em que o desejassem ou estivessem em situação de desemprego; quer para adquirirem novas competências; quer para poderem desenvolver e criar, de uma forma acompanhada (com apoio e mediação de técnicos), as suas próprias alternativas de emprego; e, individualmente ou em grupo

poderem criar empresas, associações ou cooperativas; na zona onde residem ou em outras (apostando na mobilidade); em território nacional ou internacional (apostando na internacionalização). Ou seja, criando alternativas, para criar empregos onde não os há e podem são necessários. Uma iniciativa que podia inserida no contexto nacional ou europeu e poderia resultar numa alternativa à inatividade e à dependência, mas principalmente à exclusão social que afeta a maioria dos desempregados que gostaria de trabalhar e não pode fazer.

Neste estudo, condicionado pela dimensão e estrutura impostas, dentro do possível, relevamos inúmeras questões relacionadas com a aplicação e metamorfose de medidas ativas de emprego, de apoio a criação do próprio emprego e empresas, que supostamente deviam ser sociais e se transformaram em medidas «*laissez faire*», de risco e excludentes para os destinatários. Destacamos conceitos isolados e sistémicos em torno da problemática do desemprego e da demografia do emprego e acima de tudo abrimos pistas para uma nova configuração e moldagem destas medidas – um contributo modesto, porém, ambicioso, quando julgamos que pode contribuir para diminuir os riscos de exclusão e criar alternativas de emprego.

VI. Bibliografia

- Almeida, João Ferreira de, Capucha, L., Firmino, A. F., Nicolau, I., & Reis, e. E. (1994). *Exclusão Social: Factores e Tipos de Pobreza em Portugal* (1992, 1ª ed.). Oeiras: Celta Editora, Lda.
- Antunes, M. (2008). *Novos Empregos, Novos Pobres, Trabalhadores Pobres: uma visão económica. Colóquio: Cooperativismo e Economia Social: olhares cruzados*. Coimbra: CEC - FEUC.
- Arnaud, André-Jean (2008). A globalização, um desafio ao papel regulador do Estado. In M. E. Gonçalves, & P. (. Guibentif, *Novos Territórios do Direito: Europeização Globalização e Transformação da Regulação Jurídica* (pp. 85-99). Estoril : Príncipeia.
- Bauman, Zigmunt (1998). *Globalization: The Human Consequences*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Zigmunt (2007). *Liquid Times: living in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Bauman, Zigmunt (2008). *Modernità Liquida* (1ª 2002; 40ª 2008 ed.). Roma: Laterza.
- Baxandall, Phineas (2004). *Constructing Unemployment: the politics of joblessness in East and West*. Hants: Ashgate Publishing Limited.
- Beck, Ulrich. (2001). *La Société du Risque: Sur la voie d'une outre modernité*. (L. Bernardi, Trad.) Paris: Flammarion.
- Beck, Ulrich. (2006). *Cosmopolitan Vision*. (C. Cronin, Trad.) Cambridge: Polity Press.
- Berger, Peter & Luckmann, & T. (2004). *A Construção Social da Realidade* (em inglês, 1994, 1ª ed.). (E. d. Carvalho, Trad.) Lisboa: DINALIVRO.
- Blanchet, Alain et al (1985). *L'Entretien dans les Sciences Sociales*. Paris: Dunod.
- Bourdieu, Pierre (2008). *A Distinção: crítica social do julgamento*. (D. Kernn, & G. J. teixeira, Trans.) S. Paulo: Edusp; Porto Alegre, RS: ZOUK.
- Bourdieu, Pierre., & Boltanski, Luc (2008). *La Production de L'Idéologie Dominante*. Paris: Éditions Raisons d'Agir.
- Bredgaard, Tomas. & Larsen, Flemming (2005). *Employment Policy From Different Angles* . Copenhagen: DJOF Publishing.
- Bureau Internacional do Trabalho, Prog. Estratégias e Técnicas contra a Exclusão Social e a Pobreza, 2003. (2003). *A Luta contra a Pobreza e Exclusão Social em Portugal: Experiências do Prog. Nac. contra a Pobreza*. Genebra: BIT.
- Castel, Robert (2009). *La Montée des Incertitudes: Travail, protections, statut de l'individu*. Paris: Éditions du Seuil.
- Castells, Manuel (2002). *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura - Volume I - A Sociedade em Rede*. (A. Lemos, C. Lorga, & T. Soares, Trans.) Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castles, Christopher Pierson and Francis G. (2000). *The Welfare State Reader*. Cambridge: Polity Press.
- Cavaco, Cristina (. (2007). *Novas Formas de Emprego: modelo facilitador da gestão das transições*. Lisboa: Projecto e-Change.
- Centro de Estudos Sociais (CES-UC). (2012). *Dicionário das Crises Alternativas*. Coimbra: Almendina/CES.
- Cohen, Daniel (1994). *Les infortunes de la prospérité*. Paris: Éditions Julliard.
- Colecção Cogitum nº 26 - Coord. DGEEP/MTSS . (2007). *Estudo Regional - NUTS III - Sobre a Redução do Emprego em Empresas/Estabelecimentos*. Lisboa: DGEEP/MTSS.

- Colecção Cogitum nº 6 - Coord. de DEPP/MTSS. (2003). *Impacto a Estratégia Europeia para o Emprego em Portugal*. Lisboa: CIDES/DEEP.
- Colecção Cogitum, Coord. de DEEP/ MTSS. (2003). *Acesso aos Direitos Sociais na Europa*. Lisboa: DEEP/ MSST.
- Colecção Gogitum nº 10 - Coord. DEEP/MSST. (2003). *Indicadores de Empreendedorismo e Inovação - Relatório Final*. Lisboa: CID/MSST.
- Conselho Económico e Social. (1996). *O Emprego no Mundo 1995: Um relatório do BIT*. Lisboa: Conselho Económico e Social.
- Cough, Ian (2000). *Global Capital, Human Needs and Social Policies*. New York: Palgrave.
- Countouris, Nicola (2007). *The Changing Law of the Employment Relationship*. Hampshire: Ashgate Publishing Limited.
- Durkheim, Emile (2004). Solidariedade Mecânica e Orgânica. In M. B. Cruz, *Teorias Sociológicas: Os fundadores e os clássicos (antologia de textos)* (4ª Edição ed., pp. 325-343). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- European Commission - Directorate-General for Employment, Social Affairs and Equal Opportunities. (2010). *Employment in Europe 2010*. Luxembourg: Publications Office of European Union.
- European Commission- Directorate-General for Employment and Social Affairs. (2004). *ABC of the main instruments of Corporate Social Responsibility*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Ferreira, António Casimiro (2012). *Sociedade da Austeridade e direito do trabalho de exceção*. Porto: Vida Económica - Editorial, S.A.
- Ferreira, António Manuel C. (2005). *Trabalho Procura Justiça: Os Tribunais de Trabalho na Sociedade Portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Ferreira, José Maria Carvalho, et al (1995). *Sociologia*. Amadora: McGraw-Hill .
- Ferreira, Sílvia (2005). *O que tem de especial o empreendedor social? O perfil do emprego do empresário social em Portugal*. Coimbra: Centro de Estudos Socais.
- Freire, João (. (2009). *Trabalho e Relações Laborais* (Vol. Atitudes Sociais dos Portugueses 9). Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.
- Freire, João (Outubro de 1994). O Auto-Emprego: alguns comentários sobre dados recentes. *Revista Crítica de Ciências Sociais* N° 40, pp. 137-151.
- Freire, João (1997). *Variações Sobre o Tema da Trabalho*. Porto: Edições Afrontamento.
- Fukuyama, Francis (1996). *Confiança: Valores Sociais & Criação de Prosperidade*. Lisboa: Gradiva.
- Gaiger, Luiz Inácio (2009). Eficiência. In A. D. Cattani, J.-L. Laville, L. I. Gaiger, & P. Hespanha, *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp. 169-174). Coimbra: Almedina/CES.
- Giddens, Anthony (2007). *A Europa na Era Global*. Barcelona: Editorial Presença.
- Hespanha, Pedro, et al (. (2000). *Entre o Estado e o Mercado: As fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto Editora.
- Hespanha, Pedro (2009). Microempreendedorismo. In A. Catani, J.-L. Laville, L. Gaiger, P. Hespanha, & (coord.), *Dicionário Internacional da Outra Economia* (pp. 248-259). Coimbra: Almedina/CES.
- Hespanha, Pedro (2011). Economia Solidária de raiz popular: A fase adulta de uma metamorfose. In P. Hespanha, & A. M. Santos, *Economia Solidária: Questões Teóricas e Epistemológicas* (pp. 205-235). Coimbra: Almedina / CES.
- Hespanha, Pedro, et al (2000). *Entre o Estado e o Mercado: As fragilidades das Instituições de Protecção Social em Portugal*. Coimbra: Quarteto Editora.

- International Institute for Labour Studies. (2009). *Word of Work Report 2009: The Global Jobs Crisis and Beyond*. Geneva: IILS.
- International Institute of Labour Studies. (2009). *The Financial and Economic Crisis: A Decent Work Response*. Geneva: IILS.
- Khan, L. Ali (1996). *The Extinction of Nation-States*. The Hague: Kluwer Law International.
- Kovács, Ilona (2005). Emprego flexível em Portugal: alguns resultados de um projecto de investigação. In I. Kovács, & (org.), *Flexibilidade de Emprego: riscos e oportunidades* (pp. 11-53). Oeiras: Celta Editora.
- Leal Amado, João (2010). *Contrato de Trabalho* (2 ed.). Coimbra: Coimbra Editora.
- Livraria Almedina - Coimbra. (2004). *Constituição da República Portuguesa*. Coimbra: Almedina.
- Luhmann, Niclas (1980). *Legitimação pelo Procedimento*. Brasília: Editora universidade de Brasília.
- Luhmann, N. (2006). *A Improbabilidade da Comunicação* (4ª Ed ed.). (A. Carvalho, Trad.) Lisboa: Vega.
- Martin, Hans-Peter & Harald Shumann. (2000). *A Armadilha da Globalização* (3ª edição portuguesa ed.). Lisboa: Terramar, Lda.
- Merrien, Francois Xavier. (2007). Les devenirs de la solidarité social. In S. (. Paugam, *Repenser La Solidarité* (pp. 839-854). Paris: Presses Universitaires de France.
- Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social. (2009). *Carta Social - Rede de Serviços e Equipamentos*. Lisboa: GEP / MTSS.
- Mota, Júlio, Luís Lopes e Margarida Antunes (coord). (2010). Crises na União Europeia: o que está por detrás de tudo isto? Para quê tudo isto? In *in Para uma Reflexão da União Económica e Monetária Europeia: da crítica dos seus fundamentos à crítica da crise actual*. Coimbra: DOC TAGV/FEUC - Ciclo Integrado de Cinema: Debates e Colóquios na FEUC.
- Mouhoud, El Mouhoud (2007). Deslocalização de empresas e vulnerabilidade dos territórios: Antecipar os choques da mundialização. *Integração mundial, desintegração nacional: A crise dos mercados de trabalho*. Coimbra: FEUC.
- Murteira, Mário (2007). *A Nova Economia do Trabalho: Ensaio sobre o emprego e conhecimento do mercado global*. Lisboa: ICS.
- Myconos, George (2005). *The Globalizations of Organized Labour: 1945-2005*. New York: PALGRAVE MACMILLAN.
- Nunes, António Avelãs. (2012). *A Crise do Capitalismo: Capitalismo Neoliberalismo Globalização* (2º ed.). Lisboa: Página a Página - Divulgação do Livro S.A.
- Paugam, Serge (dir.). (2007). *Repenser La Solidarité*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Paugam, Serge. (2000). *Le salaridé de la précarité: Les nouvelles formes de l'intégration professionnelle*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Paugam, Serge. (2003). *A Desqualificação Social: Ensaio sobre a nova pobreza*. Porto: Porto Editora, Lda.
- Petit, Franck(2005). *Droit de L'Emploi: Étude juridique des politiques de l'emploi*. Paris: Montchrestien.
- Polanyi, Karl. (1983). *La Grande Transformation: aux origines politiques et économiques de notre temps* (1994, em Inglês, 1ª ed.). (C. Malamoud, & M. Angelo, Trads.) Paris: Éditions Gallimard.
- Portela, J. c. (2008). *Microempreendedorismo em Portugal: experiências e perspectivas*. Lisboa: INSCOOP - Instituto António Sérgio.

- Porto Editora, Coleção Legislação II. (2004). *Constituição da República Portuguesa - Versão 2004*. Porto : Portugal.
- Quarternaire Portugal - Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho N° 4. (2006). *Avaliação dos Apoios à Criação do Próprio Emprego por Desempregados Subsidiados*. Lisboa: MTSS/DGERT.
- Quivy, Raymond, & Luc Van Campenhoudt. (1995). *Manual de Investigação em Ciências Sociais* (2005, 4º ed.). Lisboa: Gradiva.
- Rodrigues, Andreia Cristina Mendes. (2008). *Auto-Emprego, Participação e Inclusão Social (Dissertação de Mestrado)*. Coimbra: FEUC.
- Saint-Maurice, Ana de. (2009). Trabalho e suas representações - análise comparativa internacional. In J. Freire, *Trabalho e Relações Laborais* (pp. 61-112). Lisboa: ICS.
- Santos, Boaventura de. (2002). *Pela Mão de Alice: O social e o político na pós-modernidade* (8ª Edição ed.). Porto: Edições Afrontamento.
- Santos, Boaventura de. (2002). *Produzir para viver: Os caminhos da produção não capitalista*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de, & Rodrigues, C. (2002). Introdução: para ampliar o cânone da produção. In B. d. Santos, *Produzir para Viver: os caminhos da produção não capitalista* (pp. 23-77). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Santos, Boaventura de. (1992). *O Estado, as Relações Salariais e o Bem-Estar Social na Semiperiferia: o caso português (Oficina do Ces nº 32)* 32. Coimbra: CES.
- Santos, Boaventura de. (2006). *A Gramática do Tempo: para uma nova cultura política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Saraiva, Pedro Manuel. (2011). *Empreendedorismo*. Coimbra : Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Sassen, Saskia. (1998). *Globalization and Its Discontents: essays on the new mobility of people and money*. New York: New Press.
- Sennet, Richard. (2006). *A Cultura do Novo Capitalismo*. (C. C. Oliveira, Trad.) Lisboa: Relógio D'Água Editores .
- Silva, Manuel Carvalho da. (Maio de 2009). Trabalho e sindicalismo: questionamentos. *Oficina do CES N° 324*. Coimbra: CES.
- Smith, Dennis. (1999). *Zygmunt Bauman: Prophet of Postmodernity*. Cambridge: Polity Press.
- Snower, J. Dennis. (1998). The organizational revolution and its implications for job creation. In J. G. (Ed.), *Job Creation: The Role of Labor Market Institutions*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Sousa, Alexandra Filipa S. (2007). *As Políticas Sociais Activas e o Processo de Negociação Para a Inserção Social*. Coimbra: FEUC (Dissertação de Mestrado).
- Steyaert, Chris and Hjorth, Daniel. (2006). *Entrepreneurship as a social change: A Third Movements in Entrepreneurship Book*. Cheltenham - UK: Edward Elgar Publishing Limited.
- Touraine, Alain. (1992). *Critique de La Modernité*. Paris: Fayard.
- Vandenbergh, Frédéric. (2001). *La Sociologie de Georg Simmel*. Paris: La Decouverte.
- Vários: Nuno Nóbrega Pestana; Pedro Jorge Bogalho; MISEP, Presidência da República. (2008). *Inquérito às Empresas Sobre Medidas Activas de Política de Emprego; Base de Dados Comunitária das Políticas de Emprego; O Papel do Parceiros Sociais na Flexigurança* (Vol. Cadernos de Emprego e Relações de Trabalho N° 07). Lisboa: Direcção-Geral do Emprego e das Relações de Trabalho (DGERT).
- Véras, Maura Pardini Bicudo (ed.). (1999). *Por uma Sociologia da Exclusão Social: o debate com Serge Paugam*. São paulo: EDUC - Editora da PUC-SP.

- Wallerstein, Immanuel. (1974). *The Modern World-System*. London: Academic Press Inc. (London), Ltd.
- Whittall, Michael, Herman Knudsen & Fred Huijgen (ed.). (2007). *Towards a European Labour Identity: The case of the European Work Council*. New York: Routledge.
- Wolff, T. (2009). Social change and social innovation: creating collaborative solutions. *Sociedade e Trabalho booklets: Social Innovation, 12 - Separate supplement* (pp. 55-69). Lisboa: MTSS/GEP.