



## Universidades Lusíada

Dias, Mário Caldeira, 1951-

### **Fundo Social Europeu (FSE) : análise da sua evolução**

<http://hdl.handle.net/11067/4335>

<https://doi.org/10.34628/mfk2-9659>

#### **Metadados**

##### **Data de Publicação**

2017

##### **Resumo**

O Fundo Social Europeu (FSE), logo referido, como a criar, no Tratado de Roma nasceu após a institucionalização das Comunidades Europeias para responder a problemas relacionados essencialmente com a formação profissional e a adaptação da mão de obra às necessidades da economia. Com as várias crises económicas e os seus efeitos no desemprego estrutural, o FSE foi-se adaptando às novas realidades e essencialmente no que se refere aos jovens e desempregados de longa duração. A evolução institucion...

The European Social Fund (ESF), so referred to, as to be created, in the Treaty of Rome was born after the institutionalization of the European communities to respond to problems essentially related to professional training and to the adaptation of the workforce to the needs of the economy. Considering the various economic crises and their effects on structural unemployment, the ESF adapted to the new realities and mainly in what refers to the young and long-term unemployed. The institutional...

##### **Palavras Chave**

União Europeia. Fundo Social Europeu, Formação Profissional - Países da União Europeia

##### **Tipo**

article

##### **Revisão de Pares**

Não

##### **Coleções**

[ULL-FCEE] LEE, n. 23 (2017)

Esta página foi gerada automaticamente em 2025-05-17T09:54:53Z com informação proveniente do Repositório

**FUNDO SOCIAL EUROPEU (FSE):**  
**ANÁLISE DA SUA EVOLUÇÃO**

**Mário Caldeira Dias**

*Director da Faculdade de Ciências da Economia e da Empresa da  
Universidade Lusíada*

**Resumo:** O Fundo Social Europeu (FSE), logo referido, como a criar, no Tratado de Roma nasceu após a institucionalização das Comunidades Europeias para responder a problemas relacionados essencialmente com a formação profissional e a adaptação da mão de obra às necessidades da economia. Com as várias crises económicas e os seus efeitos no desemprego estrutural, o FSE foi-se adaptando às novas realidades e essencialmente no que se refere aos jovens e desempregados de longa duração.

A evolução institucional que nos conduziu à União Europeia foi alargando e multiplicando as funções do FSE no contexto de objectivos que resultam da sua própria evolução ou que reúnem as perspectivas de todos os Fundos Estruturais desde que se conjuguem com uma perspectiva de emprego e formação.

Continua a ser o Fundo Estrutural onde se concentram as vertentes de apoio às pessoas nos domínios do emprego, da educação e da formação mas também da pobreza e da exclusão.

**Palavras-chave:** Fundo Social Europeu, Fundos estruturais, Formação profissional.

**Abstract:** The European Social Fund (ESF), so referred to, as to be created, in the Treaty of Rome was born after the institutionalization of the European communities to respond to problems essentially related to professional training and to the adaptation of the workforce to the needs of the economy. Considering the various economic crises and their effects on structural unemployment, the ESF adapted to the new realities and mainly in what refers to the young and long-term unemployed.

The institutional development that led us to the European Union has spread and multiplied the ESF functions within the context of objectives resulting from their evolution or that meet the perspectives of all Structural Funds, provided these are combined with an employment and training perspective.

It is still the Structural Fund where strands to support people in the employment, educational, training, poverty and exclusion domains concentrate.

**Keywords:** European Social Fund, Structural funds, Professional training.

A actual discussão da nova fase de programação da relação de parceria com a União Europeia a propósito da aplicação dos Fundos Estruturais (FE) torna oportuna a análise do Fundo Social Europeu, o de maiores implicações sociais e relativas ao investimento em RH. Faz-se um historial para melhor compreensão da sua lógica.

O Tratado de Roma – Tratado da Comunidade Económica Europeia – assinado em Março de 1957 previa na alínea i) do artigo 3º - “A instituição de um Fundo Social Europeu destinado a melhorar as possibilidades de emprego dos trabalhadores e a contribuir para o aumento do seu nível de vida”. O artigo 3º destinava-se a enumerar os instrumentos que visavam alcançar os fins enunciados no artigo 2º, a propósito do que se considerava a missão da comunidade focada na melhoria do nível de vida dos cidadãos.

Mais do que o desemprego, o que estava em causa, na altura, era a adaptação de uma mão-de-obra escassa às necessidades do crescimento económico acelerado do pós 2ª Grande Guerra.

No Título II (A política económica), capítulo II (O Fundo Social Europeu), do artigo 123º ao artigo 128º detalham-se os aspectos mais concretos dos seus objectivos e funcionamento.

O acento tónico é colocado na facilitação do emprego, *i.e.*, no ajustamento entre a oferta e a procura e na mobilidade geográfica e profissional através de medidas de reconversão ou reeducação profissional e de subsídios de reinstalação. Também se previam subsídios em benefício de trabalhadores com o emprego suspenso temporariamente, no todo ou em parte e após a reconversão da empresa para outras produções, de molde a manter o mesmo nível de remuneração até ao reemprego.

Nos artigos 199º, 200º e 207º são estabelecidas as disposições financeiras que definem os critérios de repartição do seu financiamento pelos Estados Membros e o respectivo processo orçamental.

O FSE participava com 50% das despesas já realizadas por um Estado Membro e a seu pedido, dentro do chamado princípio do co-financiamento.

Contudo, o FSE só começaria a funcionar após a entrada em vigor do Regulamento n.º 9, em Setembro de 1960, relativo ao FSE e aprovado pelo Conselho no mês anterior.

A acção do FSE orientava-se, de forma selectiva, para determinadas pessoas ou grupos mais atingidos pelas transformações económicas da época.

Quer o FSE, quer os outros dois Fundos Estruturais (FE) - (FEDER – Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, criado em 1975 e FEOGA – Fundo

Europeu de Orientação e Garantia Agrícola, criado em 1962 no âmbito da Política Agrícola Comum) inserem-se na preocupação resultante dos desequilíbrios provocados pela criação de um mercado comum. Existia a consciência de que o alargamento da lógica da concorrência acentuaria desequilíbrios regionais, sociais e entre a agricultura e os outros sectores.

Por isso, a criação dos FE surge inserida no T. de Roma numa lógica de excepção às proibições estabelecidas pela política de concorrência, nomeadamente no que concerne à vertente dos Auxílios de Estado.

O artigo 92º, a seguir às proibições impostas pelo seu n.º 1, considera (nos seus n.º 2 e n.º 3) compatíveis com o mercado comum, entre outros, os auxílios sociais e os destinados ao desenvolvimento de regiões ou de certas actividades com menor nível de vida e mais subemprego.

No artigo 93º refere-se que – “A Comissão procederá, em cooperação com os Estados membros, ao exame permanente dos auxílios existentes nesses Estados. A Comissão proporá também aos Estados membros as medidas adequadas que sejam exigidas pelo desenvolvimento progressivo ou pelo funcionamento do mercado comum”.

Nas fases iniciais do processo comunitário o concurso a cada um dos Fundos Estruturais era feito de forma autónoma e de acordo com as suas regras específicas.

No caso do FSE a base era o Regulamento n.º 9, completado por algumas Decisões da Comissão.

A intervenção concreta era feita por organismos de direito público. A elegibilidade era determinada pela conformidade com o Regulamento e os cofinanciamentos eram feitos à posteriori, *i.e.*, depois de as acções estarem concluídas.

Em 1967, foram introduzidas algumas alterações com pouco significado.

Em 1972, entrou em vigor a reforma do FSE, na sequência da Decisão n.º 71/66/CEE de 1971. Esta Decisão definiu novos objectivos.

Os domínios de intervenção acrescentados por sucessivas Decisões, orientaram-se para os trabalhadores saídos de sectores em reconversão, nomeadamente a agricultura, o sector têxtil, o sector naval ... ou seja, sectores com a sua actividade afectada ou ameaçada pelo processo de adaptação estrutural, e para os grupos sociais mais vulneráveis como os deficientes, os migrantes, os desempregados de longa duração, os jovens com menos de 25 anos à procura de emprego, as mulheres ...

Podiam beneficiar da contribuição do Fundo os assalariados que tivessem beneficiado de uma intervenção anterior do FSE ou de pessoas que pudessem vir a exercer actividades não assalariadas (tarefas de utilidade colectiva).

Já eram incluídas, a partir de 1971, as pessoas com idade para ocuparem um emprego residentes no território da Comunidade, independentemente da sua nacionalidade.

Em 1977, foi revisto o artigo 5.1 da Decisão de 1971, surgindo como prioridades: - os desequilíbrios regionais graves e prolongados no tempo, a adaptação às exigências do progresso técnico em certos ramos da actividade económica, as empresas com as actividades económicas num sector ou conexos ameaçadas de cessar total ou parcialmente, a inserção ou reinserção de deficientes, a eliminação do desemprego ou subemprego de longa duração e a formação de mão-de-obra altamente qualificada.

Ainda em 1977, são previstas as ajudas destinadas a co-financiar as despesas relativas à preparação e funcionamento de estágios de formação e à formação de formadores.

A escassez relativa de recursos conduziu, sobretudo a partir de 1973, à necessidade de definição de prioridades através das orientações de gestão válidas por um período de 3 anos.

Da lógica mais virada para a mobilidade e para alguns grupos sociais mais vulneráveis passa-se, de forma mais acentuada, para as medidas selectivas relacionadas com os grupos sociais, as regiões, os sectores e as empresas devido ao aumento do desemprego com origem na crise económica do início dos anos 70 (1ª crise do petróleo) e mais marcadamente a partir dos anos 80 (2ª crise do petróleo).

Aliás, a partir dos anos 80 as prioridades incidiam, sobretudo, na adaptação das estruturas de formação, na melhor articulação entre a formação e a educação geral, no desenvolvimento da gestão previsional do desemprego, na ligação da formação ao desenvolvimento local, na absorção das consequências das reconversões sectoriais, no desenvolvimento da informação e orientação profissional e no apoio a grupos sociais desfavorecidos.

As Orientações de 1981 a 1983, ainda centradas no processo desenrolado a partir de 1971, foram prorrogadas para o período de 1982 a 1984 para permitir um reexame das regras de aplicação do FSE até ao final de 1982 face à evolução da situação económica e social, não só na perspectiva dos desequilíbrios regionais mas também das dificuldades do emprego e da formação profissional decorrentes das tecnologias mais avançadas e nomeadamente das tecnologias da informação.

Em 1983, é realizada uma nova reforma do FSE que o estrutura na forma que vai ser encontrada por Portugal na data da sua adesão em 1 de Janeiro de 1986.

O documento de referência dessa reforma é a Decisão do Conselho 83/516/CEE, de Outubro de 1983, referente às missões do Fundo Social Europeu.

Em termos gerais o FSE, incentiva a execução de políticas que dêem à mão-de-obra as qualificações necessárias para a obtenção de um emprego estável e para o desenvolvimento das suas possibilidades de emprego e contribui para a inserção e integração profissional de jovens e trabalhadores desfavorecidos, para a adaptação da mão-de-obra ao desenvolvimento do mercado de trabalho e às mutações tecnológicas e para a redução dos desequilíbrios regionais do mercado de emprego.

Podiam ser financiadas acções de formação e orientação profissional, de contratação e apoio salarial, de reinstalação e de integração socioprofissional no quadro da mobilidade geográfica e de prestação de serviços e de conselhos técnicos destinados à criação de emprego.

Ao contrário da reforma de 1971, era admitida a possibilidade de apoiar a formação dos jovens após a saída da escolaridade obrigatória para melhorar as suas possibilidades de emprego (habitualmente com menos de 18 anos e desde que estivessem em idade activa após o final dos cursos de formação).

Para além dos jovens (menos de 25 anos) são, também, apoiados os adultos desempregados, ameaçados de desemprego ou subempregados, as mulheres que retomem a actividade profissional, os deficientes com possibilidades de inserção no mercado de trabalho, os migrantes residentes e os trabalhadores das PME's a necessitar de requalificação relacionada com novas tecnologias ou novas técnicas de gestão e os formadores, técnicos de informação e orientação profissional ou de colocação e agentes de desenvolvimento.

As acções desenvolvidas no âmbito do apoio do FSE são agora possíveis de serem desenvolvidas não só por operadores regidos por normas do direito público mas também do direito privado.

A Decisão 83/516/CEE foi naturalmente adaptada em Dezembro de 1985, por motivo da adesão de Portugal e da Espanha, passando a incluir a extensão da majoração em 10% do máximo do co-financiamento de 50% às regiões com graves desequilíbrios do emprego e a permitir amortizações aceleradas dos Centros de Formação (6 anos).

Até à Reforma de 1988 são ainda emitidas as orientações de gestão para os períodos de 1984 e 1986 e de 1986 a 1988.

Os temas centrais são semelhantes e naturalmente coerentes com os principais problemas de emprego e qualificação então vividos - o desemprego jovem, o desemprego de longa duração de adultos, as mutações económicas, as novas tecnologias e os grupos sociais mais vulneráveis.

O Acto Único Europeu, assinado em 1986, apontava para a criação do Mercado Único Europeu, a partir de 1993, tal como veio a acontecer e propunha, ainda, o reforço da chamada coesão económica e social na medida em que só o seu reforço simultâneo e equilibrado permitiria uma evolução sustentável da Europa Comunitária.

É este novo enquadramento que vai tornar possível uma profunda reforma dos Fundos Estruturais, e do próprio FSE, em 1988.

Os traços essenciais desta reforma residem: - no reforço substancial das verbas, no compromisso para a sua duplicação em cada período de programação e no enquadramento da lógica dos FE a 5 objectivos ao conjunto dos quais devem estar subordinados, no contexto de uma nova moldura - os Quadros Comunitários de Apoio (QCA's), destinados a apoiar os Estados Membros no

âmbito da concepção, co-financiamento, controlo e avaliação a propósito de um “Acordo de Associação” que posteriormente evoluiria para a fórmula da parceria.

A reforma dos FE tem como documento base o Regulamento (CEE) n.º 2052/88 de Junho de 1988 e é relativo às missões dos fundos com finalidade estrutural, à sua eficácia e à coordenação das suas intervenções, entre si, com as intervenções do BEI e com as dos outros instrumentos financeiros.

Da nova estruturação dos Fundos Estruturais e dos objectivos resultam as seguintes relações relevantes.

### **Objectivos prioritários**

Objectivo n.º 1 – Promover o desenvolvimento e o ajustamento estrutural das regiões menos desenvolvidas (com um PIB inferior a 75% da média da CEE) - FEDER, FSE, FEOGA-Orientação.

Objectivo n.º 2 – Converter as regiões, regiões fronteiriças ou partes de regiões (incluindo zonas de emprego e aglomerações urbanas) gravemente afectadas por declínio industrial – FEDER, FSE.

Objectivo n.º 3 – Lutar contra o desemprego de longa duração – FSE

Objectivo n.º 4 – Facilitar a inserção profissional de jovens – FSE

Objectivo n.º 5 – Na perspectiva da reformada política agrícola comum – FEOGA

Nº 5 a) – Acelerar a adaptação das estruturas agrícolas – FEOGA

Nº 5 b) – Promover o desenvolvimento das zonas rurais – FEDER, FSE

Portugal pode concorrer a este fundos enquanto região de objectivo n.º 1, na sua totalidade, porque a criação da região de Lisboa e Vale do Tejo permitiu que o PIB da região de Lisboa se diluísse num contexto regional mais alargado.

O Regulamento (CEE) n.º 4255/88 do Conselho de 1988 estabeleceu as disposições de aplicação do Regulamento (CEE) n.º 2052/88 ao caso específico do FSE.

Visava sobretudo: - as acções de formação profissional, incluindo a orientação profissional e a ajuda à contratação para empregos estáveis e a criação de actividades independentes, para além de uma parte menor (5%) dedicada a acções de carácter inovador.

No âmbito do objectivo n.º 3 e n.º 4 o FSE contribuía para as acções destinadas a lutar contra o desemprego de longa duração, através da inserção profissional de pessoas com mais de 25 anos no desemprego há mais de doze meses, e a facilitar a inserção profissional de pessoas com menos de 25 anos à procura de emprego independentemente da duração dessa procura.



No âmbito dos objectivos n.º 1, n.º 2 e n.º 5 b), o FSE contribuía para as acções destinadas a: favorecer a estabilidade do emprego a favor de pessoas no desemprego, de pessoas ameaçadas de desemprego, nomeadamente no âmbito de reestruturações que impliquem uma modernização tecnológica ou alterações importantes no sistema de produção e gestão de pessoas ocupadas em pequenas e médias empresas e a facilitar a formação de pessoas no activo, que participem numa acção determinante para a realização dos objectivos de desenvolvimento de um programa integrado.

As elegibilidades continuavam em torno do rendimento, dos custos de formação, de deslocação e dos apoios à contratação.

De 1986, data da integração de Portugal, e até 1999 viveu-se um período do “Antigo Fundo” em que cada um dos fundos estruturais funcionava de acordo com as suas regras próprias. Após a reforma de 1988, os períodos de programação que se seguiram foram os seguintes:

1990 - 1993	QCA I
1994 - 1999	QCA II
2000 - 2006	QCA III
2007 - 2013	QREN (Quadro de Referência Estratégico Nacional)
2014 - 2020	PORTUGAL 2020

No 2º período de programação (1994-1999) os objectivos n.º 3 e n.º 4 foram agregados num único objectivo, ao qual se juntou a exclusão e surgiu um novo objectivo destinado a apoiar as mutações industriais e dos sistemas de produção sob o signo da evolução tecnológica já em curso.

No período de 2000-2006 dos Fundos Estruturais apenas foram enunciados 3 objectivos - o n.º 1 continuou praticamente idêntico, o n.º 2 destinava-se às regiões com dificuldades estruturais tanto industriais como agrícolas e o n.º 3 considerava as preocupações de desenvolvimento dos recursos humanos fora das regiões de objectivo n.º 1, o que inclui a problemática do emprego e da adaptação das qualificações.

O QREN (2007-2013) concentra a intervenção dos fundos em 3 objectivos prioritários:

- Objectivo da convergência - melhorar as condições de crescimento e emprego das regiões menos desenvolvidas.
- Objectivo da competitividade e emprego - intervêm fora das regiões menos desenvolvidas abrangidas pelo objectivo da convergência. Visa reforçar a competitividade e a capacidade de atracção das regiões, bem como o emprego, antecipando-se às mudanças económicas e sociais.
- Objectivo da cooperação territorial europeia.

Continua a existir o Regulamento (CE n.º 1083/2006 do Conselho) que estabelece as disposições gerais sobre o FSE, o FEDER e do Fundo de Coesão (criado em 1992 na véspera do estabelecimento do Mercado Único Europeu) e um regulamento relativo ao FSE – (Regulamento CE n.º 1081/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho).

No seu âmbito de intervenção destaca-se:

- O esforço da capacidade de adaptação dos trabalhadores e a melhoria do acesso ao emprego e da inclusão sustentável no mercado laboral.
- O reforço da inclusão social das pessoas desfavorecidas.
- O reforço do capital humano.
- O aumento e melhoria do investimento em capital humano.
- A capacidade e eficácia institucional.
- A cooperação nacional e regional.

Acrescenta-se, ainda, e em sequência, a legislação nacional que estabelece o regime global de aplicação do FSE, tal como existiu nos períodos anteriores – O Decreto Regulamentar n.º 84-A/2007.

As elegibilidades não diferem substancialmente para além de alguma facilitação ao nível da natureza das despesas. Cada QCA e QREN era composto por um diagnóstico prospetivo, as opções estratégicas (GOP's ou prioridades estratégicas) fundamentais e um conjunto de medidas agrupadas por Programas (ou sub Programas) Operacionais, por sua vez, agregados por eixos ou vertentes estratégicas que, apesar das suas variações, respeitavam habitualmente: às regiões, aos sectores de actividade económica e aos recursos humanos.

No QREN está incluído o Programa Operacional Temático (os que não são regionais) Potencial Humano – POPH que se desagrega em 10 eixos prioritários e medidas e aos quais o FSE está afecto.

No Portugal 2020 poderemos encontrar: 4 programas operacionais temáticos – Competitividade e Internacionalização, Inclusão Social e Emprego, Capital Humano, Sustentabilidade e Eficiência no uso dos Recursos. A lógica do FSE está focada, essencialmente, no PO Inclusão Social e Emprego e no PO Capital Humano. A opção tomada é idêntica à que, desde 2005, acompanha a gestão da formação – juntá-la com a educação e afastando-a da sua natureza ligada ao mundo das profissões, *i.e.*, o mercado de trabalho. Tal permite o financiamento das componentes do ensino profissional e ligar as áreas da educação às áreas da formação e qualificação profissionais.

Seguem-se 7 PO Regionais do Continente e Regiões Autónomas, Cooperação Territorial Europeia, 3 PO Desenvolvimento Rural, 1 de Assuntos Marítimos e Pescas e 1 PO de Assistência Técnica.

Um total de 25 mil milhões de euros dos FE visam:

- A produção e exportação de bens transacionáveis;

- A transferência de conhecimentos científicos para a actividade produtiva;
- A escolaridade obrigatória até aos 18 anos;
- A redução do abandono escolar;
- O combate à pobreza e à exclusão social;
- A promoção do desenvolvimento sustentável;
- O reforço da coesão territorial;
- A Modernização da Administração Pública.

O FSE ao longo dos anos representou:

- 1989-1993            2.028 milhões ECUS – 20% dos FE
- 1994-1999            cerca de 650 milhões de contos - 18,9% dos FE
- 2000-2006            4.720.947 mil euros – 23% dos FE
- 2007-2013            6.030.000 mil euros – 32% dos FE
- 2014-2020            7.541.112 mil euros apenas para os PO regionais e temáticos e calculado a partir das decisões da Comissão. Representa um pouco mais de 30% do valor total dos FE

Os valores globais dos Fundos Estruturais foram “grosso modo” duplicando de período para período com excepção do QREN em que apenas já foi possível a manutenção de um nível global praticamente idêntico. Deve recordar-se que à parte do FSE se somava a parte pública nacional e a parte privada para constituir o todo dos QCA/QREN.

Numa diferente repartição de tarefas os outros FE podem financiar formação integrada em projectos de investimento e o FSE pode financiar estruturas relativas à educação, à formação e à acção social.

Globalmente, os FE assentaram em 3 vertentes mais importantes – as pessoas, a economia e as regiões, compensando a tendência do mercado para favorecer as regiões mais ricas, os sectores mais competitivos e as pessoas com maior nível de rendimento – Uma notória falha de mercado.

## **Bibliografia**

- Coelho, J.J.P. (1983) – O Fundo Social Europeu – Ed. Ministério do Trabalho
- Dias, M.C. (1997) – Avaliação das Políticas de Emprego e Formação – Ed. IEFP
- Documentação oficial nacional e comunitária sobre os vários períodos de programação.
- Tratados da União Europeia.
- Regulamentos do FSE.
- Decisões da Comissão.