



COVID 19

SAIR DA CRISE – EMPREGO, APOIOS SOCIAIS E SAÚDE



COVID 19: Sair da Crise – Emprego, Apoios Sociais e Saúde

COVID 19: Sair da Crise — Emprego, Apoios Sociais e Saúde

2020

Conselho Económico e Social

**COVID 19: SAIR DA CRISE –
EMPREGO, APOIOS SOCIAIS E SAÚDE**

AUTOR

Conselho Económico e Social

PRÉ-IMPRESSÃO, IMPRESSÃO E ACABAMENTO

Editorial do Ministério da Educação e Ciência

Agosto, 2020

DEPÓSITO LEGAL

472003/20

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Toda a reprodução desta obra, por fotocópia ou outro qualquer processo, sem prévia autorização escrita do Editor, é ilícita e passível de procedimento judicial contra o infrator.

BIBLIOTECA NACIONAL DE PORTUGAL – CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO

PORTUGAL. Conselho Económico e Social

COVID 19: Sair da Crise – Emprego, apoios sociais e saúde

ISBN 978-972-8395-72-8

CDU 331

ÍNDICE

Conferência – O SNS e a vigilância epidemiológica após a 1.^a vaga

APRESENTAÇÃO

Francisco Ramos / Alexandre Abrantes

9

A DOENÇA COVID 19 E A RESPOSTA DO SISTEMA DE SAÚDE
E DO SNS À 1.^a VAGA – O QUE SABEMOS

Filipe Froes

13

O FUTURO PRÓXIMO: CENÁRIOS DE EVOLUÇÃO
PRÓXIMA DA PANDEMIA, COMO ORGANIZAR
A VIGILÂNCIA EPIDEMIOLÓGICA

Carla Nunes

15

Alexandra Suspiro

19

Ricardo Mexia

25

O FUTURO PRÓXIMO: ORGANIZAR O SISTEMA DE SAÚDE
PARA RESPOSTA A DOENTES COVID19 E NÃO COVID

Purificação Gandra

29

Manuel Caldas de Almeida

35

Emanuel Boieiro

39

LIÇÕES DA PANDEMIA E O FUTURO DO SISTEMA DE SAÚDE

Óscar Gaspar

45

CGTP-IN

53

Conferência – Promoção do emprego e apoio social

TEXTO BASE PARA CONFERÊNCIA CES

– PROMOÇÃO DO EMPREGO E APOIO SOCIAL

José António Vieira da Silva

59

EMPREGO E QUESTÕES SOCIAIS

José A. Silva Peneda

67

ESTA CRISE (NÃO) É DIFERENTE: DE NOVO, OS JOVENS

Pedro Adão e Silva / Maria Álvares

75

CONFERÊNCIA – PROMOÇÃO DO EMPREGO E APOIO SOCIAL

Cláudia Joaquim

89

SINGULARIDADES DA CRISE COVID-19

E (DES)ADEQUAÇÃO DAS RESPOSTAS

José Castro Caldas

109

PROMOÇÃO DO EMPREGO E APOIO SOCIAL

João Vieira Lopes

119

CONFERÊNCIA CES

– PROMOÇÃO DO EMPREGO E APOIO SOCIAL

Eduardo Oliveira e Sousa

125

SEMINÁRIO EMPREGO E PROTECÇÃO SOCIAL (PRÉ-COVID)

Andrea Araújo / Hugo Dionísio

133

REFLEXÃO SOBRE A RECUPERAÇÃO ECONÓMICA

– AS EXPECTATIVAS, AS POLÍTICAS PÚBLICAS

E O ENQUADRAMENTO INTERNACIONAL

José Manuel Cordeiro

137

O EMPREGO NO SECTOR SOCIAL SOLIDÁRIO

Padre Lino Maia

145

NOTAS FINAIS

José António Vieira da Silva

151

Conferência
O SNS e a vigilância epidemiológica após a 1.^a vaga
13 de maio de 2020

Apresentação

FRANCISCO RAMOS*
ALEXANDRE ABRANTES**

O surto de SARS-CoV-2 foi uma surpresa a nível global. Apesar dos repetidos momentos em que especialistas alertaram para o risco de nova pandemia, foi surpreendente a incapacidade de resposta e impreparação das comunidades científica, profissional e política. Na verdade, para além dos instrumentos que Ricardo Jorge utilizou no combate à peste na cidade do Porto há um século, muito pouco se avançou. Distância social, confinamento obrigatório e higiene das mãos continuam a ser as armas determinantes e disponíveis. Nas últimas décadas, o imenso progresso científico e tecnológico foi, quase por inteiro, canalizado para áreas associadas às doenças crónico-degenerativas e ao cancro, os problemas mais relevantes nos Países com recursos suficientes para financiar essas inovações, as que prometem maior rentabilidade à investigação científica e ao desenvolvimento industrial e comercial, forma socialmente aceitável de promover a expansão de indústrias reconhecidamente indutoras de

* Ex-Secretário de Estado da Saúde, Economista da saúde na Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).

** Médico e Professor na Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP-Nova.

doença, como tabaco, fast-food, cultura sedentária e outras. A lógica do mau vilão (tabaco, fast-food) e do polícia bom (laboratórios científicos e indústria farmacêutica) gerou um equilíbrio aceitável na opinião pública. Como consequência, face à fatalidade e inevitabilidade dos custos de oportunidade, a investigação e o conhecimento sobre as infeções e a virologia foi relegada para segunda prioridade, na esperança que fossem, em definitivo, problemas do passado e de outros continentes.

Portugal não foi exceção na surpresa perante a pandemia, sem preparação prévia, apenas atenuada pelo assustador exemplo dos vizinhos Itália e Espanha. Um estudo da Escola Nacional de Saúde Pública demonstra que Portugal tomou medidas a tempo, a população aderiu, os bons resultados estão à vista, tendo sido plenamente alcançado o pretendido achatamento da curva epidemiológica. Ficou evidente a importância de uma estrutura de saúde pública, construída ao longo de décadas, que conseguiu realizar o trabalho invisível de controlar o surto. Igualmente importante foi a opção de não acumular todo o trabalho clínico nos hospitais, recorrendo também à rede da saúde familiar para cuidar da maioria dos doentes COVID-19. As medidas tomadas estão identificadas em documento da Direção-Geral da Saúde, disponível em <https://covid19.min-saude.pt/> e em Inês Fronteira, <https://www.covid19healthsystem.org/countries/portugal/countrypage.aspx>. Comunicação diária, ao mais alto nível, pelo Ministério da Saúde, rápido reforço da Linha de Saúde 24, suspensão de quase toda a atividade não urgente em todo o SNS, aquisição de ventiladores, EPI e testes específicos à COVID em competição com o resto do mundo, medidas de suporte social ao confinamento obrigatório e de apoio às empresas para tentar evitar a sua imediata falência técnica, são exemplos de medidas de políticas públicas acionadas em poucas semanas, tentando minimizar as piores consequências da crise sanitária e da inevitável crise económica.

O estado de emergência decretado em meados de março não paralisou por completo a atividade económica. Embora faltem ainda estudos fiáveis, a comparação com vários outros Países europeus mostra que o *lockdown* foi em Portugal mais moderado e equilibrado. A partir do início de maio, decorrem processos de desconfinamento em quase toda a Europa, a diferentes velocidades, sempre de forma gradual e progressiva. O completo desconhecimento sobre o processo, gera incerteza e insegurança na tomada de decisão e na sua execução. As organizações internacionais, cien-

tíficas, académicas e oficiais, emitiram orientações e “road maps”, estabelecendo critérios vinculativos para arrancar com o processo de retoma da atividade económica. Como organizar a vigilância sanitária é questão central, reforçar as organizações de saúde pública será a melhor forma de reconhecer e de agradecer o trabalho que realizaram até agora. Mas também, a saúde ocupacional, em fábricas, hotéis e restaurantes, espaços de serviços, centros comerciais, escolas e hospitais, grandes e pequenas empresas, terá um papel decisivo no controlo da pandemia. Com os meios tradicionais ou com meios tecnológicos, com eventual risco de colocar em crise direitos considerados como adquiridos e intocáveis até agora, os agentes da promoção da saúde terão a oportunidade e a responsabilidade de nos guiar a bom porto.

Como tratar os mais velhos será enorme desafio. Grupo etário em risco máximo, será inaceitável mantê-los confinados até à vacina ou à terapêutica. Estaremos disponíveis para alocar os recursos suficientes à dignidade de tratamento que a situação exige?

Contra muitas expectativas e receios, o SNS resistiu bem, até agora, ao impacto da pandemia. Talvez tenha criado novas vítimas, os chamados doentes não COVID, cuja extensão não é ainda conhecida com rigor. Algumas estimativas de mortalidade acrescida, números de cuidados de saúde não prestados, são indicadores iniciais.

No momento em que os serviços de saúde estão também a retomar a normalidade possível, múltiplas interrogações se colocam: a nova doença vai causar acréscimo de custos e redução na produtividade; como vão os serviços de saúde incorporar esta nova realidade? A necessária separação física entre doentes COVID e não COVID será possível em muitos serviços, mas não será realizável em muitos outros. Que papel será reservado para o sector privado e social na recuperação do que ficou por fazer neste período? Será possível e desejável manter a mesma combinação público-privado no futuro? Haverá possibilidade e interesse em usar o momento histórico para corrigir problemas estruturais como o excessivo pluriemprego de muitos profissionais de saúde, quando se exige que não sejam elementos transmissores da infeção, circulando de instituição para instituição; como a afluência à urgência hospitalar por motivo que seria melhor respondida em outro serviço de saúde, tornando obrigatória e vinculativa a referenciação por via telefónica, Saúde 24 ou INEM; como a deficiente organização das ERPI – Estrutura Residencial para Pessoas

Idosas em matéria de saúde, tornando obrigatória uma direção técnica de enfermagem? Múltiplas questões, dúvidas e interrogações que carecem de debate e investigação rápida para que o futuro seja melhor como todos estamos habituados.

O Que Sabemos?

A Avaliação Possível de Resultados

FILIPE FROES*

Analisar a resposta do sistema de saúde e do Serviço Nacional de Saúde (SNS) à pandemia pelo SARS CoV 2 é perceber a importância do que foi feito, por quem foi feito e do que precisamos de fazer e aprender para o futuro.

Se dúvidas houvesse sobre a importância de um Serviço Nacional de Saúde, esta pandemia dissipou-as. Na resposta a uma ameaça desta dimensão não houve sistema, mas apenas serviço. Ou seja, pouco ou nenhum Sistema de Saúde e toda a resposta centrada no Serviço Nacional de Saúde e, em particular, a resposta em diferenciação, gravidade e complexidade, que incluiu todo o circuito em cuidados intensivos, ventilação mecânica invasiva e ECMO (*ExtraCorporeal Membrane Oxygenation*). Se dúvidas houvesse sobre em quem assenta a capacidade de resposta e de

* Assistente Hospitalar Graduado de Pneumologia e especialista em Medicina Intensiva; Doutorado pela Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade NOVA de Lisboa; Consultor da DGS e membro da Task-Force para a infeção por novo Coronavírus; Coordenador do Gabinete de Crise da Ordem dos Médicos para a COVID-19; Membro do Conselho Nacional de Saúde Pública.

intervenção do Serviço Nacional de Saúde, a pandemia também as esclareceu cabalmente: nos seus profissionais que estão diariamente no terreno e que melhor conhecem, interpretam e interagem com a realidade. E a pandemia também nos provou reiteradamente que sem uma visão estratégica, um rumo claro, uma definição transparente de objetivos, uma adequada alocação de meios e, sobretudo, sem o reconhecimento, valorização e envolvimento dos profissionais de saúde, que representam os elementos mais diferenciados deste sector, não existe futuro para o Serviço Nacional de Saúde, nem para uma saúde de excelência e de equidade que promova o desenvolvimento de Portugal e de todos nós e nos proteja desta e de futuras ameaças.

Na resposta inicial do Serviço Nacional de Saúde à pandemia merece destaque pela positiva dois aspetos críticos e diferenciadores:

- a capacidade de resiliência dos três hospitais de 1.^a linha. Em Lisboa, os Hospitais de Curry Cabral e de D. Estefânia e no Porto, o Hospital de São João. Fundamentais no embate e no tempo que ganharam para nos prepararmos!
- o tempo recorde de preparação da 2.^a linha hospitalar, o envolvimento dos cuidados de saúde primários e intervenção célere da saúde pública. A rede assistencial soube adaptar-se à necessidade de estabelecer circuitos diferenciados para manter os melhores cuidados a todos os doentes, os com COVID-19 e todos os outros com as doenças que sempre existiram. E o envolvimento dos cuidados de saúde primários permitiu o desvio dos doentes sem gravidade do circuito hospitalar com ganhos significativos na monitorização e alocação de recursos. O envolvimento dos cuidados primários representou uma diferença significativa em relação ao pandemónio que presenciamos na Itália e em Espanha, mais centrado na rede hospitalar.

Finalmente, esta pandemia veio reforçar o impacto do conhecimento na resolução dos problemas, a imperiosa necessidade de uma coordenação assente na transparência, envolvimento dos intervenientes e na avaliação contínua e, o mais desafiante, a capacidade de liderança na incerteza.

O Futuro Próximo: Cenários de Evolução Próxima da Pandemia, como Organizar a Vigilância Epidemiológica

CARLA NUNES*

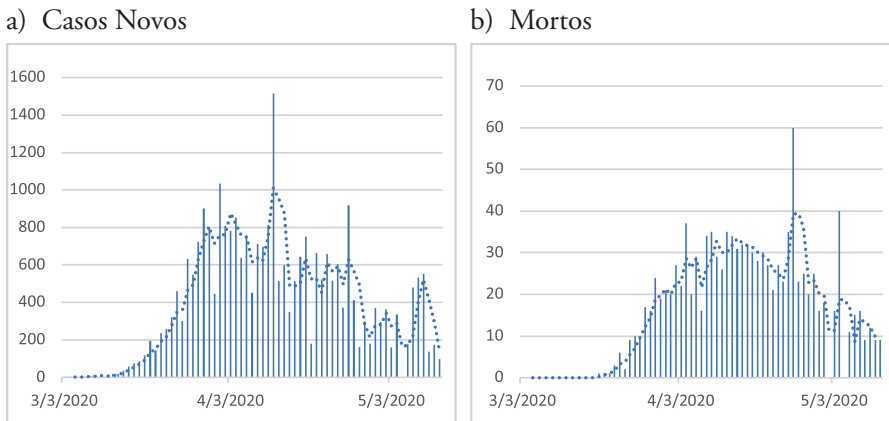
A 2 de março foi diagnosticado o 1.º caso de COVID-19 em Portugal, já esperado há uns dias, dados os valores que já se viam em vários países da Europa, em particular a situação catastrófica de Itália (naquela data) onde os caixões enchiam os nossos noticiários.

Rapidamente, e à semelhança dos outros países, a nossa curva também entrou num crescimento exponencial, que se manteve quase um mês até começar a mudar um pouco o perfil – o famoso e pretendido achatamento da curva, ou o efeito tipo mola. Este padrão de crescimento exponencial manteve-se em março, em abril teve um novo padrão ainda com um patamar elevado, e em maio baixou para um novo patamar com variações consideráveis, mas sem uma tendência clara. É nesta fase que estamos agora, a 13 de maio. (Figura 1a)

Em relação às mortes, a curva cresceu até meados de abril, seguido de um decréscimo consistente, formando uma curva com padrão tipo “U” invertido, um bom sinal para o controlo da pandemia (Figura 1b).

* Diretora da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP).

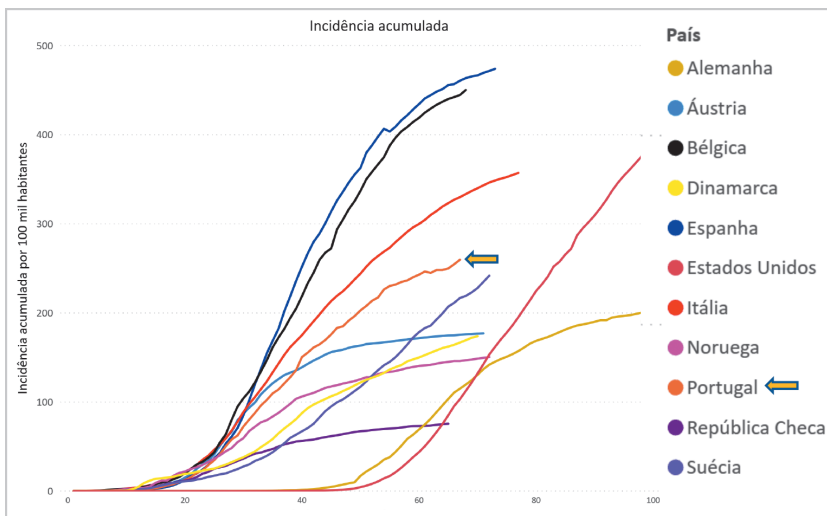
Figura 1. Casos novos e mortes por COVID-19, por dia.



(Fonte de dados: Centro Europeu de Controlo de Doenças)

Quando nos comparamos com os outros países, maioritariamente num contexto europeu, estamos no meio... acima de Portugal temos Espanha, Bélgica, Itália e... abaixo, com melhores valores, Áustria, Dinamarca, Noruega e Alemanha. (Figura 2)

Figura 2. Curvas epidémicas de alguns países, maioritariamente europeus. (início da curva – dia após 2 dias consecutivos de notificações de casos).



(Fonte de dados: Centro Europeu de Controlo de Doenças)

Alguns países, supostamente “bem comportados” no início, tem agora padrões distintos que cruzam estes dois mundos, refira-se como exemplo europeu a Suécia. A taxa de mortalidade mostrou os mesmos padrões comparativos entre países. Em relação ao número de testes por milhão de habitantes, Portugal também esteve muito bem, com 54.317 testes por milhão de habitantes (12 de maio), apenas com a Dinamarca com mais testes (57.709), considerando os países anteriormente referidos.

Foram depois analisadas as medidas tomadas nos diferentes países, considerando o encerramento de escolas (creches, primárias, outras) e pequeno comércio – medidas semelhantes às agora adotadas nesta fase de reabertura faseada – focando na Noruega, Áustria, Dinamarca e Alemanha. Observando-se as curvas destes países, não parece haver sinais de alarme apesar de ainda ser cedo para uma análise conclusiva. Vamos acompanhando de perto esta situação.

O desafio que se impõe na fase de reabertura faseada que se aproxima, é uma monitorização e uma cenarização muito próxima e exaustiva para, ao mínimo sinal de alarme, se poder reequacionar as medidas adotadas, eventualmente recuando total ou parcialmente algumas delas:

Ao nível da monitorização, refira-se que são diversos os indicadores que, de uma forma complementar, têm que ser diariamente acompanhados (sistema de vigilância abrangente):

- Número de novos casos, óbitos, internados, internados em Unidades de Cuidados Intensivos (UCI) e recuperados;
- Caracterização dos perfis dos doentes, dos internados, UCI e óbitos e deteção de mudança de padrões, incluindo padrões geográficos e comorbilidades;
- Capacidade de resposta dos serviços de saúde (taxas de ocupação, etc.);
- $R(t)$ – número médio de contágios por infetado;
- Vigilância das populações vulneráveis e das que estão mais expostas à implementação de novas medidas;
- Deslocações – bigdata (google, etc.), como proxy de medida de desconfinamento;
- Rastreios e testes.

Ao nível da cenarização assumem-se pressupostos de variação nos indicadores anteriores e simulam-se cenários (aumento do R_t , aumento da

mobilidade, aumento da matriz de contactos em grupos específicos, etc.). A análise e comparação com os outros países, considerando a experiência dos países que se encontram à nossa frente em termos de curvas epidémicas e que tomaram medidas de reabertura semelhantes, tem aqui um papel central.

Este é um problema de Saúde Pública longe de ser resolvido, nem os seus impactos ainda identificados. Irá, com certeza, mudar o posicionamento da Saúde Pública em termos mundiais. Em 5 meses, parou meio mundo e colapsou, de uma forma dramática, a economia.

O Papel da Saúde Ocupacional na Retoma das Empresas

ALEXANDRA SUSPIRO*

A Saúde Ocupacional enfrenta neste momento de retoma, na minha perspectiva, diversos desafios importantes no sentido de auxiliar as empresas a vencer a crise provocada pela pandemia COVID-19 e a manter, agora e no futuro próximo, padrões elevados de saúde e segurança no trabalho. Dois deles colocam-se já, de forma imediata, e exigem da parte dos profissionais de Saúde Ocupacional respostas rápidas que respondam a necessidades prementes que se fazem já sentir ao nível das empresas.

Um dos desafios está relacionado com o modo de adaptar a atividade aos condicionamentos de saúde e segurança necessários para manter a segurança dos trabalhadores face a uma pandemia em curso, ainda sem vacina ou tratamento eficaz. Estes condicionamentos têm já vindo a ser progressivamente implantados nas empresas que se mantiveram em laboração durante o estado de emergência e serão agora aplicados nas restantes empresas, à medida que a retoma se vai gradualmente desenvolvendo no ritmo ditado pelo Plano de Desconfinamento.

Os diversos profissionais ligados à Saúde Ocupacional (médicos, enfermeiros, técnicos de segurança, e todos os que com eles diretamente colaboram) são um dos fatores chave de sucesso para garantir que a activi-

* Médica do Trabalho, Professora na Escola Nacional de Saúde Pública, ENSP.

dade laboral da retoma se desenvolve em condições que assegurem o mais elevado grau de segurança possível, para os trabalhadores em particular e para a sociedade em geral.

A nova realidade de trabalho implica, por exemplo, o redesenhar das atividades e muitas vezes também dos próprios espaços, no sentido de assegurar o distanciamento físico, bem como a introdução ou reforço de uma série de medidas relacionadas com a higienização das mãos, das instalações e dos equipamentos. A intervenção dos técnicos de Saúde Ocupacional é essencial quer no planeamento destas medidas, quer no controlo do seu grau de implementação e eficácia no terreno.

É também crucial o papel da Saúde Ocupacional, ainda neste contexto, na orientação o mais célere e adequada possível de eventuais casos de COVID-19 que surjam nos trabalhadores ou em contactos próximos destes. Neste domínio, a colaboração próxima entre a Saúde Ocupacional e os elementos da Saúde Pública oferece uma garantia máxima quer de rapidez quer de eficácia. Estando no terreno e conhecendo bem a empresa e os trabalhadores, os técnicos de Saúde Ocupacional em geral e os médicos do trabalho em particular, podem orientar rapidamente um trabalhador afetado e de imediato proceder ao rastreio e encaminhamento dos contactos com exposição de alto risco ocorridos no ambiente de trabalho, de forma a conter com a maior brevidade e eficácia possível a transmissão da infeção.

A actuação dos profissionais de Saúde Ocupacional dentro das empresas, neste contexto de pandemia, enfrenta também, no entanto, constrangimentos e dificuldades relacionados com as características próprias da COVID-19.

Estes estão em parte relacionados com o elevado grau de desconhecimento que ainda temos sobre aspectos essenciais da infeção, como por exemplo o grau e duração da imunidade após a cura. Este desconhecimento coloca muitas questões complexas que é necessário resolver com base nos dados limitados de que dispomos. Por exemplo, um trabalhador que tenha contraído e curado uma infeção COVID-19 e regresse ao seu local de trabalho está ou não imunizado e protegido de nova infeção? Caso venha a ter um contacto próximo com um indivíduo positivo para SARS-CoV-2 podemos assumir que não corre risco de nova infeção ou devemos pelo contrário, face ao grau de desconhecimento que ainda existe sobre a imunidade, presumir que é susceptível e colocá-lo em quarentena?

Questões práticas como esta são enfrentadas por todos os profissionais de Saúde Ocupacional no seu dia-a-dia e as decisões têm que ser tomadas tendo em vista a salvaguarda da saúde dos trabalhadores e da empresa como um todo. Ao contrário de outras áreas, em que a preocupação se centra no doente ou no infectado, a Saúde Ocupacional tem que olhar simultaneamente quer para o indivíduo quer para o conjunto dos trabalhadores da empresa, o que nem sempre é fácil porque os interesses de cada um deles podem divergir.

Um exemplo desta divergência de interesses, é o conflito que muitas vezes se coloca entre o direito ao sigilo e à privacidade de cada trabalhador enquanto indivíduo e a necessidade de, para proteção da saúde do grupo, divulgar e dar a conhecer dados de saúde como sejam o resultado de um teste para o SARS-CoV-2 ou o facto de existir um elemento doente no agregado familiar do trabalhador. Da mesma forma, o dever de oferecer proteção especial a grupos considerados de risco para a infecção COVID, como asmáticos ou imunodeprimidos, pode chocar com o facto de os trabalhadores poderem, e terem o direito, de querer manter em sigilo perante a entidade empregadora e os colegas o facto de sofrerem dessas condições.

Outro dos desafios importantes que a Saúde Ocupacional enfrenta na sua missão essencial de vigiar e proteger a saúde dos trabalhadores durante a retoma está relacionado com as novas formas de prestação de trabalho que adquiriam uma preponderância sem precedentes durante o período de confinamento da pandemia. E este desafio impõe-se já, neste momento, mas vai manter-se no futuro porque a série de alterações que surgiram no modo como vivemos e como trabalhamos não serão, em minha opinião, totalmente reversíveis mesmo após a cessação do período pandémico.

A face mais visível destas novas formas de prestação de trabalho está relacionado com o desvio de uma parte substancial da actividade para um regime de teletrabalho, utilizando as tecnologias de informação e comunicação à distância. As tecnologias já existiam previamente, mas a pandemia impôs uma profunda mudança de atitudes e comportamentos e uma rápida adaptação a uma realidade diferente em que o trabalho é executado à distância, muitas vezes no meio familiar, com uma série de ferramentas que foi preciso aprender a utilizar. E, em termos gerais, tanto as empresas como os trabalhadores se adaptaram de uma forma extremamente rápida

e notável a esta nova realidade desencadeando uma profunda alteração da realidade laboral que se irá, em grande medida, manter no futuro. É esta alteração tem um impacto profundo em alguns dos parâmetros basilares da Saúde Ocupacional e do que esta considera serem as boas práticas em matéria de saúde e segurança do trabalho.

Um destes parâmetros, que tem sido considerado essencial para o planeamento das medidas preventivas e da vigilância da saúde dirigidas aos riscos profissionais, é o estudo das situações de trabalho concretas, identificando factores de risco passíveis de ter repercussão negativa sobre a saúde e actuando sobre eles. Ora tanto o estudo das situações de trabalho como a intervenção sobre elas, no sentido de assegurar que reúnem as condições de saúde e segurança adequadas à actividade que é desenvolvida, têm aplicação mais difícil quando os postos de trabalho se localizam à distância, muitas vezes no domicílio dos colaboradores.

Controlar factores de risco como, por exemplo, a iluminação, a postura e a repetitividade de movimentos ou assegurar que equipamentos como mesas, cadeiras e computadores têm características ergonómicas adequadas é algo que pode ser complexo quando o local de trabalho é a casa de cada um. Não obstante, é necessário, sem invadir a esfera pessoal de cada trabalhador, assegurar que o domicílio deste ou o local onde o teletrabalho é executado possuem condições mínimas para que a actividade decorra de forma saudável e segura.

O teletrabalho acarreta adicionalmente um conjunto de factores de risco de natureza organizacional que são novos, como a dificuldade em gerir os tempos de trabalho e de repouso num ambiente familiar ou a falta de contacto regular com os colegas de trabalho. As pessoas em regime de teletrabalho laboram, em média, mais tempo do em regime presencial, seja por dificuldade em auto-estabelecer e cumprir horários regulares, seja por solicitação excessiva das chefias que intuitivamente passam a encarar o domicílio do colaborador como uma extensão do posto de trabalho habitual. E laboram também, no geral, de forma mais isolada, correndo o risco de perder elementos que são considerados importantes na manutenção de um ambiente de trabalho saudável e motivador, como sejam a partilha da atividade e o contacto social com os colegas e o sentimento de “pertença” a uma equipa que trabalha em conjunto para um fim comum.

Estes novos riscos exigem também, a parte dos profissionais da Saúde Ocupacional, novas técnicas de intervenção, e carecem de um suporte específico de que o acompanhamento e suporte psicológico deve ser partes integrantes e essenciais.

Em conclusão, a pandemia COVID teve e continua a ter um enorme e duradouro impacto no mundo do trabalho e coloca novas exigências às quais a Saúde Ocupacional tem que responder de forma rápida e eficaz de modo a ser um dos motores impulsionadores da retoma segura da actividade das empresas. Não obstante os múltiplos aspectos extremamente negativos que são por demais evidentes, representa também uma oportunidade de aprendizagem e de mudança de alguns comportamentos que podem vir a ter no futuro um impacto positivo sobre a saúde da sociedade em geral e dos trabalhadores em particular. A forma como o país lidou com a pandemia e os resultados globalmente positivos que obteve ilustram bem que todo o investimento de hoje nas áreas da Saúde Pública e da Saúde Ocupacional representa um ganho no futuro, não apenas em termos de saúde mas também em termos económicos e sociais.

O SNS e a Vigilância Epidemiológica após a 1.ª vaga

RICARDO MEXIA*

Nas semanas que se seguem à redução das medidas restritivas teremos de ter uma capacidade de resposta importante. Em Portugal foi possível evitar o crescimento exponencial do número de casos e, portanto, importa não permitir que isso venha a acontecer.

Um aspecto que será fundamental é a existência de um sistema de informação robusto, pois precisamos de ter uma avaliação permanente de um conjunto de indicadores que nos permita tomar decisões rapidamente. Sabemos bem que operamos num contexto com particular incerteza, e que as medidas implementadas só terão uma repercussão 10 a 12 dias depois. Torna-se, portanto, fundamental reforçar a existência de um painel de instrumentos transparente e que informe os decisores sobre as eventuais necessidades de corrigir as medidas implementadas. Mas além do sistema de informação importa também reforçar os recursos humanos na Saúde Pública porque, se foi possível contar com a colaboração dos Médicos de Família na vigilância activa, com a retoma da actividade assistencial esses recursos deixam de estar disponíveis.

Tem de ser reconhecido que houve uma aposta importante na capacidade de resposta a nível hospitalar, concretamente com o reforço das

* Presidente da Associação Nacional dos Médicos de Saúde Pública (ANMSP).

Unidades de Cuidados Intensivos, mas que essa aposta não ocorreu na Saúde Pública.

Uma palavra também para os profissionais, que têm revelado uma capacidade de trabalho e dedicação extraordinária e abnegada. Mas que também estão a pagar esse preço, com mais de 3000 profissionais infectados, uma proporção muito acima da média registada em outros países, possivelmente fruto de uma escassez de equipamentos de protecção individual particularmente frequente nas fases iniciais do surto.

Outro aspecto que também não podemos ignorar é o contributo que as soluções tecnológicas podem trazer. Importa previamente ter o debate necessário sobre as limitações aos Direitos, Liberdades e Garantias que podem implicar a introdução destas tecnologias na identificação e rastreio de contactos. Há já experiência de outros países que podemos utilizar, mas devemos antes disso discutir se esse é o caminho que queremos percorrer.

Teremos também que ter capacidade de resposta célere, com particular incidência no que toca a populações mais vulneráveis (como sejam os residentes em lares ou a população migrante), possivelmente através da criação de equipas rápidas que se desloquem ao local para realizar os inquéritos epidemiológicos e o rastreio de doentes e contactos através de testes diagnósticos.

Em relação à política de testes importa verificar que hoje felizmente Portugal tem uma capacidade de testar bastante alargada, mas na fase de contenção do surto estávamos no extremo oposto. Tínhamos uma definição de caso extremamente restritiva, e os casos precisavam de ser validados sucessivamente pela Linha SNS24, pela Linha de Apoio ao Médico e pelos Hospitais de referência, o que levou a que tenhamos realizado um número diminuto de testes nessa fase. A transparência na informação também escasseia, pois sabemos que a Linha SNS24 colapsou perante o fluxo de chamadas, mas os dados sobre o número de chamadas atendidas (e não atendidas) deixou de estar disponível desde o dia 9 de março.

Importa distinguir entre os testes moleculares, com a identificação do material genético do vírus, através da recolha de produto biológico com uma zaragatoa na nasofaringe (ou na orofaringe), e os testes serológicos, realizados através da análise aos anticorpos encontrados numa amostra de sangue. Sabemos que para estes segundos a subida dos títulos de anticorpos apenas ocorre após cerca de uma semana após o início de sintomas e,

portanto, têm esta importante limitação. A realização destes testes pode ser importante para determinar quem efectivamente desenvolveu a doença, atendendo a que muitos doentes têm quadros muito ligeiros ou mesmo assintomáticos. Apesar de não ser totalmente certo que um doente recuperado desenvolva imunidade, há evidência que aponta nesse sentido e, portanto, este indicador tem aberto a porta para os chamados “passaportes imunológicos”. As pessoas já consideradas como imunes poderiam assim ser identificadas e teriam a possibilidade de desempenhar algumas funções concretas ou retomar a actividade de forma mais rápida. Há, contudo, um risco importante de agravar a desigualdade. Por um lado poderia haver um acesso diferenciado a estes testes, fazendo com que as pessoas com menos recursos não lhes acessem e, por outro, poderia haver o risco moral de haver cidadãos que assumissem deliberadamente querer infectar-se, para assim desenvolver imunidade que lhe permitisse voltar ou manter actividade. Por fim, um cidadão que considerasse que é imune poderia ter uma maior tendência para assumir comportamentos de risco e disseminação de doença.

De uma forma global enfrentamos tempos de incerteza em que a tomada de decisão célere e a capacidade de liderança desempenharão um papel central. Saibam todos os intervenientes assumir as suas responsabilidades, com separação do que é técnico do que é político, e com a colaboração institucional necessária para ultrapassar as adversidades.

Organizar a Proteção e a Resposta em Saúde na RNCCI

PURIFICAÇÃO GANDRA*

A Rede de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI), uma resposta intermédia de cuidados de saúde, entre os cuidados hospitalares e os cuidados de saúde primários, foi criada em 2006, numa parceria entre o Ministério da Saúde e o Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. O surgimento da RNCCI veio criar um novo nível de prestação de cuidados, integrado com os já existentes, com reconhecida importância no quadro atual da resposta em saúde.

O aumento da esperança de vida, a alteração do modelo agregador e autossuficiente das famílias, as dificuldades económico-financeiras, a degradação das condições sociais, habitacionais e culturais, a quebra dos valores éticos, em particular o da solidariedade, tem tido impactos negativos na qualidade de vida dos estratos sociais mais vulneráveis gerando o crescimento das necessidades em saúde dos cidadãos, particularmente nos idosos e crianças, e a jusante do sistema de saúde, no aumento da procura em cuidados continuados e paliativos. O envelhecimento

* Coordenadora RNCCI – Saúde.

demográfico é uma realidade e um alerta sobre a emergência de intervir-mos. O Índice de Envelhecimento evoluiu de 34,0 em 1970 para 131,1 em 2012. A estimativa do INE para 2060 é de 306,5, num cenário médio.

Apesar de 85% dos doentes da RNCCI terem idade superior a 65 anos, esta não é, nem pode ser considerada, como uma resposta social, lar ou Estrutura Residencial Para Idosos (ERPI). Não é uma resposta permanente ou definitiva. É uma resposta de cuidados de saúde com o apoio da área social, na procura da melhor resposta aos doentes e famílias, com vista ao seu regresso ao domicílio.

As suas equipas são constituídas por diversos profissionais, de diferentes áreas técnicas, médicos, enfermeiros, fisioterapeutas, terapeutas ocupacionais, técnicos do serviço social, psicólogos, nutricionistas, farmacêuticos, assistentes operacionais, e outros, na procura de uma resposta multisectorial e articulada.

Através de contratos realizados com diversas entidades públicas, privadas e do sector social, a RNCCI distribui-se por todo o país, havendo respostas em todos os distritos e na maioria dos concelhos, e cuidando anualmente de cerca de 50.000 doentes, com um custo para o erário público de cerca de 200 M€. A maioria das Unidades de Cuidados Continuados Integrados (UCCI) encontram-se em instalações novas, amplas e adequadas, apesar de existirem ainda algumas unidades em edifícios mais antigos.

Constituída por diversas tipologias de cuidados, de acordo com a necessidade e resposta em cuidados de saúde, tem atualmente mais de 350 UCCI, com mais de 9.200 camas de internamento, 37 lugares de cuidados pediátricos e 300 lugares em Saúde Mental, com taxas de ocupação superiores a 95%. A taxa atual de cobertura nacional em camas na RNCCI é de 63%.

A prestação deste tipo de cuidados, necessária ao cidadão doente, é também a resposta tecnicamente mais adequada e efetiva. Embora se tenha assistido, nos últimos anos, a um crescendo de oferta de camas de internamento, continua a ser manifestamente insuficiente para a população que deles necessitam. A aposta nas Equipas Comunitárias continua a ser escassa e deficitária, os recursos, humanos e materiais, que dispõem são insuficientes apesar do esforçado desempenho que desenvolvem no terreno. Não podemos manter o modelo de intervenção em que o foco está nas camas de internamento. Os cuidados domiciliários têm de ser

priorizados e têm de ser reforçados. A RNCCI dá atualmente resposta a 5.800 doentes e famílias em cuidados domiciliários, através de cerca de 300 Equipas Comunitárias e Unidades de Ambulatório, o que é ainda muito aquém do necessário.

Todos nós, se confrontados com situações concretas, optamos pela resposta domiciliária, com a família, desde que os cuidados necessários sejam assegurados. Os nossos concidadãos com mais idade e mais dependentes, têm direito a ser cuidados no domicílio, integrados no ambiente familiar, com cuidados seguros e adequados, prestados por profissionais suficientes e competentes. Temos todos a obrigação de procurar que isto aconteça de uma forma justa e equitativa, tanto mais que existe evidência científica na área da economia da saúde para os ganhos sistémicos que poderia gerar a implementação consistente deste modelo.

Perante a gravidade da pandemia por COVID-19, a RNCCI foi confrontada com um desafio acrescido. O ciclo de vida com mais vulnerabilidade a esta nova doença é o grupo etário mais elevado. A sua situação de dependência e comorbilidades, tornou prioritária a prevenção e contenção da propagação deste vírus nas UCCI, aumentando a necessidade de proteção a doentes e profissionais.

Com esta finalidade, implementaram-se medidas que passaram por: ampla divulgação pelas direções técnicas das UCCI, das orientações e normas da DGS, todas as unidades com plano de contingência, interdição de visitas nas unidades, doentes testados previamente à admissão, obrigatoriedade de período de isolamento mínimo de 14 dias na admissão, organização do trabalho por equipas dedicadas a grupos de doentes, conhecimento e prática das regras de higienização e proteção dos ambientes, separação de doentes infetados de não infetados, utilização correta de equipamentos de proteção individual e produtos de desinfeção.

As UCCI procuraram responder às exigências desta nova doença, passando por dificuldades que foram aos poucos colmatadas e ajustadas, nomeadamente o criterioso uso racional dos equipamentos de proteção individual, bem como reorganização do trabalho, decorrente das ausências dos profissionais doentes ou em quarentena. Apesar destas dificuldades, foi possível dar resposta às necessidades dos doentes, com o esforço acrescido e a dedicação dos profissionais.

Neste período de pandemia, foi também priorizada a admissão nas UCCI de mais de 3500 doentes que se encontravam nos hospitais do

SNS a aguardar uma vaga para a RNCCI, permitindo libertar essas camas para dar resposta a outras situações.

O reporte diário de informação sanitária fornecida pelas UCCI e o acompanhamento e ajuda das equipas coordenadoras, permitiram uma articulação sistemática com as direções técnicas, no sentido de manter o mais seguro possível os doentes, o que permitiu controlar a COVID-19 nestas instituições. A testagem a profissionais e funcionários das UCCI foi uma medida que contribuiu para a deteção precoce e atempada de situações de infeção, evitando a propagação a doentes e restantes profissionais. A taxa de profissionais positivos foi residual, situando-se em cerca de 1%.

O número de unidades com doentes ou profissionais infetados situou-se entre 5 a 6% e o número de doentes com infeção por COVID-19 cerca de 1% dos doentes internados.

A taxa de mortalidade de 1,3%, refletiu o trabalho desenvolvido pelos profissionais das equipas e unidades de cuidados continuados integrados. A maior percentagem de UCCI com doentes infetados localizou-se na Região Norte e na Região Centro. As UCCI da Região do Algarve, não registaram doentes positivos. Não se observaram casos positivos na Rede de Saúde Mental nem na Unidade de Cuidados Pediátricos.

Com tranquilidade e medidas preventivas foi possível planear o retorno das visitas na RNCCI. São conhecidos os fatores que contribuem para um envelhecimento com redução da qualidade de vida e aumento de doença: situações de isolamento e ausências de estímulos ocasionadas pela perceção de não se sentir cuidados e protegido, doenças crónicas e falta de suporte familiar, levando a situação de abandono. O bem-estar psicológico e a manutenção da saúde mental são fundamentais no envelhecimento e na recuperação de situações de debilidade e doença. A vida das pessoas mais velhas não pode ficar suspensa por causa de um surto epidémico e da bem-intencionada preocupação de os proteger. Foi incentivado o recurso aos meios de comunicação alternativos, telefone, vídeo, fotografias, visitas nas janelas, em locais exteriores, etc., com distanciamento social e controle de medidas de higiene, de modo a evitar situações de contaminação, mas permitindo diminuir o sentimento de abandono familiar e paralelamente tranquilizar as famílias.

Os cuidados continuados têm feito o seu caminho, lentamente, sempre com recursos deficitários face às necessidades, mas, importa salientar,

com profissionais motivados, empenhados, resilientes, cheios de esperança e expectativa nesta área de cuidados, dispostos a aceitar os desafios que lhes são colocados, valorizando a importância do controlo de infeção.

Os desafios presentes e futuros passam por: incentivar a prestação de cuidados de acordo com os princípios e valores da RNCCI; estimular a responsabilização das unidades da RNCCI através da negociação; aumentar a transparência e responsabilização de objetivos; assegurar a monitorização ao longo do tempo e a avaliação sistemática; potenciar a partilha de boas práticas e o benchmarking nas unidades da RNCCI; incentivar a cultura da prestação de cuidados em equipa multidisciplinar; envolver os cidadãos e as comunidades através de órgãos e de práticas formais e informais que promovam a participação, o voluntariado e a cidadania em saúde e incentivar a educação do doente/família para a autogestão e o autocuidado informado.

Enquanto sociedade eticamente responsável, temos de ter em conta toda a população, valorizar e cuidar de todas as pessoas, mais novas e mais velhas, e tentar fazer tudo o que é possível para proteger a saúde, enquanto ao mesmo tempo protegemos a sociedade. Todos os profissionais da RNCCI, com a sua dedicação e profissionalismo, permitiram dar a segurança e cuidados que estes doentes necessitaram, e a sociedade exigiu, vencendo o próprio medo e pondo de lado a vida pessoal e a sua própria família, lutando diariamente com a pandemia por COVID-19.

No futuro, em novas ou idênticas situações, as equipas da RNCCI estão mais preparadas para lidar com um inesperado e difícil combate, que ameaça a saúde e põe em risco a vida humana.

Pandemia – Organizar a Resposta em Saúde aos mais Velhos

MANUEL CALDAS DE ALMEIDA*

A pandemia para além dos outros efeitos teve um efeito claro de separação clínica social económica e de tipo dos mais velhos.

Aquilo contra o que a geriatria gerontologia e outros dedicados ao envelhecimento lutavam o Idadismo, a ostracização dos mais velhos a diferenciação pelo número de anos, veio agora ser “derrotado” por um vírus que claramente é mais grave, mais prolongado e mais mortal nas pessoas com mais anos.

Claramente há agora uma visão e planeamento diferenciado para as pessoas com mais anos.

Analisando o que se passou e tentando dar uma estratégia e lógica ao planeamento de curto médio e talvez longo prazo, teremos que separar claramente uma população mais nova, onde a imperiosidade de reativação de economia e da normalização de vida vai levar a um desconfinamento mais ou menos intenso conforme a política Nacional de imunidade de “manada” e a avaliação temporal da capacidade de resposta dos sistemas

* Vice-Presidente da União das Misericórdias Portuguesas (UMP), Provedor de Mora, Médico e Professor na Universidade.

de saúde, da população mais idosa onde face ao risco de mortalidade elevada se vai optar por políticas mais restritivas e securitárias de medio e talvez longo prazo.

Da generalização das pessoas com mais anos e maior risco teremos de passar a diferenciar realidades totalmente diferentes:

- Pessoas que vivem em instituições onde a fragilidade de grupo é por natureza acrescida e onde o risco de contágio é também evidentemente maior, e onde na experiência Europeia tem havido a maior disseminação e mortalidade, mesmo neste grupo teremos de vir a individualizar necessidades de institucionalização de longo termo por doença crónica, perda funcional grave, demência mas que mantêm qualidade de vida e interação social com vida social e familiar e assim expectativas não só de visitas de familiares mas de participação em atividades familiares e outras no exterior, das pessoas claramente com necessidades paliativas e cuidados de conforto e para quem salvaguardadas as visitas de familiares próximos não terão expectativas de saídas ao exterior.
- Até aqui tivemos globalmente no grupo das pessoas com mais anos que vivem em casa uma enorme adesão ao confinamento e às orientações da DGS até com manifesto isolamento e afastamento familiar e afetivo e aparentemente com resultados de contenção.
- Também aqui as realidades são diferentes, é um velho jovem com mais de 65 mas com vida ativa igual ao que sempre teve, ou tem muitos anos e fragilidade geriátrica, ou doença(s) crónica(s), perda funcional ou demência invalidante, tem enquadramento familiar próximo e afetivo ou está só, recebe ou não SAD.
- Se à partida e considerados os riscos, tenderíamos a recomendar a continuação do confinamento deste grupo, também estas diferentes situações podem implicar diferentes abordagens, que SAD vamos desenvolver? que confinamento e a quem durante quanto tempo? Qual o nível de liberdade individual em cada um destes grupos.
- À normalização e desconfinamento dos grupos mais jovens e em trabalho ativo, à reativação da atividade económica tem de se juntar o plano para estas pessoas, os que não vão aceitar a redução ao novo papel de velhos em perigo e que não poderão ser limitados ou mal

visto socialmente e a quem tem de se fornecer informação para a normalização num máximo de segurança possível.

- Os que terão mesmo num período mais alargado de manter confinamento, não sabemos ainda durante quanto tempo e a quem teremos de assegurar não só apoio nos cuidados AVD e IAVD, mas também uma real oportunidade de qualidade de vida com restrições devidas ao risco individual acrescido, teremos de ser inventivos!

No primeiro grupo das pessoas institucionalizadas e depois de alguma desorientação inicial global, e das unidades que foram surpreendidas já com contágio interno, houve uma reação de extremo encerramento, com limitação de saídas mesmo a MCDT, proibição de entradas de visitas e adesão quase universal às medidas de higienização e redução de entradas e saídas de profissionais até em muitos casos com alterações voluntárias de horários e turnos de modo a diminuir o turn over . O que é facto é que aproveitámos virtuosamente as semanas de atraso em relação a Espanha, França e Itália com bons resultados.

Chega agora o momento de planear a normalização possível, pensando nas hipóteses de temporalidades e cenários adivinháveis.

Não é viável nem desejável manter este nível de encerramento institucional, não podemos exigir por mais tempo este nível de compromisso e sacrifício aos profissionais nem esta vida isolada de afetos familiares e de atividade mínima social aos idosos.

Sabemos, no entanto, que aqui é onde o risco de entrada de vírus, de contagiosidade elevada e de consequências de morbidade e mortalidade são maiores, teremos de alterar de modo rápido, económico, eficaz e ambientalmente agradável, espaços internos que permitam visitas em segurança.

Envolver profissionais e familiares num projeto de normalização baseado em boas praticas partilhadas, responsabilidades assumidas em conjunto e atitudes de cidadania responsável exigíveis.

Globalmente entendemos que assim como se planeia a abertura das Escolas ou as medidas de desconfinamento social deveríamos em conjunto organizar e planear a intervenção e o desconfinamento desejável e com máximo de segurança quer no grupo institucionalizado quer para quem vive em sua casa.

Repensar urgente e radicalmente na resposta ao envelhecimento.

Se esta pandemia teve como dito acima um efeito claro de separação clínica social económica e de tipo dos mais velhos, veio também demonstrar como já vínhamos dizendo, a total inadequação das respostas organizacionais às atuais necessidades dos mais velhos.

Lares considerados como respostas hoteleiras sociais onde na realidade vivem pessoas com muitos anos e fragilidade geriátrica, maioritariamente com várias doença(s) crónica(s), perda funcional grave e em mais de 50% demência invalidante. E onde aos cuidados clínicos adequados, se tem de juntar capacidade de cuidar, reabilitar e manter função. É fundamental inovar com a instarção na equipa interna de capacidade de resposta a Necessidades paliativas com plano claro de manutenção e conforto, evitando o verdadeiro encarniçamento terapêutico e de cuidados que impera mesmo nas fases terminais de vida.

Para não falar de SAD e CD dificilmente orientados para pessoas com muitos anos e patologias ou determinantes específicas, mas que com perdas ou não, fragilidade de maior ou menor grau, querem e esperam destes apoios já não a hotelaria e apoio AVD, mas a verdadeira possibilidade de manter integração e Qualidade de vida.

Por último e embora todos falemos nas necessidades interdisciplinares e biopsico sociais dos mais velhos a Pandemia veio demonstrar em Portugal e noutros Países Europeus a impossibilidade de fusão ou integração funcional das áreas da Saúde e Segurança Social, ora se não foi possível neste cenário extremo, dificilmente o será em tempos de bonança, parece-me assim que com pragmatismo e realismo deveríamos implementar nas pessoas mais velhas, com necessidades de cuidados seja qual for a origem, um plano e cuidados único, simples que permita partilhar a prioridade dos problemas e os objetivos e planos de intervenção com respetiva avaliação.

O Envelhecimento Demográfico em Portugal e o Pilar Europeu dos Direitos Sociais

EMANUEL BOIEIRO*

O aumento da longevidade e da população idosa e a redução da natalidade e da população jovem, não são novidade em Portugal, acompanhando a tendência do resto da União Europeia. **Segundo dados da Pordata¹, em 2018, as pessoas com 65 ou mais anos representavam 21,6% de toda a população residente em Portugal, ou seja, 2 228 750 do total de 10 283 822 residentes. A esperança de vida atingiu os 77,8 anos para homens e 83,4 anos para as mulheres, em dados referentes a 2017.** O índice de envelhecimento em Portugal passou de 21,3% em 1961 para 128,6% em 2018, o que naturalmente exerce um forte impacto na sociedade como um todo e exige adaptações e respostas em diversos níveis, nomeadamente por parte dos seus sistemas de suporte, como é o caso dos sistemas de saúde, segurança social, educação, justiça e transportes. Muito embora o aumento da longevidade da população portuguesa seja notável, a qualidade dos anos de vida ganhos apresenta ainda um imenso potencial para melhorar. Considerando o conceito de Envelhecimento

* Secretário-Executivo da UGT.

¹ www.pordata.pt

Ativo proposto em 2002 pela Organização Mundial da Saúde esta melhoria dependerá muito do empenho de cada um, enquanto agente da sua própria saúde ao longo da vida, da sua participação e segurança, e da sociedade como um todo, de forma a que sejam garantidas as oportunidades para tal, à medida que as pessoas envelhecem.

Em matéria do envelhecimento ativo e saudável, Portugal está comprometido formalmente com a Estratégia e Plano de Ação Global para o Envelhecimento Saudável da OMS e com os valores e objetivos fundamentais da União Europeia (UE), previstos nas propostas de acção da UE para a promoção do Envelhecimento Ativo e Saudável e da Solidariedade entre Gerações². Ora, após esta crise pandémica, é notória e urgente a necessidade de reorganizar estratégias e desenvolver acções conjuntas, envolvendo todos os parceiros sociais, que garantam efetivamente **o aumento das garantias das oportunidades para a saúde, de participação, de segurança e, obviamente, contribuir para a melhoria da qualidade de vida dos mais velhos.**

A UGT, respeitando a sua declaração de princípios, foi a única estrutura sindical em Portugal que, em conjunto com os seus parceiros sindicais europeus no âmbito da Confederação Europeia de Sindicatos, apoiou desde o início o Pilar Europeu dos Direitos Sociais³, acompanhando o apelo do Parlamento Europeu, do Conselho da União Europeia e da Comissão Europeia, no sentido de reforçar os direitos sociais e produzir um impacto positivo na vida das pessoas no apoio à construção europeia do século XXI, e que agora ganha especial relevância e dimensão na resposta a esta pandemia. Realçamos assim, em concreto, o capítulo III sobre **Protecção e Inclusão Sociais**, nomeadamente:

² Decisão N.º 940/2011/U, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro.

³ O Pilar Europeu dos Direitos Sociais foi proclamado pelo Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia na Cimeira Social para o Emprego Justo e o Crescimento, que se realizou em Gotemburgo, na Suécia, em 17 de novembro de 2017. Esta proclamação reflete o apoio unânime de todas as instituições europeias aos princípios e direitos consagrados no Pilar. As instituições da UE, os Estados-Membros, os parceiros sociais e outros intervenientes são solidariamente responsáveis pelo cumprimento dos princípios e direitos definidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais. As instituições europeias devem criar o enquadramento e definir as orientações necessárias para aplicar o Pilar Europeu dos Direitos Sociais através de legislação se for caso disso, no pleno respeito das competências dos Estados-Membros e tendo em conta as suas diferentes situações.

- **Princípio N.º 15 b. – Prestações e pensões de velhice** – *“Todas as pessoas na velhice têm direito a recursos que lhes garantam uma vida digna”*;
- **Princípio N.º 16 – Cuidados de saúde** – *“Todas as pessoas têm direito a aceder, em tempo útil, a cuidados de saúde preventivos e curativos de qualidade e a preços comportáveis”*;
- **Princípio N.º 18 – Cuidados de longa duração** – *“Todas as pessoas têm direito a serviços de cuidados de longa duração de qualidade a preços comportáveis, em especial serviços de cuidados ao domicílio e serviços de proximidade”*.

Restaurar a confiança no SNS, reforçando a segurança para trabalhadores e utentes

Para a UGT, há questões e princípios que devem ser assegurados desde logo, e temos apelado, reiteradamente, ao Governo português para que, na sua intervenção no plano europeu, no que respeita à afectação das verbas, e independentemente de outros critérios que possam ser incorporados perante a natureza singular desta crise, **a coesão e a solidariedade – princípios basilares do projecto europeu – devem permanecer a matriz**, materializando-se a mesma através dos apoios financeiros concedidos a Portugal.

Os desafios do SNS requerem atenção especial, sobretudo pela existência de vastos problemas anteriormente conhecidos e que entretanto foram agravados pela crise pandémica, nomeadamente, pelo facto de desde o início de março de 2020, se terem realizado, **menos 360 mil de consultas de enfermagem nos cuidados primários, menos 320 mil consultas médicas em cuidados primários, menos 161 mil consultas médicas hospitalares, menos 9 mil cirurgias programadas e menos 185 mil episódios de urgência**⁴.

Posto isto, é preciso ter em conta que o mundo após esta pandemia mudou e a UGT entende que é necessário garantir condições de segurança mínimas para os trabalhadores e utentes do SNS de modo a que a confiança seja restabelecida gradualmente. Assim, para garantir uma retoma da actividade ao nível das consultas e tratamentos de enfermagem/

⁴ Ministério da Saúde – Conferência de Imprensa do dia 18/4/2020.

/médicos (CSP e Hospitais) e cirurgias, a UGT considera que é necessário **garantir mais equipamentos de protecção individual (EPI), mais testes aos profissionais de saúde e mais contratações de recursos humanos**. Não é possível esquecer também a adaptação dos postos de trabalho às novas determinações, nomeadamente, no que diz respeito à Saúde e Segurança no Trabalho⁵ de cada entidade empregadora, com o consequente reforço dos seus meios, seja no sector público, solidário ou privado. A UGT pugna também pelo regresso dos horários de trabalho ao período pré-pandemia e ao cumprimento da legislação laboral específica (carreiras gerais e carreiras especiais), garantindo o respeito dos períodos de pausa, refeições e descanso entre turnos dos trabalhadores, com especial atenção para os trabalhadores da área da saúde, onde elevados níveis de fadiga, pressão, ansiedade têm consequências ainda mais nefastas e devastadoras para trabalhadores e utentes. Apelamos ainda ao **reforço da fiscalização por parte da Autoridade para as Condições do Trabalho** relativamente às entidades empregadoras que, reiteradamente, incumprem nos seus deveres com os trabalhadores.

Que futuro próximo no sector da Saúde em Portugal?⁶

A UGT considera que mais do que nunca é necessário reforçar os princípios fundamentais que caracterizam o setor da saúde em Portugal, como a **universalidade, a igualdade, a solidariedade, a equidade social, diferenciação positiva e coesão territorial**. Esta pandemia, veio evidenciar, ainda mais, a carência de:

a) Plano Estratégico Nacional para contratação de recursos humanos qualificados (/Enfermeiros/Médicos/TSDT)⁷

Reforçando, pelo menos, em 30% anualmente, a variação relativamente ao ano de 2019 (+/-7000 profissionais), o que corresponderia a mais 10 000 profissionais de saúde em 2021.

⁵ <https://osha.europa.eu/pt/themes/covid-19-resources-workplace>

⁶ Documento de Resposta da UGT ao questionário da OIT de “Diagnóstico rápido do impacto da pandemia do COVID-19 na economia e no mercado de trabalho” de 6/5/2020.

⁷ <https://www.sns.gov.pt/profissional/recursos-humanos-da-saude/informacao-rh/analise-mensal-do-balanco-social/>

b) Reserva estratégica nacional para 2020-2021

Tendo em conta o risco documentado de uma 2.^a ou mesmo 3.^a onda pandémica, o stock de EPI e de testes de diagnóstico das entidades pertencentes ao SNS deve ser reforçado tendo em conta os próximos 24 meses e a proteção adequada dos trabalhadores.

c) Plano de Reorganização Assistencial (Doentes COVID e Não-COVID)

Considerar a opção de hospitais dedicados a doentes COVID-19 e outros que mantenham a actividade assistencial (consultas, tratamentos, cirurgias) para garantir que os trabalhadores e os seus familiares doentes não COVID, sejam tratados em tempo útil e com qualidade minimizando os danos nos sectores produtivos da economia.

d) Modelo de financiamento assente nos resultados em Saúde

Aposta nos modelos de financiamento que incentivem os verdadeiros resultados em saúde, quer a título individual, quer a nível comunitário, assim como a um reforço de iniciativas que promovam a humanização dos serviços e cuidados prestados pelo SNS, com a consequente comparação entre os vários sectores (público, social, privado) e um reforço significativo nas verbas disponíveis para a formação profissional dos trabalhadores do sector.

e) Aumento da cooperação entre o SNS, o sector social e o privado

Materializar os acordos de cooperação entre o Estado e as instituições parceiras do sector social, solidário e privado, até para, rapidamente se responder aos atrasos que acima identificámos e que prejudicam a saúde de todos os trabalhadores e seus familiares, sobretudo dos mais pobres e que menos acesso tem a cuidados de saúde de qualidade.

f) Plano Nacional Urgente para os maiores de 65 anos

É preciso ter também em conta que somos o país com a mais alta taxa de cuidados domiciliários informais da Europa e que o célebre envelhecimento demográfico irá colocar mais pressão sobre um sistema depauperado, não sendo de ignorar um plano específico urgente para os trabalhadores e seus familiares maiores de 65 anos de idade, sejam eles cidadãos activos e saudáveis (investimento na prevenção da doença e promoção de estilos de vida saudáveis), ou estejam acometidos com doenças crónicas, oncológicas ou outras e

a necessitar de cuidados multidisciplinares e diferenciados, como na área da reabilitação ou paliativos, seja nos hospitais, na RNCCI, nos lares, ou até nos domicílios (preferencialmente), sendo demasiado evidente a exigência de uma real readequação da rede nacional de acordo com as necessidades expectáveis em relação às projeções demográficas e de condições prévias de saúde.

g) **Transparência nos contratos de aquisição de equipamentos**

A urgência na aquisição de equipamentos de protecção individual e dispositivos médicos não deve obstar a um escrutínio rigoroso das contas públicas e dos contratos de aquisição e de preferência com o envolvimento de mecanismos de informação e consultas prévias aos representantes dos trabalhadores.

Para finalizar, é necessário saudar a assinatura ontem, 12 de maio de 2020 em sede de CPCS, da Declaração de Compromisso entre todos os parceiros sociais, excepto a CGTP, no âmbito do futuro da resposta a esta pandemia, tendo ficado bem claras as posições da UGT de defesa da saúde pública e da segurança e saúde dos trabalhadores, demonstrando assim, mais uma vez, que esta central sindical é sinónimo de diálogo e compromisso na defesa dos interesses dos trabalhadores.

Um Desafio à Altura das Nossas Responsabilidades. Como vai evoluir a Saúde na sequência da COVID-19

OSCAR GASPAR*

A COVID-19 teve o efeito de meteoro que invadiu a nossa atmosfera e nos deixou em estado de choque. De repente entrámos todos em modo de emergência: os serviços de saúde totalmente focados na luta contra o invasor, as famílias recolhidas, a economia (quase) parada.

A concluirmos o segundo mês após o deflagrar da crise na Europa, começamos a ter a (primeira vaga) da pandemia sob controlo e é tempo de tirar conclusões, aprender com o sucedido, colocar os sistemas de saúde a funcionar de novo e relançar a atividade económica tão rapidamente quanto possível (e seguro).

Uma das primeiras declarações a fazer é que o sistema de saúde, e em particular o Serviço Nacional de Saúde, permitiram que Portugal tivesse uma resposta adequada, com disponibilidade absoluta dos seus profissionais e a reorganização das estruturas que se prepararam para o surgimento do pico da pandemia e foram capazes de gerir adequadamente a fase de mitigação.

* Presidente da Associação Portuguesa de Hospitalização Privada, Membro da Comissão Executiva da CIP.

Relativamente à saúde podemos desde já antecipar alguns dos impactos deste período traumático, uns de reação direta ao que vivemos e outros de carácter mais estrutural. Este raciocínio é válido para Portugal, mas também deve ser equacionado em termos europeus e mundiais.

Tendências de mudança

Também se deve dizer que, já antes da COVID-19, havia um amplo debate sobre as novas tendências da saúde e a verdade é que estas não parecem menos atuais agora. Assim, estamos numa fase da história em que o envolvimento do cidadão/doente nunca foi tão determinante e necessário e em que a dinâmica demográfica torna inevitável que demos uma atenção especial ao envelhecimento ativo. Por outro lado, a própria prestação de serviços também está marcada pelos avanços tecnológicos, pela digitalização, pela medicina de precisão e pelo foco no “value-based healthcare”.

Concomitante com estas linhas, há, por um lado a perceção clara dos custos crescentes da saúde nas sociedades modernas, a necessidade de avultados investimentos em I&D e a procura das melhores soluções de eficiência.

Para uma explanação mais exaustiva sobre estes temas atrevo-me a sugerir o trabalho que o Boston Consulting Group realizou recentemente para o Health Cluster Portugal.

Voltar à normalidade. Lançar plano de emergência de recuperação da atividade assistencial

Junte-se agora a pandemia a todos estes desafios para aquilatar a dimensão dos nossos trabalhos. Diria que, em Portugal e no curto prazo, o que há a fazer é não relaxarmos a luta contra a COVID-19, voltar à normalidade com segurança e recuperar a atividade. Neste momento já é claro que entrámos numa outra fase em que, garantidas todas as condições de segurança para os doentes e para os profissionais de saúde, devem retomar-se as atividades ainda que de forma progressiva.

Como referiu, por exemplo, a Ordem dos Médicos, não podemos esquecer os cidadãos com doenças crónicas como as cardiovasculares, a diabetes ou doença oncológica, e muitas outras, cuja resposta adequada e tratamento imediato não pode ser adiado. É da máxima necessidade que se avance para um plano de emergência da recuperação assistencial.

Temos, enquanto país, que recuperar as listas de espera, de recuperar o que deixou de ser feito em março e abril e dar confiança aos portugueses sobre a segurança nas deslocações às instituições de saúde. Os hospitais privados estão disponíveis para esta missão e também para a colaboração que o SNS entenda necessária.

Um aspeto muito importante neste domínio passa por reconhecer que, em Portugal e no mundo, o enquadramento da prestação de cuidados de saúde mudou de forma substancial. O novo normal exige procedimentos e práticas distintos (testes COVID-19 prévios às cirurgias, utilização de equipamentos de proteção pessoal, regras de distanciamento social, higienização de espaços, etc) e a capacidade dos recursos existentes também ficou afetada. Estas novas regras e as suas consequências aplicam-se da mesma forma aos hospitais, independentemente de serem públicos, privados ou sociais. No caso dos Equipamentos de Proteção Individuais (EPIs) acresce que, como é unanimemente reconhecido, o seu custo aumentou de forma exponencial nos últimos meses. Note-se que o mais importante das novas regras (da DGS, da Ordem dos Médicos) é que o seu cumprimento constitui uma questão de saúde pública, essencial para a garantia de confiança para os cidadãos e para os profissionais de saúde de que o retomar a atividade é feito com toda a segurança e a melhor forma de acautelar uma nova vaga de COVID-19.

Mudanças estruturais da saúde em Portugal

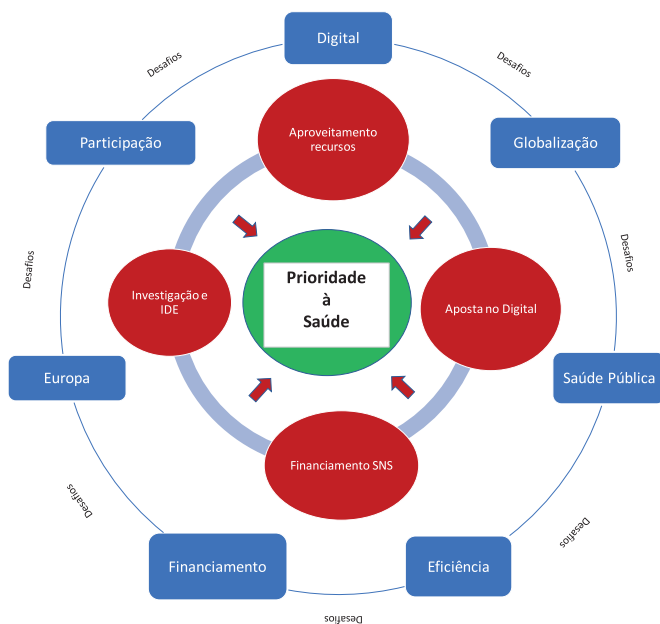
A situação de partida da Saúde em Portugal apresentava diversas fragilidades. Ainda no passado dia 6 de abril, a propósito do Dia Mundial da Saúde, o INE titulava “Indicadores fundamentais de saúde apontam para melhoria nos anos recentes, embora alguns mantenham níveis inferiores aos médios da União Europeia (UE-28)”, notando também que a despesa corrente pública em saúde não ia além dos 6% do PIB.

Veremos os desenvolvimentos, mas acredito que esta crise sanitária e a comoção social provocada levem a que se assumam a Saúde como uma prioridade. O desinvestimento público feito na saúde em Portugal (o valor no PIB caiu de 8% em 2009 para 6,3% em 2018) teve claras implicações na oferta de cuidados de saúde, na prevenção, nos equipamentos e no acesso e também impactou fortemente nas empresas que se relacionam com o SNS (atrasos nos pagamentos, preços administrativos, taxas discriminárias, etc). A sustentabilidade do sistema de saúde e as necessidades

dos portugueses exigem um aumento do investimento em Saúde em Portugal nos próximos anos. Este reforço do investimento deve passar pelo edificado mas também pelos equipamentos (a começar pelo investimento de substituição, que não tem sido garantido) e pela qualificação contínua dos profissionais. Por outro lado, como a Convenção Nacional de Saúde tem defendido, deve eleger-se a Saúde como uma prioridade nacional e, nomeadamente para fazer face às dinâmicas demográficas, há que evoluir para uma orçamentação plurianual e para uma lei de meios que dote a Saúde dos recursos necessários.

Para além de um correto financiamento do SNS, pilar determinante no sistema de saúde, a sustentabilidade e o acesso dos cidadãos à inovação e aos cuidados de saúde mais adequados deve aproveitar todos os recursos existentes no setor, e nomeadamente a capacidade de investimento e de oferta dos operadores privados. Uma das lições desta crise deveria ser que nenhuma das partes é dispensável quando falamos em saúde e exemplos como o do sistema alemão provam que a complementaridade entre público e privado é uma riqueza de que não deveremos abdicar. Como alguém diria: “Não deve ser preciso mais uma crise para os cidadãos beneficiarem dessa realidade”.

Por outro lado, é uma evidência para os cidadãos, para as autoridades e para os prestadores que o digital tem potencialidades enormes e deve ser explorado em prol da saúde. Desde as teleconsultas e a monitorização domiciliária até aos avanços determinantes em termos de recolha e gestão de dados (ex: registos nacionais de doenças e terapêuticas associadas, registo de saúde eletrónico, plano integrado para as doenças crónicas), passando pelo desenvolvimento de novas aplicações para o diagnóstico e terapêutica.



Uma palavra também para a indústria. Há muito que se defende que Portugal deve aumentar as suas competências em termos de bens e serviços da área da saúde. Para tal deve acelerar a atração de Investimento Direto Estrangeiro (da indústria farmacêutica, dos dispositivos médicos, dos equipamentos) ao mesmo tempo que deveria reforçar a sua posição nos ensaios clínicos e no envolvimento dos centros de investigação portugueses. Acresce que esta crise trouxe à tona o melhor do empreendedorismo português: desde o envolvimento de várias universidades e centros tecnológicos no desenvolvimento de ventiladores até à reconversão de empresas do setor têxtil, dos plásticos e da metalomecânica para produzirem fatos, máscaras, viseiras, etc.; e até desenvolvendo equipamentos inovadores como “câmaras de entubamento em ambiente de UCI”.

O papel da Europa

A crise pandémica pôs também a nu algumas fragilidades da União Europeia em termos de Saúde. Todos sabemos que, pelos Tratados, a Saúde é uma competência dos Estados Membros mas num momento que afeta a todos (uma crise simétrica, como se diz) é difícil de explicar que não haja capacidade de articulação, que as pessoas sintam que, salvo honrosas

exceções, não se percebe o estatuto de cidadania europeia e que, pior do que tudo, até parece ter havido uma competição para aquisição de EPIs, etc.

Também na Europa haverá discussões mais circunstanciais e outras mais estruturais, sendo que as primeiras não são de somenos importância.

A Comissão Europeia já se mobilizou para apoiar o financiamento das despesas de combate à COVID-19 e também evoluiu para a aquisição centralizada de ventiladores e de EPI. Acredito que as lições deste período levem a:

- Identificar os pontos em que a Europa poderia reforçar sua ação (saúde pública, gestão de stocks estratégicos de medicamentos e EPIs, possíveis compras conjuntas, fortalecimento da capacidade europeia em termos de equipamentos médicos, etc.).
- Sem pôr em causa o princípio de que os Estados-Membros têm competência específica e predominante em termos de definição de sistemas de saúde, considerar a saúde como uma prioridade da UE e, como tal, refletir sobre algumas regras básicas para que todos os cidadãos europeus tenham acesso a saúde e inovação na saúde e garantir um funcionamento harmonioso e adequado dos sistemas de saúde.

Tal como aconteceu com o Recovery Act do Presidente Obama, entendendo que o Plano de Recuperação da Europa assuma a saúde seja um dos pilares de desenvolvimento, pelo seu valor intrínseco e pelo enorme potencial de alavancagem da atividade económica. Neste plano europeu não precisamos apenas construir estradas ou pontes. Precisamos de investir em infraestrutura digital, em soluções sustentáveis, precisamos investir em saúde antes do próximo vírus, precisaremos investir em tecnologia. Precisamos de:

- Europa na liderança tecnológica.
- Europa que reassuma a reindustrialização inteligente.
- Europa que não dependa de terceiros em relação a produtos vitais (como ventiladores e outros, etc.).
- Europa que invista mais em saúde.

Conclusões

Ensina Michael Porter que o desafio da saúde é gerar valor e sabemos também dos manuais que tal exige estratégia, investimento, recursos humanos, gestão e liderança. Estamos num momento histórico em que é óbvio para todos não apenas o valor da saúde, mas também o das atividades em Saúde. Em Portugal e na Europa, não falhar este momento histórico é investir em saúde, prepararmo-nos de forma determinada, envolver os cidadãos, reforçar as interconexões com os centros de investigação, aproveitar o empreendedorismo, procurar a eficiência e ser transparente nas opções que se tomam. Todos somos precisos. Todos estamos empenhados em mais e melhor saúde.

Lições da Pandemia e o Futuro do Sistema de Saúde

CGTP-IN

1. Lições para o futuro

A actual pandemia de Covid-19, para além das consequências dramáticas com que se abateu sobre a população, em geral, não deixa também de ser uma oportunidade para se retirarem preciosos ensinamentos sobre o modo de gestão colectiva dos serviços públicos, com especial atenção para os serviços de saúde e, ainda mais especialmente, para o serviço nacional de saúde.

Nunca como antes foi tão evidente a importância da dimensão pública do serviço nacional de saúde. Num estado de emergência, foi no serviço nacional de saúde, que os milhares de pessoas afectadas pela doença, encontraram os recursos de saúde necessários ao diagnóstico, tratamento e recuperação dos efeitos do coronavírus.

Tornou-se evidente, durante todo este processo, a incapacidade dos sistemas privados de saúde para responderem a situações inesperadas, desenquadradas dos modelos de financiamento assentes em seguros de saúde, ou no pagamento “à la carte” dos serviços de saúde, com custos sempre elevados para os utentes.

Não fosse o SNS, que por ser público é de todos, e muitos ver-se-iam privados de tratamento para a Covid-19, situação que recorrente constatamos acontecer em países sem sistema nacional de saúde, como o caso dos EUA, em que milhares de americanos escondem da sua situação e saúde devido aos elevados custos com o tratamento.

Por outro lado, não é só o SNS que deve ser constantemente reforçado, na sua capacidade preventiva e curativa, são também os restantes serviços públicos, com especial incidência na segurança social.

Foi a segurança social, solidária, pública e assente numa lógica contributiva que permitiu a centenas de milhares de trabalhadores poderem recolher-se em casa e assim contribuírem para a mitigação da epidemia, Mas foi também a segurança social, que tão atacada foi num passado não muito distante, que permitiu a muitas empresas fazerem face às dificuldades de tesouraria, permitindo o recurso ao lay-off.

Não tivesse o sistema de educação sido alvo de tão elevados cortes num passado ainda recente e, porventura, teria sido possível responder com maior eficácia aos desafios colocados sobre o nosso sistema de ensino.

Estes são apenas exemplos que servem para ilustrar uma verdade objectiva que hoje todos podemos comprovar: serviços públicos de qualidade não são apenas importantes para assegurar mais qualidade de vida ao povo; os custos com os serviços públicos são também um investimento na capacidade de o estado garantir uma resposta capaz em situações de crise grave, como a que estamos a viver. A lição fundamental é a de que o investimento constante nos serviços públicos é uma condição de sobrevivência da comunidade como um todo e não apenas dos mais preparados financeiramente.

E esta é outra lição da pandemia, é que ao contrário do que dizem muitos, o coronavírus não toca a todos da mesma forma. Nós não estamos “todos no mesmo barco”. Nós estamos “todos no mesmo mar”. Uns de barco, outros com bóia de salvação. A verdade é que os números demonstram que esta doença afecta especialmente os mais pobres, os mais necessitados. É por entre as populações com menos acesso a cuidados preventivos, à aquisição de produtos desinfectantes, mais desinformada e desprotegida que a doença se propaga mais depressa.

É nas empresas, por entre os operários e trabalhadores, na produção, nos aglomerados humanos que mais se propaga o coronavírus. É também na linha da frente, por entre quem combate directamente a epidemia, nos hospitais, nas ambulâncias, nos serviços sociais, que mais risco se corre de contracção da Covid-19.

Este é outro dos ensinamentos, neste caso, a confirmar: nas crises, quem mais sofre são os mais pobres. E uma vez mais o papel dos serviços públicos é fundamental para garantir um combate sério e eficaz às desigualdades sociais.

2. O futuro do sistema de saúde

2.1. O reforço do SNS e da sua dimensão pública

O reforço do SNS, como antes referido, não apenas é um dos ensinamentos a retirar, é também um imperativo.

Mas o reforço futuro do serviço nacional de saúde, consiste também no reforço da sua dimensão pública, porque só esta pode garantir um sistema solidário, voltado para o interesse público, e não votado aos interesses económicos que tornam a saúde num negócio.

Aprofundar a dimensão pública do SNS passa por reforçar este preciso instrumento de política pública, com os melhores profissionais, com os melhores recursos tecnológicos e com a capacidade de responder, por si próprio, às necessidades. Esta resposta, autónoma, independente e auto-suficiente é também um imperativo de racionalidade económica, sabendo que o recurso aos serviços privados, através da subcontratação de serviços, encarece a fatura a pagar pelo estado.

Aprofundar a dimensão pública do SNS passa também por garantir melhores condições de prevenção e protecção dos seus profissionais.

A falta de equipamentos de protecção individual, a qualidade das instalações e a sobrelotação dos espaços, a falta de pessoal, todas estas insuficiências aumentam enormemente a probabilidade de contracção e doenças, no caso presente, de Covid-19, mas não só. Há que garantir que, no futuro, quem trabalha na saúde, nos serviços públicos, em geral, usufrui de condições adequadas de prevenção e protecção. Só assim se garante uma resposta adequada, eficaz e pronta, mesmo em situações de grande emergência como a que vivemos. Um SNS, dependente, insuficiente, com escassos recursos, nunca será uma garantia eficaz para enfrentar desafios como o que vivemos hoje.

Não se pense também, que o que vivemos hoje não se repetirá no futuro. São conhecidos os relatórios que por todo o mundo foram sendo produzidos, desde o início do século, que apontavam para a possibilidade de acontecimento de uma pandemia como a que estamos a viver. Ainda em Setembro de 2019, na antecâmara da actual pandemia, a OMS chamava à atenção para a possibilidade de eclosão de uma pandemia de proporções apocalípticas. OMS, Pentágono, Fundação Gates, Banco Mundial, todos receberam ou produziram relatórios científicos que, entre 2011 e 2019, alertavam para esta possibilidade. Tal não pode voltar a suceder. Apostar em serviços de qualidade é condição “sine qua non” para que tal não suceda.

2.2. Uma cultura de prevenção e a protecção

Para além do trabalho a efectuar relativamente aos profissionais de saúde, do sector social ou da protecção civil e serviços de segurança, há todo um trabalho a desenvolver no sentido de serem as próprias pessoas a se assumirem como agentes da sua própria saúde.

Tal significa que o sistema de educação, por exemplo, tem aqui um papel a desempenhar, promovendo uma cultura de prevenção e protecção.

Mas é fundamental também que, nos locais de trabalho, pela importância que estes têm nas nossas vidas, os trabalhadores sejam alvo de medidas eficazes de segurança e saúde, também voltadas para os agentes biológicos.

Esta pandemia por que hoje passamos é também uma oportunidade para valorizarmos, como nunca, a importância da segurança e saúde no trabalho, da prevenção e da protecção em meio laboral.

É de todos conhecido que a maioria dos locais de trabalho, incluindo no estado, não estão preparados para este desafio. Há que criar as condições para que tal suceda, e estas passam, sobretudo, pela assunção das obrigações por parte das entidades patronais.

O risco de contágio no trabalho não é apenas um risco laboral, é um risco para a saúde pública. Nesse sentido, para além do reforço da ACT, é fundamental reforçar a capacidade de resposta da DGS e dos serviços de saúde pública. Estes são fundamentais na fiscalização e na resposta de situações de risco para a saúde pública, em espaço laboral ou não. Eis mais um exemplo da importância do reforço dos serviços públicos existentes.

Acima de tudo, seja em matéria de Covid-19 ou de outra doença qualquer, é no domínio da prevenção e protecção que devemos concentrar grande parte dos nossos esforços. Antes do dano acontecer, antecipando e eliminando o risco. Eis outro dos grandes objectivos para o futuro.

Conferência
Promoção do emprego e apoio social
27 de maio de 2020

Texto Base para Conferência CES – Promoção do Emprego e Apoio Social

JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA*

Sumário executivo

- I – Breve síntese sobre a situação existentes pré-COVID nas áreas do emprego e da proteção social
- II – Avaliação preliminar dos efeitos da pandemia e das políticas públicas seguidas em Portugal
- III – Reflexão sobre a recuperação económica – as expectativas, as políticas públicas e o enquadramento internacional

Sumário executivo

É hoje unanimemente reconhecido o extraordinário impacto que a pandemia do COVID 19 está a gerar na sociedade e na economia contemporânea.

Esse impacto é de natureza global e, ainda que com consequências diferenciadas, atinge a generalidade dos países que constituem o quadro da nossa inserção internacional.

O carácter global da crise faz com que diferentes estratégias de resposta no domínio da saúde pública e diferentes resultados nessa área, possam gerar

* Ex-Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

impactos económicos e sociais menos distintos ou com diferenças que só a prazo sejam visíveis.

De facto, o mito de uma “crise democrática” será rapidamente destruído com a evidência de que os efeitos de “segunda ordem” tenderão a ser significativamente assimétricos nos planos social e territorial¹.

Do ponto de vista do emprego e da situação social a crise do COVID 19 atinge Portugal num momento em que os indicadores estruturais nestes domínios eram maioritariamente positivos, não obstante a relevância dos nossos défices estruturais em matéria de estabilidade do emprego ou dos níveis de rendimento e desigualdades.

É hoje já visível uma degradação do mercado de trabalho ainda que, fruto também de políticas de natureza temporária de minimização dos riscos, seja difícil estimar com rigor a dimensão e profundidade da crise.

A nossa integração económica externa e a dureza com que a pandemia atingiu alguns dos nossos mais importantes parceiros económicos e comerciais deverá vir a gerar ondas de choque ainda, também elas, difíceis de estimar.

Os impactos em matéria de emprego deverão estar na origem de maiores riscos no plano do efeito de novos fatores de desigualdade e de retrocesso na coesão social.

O reforço e diversificação das políticas de proteção social, com expressão já em importantes iniciativas de política pública, será essencial. Especialmente se recordarmos que a sociedade portuguesa está ainda próxima do que foi uma crise económica e social muito profunda.

Importa, pois, refletir com seriedade e de forma alargada sobre a natureza das prioridades a destacar do plano da recuperação que constitui já uma parte substancial da agenda política.

Perceber o papel, a natureza e a abrangência das políticas da União Europeia afigura-se como decisivo nos planos nacional e europeu.

Identificar as zonas de maior risco e fragilidade social, elencar e priorizar as políticas públicas mais relevantes, aferir da sustentabilidade das mesmas e identificar o papel que os diferentes atores económicos e sociais podem desempenhar, constituem hoje matérias de reflexão inadiável.

¹ As questões territoriais serão desenvolvidas numa outra conferência CES.

I – Breve síntese sobre a situação existente pré-COVID nas áreas do emprego e da situação social

a. Emprego

O crescimento do emprego registou um forte impulso até ao primeiro trimestre de 2020.

Os dados oficiais do último trimestre de 2019 corresponderam a níveis de emprego idênticos aos registados antes da grande recessão, enquanto que a taxa de desemprego atingiu em 2019 os valores anuais que não eram alcançados desde 2004.

As taxas de desemprego situaram-se pela primeira vez desde há muito abaixo dos valores europeus e, especialmente da zona euro.

Estes valores corresponderam a uma dinâmica económica relativamente generalizada com contributos vindos duma maior competitividade exportadora, dum muito forte impulso do turismo e do crescimento da procura interna das famílias.

Do ponto de vista do emprego os principais fatores de fragilidade efetiva ou potencial situavam-se, no início da crise, principalmente em quatro planos:

- Elevados níveis de instabilidade laboral com os indicadores de precariedade nos TPCO em torno dos 20% segundo os dados do INE.
- Manutenção de níveis relativamente baixos dos rendimentos do trabalho que convergiram com os valores europeus de forma lenta e apenas nos últimos anos.
- Crescimento do emprego com níveis de desequilíbrio sectorial. Apesar de o emprego ter crescido de forma muito generalizada o peso dos setores ligados às atividades turísticas ocuparam um importante destaque.
- A proximidade histórica com um período de forte crescimento do desemprego, particularmente o desemprego jovem, o que poderá traduzir-se, para alguns grupos sociais, em duas quebras de carreira profissional no espaço de uma década.

b. Situação social

Segundo os dados disponíveis Portugal vinha registando uma clara melhoria dos seus indicadores sociais expressa nos seguintes planos:

- Redução dos indicadores de pobreza apesar de estes terem ainda valores elevados. Segundo o Eurostat e até 2019 a taxa de pobreza reduziu-se para valores historicamente baixos na generalidade dos segmentos sociais.
- Os indicadores de desigualdade apresentaram igualmente um comportamento positivo medidos pelos diversos ângulos utilizados.
- A evolução eventualmente mais positiva registou-se nos indicadores de severidade e intensidade da pobreza.

Uma avaliação mais detalhada permite sustentar a leitura que foi a melhoria dos indicadores do mercado de trabalho que esteve prioritariamente associada aos ganhos em matéria de bem-estar e igualdade.

II – Avaliação preliminar dos efeitos da pandemia e das políticas públicas seguidas em Portugal

Como tem vindo a ser destacado por múltiplos autores os efeitos económicos e sociais da pandemia tenderão a atingir uma dimensão de grande relevo ainda que só muito recentemente se comecem a consolidar algumas estimativas sobre os mesmos.

Para esse facto contribui decerto o carácter global da mesma atingindo dessa forma todos os motores do crescimento económico: a procura externa pelo carácter global da crise e em particular por ter atingido os principais mercados da nossa exportação; a procura interna pela expressiva quebra dos rendimentos das famílias e pelo impacto no emprego; o investimento pela quebra drástica dos indicadores de confiança e de expectativas dos investidores.

Do ponto de vista do emprego a natureza da crise ameaça os diversos movimentos que contribuem para a situação no mercado de trabalho:

- A não renovação dos contratos temporários que constitui historicamente o primeiro movimento de retração do emprego no nosso país;
- O bloqueio das entradas no mercado de trabalho dos fluxos vindos dos sistemas de ensino e formação;
- O desemprego gerado pela falência de empresas, pela extinção de postos de trabalho e por despedimentos coletivos ainda que estes possuam uma tradição reduzida no nosso mercado.

A avaliação conjunta desses impactos é de difícil quantificação, quer na sua dimensão global, quer na sua duração.

a. Do ponto de vista do emprego

As estimativas já conhecidas apontam para uma significativa degradação em matéria de desemprego ainda que todas elas careçam ainda de melhor sustentação empírica e conceptual.

O programa de Estabilidade recentemente apresentado reúne as estimativas conhecidas que apontam, naturalmente, para um crescimento elevado da taxa de desemprego em 2020.

Projeções Nacionais e Internacionais.

	2020							2021								
	BdP		FMI	OCDE	CE		BCE	BdP		FMI	CE	OCDE	BCE			
	Cenário Base	Cenário Adverso			Cenário Base	Cenário Adverso										
	Portugal	Portugal	Portugal	Área do euro	Portugal	Área do euro	Área do euro	Portugal	Portugal	Portugal	Área do euro	Portugal	Área do euro			
PIB real e componentes (taxa de variação)																
Consumo Privado	-3,7	-5,7	-8,0	-7,5	0,8	-6,8	-7,7	0,8	0,7	1,4	5,0	4,7	5,8	6,3	1,2	1,3
Consumo Público	-2,8	-4,8	-	-	-	-5,8	-9,0	1,2	1,4	1,8	-	-	5,3	7,1	-	1,2
Investimento (FBCE)	2,1	3,0	-	-	-	2,4	3,2	1,7	-1,3	-2	-	-	-1,5	0,6	-	1,5
Exportações de Bens e Serviços	-10,8	-14,9	-	-	-	-8,6	-13,3	0,4	2,9	3,4	-	-	8,9	10,2	-	1,9
Importações de Bens e Serviços	-12,1	-19,1	-	-	-	-14,1	-12,9	1,6	4,2	7,4	-	-	13,2	9,5	-	2,5
Importações de Bens e Serviços	-11,9	-18,7	-	-	-	-10,3	-12,9	1,8	5,5	7,5	-	-	10,3	9,7	-	2,7
Taxa de desemprego	10,1	11,7	13,9	10,4	-	9,7	9,6	7,6	9,5	10,7	8,7	8,9	7,4	8,6	-	7,6
Emprego (taxa de variação)	-3,5	-5,2	-	-	-	-3,4	-4,7	0,5	0,7	1,2	-	-	2,7	3,9	-	0,3
Índice harmonizado de preços no consumidor (IHPC)	0,2	-0,1	-0,2	0,2	-	-0,2	0,2	1,1	0,7	0,5	1,4	1,0	1,2	1,1	-	1,4
Balança corrente e de capital (% PIB) [FMI, CE e BCE: Balança corrente]	2,0	2,0	0,3	2,6	-	-0,6	3,4	3,1	2,4	2,9	-0,4	2,7	-0,2	3,6	-	3,1

Fontes: BdP - Banco de Portugal, Boletim Económico, 12 de março 2020; FMI - *World Economic Outlook*, 6 de abril 2020; OCDE, 2 de março 2020 (projeções com dados de 28 de fevereiro 2020); CE - *European Economic Forecast - Spring 2020*, maio 2020; BCE - Projeções macroeconómicas para a área do euro elaboradas por especialistas do BCE, 12 de março 2020 (projeções feitas a 28 de fevereiro 2020).

A informação administrativa do MTSSS dá conta de um acréscimo no desemprego inscrito de cerca de 33% e de um crescimento de 120 000 pedidos de prestação de desemprego entre 1 de março e 19 de maio.

Por outro lado, a extraordinária dimensão dos pedidos de lay-off poderá possuir um impacto na evolução dos valores do desemprego.

b. Impacto social

O impacto social da crise pandémica, para além daquele diretamente relacionado com a dimensão da saúde pública, poderá equacionar-se na conjugação de três vetores:

- Crescimento imediato do desemprego e redução de rendimentos associado a atividades com paralisação total ou parcial;
- Quebra de rendimentos associada a redução de atividade em contextos profissionais de remuneração variável ou trabalho informal;

- Efeitos mediatos nos rendimentos e emprego dos multiplicadores associados às quebras da procura interna e externa.

As consequências em cadeia destes fatores irão degradar os níveis de pobreza e terão um efeito igualmente pesado nas desigualdades não apenas pelo crescimento do desemprego, mas também pela previsível concentração desse desemprego em atividades de menor nível de rendimento.

As características da crise pandémica estão já a produzir impactos diferenciados do ponto de vista geracional com efeitos difíceis de avaliar, mas potenciados pelas características de envelhecimento da nossa sociedade.

Será ainda de avaliar os efeitos nas populações estudantis em particular naquelas que se encontram em transições de percurso.

III – Reflexão sobre a recuperação económica – as expectativas, as políticas públicas e o enquadramento internacional

As estimativas e projeções macroeconómicas efetuadas pelas diversas instituições internacionais e nacionais apontam para uma recuperação dos níveis de atividade relativamente forte já em 2021.

Também essas estimativas se refletem no domínio do emprego.

A natureza desta crise pode, no entanto, tornar a recuperação do emprego mais lenta especialmente em economias fortemente expostas internacionalmente ou onde atividades como o turismo tenha um peso relevante.

Pensar o futuro pós pandemia implica desenvolver uma aprofundada avaliação às transformações sociais que estão em curso nomeadamente em matéria de organização do trabalho, de transformações nas dinâmicas de especialização económica ou nas relações entre gerações.

A recuperação dos indicadores económicos e sociais levanta um significativo número de questões das quais poderemos destacar as seguintes linhas:

- Quais as atividades onde é expectável um maior impacto da crise na economia portuguesa em termos de mercado de trabalho;
- Que prioridades devem ser valorizadas em termos de políticas públicas que favoreçam a recuperação de empregos e rendimentos;
- Como reforçar a capacidade de resposta dos serviços públicos face ao risco acrescido de crises e/ou prolongadas;

- Como conciliar a necessidade de rápida recuperação de empregos coma prioridade aos investimentos com maior capacidade modernizadora;
- Como pode o diálogo social ser mobilizado como instrumento de promoção do emprego e da coesão social;
- Como assegurar uma mais eficaz cobertura dos riscos emergentes em matérias de proteção social;
- Que papel podem ter as políticas europeias no processo de recuperação económica e defesa dos níveis de bem-estar social;
- Como assegurar que o impulso que a crise está a gerar na digitalização do trabalho seja compatível com mercados de trabalho inclusivos e sustentáveis;
- Como pode a economia social desempenhar um papel relevante na recuperação económica e social;
- Como reforçar a eficácia da proteção dos grupos sociais de risco face à natureza da pandemia com particular destaque para os mais idosos;
- Estará a crise a agravar as desigualdades de género que persistem nas nossas sociedades e como reforçar essa dimensão de trabalho.

Estes são alguns dos tópicos que poderão ser desenvolvidos, mas que estão longe de esgotar o leque de interrogações e incertezas que marcam este período singular e extraordinário da nossa vida coletiva. O debate enriquecerá seguramente esta reflexão.

Emprego e Questões Sociais

JOSÉ A. SILVA PENEDA*

Sumário da comunicação

1. Natureza da crise: única, global, repentina, disruptiva.
Consequências:
 - A nível de comportamentos e atitudes;
 - No domínio emotivo: ansiedade, medo e pânico;
 - O tempo do inexplicável (referência a Santo Agostinho);
 - A nível económico e do volume de emprego;
 - A gravidade da situação social.
2. Três aspetos positivos como consequência da pandemia.
 - Elevado nível de civismo;
 - Renascimento do Serviço Nacional de Saúde;
 - Concertação social.
3. Pensamento político virado para a ação: sete pontos enquadradores.
4. Breves notas sobre o mercado de trabalho e a segurança social.

* Ex-Ministro do Emprego e da Segurança Social e ex-Presidente do CES.

Com esta pandemia vivemos um tempo único. Mudaram-se hábitos, atitudes, comportamentos e formas de pensar. Instalou-se a incerteza, a angústia, o medo e, para muitos, o pânico.

Várias perguntas podem ser feitas.

Como será o mundo depois deste tempo? Colocaremos o coletivo à frente do individualismo? O chamado neoliberalismo terá os dias contados? Apelaremos mais ao intervencionismo do Estado? As políticas sociais serão mais reforçadas e irão privilegiar a proximidade? O teletrabalho vai ser fortemente incrementado? O ensino à distância passará a ser um pilar importante dos sistemas educativos e de formação? Os populismos irão proliferar? O consumo desenfreado, sentido como indicador de felicidade, será atenuado? As políticas em prol do ambiente, do combate à pobreza e às desigualdades serão uma prioridade global? O ter e o parecer vão regredir em relação ao ser?

E o projeto de integração europeia, aguentar-se-á?

Ou, voltará a ser tudo como dantes?

Não há respostas seguras para estas perguntas e para outras mais que poderiam ser feitas.

Temos assim de ter a humildade de não saber explicar o nosso tempo e, muito menos, o tempo do futuro.

O tempo para a frente é um enigma. Para trás pode ser uma lição.

Agora percebo melhor Santo Agostinho quando disse que se ninguém lhe perguntasse o que era o tempo ele sabia, mas se alguém lhe fizesse a pergunta e ele quisesse explicar, deixava de o saber. Estou como Santo Agostinho. Sinto este tempo, mas não o sei explicar.

A economia quase parou. Atestam-no os dados já conhecidos referentes ao primeiro trimestre deste ano.

O Banco de Portugal deu conta que em março e abril ocorreram as maiores quedas mensais do PIB, desde o início da respetiva série de dados, que começa em 1978.

Quanto ao consumo privado as quedas mensais em março e abril foram também as mais expressivas desde 1978.

As exportações em cadeia caíram 4,7% quando, no quarto trimestre de 2019 tinham crescido 7,3%, o que significa uma queda acumulada de 11,4% em seis meses!

É a maior contração trimestral alguma vez registada na história do Portugal democrático, com consequências imediatas, desde logo, a nível do volume de emprego.

Em Março já havia quase 6 000 famílias em que nenhum dos seus elementos tinha trabalho e o número de casais, ambos no desemprego, aumentou, em relação ao mês anterior em 11%.

Os dados do Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) sobre a evolução do desemprego referentes a Abril deste ano são suficientes para mostrar a gravidade social que o País terá de enfrentar.

Sobre os últimos meses e a forma como o País e as autoridades públicas reagiram à pandemia retiro três aspetos muito positivos.

O primeiro tem a ver com o elevado nível de civismo observado pela generalidade dos cidadãos.

O segundo é o facto de termos assistido como que a uma espécie de renascimento do Serviço Nacional de Saúde, que parece ter saído de um passado em que muita coisa parecia perdida, para uma situação de afirmação e competência que muitos não lhe reconheciam.

Em termos sociais, os ganhos de prestígio e credibilidade conquistados em termos de opinião pública pelo Serviço Nacional de Saúde são assim o segundo resultado positivo da existência da pandemia.

O terceiro aspeto positivo tem a ver com a forma e metodologia como foram concebidas e preparadas as medidas no plano da economia.

Refiro-me, neste particular, à visível preocupação que houve por parte dos poderes públicos em envolver os Parceiros Sociais.

Isso aconteceu não só no plano da economia, mas também no plano social.

Na qualidade de Presidente da Assembleia Geral da União das Misericórdias Portuguesas acompanhei de perto a construção de compromissos estabelecidos entre instituições sociais da sociedade civil e os poderes públicos para resolver problemas inesperados, alguns deles envolvendo aspetos de grande intensidade emocional.

Nestes últimos meses parece claro que prevaleceu a ideia da busca do compromisso por contraposição à tentativa de imposição. Com essa prática, a legitimação democrática dos poderes públicos saiu reforçada.

Trata-se do caminho adequado para responder aos desafios de um tempo de maior complexidade, dinamismo, mobilidade e fragmentação, acompanhado de crescentes interdependências e aumento da imprevisibilidade.

Estes são fatores do tempo presente e do futuro que apontam para a vantagem do reforço de mecanismos de concertação, como instrumento de um novo modelo de governação, que poderá contribuir para a melhoria

da qualidade das políticas públicas, do reforço da legitimação política e do robustecimento da coesão regional e social.

Depois de ter apontado três aspetos positivos sobre a forma como a crise foi abordada no País vou abordar sete pontos que me pareceram úteis como elementos enquadradores para um pensamento político virado para a ação.

O primeiro ponto tem a ver com a afirmação do Estado. A situação atual reclama uma intervenção muito musculada por parte do Estado, doutro modo o desastre social surgirá muito rapidamente.

O segundo relaciona-se com o permanente envolvimento dos parceiros sociais, dos governos regionais, das autarquias locais e das instituições de apoio social como uma das condições básicas para poderem ser minimizados muitas das consequências sociais da pandemia.

O terceiro resulta da constatação que o combate ao desemprego passa por um apoio maciço às empresas como antes nunca aconteceu.

A prioridade aqui é não perder o capital já investido.

Estar a aumentar o desemprego obrigou à tomada de medidas excecionais como foi o caso do lay-off, mas não chega.

É fundamental ir mais longe, no sentido de que não se perca a capacidade de oferta que existe em muitas empresas.

Essa capacidade está lá e o conhecimento profundo de mercados exigentes em qualidade e altamente competitivos também existe.

O objetivo é não soçobrar nos próximos meses, porque recomeçar de novo, quando a mutação dos mercados é enorme, tornar-se-ia uma tarefa hercúlea, quase impossível e muito mais dispendiosa para o Estado do que a injeção de financiamento imediato.

A observância da essência deste ponto é também de natureza social, porque se trata de um fator decisivo para a manutenção de postos de trabalho.

Neste ponto há uma grande dose de risco que o Estado terá de assumir.

As decisões sobre garantias prestadas pelo Estado aos empréstimos às empresas envolvem decisões muito difíceis de tomar, e que podem correr mal.

É bom haja a consciência do risco que o Estado está a assumir é tomado em nome de todos.

O quarto ponto que seleccionei tem a ver com a simplificação de procedimentos que deve ser assumida por todos os intervenientes.

Aos beneficiários ter-se-á de transmitir a mensagem que se alguma ligeireza na análise dos pedidos feitos tiver lugar, corresponderá um apertado controlo feito posteriormente, com a possibilidade de existir pesadas sanções para todos os que tenham tido comportamentos abusivos.

O quinto ponto é que na opinião pública se reforce a ideia da componente ética e social na função de empresário.

Grande parte das empresas estão pouco capitalizadas o que torna difícil fazer cumprir um princípio essencial para a consolidação do tecido económico e social, qual seja garantir que os lucros de hoje não podem ser desbaratados em consumos supérfluos.

O princípio a respeitar é simples de enunciar: os lucros de hoje são os investimentos de amanhã e os empregos de depois de amanhã.

O sexto ponto tem a ver com a atitude que resulta desta pandemia ir conduzir a profundas mutações na organização da produção, nomeadamente nas cadeias de valor, na logística e no abastecimento seguro de matérias-primas.

Portugal pode retirar vantagens desse processo, no sentido de se posicionar na afirmação de setores de atividade que terão de ser refundados no continente europeu, nomeadamente na área industrial.

O sétimo ponto tem a ver com o combate à pobreza e às desigualdades.

Uma sociedade em que grassam desigualdades de todo o tipo não pode almejar a ser desenvolvida, nem livre, porque está provado que as desigualdades são, em si mesmo, um obstáculo ao desenvolvimento.

Um combate à pobreza e às desigualdades terá de beneficiar de uma perspetiva que vá para além de um igualitarismo de fachada, que conduz normalmente ao aumento de subsídios, mas não faz desaparecer a verdadeira pobreza, moral e material.

Aqui deve merecer atenção prioritária a formatação de políticas públicas de natureza social que privilegiem a proximidade aos potenciais beneficiários, um alto nível de coordenação entre diferentes departamentos da administração pública, autarquias locais e instituições de solidariedade social.

Porque o tema é o emprego e questões sociais, deixei para o fim duas áreas que me preocupam: o mercado de trabalho e a segurança social, sobre as quais apenas vou deixar registadas umas breves notas.

Falar da evolução do mercado de trabalho é perceber que mudou muito a forma como o valor económico é criado, com novos modelos de negócio,

abertura de mercados, novas formas de comércio, terciarização das atividades produtivas e mobilização de novas tecnologias tudo fatores que com um grande impacto nas relações de trabalho, no modo como as vidas dos trabalhadores estão organizadas e nas alterações das estruturas sociais.

Os sistemas de regulação dos mercados de trabalho já não encaixam nas novas realidades dos postos de trabalho e não têm capacidade para resolver as tensões que se levantam entre novas formas de contratação e a definição do conceito de trabalhador, seja do ponto de vista estatístico, económico e mesmo legal.

A facilidade de circulação de bens, de tecnologias, de capitais e até de pessoas aumentou de forma muito significativa e se isso foi bom para o mundo em geral, desde logo porque alavancou o desenvolvimento económico em zonas com debilidades económicas e sociais e diminuiu em grande número as pessoas que viviam abaixo do limiar da pobreza.

Todavia, o processo de globalização não foi acompanhado por um reforço de regulação global e assistimos a que as oportunidades são disputadas nem sempre pelos meios mais legítimos, evidenciando práticas injustas, com sinais de aumento de insegurança e de imprevisibilidade.

Seguramente que vão surgir novos empregos em domínios até aqui desconhecidos, mas esses empregos vão exigir níveis de qualificação muito elevados, por isso, serão melhor remunerados, mas há que contar com o reverso da medalha, que são os outros pouco qualificados.

Podemos estar a criar um caldo que tem a ver com o surgimento de mais desemprego, aumento das desigualdades salariais e eventuais disrupções sociais.

Destas breves notas sobre os mercados de trabalho resulta que estamos face a uma matéria que exige uma abordagem transnacional e na qual a União Europeia deveria desempenhar um papel nuclear dados os seus valores fundacionais.

Para terminar, uma última nota sobre a segurança social.

Por efeito conjugado da redução da força de trabalho devida ao envelhecimento da população e da queda da parte relativa da remuneração do trabalho na distribuição do rendimento, a massa salarial deverá crescer a um ritmo inferior ao que seria necessário para poder financiar o aumento da despesa provocado pelo envelhecimento da população.

Justifica-se por isso que se encontre um modelo de financiamento alternativo que não dependa quase exclusivamente do volume dos salários.

A discussão interessante tem a ver com a substituição, em parte ou total, do financiamento com origem no fator trabalho por outro tipo de financiamento com outras origens, seja o valor acrescentado ou, acrescento eu, o volume de faturação.

A este respeito apreciei o estudo e as propostas apresentadas pela Confederação do Comércio e Serviços de Portugal que têm um impacto importante no mercado de trabalho e na estrutura de custos das empresas.

As ideias expressas nessa proposta vão no bom sentido e constituem uma boa base de trabalho para que se possa fazer um exercício sério de concertação social.

Muito obrigado.

Esta Crise (não) É Diferente: de Novo, os Jovens

PEDRO ADÃO E SILVA*

MARIA ÁLVARES**

Introdução

Uma forma de antecipar os efeitos dos choques profundos é assumir que, por definição, acentuam tendências preexistentes (movendo-as, por vezes, das margens para o centro); expõem fragilidades estruturais e, ainda, revelam “cisnes negros”. Esta crise não é exceção e, ainda que nos encontremos numa fase muito embrionária, é altamente provável que quando pensamos nos impactos sociais da Covid-19 regressem à tona impactos assimétricos e sejam reveladas as vulnerabilidades estruturais do mercado de trabalho português. Nessa perspetiva, esta crise não é diferente.

Quando olhamos para a trajetória recente do mercado de trabalho português, ressalta a dinâmica muito positiva de criação de emprego. No pós-troika, entre 2013 e 2019, foram criados perto de 500 mil novos empregos e a taxa de desemprego recuou para níveis baixos neste milénio (6,4% em fevereiro de 2020, imediatamente antes do deflagrar da pandemia). Ao mesmo tempo, o rendimento das famílias recuperou, muito

* Professor Universitário (Iscte-IUL e CoLabor).

** (IPPS-Iscte).

por força da transição de centenas de milhares de pessoas do desemprego (desprotegido, em muitos casos) ou da inatividade desencorajada para o emprego. Este fluxo traduziu-se numa redução do risco de pobreza e das desigualdades de rendimento e foi alavancado pelo aumento significativo do salário mínimo e, naturalmente, pela diminuição do desemprego. Esta dinâmica foi acompanhada de um processo de recomposição do emprego por setor: alojamento e restauração foi o que mais emprego por conta de outrem criou (75 mil empregos, aumento de 45,2%), logo depois das indústrias transformadoras (92,4 mil empregos, mas um aumento de apenas 17,1%, abaixo da média de 20,7% para o total do emprego). Mas enquanto as indústrias transformadoras perderam peso no total do emprego (-0,7 p.p.), o setor do alojamento e da restauração aumentou o seu peso relativo em 1,4 p.p (Silva et al, 2020a).

Esta dinâmica positiva foi acompanhada, contudo, pela persistência de fragilidades estruturais do nosso mercado de trabalho: em 2018, mais de 1/3 dos trabalhadores tinham um contrato de trabalho não-permanente; se considerarmos o período entre 2013-18, 76% do emprego líquido criado no setor privado foi precário (mais 377 mil trabalhadores por conta de outrem com contratos não permanentes, num total de 494 mil postos de trabalho); e cerca de metade dos trabalhadores por conta de outrem do setor do alojamento e restauração têm vínculos contratuais não-permanentes. A precariedade persiste, aliás, como marca estrutural do mercado de trabalho português, com uma incidência desproporcional dos vínculos precários, que afetam mais os jovens e os jovens adultos (ao mesmo tempo que o emprego jovem está mais presente nos setores mais expostos a choques exógenos).

Para além da precariedade, os baixos salários são outra das debilidades estruturais do nosso mercado de trabalho – metade dos trabalhadores por conta de outrem tem um salário mensal que não ultrapassa os 800 euros e entre 20% a 25% auferem o salário mínimo nacional (mais de 30% entre os trabalhadores do alojamento e restauração). Aliás, os baixos rendimentos do trabalho não são exclusivos dos trabalhadores por conta de outrem (o rendimento médio anual dos trabalhadores por conta própria é, aliás, inferior). Se os rendimentos do trabalho não permitem que uma parte significativa da população empregada tenha capacidade para acumular poupanças, potenciam uma maior exposição à pobreza – em particular em contextos como o atual, em que o desemprego aumenta muito

e a um ritmo acelerado, coexistindo com reduções muito significativas de rendimentos para quem preserva o seu posto de trabalho (designadamente por força da massificação do recurso ao *layoff*).

Mesmo com uma origem e natureza distintas, a crise do final da primeira década do século XXI deixa-nos alguns ensinamentos sobre a crise que agora enfrentamos. Entre outros aspetos, saliente-se a vulnerabilidade adicional dos jovens. Aliás, a evidência da crise anterior sugere que aqueles que acabaram de sair da educação/formação foram os mais afetados, pois tendem a trabalhar em setores mais expostos e têm mais ligações precárias ao mercado.

Se bem que ainda estejamos numa fase muito embrionária, já é possível vislumbrar algumas dinâmicas da atual crise: elevada intensidade da destruição de emprego (sem paralelo em momentos depressivos anteriores); abrangência sem precedentes do regime de *layoff* no tecido empresarial, perda de rendimentos generalizada e as múltiplas desigualdades dos seus efeitos (Silva et al, 2020a; Silva et al, 2020b). Quando observamos, em particular, o crescimento do desemprego, notamos que, em abril de 2020, estavam registados 392 323 desempregados, um aumento de 76 761 face a fevereiro, o que configura um crescimento relativo de 24,3% – uma tendência sem paralelo num tão curto espaço de tempo. Aliás, o aumento anual mais pronunciado do desemprego registado na crise de 2008-2013 verificou-se entre 2008 e 2009 (valores do final do ano) – mais 108 669 desempregados. No espaço de apenas dois meses, entre fevereiro e abril de 2020, o incremento do número de desempregados representou 70% desse valor. Ao que acresce que os trabalhadores mais penalizados são os que trabalhavam em atividades especialmente expostas a choques de procura externa, em particular as que dependiam fortemente do turismo. Sintomaticamente, o desemprego gerado naquele setor de atividade aumentou 43,3% e representou cerca de 40% do aumento total do desemprego registado. Já no alojamento e restauração estes valores são de 35,8% e 13,6%, respetivamente.

A crise e os jovens em transição

Tal como aconteceu na crise anterior, os jovens em processo de transição são, uma vez mais, um grupo em particular risco, quando consideramos os efeitos económicos e sociais do confinamento decorrente da Covid-19.

Neste sentido, logo no dealbar da crise, um editorial do *Financial Times* deixava o alerta: “as vítimas da Covid-19 são sobretudo os idosos, mas as principais vítimas do confinamento são os jovens e os ativos, a quem foi pedido que suspendessem o processo educativo e que perderam rendimento precioso” (FT, 5 de abril de 2020).

Por jovens em transição entendemos, jovens a terminar uma etapa dos seus estudos, em processo de decisão acerca do rumo – trabalho ou estudo – a seguir, jovens que terminaram estudos e desejam entrar no mercado de trabalho e jovens que estavam a ter a sua primeira experiência profissional – frequentemente precária e temporária.

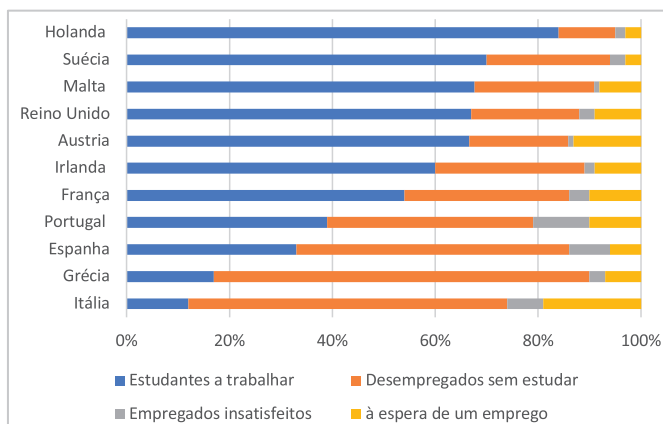
Antes de mais, para este efeito, importa delimitar o conceito de juventude. Hoje é bastante consensual que existe uma tendência global para a extensão a escalões etários mais avançados de modos de vida associados à condição juvenil e para o adiamento dos principais marcadores de entrada na idade adulta, tendência que se intensifica em situações de crise e compressão do emprego (Vieira et al., 2015). Por essa razão, a categoria etária focada nos estudos de juventude abrange já as idades entre os 15 e os 34 anos, habitualmente distinguindo dois grupos: os jovens, até aos 20, e, a partir dessa idade, os jovens adultos.

A esta abrangência das idades acresce a multiplicidade de condições, processos e estratégias de transição para a idade adulta, evidente na diversidade e sobreposição de condições perante o trabalho e a escola: estudantes inativos, trabalhadores-estudantes, estudantes desempregados, jovens desempregados e jovens que não se encontram nem a trabalhar, nem a estudar (nem-nem). A crise afeta de forma distinta e tem o potencial de reconfigurar o contingente de cada categoria e, como experienciámos em 2011, de fazer aumentar o número de jovens em situação nem-nem.

As situações em que se encontram os “jovens em transição” são bastante diversificadas. Em Portugal, os anos recentes de crescimento económico permitiram que cerca de metade dos jovens estivesse envolvido numa atividade produtiva, associada ou não à condição de estudante. É, contudo, de assinalar que, de entre os países com rendimento mais elevado incluídos na mais recente análise da Organização Internacional do Trabalho sobre o futuro do emprego (ILO, 2020a), apenas o Chipre (18%) tem uma percentagem maior que a de Portugal (11%) de jovens empregados, mas insatisfeitos com o seu trabalho. Se, desde a crise de

2011, é assinalável a redução do desemprego jovem, parece ter ficado muito por fazer no que se refere à qualidade desse emprego.

Jovens em transição entre a escola e o trabalho

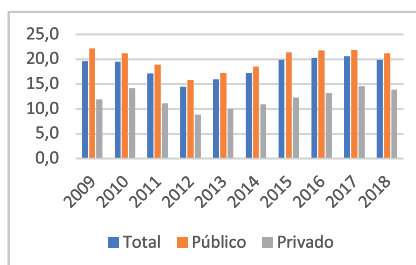


(Fonte: OIT, 2020)

1. Os estudantes inativos

Para os estudantes inativos, a contração da economia tem como efeito a redução da capacidade das famílias em suportar os custos com a educação. Na anterior crise, o relatório “*Education at a Glance*” apontava o facto de 31% dos alunos que se tinham inscrito no ensino superior terem abandonado os estudos sem completar o grau (OCDE, 2010). Entre 2011 e 2015, o ensino superior perdeu 46.610, perda essa que nem o aumento do número de alunos abrangido por bolsas de estudo de 14,4% em 2012 para 17,2% em 2014 conseguiu travar.

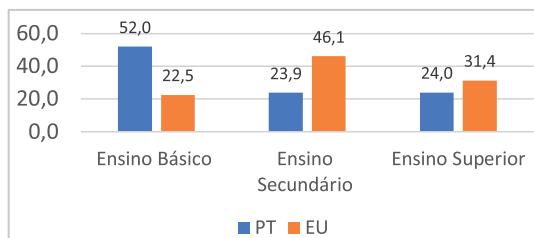
Abandono escolar no ensino superior Percentagem de bolseiros no ensino superior



(Fonte: Pordata)

Esta situação é particularmente preocupante considerando a distância que ainda separa Portugal dos restantes países da Europa ao nível da qualificação da sua população ativa, com os conhecidos efeitos na produtividade e qualidade do emprego e que impulsionou a definição de metas de população com o ensino superior a nível Europeu para 2020 e que Portugal, apesar da recuperação registada desde 2015, não conseguirá cumprir¹.

População (25-64 anos) por nível de escolaridade em 2017. Portugal e EU (28)



(Fonte: Eurostat)

2. Os trabalhadores estudantes / estudantes desempregados

Embora não atingindo os valores registados noutros países, em Portugal, muitos jovens acumulam o estatuto de estudante com o de trabalhador, tendência mais evidente entre os alunos do ensino superior. Para além da redução do número de alunos no ensino superior, a crise da primeira década do séc. XXI teve como efeito aumentar o número daqueles que combinavam o estudo com o trabalho, atingindo em 2012/13 11% do total de alunos inscritos. A retoma da economia e do investimento público permitiu que mais alunos se dedicassem em exclusivo aos estudos e, a partir de 2013/14, regista-se uma descida sustentada desta categoria que chega aos 8,5% em 2016/17. A partir daí, o efeito combinado da subida do número de alunos no ensino superior (de 29.053 em 2016/17 para 31.913 em 2018/19) e da diversificação de percursos de ensino superior, resultado da expansão dos Cursos Técnicos Superiores Profissionais² (CTeSP)

¹ A meta da EU foi estabelecida em 40% de pessoas entre os 30 e os 34 anos com qualificação de nível superior até 2020. Portugal tinha em 2018 33,5%, valor apenas inferior ao atingido pela Roménia e Itália.

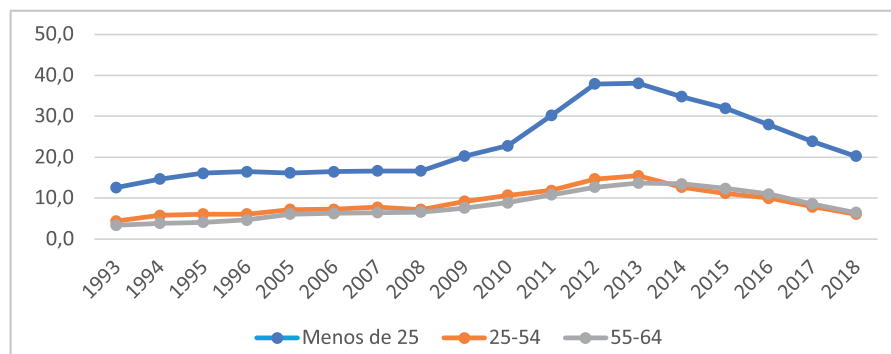
² Criados com o Decreto-Lei n.º 74/2006, de 24 de março, alterado pelo Decreto-Lei n.º 63/2016. Estes cursos, de carácter mais prático, destinam-se a alunos com o ensino secundário completo (geral ou profissional) que desejem complementar a sua formação e confere o diploma de técnico superior profissional.

que, de 2015-2016 para 2017-2018, duplicou o número de alunos³, faz de novo aumentar o número de alunos que combina estudos superiores com atividade laboral. Isto porque, para muitos estudantes, o exercício de atividade profissional remunerada é condição para o prosseguimento de estudos, já que para os alunos deslocados, o valor das bolsas de estudo se revela, frequentemente, insuficiente (Barrias, 2019).

3. Jovens ativos

Existe um outro grupo de jovens que se preparava para iniciar a sua atividade profissional. Para estes, o atual período significa o adiamento da sua entrada no mercado de trabalho e de início das suas carreiras profissionais e contributivas, bem como dos seus projetos de autonomização habitacional, de conjugalidade e parentalidade. Acresce que episódios de inatividade, de maior ou menor duração, em fases precoces da vida tendem a deixar marcas. Em períodos de redução do emprego, são os mais jovens os mais atingidos, como se verificou na crise de 2011, quando de 30,1% de taxa de desemprego em 2011, esta disparou para 37,7%, contrastando com a taxa de desemprego dos adultos, cuja evolução foi de 11,2 para 13,8%. A taxa de desemprego dos jovens era então três vezes a taxa de desemprego de adultos (Torres, 2013). Mesmo nos segmentos mais qualificados, a taxa de desemprego jovem, entre 2011 e 2012, subiu cerca de 10 p.p.: de 29,4% para 39,3% (Lobo et al. 2015).

Evolução da taxa de desemprego por grupo etário

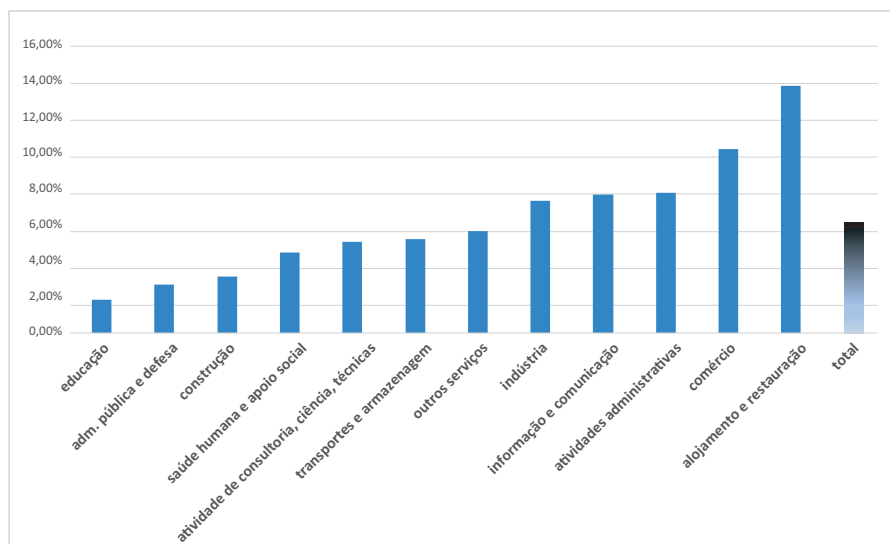


(Fonte: Eurostat)

³ 6.430 para os 12.780 alunos.

Se a crise económica e social de 2011 atingiu mais claramente os jovens, as expectativas de que, desta feita, sejam eles os menos prejudicados pelos efeitos económicos colaterais da COVID-19 não parece realista. O aumento da taxa de emprego dos jovens nos anos da retoma, a partir de 2015, resultou, em grande parte, do crescimento do turismo e dos serviços com este relacionados, como o comércio, alojamento e restauração, setores em que já é possível identificar os efeitos devastadores do confinamento (Silva et al, 2020; Silva et al, 2020b).

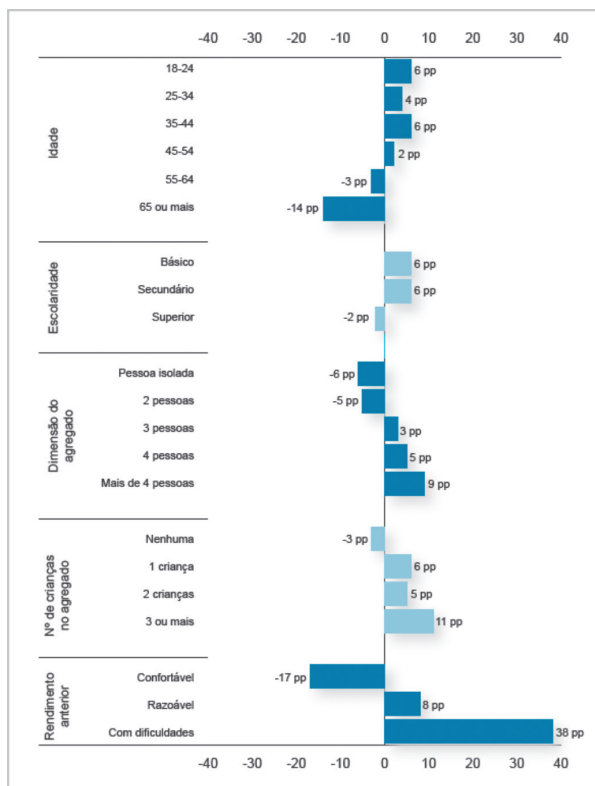
Peso dos jovens por sector de atividade económica



(Fonte: Nuno Aguiar 2020)

Aliás, evidência preliminar para os casos norte-americanos e do Reino Unido dá já conta de que que, de novo, a retração económica tenderá a atingir mais fortemente as empresas de forma desproporcional os trabalhadores mais jovens (Brian Bell et.al, 2020). Relativo à situação atual na sociedade portuguesa, dados recentes revelam já terem sido os mais jovens e os adultos numa fase inicial da sua vida ativa os que viram a sua situação financeira mais afetada no período do confinamento (Silva et al, 2020a).

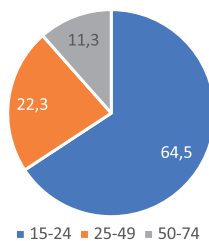
Já viu a sua situação financeira afetada ou espera que seja afetada dentro de um mês



(Fonte: Silva et al, 2020a)

Ao que acresce que, ainda que constituindo a forma jurídica dominante de emprego em Portugal, os contratos sem termo têm vindo a perder a sua relevância e, em 2017, somente focando nos novos contratos, a forma dominante tornou-se o contrato não permanente. De todos os novos contratos, os contratos permanentes representavam cerca de um terço dos contratos (33,1%), os contratos a prazo, pouco mais de outro terço (36,4%) e as outras formas precárias de contrato (31,5%) um pouco abaixo desse peso (Almeida, 2017). Em 2018, do total de trabalho temporário, mais de metade era executado por jovens até aos 24 anos.

Trabalho temporário por classe etária em 2018



(Fonte: Eurostat)

4. Nem-nem (NEET)

Um quarta categoria de jovens verá também a sua situação afetada. São os chamados “nem-nem”, os que não se encontram a estudar ou a trabalhar e que receberam o acrónimo de NEET’s (Neither in Education, Employment or Training) nas comparações internacionais que se tornaram, desde 2010, muito frequentes. Este grupo inclui jovens em situações diversas do ponto de vista da idade⁴ e das qualificações, incluindo desde jovens que não terminaram a escolaridade obrigatória até aos que já concluíram graus avançados de educação superior. Em comum, apenas o facto de se encontrarem excluídos do emprego e de atividades educativas e formativas (Eurofound, 2016).

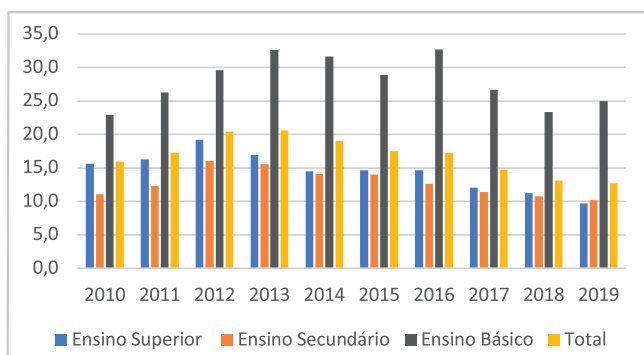
Na crise de 2011 foi este segmento dos jovens⁵ que mais cresceu. Portugal, tradicionalmente possuindo valores de NEET bastante abaixo da média europeia – facto que habitualmente surge associado a níveis de proteção social mais reduzidos e maior disponibilidade de postos de trabalho menos qualificados – sobe acima dessa referência a partir de 2012 e apenas em 2017 volta a assumir valores inferiores a 15%, ao nível dos registados em 2010 (Eurostat, 2019). Mas, ainda que a posse de baixas qualificações persista, sendo o principal obstáculo ao emprego, uma parte substancial dos que, em 2011, se viram na situação de NEET tinham um nível de escolaridade relativamente elevado, revelando problemas estruturais que dificultam a transição da educação para o mercado de trabalho. No caso de Portugal, em 2011, 16% dos NEET tinham completado o

⁴ Dependendo da origem dos dados, abrange jovens entre os 15 e os 24 ou os 34 anos.

⁵ Na definição da Eurostat, jovens entre os 20 e os 24 anos.

ensino superior e, em 2012, eram já 19,2%, mostrando como as crises não poupam os mais qualificados, mesmo em circunstâncias em que a emigração se coloca como solução possível (Torres e Lima, 2014).

Jovens NEET (20-24) por escolaridade



(Fonte: Eurostat)

Uma análise dos dados de NEET realizada em 2014 (Torres e Lima, 2014), sobre o período entre 2005 e 2013, revela ainda a existência de uma percentagem não negligenciável de jovens que experimentam um período de não trabalho e não educação após terminar um episódio de emprego ou de terminarem os estudos. Tendo em conta as transições dos jovens em 2013, verificou-se que, entre os jovens adultos (25 aos 34 anos), a taxa de transição anual do emprego para NEET era de 7,2%, enquanto a taxa de transição da escola para NEET era de 13,8%. Em sentido contrário, a taxa anual de saída da situação de NEET total era de 46,7% transitando para o emprego 30,1%, e para a escola 11,8%. Face a 2008, a crise gerou, em 2013, um aumento da probabilidade de ser NEET em toda as idades e de mais 4 p.p. para os jovens a partir dos 19 anos.

Tendo vindo a descer continuamente desde de 2013, existem hoje, ainda sem que os efeitos da atual situação estejam contabilizados, 220,3 mil jovens em situação de NEET⁶, jovens com vidas suspensas, que significa que não estão a adquirir experiência no mercado de trabalho formal ou com algum tipo de proteção social, nem a receber rendimentos do trabalho, nem a melhorar a sua educação e competências.

⁶ Só contabilizando os jovens acima dos 20 anos.

Desafios do desconfinamento

As políticas de educação e de promoção do emprego tendem a ser reativas, isto é, procuram resolver os problemas quando estes já existem, seja criando soluções para jovens em situações de insucesso escolar, para os que já abandonaram a escola sem a concluir ou agindo quando a situação de desemprego se prolonga e a sua duração já é longa. Os desafios que agora se colocam implicam uma outra visão, assente numa reflexão estratégica que antecipe obstáculos e que integre as lições da última crise.

Nas dimensões da crise que se relacionam com a economia e com o emprego, os jovens revelaram-se, em 2011, particularmente vulneráveis. A reduzida ou inexistente experiência profissional, a posse de níveis de qualificação mais baixos ou incompletos (num contexto de escolaridade obrigatória até aos 18 anos, todos os que se situam abaixo dessa idade ou abandonaram os estudos sem o ensino secundário completo ou ainda não o completaram) são fatores que jogaram contra os próprios. Verifica-se ainda que, na atual situação, estão, de novo, mais expostos do que os restantes grupos etários pela manutenção da concentração em atividades económicas de natureza sazonal, pela posse de relações contratuais mais instáveis, pela sobre-representação entre os trabalhadores que possuem contratos a tempo parcial ou de duração curta e definida. São, assim, mais afetados do que os restantes grupos etários por ciclos de recessão e desta vez (não) será diferente.

A situação atual atingiu um mundo em plena “quarta revolução industrial”, uma fase que apresenta oportunidades, mas também riscos acrescidos para os jovens, aqueles que têm maior probabilidade de serem atingidos pelos rápidos processos de automação, São hoje já identificáveis reduções do número de postos de trabalho disponíveis no setor industrial em funções ocupadas por jovens com percursos de formação vocacional, que arriscam assim um percurso profissional curto e precário, com riscos elevados de se tornarem NEETs. Esta situação reflete a forma como as competências profissionais específicas conferidas pela formação profissional tendem atualmente a tornar-se obsoletas mais rapidamente do que as competências mais abrangentes de resolução de problemas ensinadas nas instituições de ensino superior (ILO, 2020b).

Se é verdade que a obtenção de um grau académico é um factor protetor face ao desemprego, verifica-se que a evolução do número de licenciados também não tem sido acompanhada por um crescimento similar

do número de postos de trabalho altamente qualificados, situação que tem originado a queda sustentada dos retornos financeiros dos graus de escolaridade adicionais desde 2020. Somente encorajar a frequência universitária não será a solução para o desemprego juvenil. Será fundamental garantir que os currículos universitários sejam de elevada qualidade, que incluam as competências digitais, que possuam uma elevada abrangência, promotora da adaptabilidade e que se intervenha também na procura – e proteção – do emprego de diplomados. Ao mesmo tempo que é fundamental que seja promovida a prossecução dos estudos, em particular para os jovens qualificados, que não deixaram de ser afetados pela crise. Isto implica, em particular, valorizar as formações conferentes de créditos/ /graus académicos (ou seja, conferir ECTS e não apenas horas de formação). Para tal, é necessário garantir apoios a quem termina o 1.º ciclo para prosseguir estudos e aos desempregados licenciados para acederem ao 2.º ciclo ou pós-graduações com ECTS (formações que o mercado reconhece com maior intensidade)

Programas como a “Garantia Jovem”, financiado e fortemente publicitado pela EU, com a sua orientação para o financiamento de estágios e de formação profissionalizante de curta duração não parecem ser suficientes para resolver de forma sustentável os problemas do emprego jovem e do futuro do emprego. Se não foi evidente em 2011, que seja agora reconhecido que é fundamental que os Estados garantam proteção dos mais jovens - nomeadamente a proteção dos trabalhadores da “economia gig”⁷ – que as políticas de proteção e promoção do emprego – bem como as de educação e qualificação – sejam ajustadas a mercados de trabalho mais dinâmicos, reduzindo prazos de garantia, e que as organizações de trabalhadores sejam envolvidas no apoio aos jovens com diversos tipos de vínculos, para que se organizem e negociem coletivamente, de forma a que os seus direitos sejam respeitados e o seu regresso ao mercado de trabalho possa ser rápido e em empregos mais qualificados.

⁷ Nos anos 90 designados por “ganchos”, “tachos” e “biscates” (Pais, 2001), esta é a nova designação para os empregos com reduzidos níveis ou sem proteção social do emprego, mas que, agora associados à digitalização, recebem esta designação mais atrativa.

Referências

- Aguiar, Nuno (2020) “Inconsistência Problemática.” *Revista Exame*, 06 de Maio. Disponível em: <https://visao.sapo.pt/exame/inconsistenciaproblematica/2020-05-06-covid-19-e-os-jovens-cicatrizes-da-crise-demorarao-decadas-a-desaparecer/> Acedido a 02 de junho 2020
- Almeida, João Ramos (2017) “Novo emprego. Que emprego?” *Barómetro das Crises*, Nº 16. Observatório sobre Crises e Alternativas. CES Lisboa
- Barrias, Pedro (2019), “A ação social no ensino superior.” *Convenção Nacional Ensino Superior 20/30* – 7 de janeiro de 2019. Lisboa: ISCTE – Instituto Universitário de Lisboa
- Bell, Brian, Nicholas Bloom, Jack Blundell, Luigi Pistaferri (2020) *Prepare for large wage cuts if you are younger and work in a small firm*. CEPR Policy Portal, 6 de Abril. Disponível em: <https://voxeu.org/article/prepare-large-wage-cuts-if-you-are-younger-and-work-small-firm> Acedido a 02 de junho 2020
- Eurofound (2016), *Exploring the diversity of NEETs*. Publications Office of the European Union, Luxembourg <https://www.tiaformazione.org/wp-content/uploads/2019/07/Eurofound2016ExploringthediversityofNEETS.pdf>
- International Labour Organization (2020a) *Global Employment Trends for Youth 2020 – Technology and the future of jobs*. International Labour Office – Geneva
- International Labour Organization (2020b) “*Young Workers will be it harder by Covid 19’s economic fallout*”. Disponível em: <https://iloblog.org/2020/04/15/young-workers-will-be-hit-hard-by-covid-19s-economic-fallout/> Acedido a 01 de junho 2020
- Lobo, Marina Costa, Vítor Sérgio Ferreira e Jussara Rowland (2015) *Emprego, mobilidade, política e lazer: situações e atitudes dos jovens Portugueses numa perspetiva comparada*. Lisboa, ICS
- OECD (2010), *Education at a Glance 2010: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/eag-2010-en>.
- Pais, José Machado (2001) *Ganchos, tachos e biscates: jovens, trabalho e futuro*. Porto. Ambar
- Silva, Pedro Adão e Silva et al. (2020a) Trabalho e desigualdades no grande confinamento: Perdas de rendimento e transição para o teletrabalho. Estudos Colabor (1)
- Silva, Pedro Adão e Silva et al. (2020b) Trabalho e desigualdades no grande confinamento: Desemprego, layoff e adaptação ao teletrabalho. Estudos Colabor (3)
- Torres, Sónia (2013) “Tema em Análise: Os jovens no mercado de trabalho – indicadores de medida em confronto”. in *Estatísticas do Emprego* – 3.º trimestre de 2013.
- Torres, Sónia e Francisco Lima (2014) “Dinâmica e caracterização dos jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) em Portugal”. in *Estatísticas do Emprego* – 3.º trimestre de 2014 (disponível em https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_estudos&ESTUDOSest_boui=222612776&ESTUDOSmodo=2&xlang=pt ; consultado em 29/05/2020
- Vieira, Maria Manuel; Ferreira, Vitor Sérgio; Rowland, Jussara (2015), “*Retrato da juventude em Portugal: traços e tendências nos censos de 2001 e 2011*”. *Revista de Estudos Demográficos*, n.º 54, pp. 5-25.

Conferência – Promoção do Emprego e Apoio Social

CLÁUDIA JOAQUIM*

Situação pré-COVID19

A pandemia COVID19 surgiu num contexto de crescimento económico, com uma dinâmica resultante de um forte contributo da procura interna das famílias, do turismo e de um reforço da competitividade exportadora de Portugal.

Ao nível do emprego assistiu-se a uma evolução positiva dos indicadores estruturais, não obstante registarem-se ainda fragilidades ao nível da precariedade do emprego e da segmentação do mercado de trabalho, bem como a uma melhoria dos indicadores sociais, traduzida numa redução dos indicadores de pobreza e num comportamento positivo dos indicadores de desigualdade, tais como os indicadores de severidade da pobreza e de intensidade da pobreza. Contudo, registavam-se, ainda, fragilidades nos indicadores de desigualdades, bem como nos níveis de rendimento, designadamente do trabalho.

* Membro da Mesa da SCML e Ex-Secretária de Estado da Segurança Social.

Segurança Social

Em matéria de segurança social assistiu-se, em particular a partir de 2015, a um reforço da sustentabilidade do sistema, resultado do aumento do emprego, do aumento das remunerações e da massa salarial e de uma melhoria na eficiência do sistema, com um efeito muito positivo de recuperação da confiança no sistema público de segurança social.

O aumento sistemático e consistente das contribuições e quotizações no período de 2016 a 2019 é visível no gráfico seguinte, permitindo uma recuperação da sustentabilidade de curto prazo do sistema de segurança social e, neste contexto, o fim, a partir de 2018, das transferências extraordinárias do Orçamento do Estado (OE) para o sistema previdencial de segurança social¹, às quais foi necessário recorrer no período de 2012 a 2017, num montante total de 5.589 milhões de euros.

A necessidade de recurso a transferências extraordinárias do OE existiu, na generalidade, com o período de crise e de assistência financeira internacional, justificando-se essencialmente pela diminuição do emprego e pela consequente quebra de receita de contribuições e quotizações, pela diminuição de remunerações e pelo aumento do desemprego, com encargos adicionais significativos com o subsídio de desemprego.

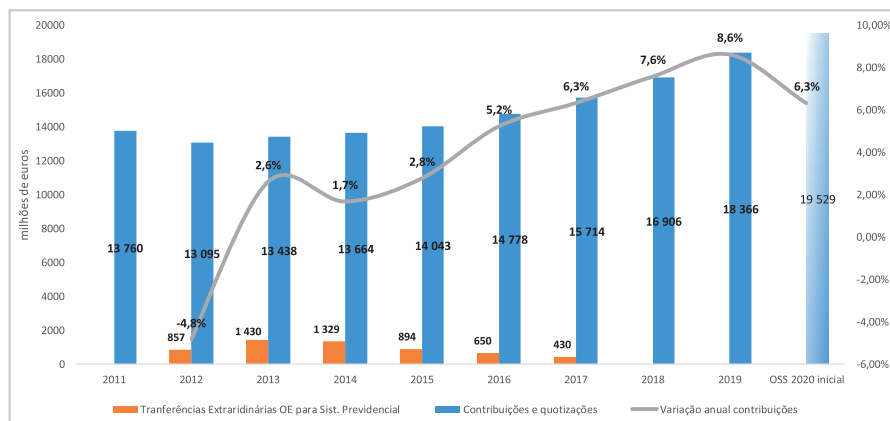
Em situações de crise, como a do período de assistência financeira internacional, assistem-se a impactos no sistema de segurança social, designadamente desequilíbrios conjunturais de curto prazo, resultantes de diminuição de receita contributiva e de aumento das despesas com subsídio de desemprego. Em situações de défices anuais do sistema previdencial é possível a compensação, designadamente através de transferências extraordinárias do OE e esta pode ser uma consequência da atual pandemia, sendo que importa ter em consideração o impacto de todas as medidas adotadas, nomeadamente lado da receita, através da concessão de isenções de pagamentos de contribuições para a segurança social, a que acresce o impacto do lado da despesa, designadamente com o aumento expectável do subsídio de desemprego.

Ao aumento de transferência extraordinária do OE para compensar défices conjunturais do sistema previdencial, importa ainda considerar os impactos resultantes de outras medidas, adotadas em contexto de crise,

¹ Sistema contributivo.

no âmbito do subsistema de proteção família, do subsistema de solidariedade e do subsistema de ação social, cuja principal fonte de financiamento é a transferência do Orçamento do Estado, prevista nos termos da Lei de Bases Gerais do Sistema de Segurança Social (LBSS), e que podem implicar transferências adicionais do OE para o Orçamento da Segurança Social (OSS).

Contribuições/Transferência OE para Previdencial



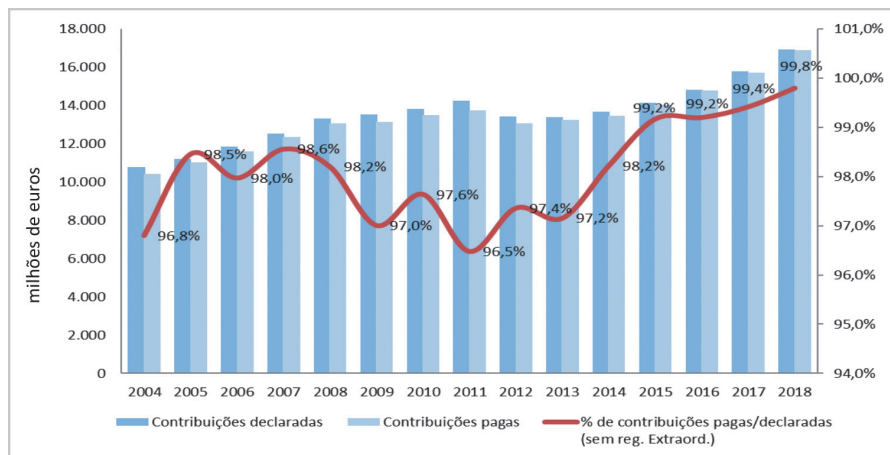
(Fonte: Contas da Segurança Social, Relatórios de Execução Mensal da Segurança Social, apresentações de suporte do MTSSS nas audições na AR disponíveis no respetivo site.)

Após uma variação homóloga negativa das receitas de contribuições e quotizações no ano de 2012, assistiu-se entre 2012 e 2015 a variações homólogas entre 1,7% e 2,8%. Entre 2016 e 2019 o crescimento das receitas de contribuições e quotizações foi consistente, verificando-se um crescimento das contribuições anuais, comparando o ano de 2015 e o ano de 2019, de 30,9%, a que corresponde a mais 4.323 milhões de euros de receitas no ano de 2019, quando comparado com as receitas obtidas no ano de 2015.

Outra análise relevante é a evolução da percentagem de contribuições e quotizações pagas, face aos valores declarados pelas entidades empregadoras².

² Nas Declarações de Remunerações (DR's).

Evolução das contribuições e quotizações declaradas vs. pagas



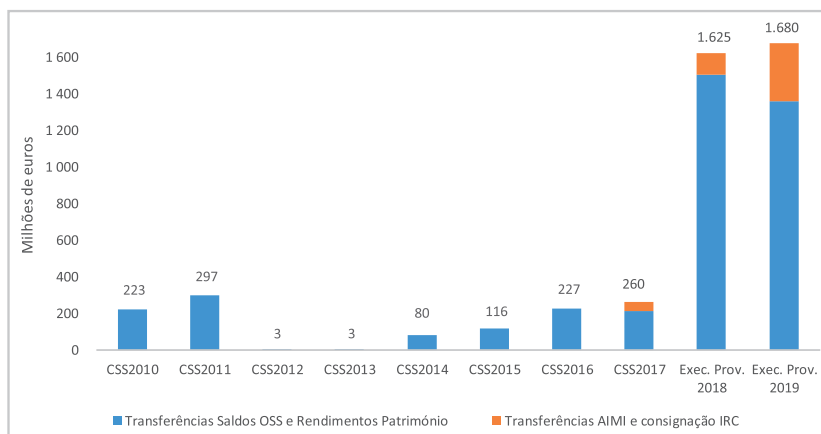
(Fonte: Contas da Segurança Social, Relatórios de Execução Mensal da Segurança Social, apresentações de suporte do MTSSS nas audições na AR disponíveis no respetivo site.)

Uma percentagem menor de contribuições e quotizações pagas face às contribuições e quotizações declaradas pode representar uma menor capacidade de cumprimento da obrigação contributiva por parte das entidades empregadoras, gerando dívidas, reflexo essencialmente dos períodos de crise económica. Assistiu-se entre 2015 e 2018 a uma melhoria deste indicador, com impacto positivo nas receitas da segurança social.

O aumento das contribuições e quotizações no período de 2016 a 2019, que permitiu uma recuperação da sustentabilidade de curto prazo do sistema de segurança social, foi acompanhado no período em causa por um significativo crescimento da proteção social, com medidas como o aumento dos valores das pensões através da reposição da atualização anual, as atualizações extraordinárias de pensões, o aumento dos valores de referência do Rendimento Social de Inserção (RSI) e do Complemento Solidário para Idosos (CSI), o reforço significativo do abono de família (em particular na 1.ª infância), as atualizações anuais das diversas prestações sociais, a atualização anual do Indexante de Apoios Sociais (IAS), a criação do regime das muito longas carreiras contributivas, o novo regime de reforma antecipada, a criação da Prestação Social para a Inclusão (PSI) ou o novo regime contributivo dos trabalhadores independentes e o aumento da respetiva proteção social.

Sem prejuízo da melhoria da proteção social entre 2016 e 2019, com reforço das medidas, dos apoios, das prestações sociais, o efeito positivo na sustentabilidade do sistema de segurança social foi também a longo prazo, com medidas de diversificação das fontes de financiamento³ e com a transferência de saldos para o Fundo de Estabilização Financeira da Segurança Social (FEFSS) em valores históricos. A evolução das projeções dos Relatórios de Sustentabilidade da Segurança Social⁴, entre 2016 e 2020 aponta para um aumento relevante da sustentabilidade a longo prazo da Segurança Social.

Transferências para Capitalização Pública de Estabilização (FEFSS)



(Fonte: Contas da Segurança Social, Relatórios de Execução Mensal da Segurança Social, apresentações de suporte do MTSSS nas audições na AR disponíveis no respetivo site.)

Entre 2015 e 2019 foram transferidos para o FEFSS cerca de 3.908 milhões de euros, dos quais 3.416 milhões de euros resultantes de saldos do sistema previdencial e rendimentos de património e 492 milhões de euros das transferências ao Adicional ao IMI (AIMI) e da consignação de IRC.

O FEFSS atingiu em setembro de 2019 o valor histórico de 20.073 milhões de euros, para o qual contribuiu em grande medida as transferências para a capitalização pública de estabilização e a própria rentabilidade da carteira.

³ Através da consignação ao FEFSS da receita do AIMI, bem como de uma parte da receita do IRC.

⁴ Anexos aos Relatórios dos Orçamentos do Estado de 2016 a 2020, constituindo parte integrante dos mesmos.

É neste contexto que se registou, quando comparados os Relatórios de Sustentabilidade da Segurança Social de 2015 e de 2020, a seguinte projeção a longo prazo da evolução do FEFSS:

- primeiros saldos negativos no final de década de 2020: melhoria de 13 anos no OE 2020 face ao previsto no OE 2015;
- esgotamento do FEFSS projetado para a segunda metade da década de 50: melhoria de 29 anos no OE 2020 face ao projetado no OE 2015.

Efeitos da pandemia COVID19 e as políticas públicas em Portugal

A pandemia COVID19 tem impactos à escala global, com respostas ao nível da saúde pública, políticas públicas e consequências distintas da pandemia entre países.

Apesar das consequências e impactos distintos entre países, é expectável um forte impacto orçamental em cada um, ao nível das finanças públicas, com a adoção de diversas medidas de política de natureza temporária, que visam minimizar impactos negativos no emprego e nos rendimentos disponíveis, proteger postos de trabalho e apoiar a disponibilidade de liquidez das empresas.

Como resposta imediata foram adotadas em Portugal, nos últimos três meses, um conjunto de medidas que representam um *“pacote orçamental de cerca de 2 mil milhões de euros por mês (0,9% do PIB)”* a que acresce um *“pacote de medidas discricionárias com impacto financeiro e sem impacto orçamental de mais de 25,1 milhões de euros (11,8% do PIB), incluindo apoios à liquidez das empresas, concessões de incentivos, moratórias de crédito e de rendas, e prorrogações fiscais e contributivas”*, conforme relatório do Programa de Estabilidade para 2020 (PEC 2020).

O PEC 2020 apresenta como estimativa de despesa das medidas tomadas até maio, nas áreas da segurança social e do emprego, um total de 1.537 milhões de euros, com a seguinte desagregação:

- segurança social:
 - ✓ medidas de proteção social: despesa de 831 milhões de euros
 - ✓ isenção de Taxa Social Única (TSU), no âmbito do layoff simplificado: diminuição de receita de 190 milhões de euros

- emprego:
 - ✓ apoios extraordinários à retoma atividade e formação profissional no âmbito do IEFP: 516 milhões de euros

Em termos de execução do OSS, com base no último relatório de execução mensal disponível, até abril de 2020, a despesa com as “Medidas Excepcionais e Temporárias (COVID)” ascenderam a 198,8 milhões de euros⁵. Registe-se ainda o aumento significativo, em termos homólogos, da despesa com subsídio por doença, em cerca de 33%.

Relativamente às contribuições para a segurança social, até abril de 2020, regista-se uma variação homóloga acumulada de 4%, suportada essencialmente com variações superiores nos meses de janeiro e fevereiro. Nos meses de março e de abril as variações homologas de contribuições ascendem respetivamente a 0,9% e -0,2%.

No que se refere aos impactos, quer em termos de despesa, com as medidas excepcionais e temporárias (COVID), quer de diminuição da receita, com a isenção do pagamento de contribuições para a segurança social, é expectável que se reflitam mais fortemente nos meses de maio e junho.

Como consequência da pandemia COVID19 e apesar das medidas de emergência adotadas, vive-se um momento marcado pela incerteza na duração da pandemia e das medidas de apoio, na dimensão dos impactos, nas verdadeiras consequências ao nível económico e social, sendo, contudo, expectáveis impactos ao nível:

- i. Diminuição do emprego, como consequência da não renovação contratos a termo, de despedimentos coletivos e individuais, do encerramento de pequenas e médias empresas ou da forte redução da atividade, e por essa via, a diminuição de postos de trabalho, o encerramento da atividade de trabalhadores independentes ou a forte diminuição do volume de negócios;
- ii. Diminuição do rendimento disponível nas famílias, quer pelas situações de desemprego, em particular desemprego não subsidiado, pela diminuição da atividade ou por medidas como o layoff simplificado ou o apoio extraordinário por motivos de assistência familiar;

⁵ Corresponde a 24% da estimativa de despesa com medidas de proteção social no âmbito da segurança social (PEC2020).

- iii. Desproteção social de determinados grupos, designadamente trabalhadores informais, trabalhadores precários ou atividades independentes particularmente afetadas pela COVID19 com perda total de rendimentos;
- iv. Da identificação de fragilidades nas respostas sociais, designadamente nos territórios em que a cobertura é menor, em função da capacidade de implementação das medidas de saúde pública ou da capacidade de resposta das instituições sociais, nomeadamente no que se refere à gestão do quadro de recursos humanos.

Terminado o Estado de Emergência e tendo Portugal entrado no Estado de Calamidade, por determinação do Governo, adotadas que foram as medidas de emergência ou de reação imediata, face ao contexto de aumento do risco de pobreza e em particular da pobreza severa, do risco de agravamento das desigualdades e do surgimento de novos fatores de desigualdade, importa adotar na segunda fase da pandemia, um conjunto de novas medidas estruturadas e direcionadas.

Esperando-se que seja uma fase de estabilização e de recuperação, foi anunciada a criação de um Programa de Estabilização Económica e Social, num contexto em que os recursos são sempre limitados, mas colocando o desafio na resposta a grupos mais desprotegidos na sequência da pandemia, na resposta por parte dos serviços públicos, como os serviços de saúde e sociais, bem como na manutenção dos postos de trabalho.

E agora? Riscos, desafios, políticas públicas

No atual contexto colocam-se um conjunto de questões, das quais destaco as seguintes.

Quais as atividades onde é expectável um maior impacto da crise na economia portuguesa em termos de mercado de trabalho?

Analisando a informação disponível com efeitos a 20 de maio de 2020⁶, verifica-se que recorreram ao layoff simplificado, até àquela data, cerca de 110.641 entidades empregadoras (EE's), com um universo total de 1.325.635 trabalhadores (a que corresponde uma média de 12 trabalhadores

⁶ Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>

por EE), e um total de remunerações declaradas de 1.341.053.935 euros⁷ (a que corresponde uma média mensal de remuneração declarada por trabalhador de cerca de 1.011,6 euros).

Das 110.641 EE's que requereram layoff simplificado até 20 de maio de 2020, 45% (ou seja, 49.782 EE's) registam como CAE principal as seguintes atividades económicas:

- i. alojamento, restauração e similares (com 22,7%, num total de 25.124 EE's) ou
- ii. comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos (com 22,3%, num total de 24.658 EE's).

Seguem-se as EE's da indústria transformadora, representando 9,9% (num total de 10.918 EE's) e atividades de saúde humana e apoio social, representando 7% (num total de 7.789 EE's).

Em termos do peso dos trabalhadores por CAE, verifica-se que 21,7% dos trabalhadores cuja EE requereu layoff simplificado são da indústria transformadora (apesar de representarem apenas 9,9% das EE's), a que corresponde uma média de 26 trabalhadores por EE.

Seguem-se os trabalhadores do comércio por grosso e a retalho, reparação de veículos automóveis e motociclos que representam 18% dos trabalhadores cuja EE requereu layoff simplificado e alojamento, restauração e similares, que representam 17,4% dos trabalhadores.

Apesar da limitação deste indicador, o mesmo permite sinalizar as atividades económicas principais das entidades empregadoras que, tendo requerido layoff simplificado, poderão de algum modo representar as atividades de maior risco de encerramento e / ou despedimento.

É também possível concluir da mesma fonte de informação⁸, que recorreram ao layoff simplificado 5.335 entidades empregadoras que são pessoas singulares com trabalhadores dependentes a cargo (correspondendo a 4,8% das EE's que requereram layoff simplificado e apenas 0,8% dos trabalhadores, num total de 10.143 trabalhadores). Correspondem a

⁷ Conforme Nota constante na informação disponível: *“a informação respeita aos trabalhadores e massa salarial das EE que entregaram documento, não necessariamente ao número total de trabalhadores efetivamente em situação de layoff simplificado”*.

⁸ Disponível em: <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>

peças singulares, inscritas enquanto trabalhadoras independentes, com trabalhadores a cargo e que, por esse motivo, puderam requerer o layoff simplificado.

Continuando a analisar o universo dos trabalhadores independentes, verifica-se que até 20 de maio de 2020 cerca de 188.174 trabalhadores independentes requereram a medida de apoio extraordinário à redução da atividade económica (dos quais 96% com paragem total de atividade), tendo pedido prorrogação da medida 112.565 TI's.

Requereram ainda a medida de apoio extraordinário à redução da atividade económica 13.312 MOE's (membros de órgãos estatutários).

Neste contexto, para além do risco associado às atividades económicas cujas EE's mais recorreram ao layoff, a avaliação das atividades económicas dos TI's e MOE's que requereram a medida de apoio extraordinário, é também importante para aferir quais os principais grupos de risco e para desenhar medidas públicas de apoio direcionadas.

Verifica-se que apresentaram requerimento para a medida de apoio extraordinário à redução da atividade económica cerca de 67% do universo de TI's com declarações trimestrais apresentadas à segurança social (ou seja, 188.174 TI's num universo médio de cerca de 280.000), podendo os trabalhadores independentes constituir perante estes dados um grupo de maior risco, em função das suas atividades económicas⁹, cuja informação não se encontra disponível.

Como assegurar uma mais eficaz cobertura dos riscos emergentes em matéria de proteção social?

Nos termos da Lei de Bases Gerais do Sistema de Segurança Social (LBSS) as prestações sociais de solidariedade destinam-se a *“assegurar, com base na solidariedade de toda a comunidade, direitos essenciais por forma a prevenir e a erradicar situações de pobreza e de exclusão, bem como a garantir prestações em situações de comprovada necessidade pessoal ou familiar, não incluídas no sistema previdencial”*.

Ainda nos termos da Lei de Bases, o subsistema de ação social *“tem como objetivos fundamentais a prevenção e reparação de situações de carência e desigualdade socioeconómica, de dependência, de disfunção, exclusão ou*

⁹ No caso dos trabalhadores independentes não corresponde ao CAE, mas ao CIRS (Código do Imposto sobre o Rendimento das Pessoas Singulares).

vulnerabilidade sociais, bem como a integração e promoção comunitárias das pessoas e o desenvolvimento das respectivas capacidades”, devendo a ação social ser ainda “conjugada com outras políticas sociais públicas, bem como ser articulada com a atividade de instituições não públicas”.

Assim, num contexto de crise, com consequências ao nível do emprego e dos rendimentos das famílias, em que é necessário dar resposta através de medidas extraordinárias, de carácter mais ou menos temporário, com o objetivo de assegurar uma mais eficaz cobertura dos riscos emergentes em matéria de proteção social, e nos termos da LBSS, as prestações sociais de solidariedade e os apoios de ação social, atribuídos em complementaridade, constituem-se como as medidas mais adequadas considerando a lógica do sistema.

No que se refere às prestações sociais de solidariedade, existe atualmente uma cobertura abrangente, através de prestações sociais como o Rendimento Social de Inserção (RSI), o Subsídio Social Desemprego (SSD), o Complemento Solidário para Idosos (CSI), as Pensões Sociais, entre outras.

O subsídio social de desemprego e o rendimento social de inserção correspondem a prestações sociais que visam proteger situações distintas, mas com um objetivo comum de garantia de mínimos de subsistência. Ambas as prestações sociais têm uma grande abrangência de proteção em termos de destinatários e de objetivos de cobertura, a qual, em função dos objetivos definidos pode ser alargada.

Por um lado, o subsídio social de desemprego é uma prestação social, de montante único, que visa proteger o beneficiário na sequência de uma situação de desemprego involuntário, quando o beneficiário não reúne as condições de acesso ao subsídio de desemprego, e lhe é reconhecida uma situação de carência de recursos.

O rendimento social de inserção é uma prestação de mínimos sociais, de carácter diferencial, dirigida às famílias que se encontrem em situações de carência económica mais severa.

Quando se pretende alargar a cobertura da proteção social, tal poderá ser efetuado através (i) da modulação das prestações sociais existentes, como o subsídio social de desemprego e o rendimento social de inserção, ou através (ii) da criação de novas prestações sociais específicas.

Contudo, e principalmente num contexto de crise, em que é necessário dar resposta imediata a novas situações de fragilidade social e económica,

o instrumento mais célere e adequado é através da modulação de prestações sociais já existentes, direcionando-as e adaptando-a às novas realidades e necessidades.

A alternativa de criação de novas prestações sociais, de natureza mais ou menos temporária, pode implicar a criação de prestações sociais que se sobrepõem às já existentes, criando-se “camadas” de prestações sociais, com objetivos de cobertura similares, não significando uma maior eficácia em termos de proteção social.

- **Através do Subsídio Social de Desemprego**

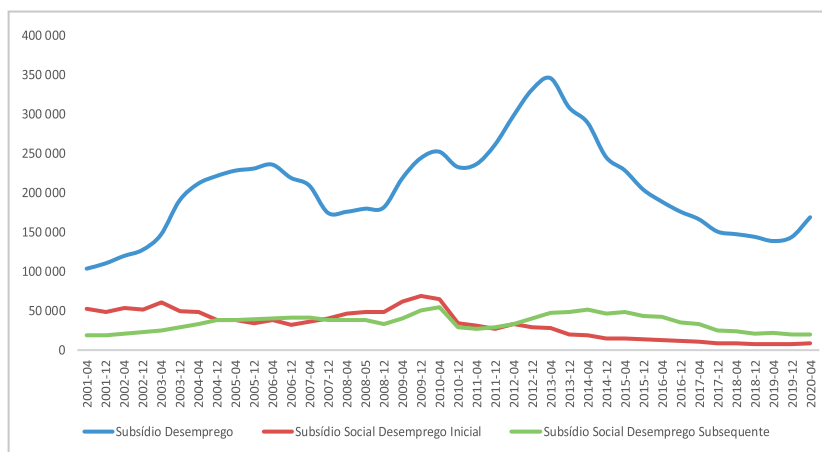
O subsídio de desemprego assume-se como a principal prestação social, de natureza contributiva, para proteção no desemprego involuntário e deste modo compensar a ausência de remuneração motivada pela perda involuntária de emprego. O montante de subsídio de desemprego varia em função das remunerações declaradas, da idade do beneficiário e do prazo de garantia.

Contudo, é necessário apoiar as situações em que o beneficiário, encontrando-se em situação de desemprego involuntário, não reúna as condições de acesso ao subsídio de desemprego. E nessas situações o subsídio social de desemprego assume-se como a prestação social mais adequada.

O gráfico seguinte reflete a evolução do número de beneficiários de prestações de desemprego desde 2001. Verifica-se pelas oscilações do número de beneficiários de subsídio de desemprego, que esta prestação de natureza contributiva apresenta uma evolução similar à evolução dos níveis de emprego e de desemprego.

Relativamente ao subsídio social de desemprego (inicial ou subsequente) essa relação não é evidente, o que pode justificar a necessidade, em particular num período de crise, de adequação, alargando a abrangência do mesmo.

Prestações de Desemprego



(Fonte: informação estatística disponível no site da segurança social.)

O subsídio social de desemprego subsequente consiste numa prestação de montante único, sendo atribuído aos beneficiários de subsídio de desemprego findo o período de atribuição daquela prestação social, por forma a assegurar uma proteção mínima quando permanecem em situação de desemprego. Assim, em períodos de desemprego, em que se torna mais difícil um regresso ao mercado de trabalho, o SSD subsequente assume uma particular importância de proteção, sendo atribuído mediante condição de recursos.

Nas situações em que o desemprego involuntário surge em circunstâncias que as condições de acesso ao subsídio de desemprego não estão reunidas, a proteção social desses beneficiários é assegurada pelo subsídio social de desemprego inicial, desde que reunidas condições de acesso mínimas e a necessária condição de recursos. E é também neste contexto que a adequação ou modulação do subsídio social de desemprego inicial, ao nível das condições de acesso e de manutenção da prestação, como o prazo de garantia, a alteração do valor de referência ou capitação, a condição de recursos a considerar (quer em termos de conceito de agregado familiar e/ou rendimentos), pode ser encarada como a forma de proteger situações de desemprego involuntário, dirigindo este apoio em particular aos grupos que se encontrem em particular situação de vulnerabilidade, como por exemplo trabalhadores em trabalho sazonal ou trabalho parcial ou trabalhadores independentes.

• **Através do Rendimento Social de Inserção**

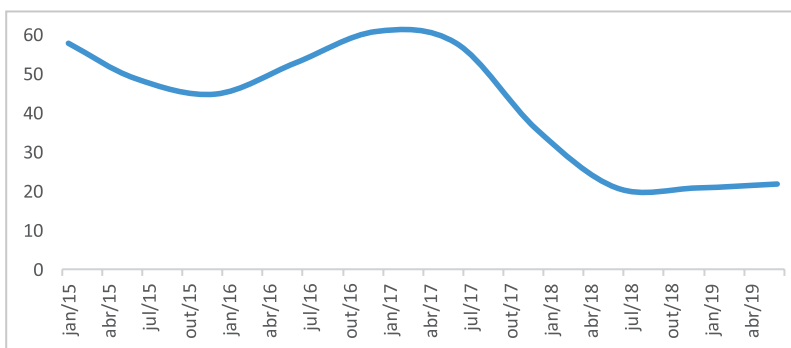
O RSI dirige-se às famílias que se encontrem em maior fragilidade económica, constituindo-se enquanto a prestação social garante de mínimos sociais.

É uma prestação mensal de carácter diferencial, cujo montante corresponde à diferença entre o valor de referência máximo do agregado familiar e os seus recursos, tendo associado à prestação social um acordo de inserção, assinado entre o titular da prestação e os serviços competentes da segurança social, o qual integra um conjunto de ações que visam uma progressiva inserção social e profissional dos beneficiários da prestação.

Entre 2012¹⁰ e 2017 a prestação de RSI passou a ser atribuída após celebração do acordo de inserção, com implicações no tempo que mediava entre o requerimento e a data de atribuição da prestação.

Em 2017¹¹ a prestação de RSI passou a ser atribuída desde que reunida a condição de recursos, sem estar condicionada à celebração do acordo de inserção, o que permitiu diminuir fortemente o tempo médio de deferimento do RSI (conforme gráfico seguinte), e deste modo apoiar de forma mais célere as famílias em situações de maior fragilidade, conforme demonstrado no gráfico seguinte.

Tempo médio deferimento RSI



(Fonte: apresentações de suporte do MTSSS nas audições na AR disponíveis no respetivo site.)

¹⁰ Através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹¹ Através do Decreto-Lei n.º 90/2017, de 28 de julho.

Através da alteração das condições de acesso e de manutenção da prestação de RSI é possível adequar a prestação aos objetivos definidos em termos de cobertura.

Alterações introduzidas (i) no valor de referência do RSI, (ii) na capitação em função composição agregado familiar; (iii) na condição de recursos (quer no conceito de agregado familiar, quer nos rendimentos a considerar); (iv) bem como nas ações a considerar em sede de acordo de inserção (por exemplo através do reforço da componente de inserção no mercado de trabalho), permitem alargar ou reduzir a cobertura da prestação, quer em termos de número de beneficiários, quer de montantes de prestação social.

Os gráficos seguintes permitem verificar que alterações nas condições de acesso ao RSI, têm um efeito imediato na respetiva cobertura, em função dos objetivos definidos.

No período entre 2012 e 2014 assistiu-se a uma diminuição do número de beneficiários de RSI, apesar de ser expectável que a evolução fosse no sentido inverso, uma vez que correspondeu a um período de crise económica, com elevados níveis de desemprego e perda de rendimentos por parte das famílias.

Este efeito aparentemente contraditório ocorreu porque em 2012¹² foram introduzidas alterações nas condições de acesso, designadamente diminuição do valor de referência do RSI, bem como alteração da escala de equivalência aplicável.

Com efeito a partir de 2012 passou a ser atribuído por cada indivíduo maior (para além do requerente da prestação¹³), 50 % do valor do rendimento social de inserção¹⁴ e por cada indivíduo menor, 30 % do valor do rendimento social de inserção¹⁵.

Esta alteração teve um forte impacto na diminuição do número de beneficiários do RSI, pela cessação da prestação a muitas famílias, particularmente às famílias mais numerosas e com maior número de menores (por aplicação da “nova” escala de equivalência), conforme é visível no gráfico seguinte.

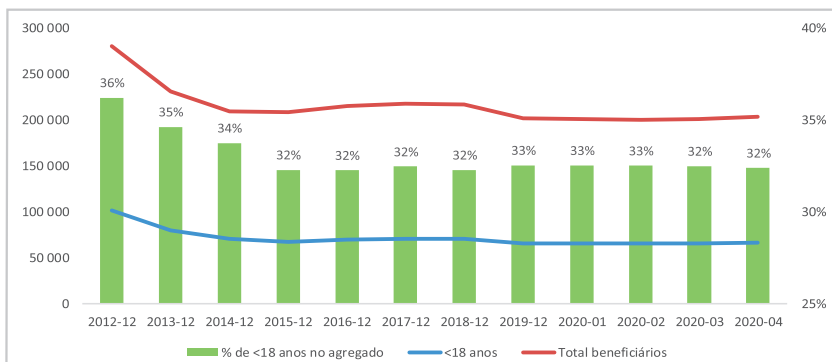
¹² Através do Decreto-Lei n.º 133/2012, de 27 de junho.

¹³ Que corresponde a 100% do valor do rendimento social de inserção.

¹⁴ Até então correspondia a 70% do valor do rendimento social de inserção.

¹⁵ Até então correspondia a 50% do valor do rendimento social de inserção.

Total de beneficiários de RSI e beneficiários menores

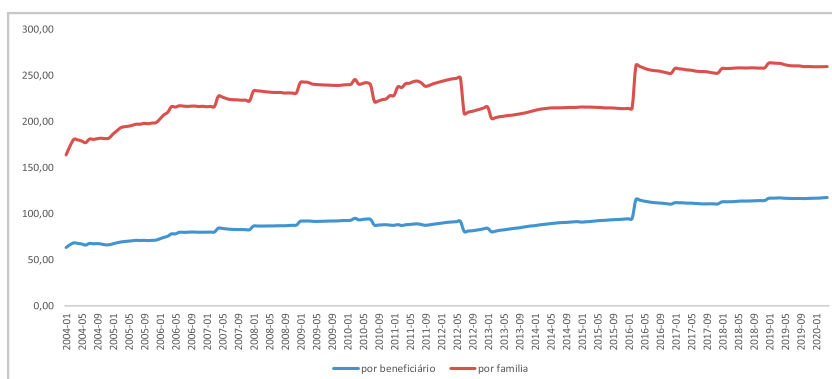


(Fonte: informação estatística disponível no site da segurança social.)

Outro efeito da diminuição do valor de referência do RSI, bem como da alteração da escala de equivalência prende-se com a diminuição entre 2012 e 2016 do valor médio da prestação atribuída ao requerente (ou seja, à família) ou ao valor médio atribuído por beneficiário.

Em 2016¹⁶ foi reposta a escala de equivalência em vigor até 2012, aumentando deste modo as prestações médias atribuídas, conforme gráfico seguinte.

Valor médio RSI por Requerentes e por Beneficiário



(Fonte: informação estatística disponível no site da segurança social.)

¹⁶ Através do Decreto-Lei n.º 1/2016, de 6 de janeiro.

As alterações ao RSI introduzidas em 2012, durante o período de assistência financeira, e que vigoraram até 2016 / 2017, foram no sentido inverso à necessidade de cobertura e proteção das famílias mais desprotegidas, tendo tido um efeito muito rápido na diminuição do número de beneficiários e de montantes médios da prestação.

Tal significa que, também no sentido inverso, ou seja, de maior cobertura e apoio às famílias com fortes dificuldades financeiras, como poderá ser o atual período de pandemia, poderia ser possível através de alterações nas condições de acesso no sentido de aumento do valor de referência, melhoria das escalas de equivalência, alteração do conceito de agregado familiar, etc.

- **Através de apoios de Ação Social**

Os apoios de ação social visam prevenir e reparar situações de carência e desigualdade socioeconómica, bem como de exclusão ou vulnerabilidade sociais. De entre os apoios existentes, o apoio alimentar assume particular relevância em contextos de crise.

Neste âmbito existe o Programa Operacional de Apoio às Pessoas Mais Carenciadas (POAPMC), financiado através do Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), e que permite a distribuição permanente de alimentos a milhares de beneficiários, através da distribuição de um cabaz de alimentos diversificado e nutricionalmente equilibrado¹⁷, que assegura 50% das necessidades diárias nutricionais de cada um dos beneficiários do Programa.

Os beneficiários deste programa são os indivíduos e as famílias que reúnem o critério de carência económica e alimentar avaliado pelos serviços competentes de ação social.

Até à presente pandemia a Comissão Europeia manteve como condição de execução do FEAC que o apoio alimentar se concretizasse através da distribuição direta de alimentos, apesar das diligências de alguns Estados membros, incluindo Portugal, para que o apoio alimentar ao abrigo do FEAC pudesse ser efetuada através de mecanismos como “voucher” ou cartão recarregável, que permitissem a aquisição de alimentos por parte dos beneficiários de alimentos.

¹⁷ O referido cabaz foi definido juntamente com a Direção-Geral de Saúde (DGS).

Foi no contexto da pandemia COVID19 que a Comissão Europeia alterou o regulamento relativo ao Fundo de Auxílio Europeu às Pessoas mais Carenciadas (FEAC), passando a permitir que o apoio alimentar ao abrigo daquele Fundo e do respetivo Programa (POAPMC) possa ser efetuado também através de mecanismos como os referidos anteriormente, o que permitirá agilizar e simplificar bastante os procedimentos, tornando mais eficaz a execução deste programa de distribuição alimentar e desta forma abranger mais rapidamente as famílias que num contexto de crise e quebra de rendimentos, se encontrem em situação de carência económica e alimentar.

Ainda no âmbito do POAPMC, para fazer face à atual crise, é também possível ajustar os critérios de elegibilidade dos beneficiários do programa, abrangendo para além dos beneficiários que reúnem a condição de carência económica e alimentar estabelecida no âmbito da ação social, também , e a título de exemplo, os agregados familiares cujas prestações sociais são atribuídas mediante prestação de recursos, como os beneficiários de RSI ou os agregados familiares com filhos no 1.º escalão de abono de família.

O POAPMC, enquanto principal medida de apoio alimentar no âmbito da segurança social, pode ser complementada através de outras (na anterior crise a opção recaiu sobre as cantinas sociais), numa perspetiva de cobertura territorial e de beneficiários potenciais.

Como reforçar a eficácia da proteção dos grupos sociais de risco face à natureza da pandemia com particular destaque para os mais idosos? Como fazer para a saúde intervir mais no apoio a idosos? Como pode a economia social desempenhar um papel relevante na recuperação económica e social?

A pandemia afetou de forma mais aguda alguns grupos de risco, designadamente os idosos, e há a perceção que o fenómeno de contaminação teve maior incidência nas Estruturas Residenciais para Idosos (ERPI)¹⁸.

Muitas vezes tem sido referido que os lares para idosos foram um problema, e se é certo que em algumas situações se verificou a existência de

¹⁸ Resposta social vulgarmente referido como lares de idosos.

focos de contaminação nessas respostas sociais, não é conhecida a real incidência de casos positivos, ou de mortes por COVID19, de idosos que residem em lares de idosos.

Importa estudar o verdadeiro impacto da COVID19 nas respostas sociais dirigidas a idosos, avaliar fatores de risco, condições que tenham dificultado a contenção desta pandemia, uma vez que se tratava de um grupo em confinamento desde início da pandemia. Quer pela obrigatoriedade de criação e implementação de Planos de Contingência por parte das entidades da rede solidaria ou lucrativas responsáveis por ERPI's, quer pelas medidas restritivas emitidas pela DGS, os utentes estiveram desde início com particular proteção em termos de medidas de saúde pública. Foram por isso sinalizados como principais fatores de risco os trabalhadores e profissionais de saúde destas respostas sociais.

Questões como a influência das condições físicas do edificado, do quadro de recursos humanos, da capacidade gestonária das entidades responsáveis por ERPI, da capacidade de criação e implementação dos planos de contingência, as medidas adotadas nos lares de idosos em que não se verificou nenhuma situação positiva de COVID19, entre outras, são importantes para se poder concluir sobre os fatores que explicam a variação da incidência e letalidade da COVID 19 entre idosos a residir em ERPI, bem como para que as entidades se possam preparar um acréscimo de risco ou uma eventual segunda vaga.

Este estudo e as suas conclusões seriam muito importantes para a reflexão sobre o futuro das respostas sociais e de saúde dirigidas às pessoas idosas. Este era um desafio que já se colocava, mas que, com a atual pandemia, assumiu uma maior urgência.

Uma visão integrada sobre as principais respostas dirigidas aos idosos ou às pessoas com dependência, como as ERPI, o Serviço de Apoio Domiciliário (SAD), os centros de dia, as estruturas de cuidados continuados, assume-se como uma prioridade e um dos maiores desafios na área social.

Um contexto de envelhecimento da população, de alteração progressiva da natureza e características dos idosos que procuram ou necessitam de resposta social ou de saúde, cujo quadro é cada vez de procura em idade mais avançada, de maior dependência, de maior especialização na natureza do cuidado a prestar (por exemplo no caso de demências), obriga a um repensar da estrutura das respostas existentes, num quadro de cuidados de

longa duração, em que o foco na resposta mais adequada aos utentes em função da evolução das suas necessidades, permitindo a cada idoso uma mobilidade entre respostas sociais e entre estas e as respostas de cuidados continuados pode ser um dos maiores desafios.

Por último, a pandemia permitiu conhecer melhor uma outra realidade, a das entidades que tendo em funcionamento um lar de idosos, não reúnem as condições legalmente exigidas (os lares ilegais). Esse conhecimento poderá ser muito útil para que a regularização destas situações quando tal seja possível – nas situações em que, não estando legalmente reconhecido, o lar de idosos reúna as condições para esse reconhecimento – ou para o seu encerramento – nas situações em que as condições do edificado inviabilizem a sua regularização.

A regularização das respostas sociais que funcionam sem a devida licença de utilização e funcionamento não é possível apenas através de alterações na regulamentação específica das respostas sociais. A título de exemplo, aplicam-se às respostas sociais, por questões de segurança e proteção, a legislação relativa à segurança contra incêndios, acessibilidades, entre outras, cujo quadro legal pode ser da competência do Governo ou da Assembleia da República.

Para além das questões relacionadas com o edificado e as condições físicas de segurança para os utentes, também as questões relacionadas com os recursos humanos disponíveis, a qualidade dos cuidados prestados, não podem ser descuradas num processo necessário de regularização dos lares de idosos que se encontrem em situação irregular de funcionamento.

Singularidades da Crise Covid-19 e (Des)Adequação das Respostas

JOSÉ CASTRO CALDAS*

Incerteza deve ser a primeira palavra em qualquer texto ou discurso sobre a crise pandémica e as suas consequências socioeconómicas. Há incerteza quanto ao impacto socioeconómico imediato do choque pandémico. Quando as instituições que se dedicam à formulação de previsões macroeconómicas referem quedas do Produto Interno Bruto (PIB) e taxas de desemprego de dois dígitos em 2020, estão a basear-se no pressuposto de uma temporalidade do confinamento limitada a três ou quatro meses com consequências sanitárias na população trabalhadora posteriores ao desconfinamento negligenciáveis do ponto de vista económico. Nada disto é certo, mas apesar de tudo uma coisa sabemos: a queda da atividade e do emprego será mais rápida e profunda do que a verificada em qualquer crise do pós-guerra em contexto de paz.

Já quanto ao impacto mediato a incerteza existente é de uma ordem muito superior: nada sabemos. A crise tanto pode ser profunda, mas de curta duração, como as instituições que fazem previsões parecem assumir,

* Economista, investigador do Laboratório Colaborativo para o Trabalho, o Emprego e a Proteção Social (CoLABOR).

como profunda e persistente. A causa dessa incerteza, radical, é evidente – as consequências de médio e longo prazo dependem de dinâmicas de ação coletiva, nomeadamente de respostas de política públicas e privadas, que tanto podem precipitar processos cumulativos de declínio, sempre inscritos em potencia em choques com consequências assimétricas, como contraria-los, pondo em movimento dinâmicas de recuperação igualmente cumulativas, mas de sinal positivo. Tudo depende da (des)adequação das respostas.

1. A lógica das respostas de política emergenciais

As respostas públicas à crise pandémica têm envolvido uma arbitragem difícil entre imperativos conflituais – o de salvaguarda da vida que determinou o confinamento, pondo em risco o abastecimento, o emprego, o rendimento e os direitos, liberdades e garantias das constituições democráticas – e o de suficiência de abastecimento, que comprometeu a saúde dos trabalhadores imprescindíveis e das suas famílias. Em muitos países, os Estados, os governos e os sistemas políticos democráticos, beneficiando do consentimento da população, surpreenderam positivamente pela capacidade revelada na gestão das respostas emergências e pelo equilíbrio com que lidaram com os valores e imperativos conflituais. As exceções patológicas existem manifestamente, nomeadamente em casos como o dos EUA e do Brasil, entre outros, com consequências calamitosas, sanitárias e económicas, que só agora começam a revelar-se.

As respostas à crise pandémica basearam-se em geral numa lógica de governação do risco baseada na contenção de danos por parte de executivos com poderes reforçados em contexto de estado de exceção, cuja racionalidade discursiva assenta nas metáforas do “confinamento” e do “congelamento”. O confinamento, concebido em termos epidemiológicos, traduziu-se num duplo movimento de segregação dos contaminados (em instituições hospitalares e cercas sanitárias) e de suspensão da mobilidade, acompanhada de mudança de qualidade dos fluxos nas redes de interação socioeconómica envolvendo a expansão da interação digital e o recurso alargado a serviços de entrega de bens de primeira necessidade aos domicílios confinados. Já o congelamento, assumiu a tripla forma de *congelamento dos vínculos trabalhador-empresa* (desemprego parcial ou *layoff*), *do poder de compra* pessoal e da *liquidez empresarial* (subvenções e crédito), *da capacidade produtiva* (contenção de falências empresariais).

As lógicas do confinamento e do congelamento assentam em pressupostos de temporalidade e reversibilidade. (Des)confinar e (des)congelar, depois de um período limitado, seria regressar a um estado semelhante ao inicial designado de “novo normal”. No ponto em que nos encontramos, dada a incerteza, podemos arriscar apenas que as medidas de emergência enquadradas pelas metáforas do confinamento e do congelamento, ao mesmo tempo que mostraram servir melhor do que qualquer outra alternativa os propósitos de mitigação dos impactos imediatos revelaram também os seus limites – são inviáveis num horizonte temporal alargado, e não garantem a reversibilidade assumida. Esses limites decorrem de singularidades da crise Covid-19 e de insuficiências de resposta que vale a pena considerar.

2. Singularidades da crise Covid-19 e suas implicações

A primeira singularidade da crise Covid-19, relativamente a crises anteriores é a sua sincronia espacial. Esta não é uma crise bancária com origem num só país que se dissemina no espaço dos mais integrados, mas a que são relativamente imunes países com sistemas financeiros menos dependentes, ou uma crise do Euro que afeta os elos fracos do sistema e poupa os países que dispõem de moeda própria. É uma crise verdadeiramente global que, pela velocidade de propagação das suas ondas de choque, atinge todos quase ao mesmo tempo, embora de forma diferenciada segundo a vulnerabilidade de cada um.

As implicações da sincronia espacial são evidentes. Traduz-se no imediato numa retração do comércio mundial com impacto na procura externa dirigida a todos e a cada um dos países que integram o sistema mundo que tende a alimentar-se a si própria com as decorrentes respostas nacionais de proteção do emprego. Essa retração do comércio mundial é potenciada e pode tornar-se duradoura em consequência do que tem vindo a ser descrito como rutura das cadeias de valor globais.

Num contexto de fragmentação da produção à escala global, alimentada pelos movimentos de modularização, externalização e deslocalização geográfica (*offshoring*) que a partir de meados da década de 1990 se tornaram determinantes das dinâmicas da divisão internacional do trabalho, a quase suspensão da produção em alguns pontos das cadeias de produção traduziu-se em obstrução dos fluxos com efeitos em cascata que assumem em alguns casos proporções sistémicas. Numerosos países

anteriormente descritos como industrializados, por contraste com periferias fornecedoras de matérias primas, encontraram-se subitamente dependentes das antigas periferias quanto a produtos industriais básicos. As redes de produção globais antes incensadas como motores de dinamismo e crescimento económico em todos os quadrantes, revelaram-se subitamente como fator de risco sistémico reforçando tendências de relocalização pré-existentes.

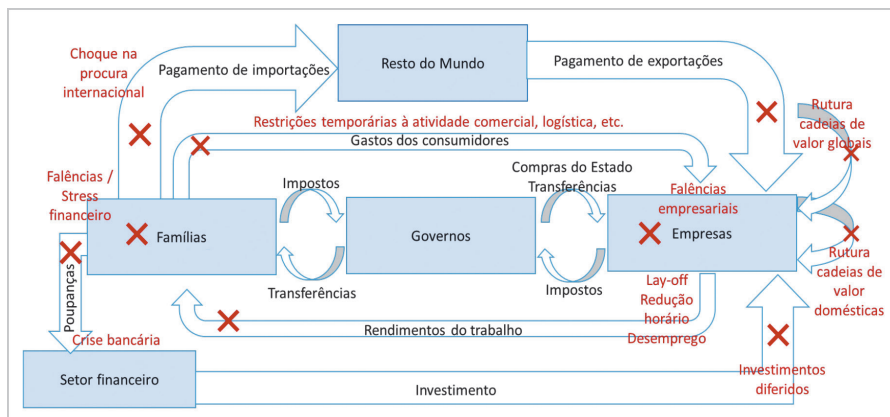
A assunção da fragmentação como um risco está a ter tradução não só em proclamações de propósitos de reindustrialização e relocalização (*reshoring*), como em estratégias públicas e empresariais que estão a ser desenhadas para o pós-pandemia. Em processos de relocalização apoiados em estratégias e recursos públicos nacionais a tendência mais plausível é a da relocalização da produção (e do emprego) não em periferias perigosas, mas no local onde capital e garantias públicas se abrigam mutuamente.

Para países semiperiféricos como Portugal, a combinação da retração da procura externa com o reforço dos processos de relocalização à escala dos países de proveniência do capital e dos apoios públicos torna menos viáveis e sedutoras estratégias de *saída da crise pelo exterior* baseadas na busca de competitividade por compressão de custos salariais – desvalorização interna – ou na atração de capitais pela via da desvalorização fiscal. Significa, por outro lado, que desta vez para os trabalhadores portugueses também não existirá saída pelo exterior, isto é, pela emigração, o que potencia um mais rápido crescimento do desemprego com efeito compressor nos níveis salariais que a não ser contrariado se pode tornar num motor cumulativo de declínio.

A segunda singularidade desta crise é a sua sincronia institucional. Tomando de empréstimo uma representação dos fluxos monetários entre setores institucionais, muito familiar aos estudantes de economia, podemos verificar que esta não é, como em casos anteriores, uma crise que tenha tido origem ou incida especialmente num setor institucional específico¹. Na representação da figura abaixo quase todos os fluxos estão obstruídos – entre as famílias e as empresas, entre as famílias e as empresas e o resto do mundo, entre o sector financeiros e as mesmas famílias e as empresas.

¹ Baldwin, R. (2020, março, 13). Keeping the lights on: Economic medicine for a medical shock. VOX EU.org. <https://voxeu.org/article/how-should-we-think-about-containing-covid-19-economic-crisis>.

Os únicos fluxos não obstruídos são os que ligam o Estado e as famílias (sob a forma de impostos e transferências) e o Estado e as empresas (sob a forma de compras públicas e transferências e impostos).



Daí decorre a terceira singularidade desta crise – a centralidade do Estado. Os Estados emergem do choque pandémico, com mais nitidez do que em anteriores crises como potenciais financiadores e mesmo empregadores de último recurso. Esta posição destacada do Estado suscita múltiplas interrogações.

A primeira: o que deve o Estado financiar? A resposta parece simples: deve financiar a preservação da capacidade produtiva (evitando falências) e o rendimento dos trabalhadores que foram privados de emprego ou de acesso ao mercado no período de confinamento, de tal forma que o desconfinamento encontre uma economia em condições de recuperar níveis de oferta e procura compatíveis com o pleno emprego. No entanto, entre financiamento do congelamento da capacidade produtiva e financiamento sem outro propósito senão o da preservação incondicional dos direitos de propriedade, reclamada por alguns, existe uma margem de ambiguidade que o Estado é obrigado a arbitrar. Por outro lado, o financiamento público não deve incentivar estratégias de procrastinação de regresso à atividade baseadas em análises de custo benefício entre a alternativa de retoma abaixo do nível de atividade pré-existente (que pode envolver perdas) e adiamento financiado por recursos públicos (que envolvendo igualmente perdas, pode ser financeiramente preferível).

O Estado que tem como objetivo preservar a capacidade produtiva e não constituir-se em segurador de riscos empresariais ou garante, não de direitos, mas de privilégios de propriedade, está condenado a arbitrar entre o que deve e não deve ser financiado. Devem ser financiadas por um período ilimitado atividades comprometidas do ponto de vista económico em consequência de efeitos mediatos da crise pandémica? Ou pelo contrário o financiamento público deve estar associado a propósitos de correção de enviesamentos da estrutura produtiva que se constituíram como fatores de vulnerabilidade a choques de procura externa? No caso português as atividades críticas deste ponto de vista são evidentemente as imobiliárias e as turísticas. Além disso, devem ser financiadas empresas que não se comprometem com objetivos de preservação do emprego no imediato e médio prazo? Devem ser financiadas empresas que se preparam para distribuir dividendos e não para reter os excedentes para finalidades de investimento? Uma coisa é certa, estas eventualidades não foram suficientemente prevenidas em Portugal logo no desenho das medidas de emergência. Nada impediu os beneficiários de apoios públicos de se libertarem de estagiários, contratados a prazo ou a termo incerto antes e depois do recurso ao *layoff* simplificado e nada os impede de vir a distribuir dividendos já em 2020, apesar desses apoios.

Estas interrogações remetem para a segunda questão: como deve o Estado financiar? O financiamento público a empresas e a trabalhadores tanto pode assumir a forma de subvenções como a de crédito. Governos, como o português, constrangidos por níveis elevados de endividamento público e falta de acesso a instrumentos monetários de financiamento tendem a privilegiar o crédito às subvenções. Esta opção equivale a uma transposição de problemas do presente para o futuro. Por um lado, como o crédito proveniente do setor bancário privado só se torna acessível com elevadas garantias públicas, o Estado está a assumir responsabilidades em montantes sem precedente que se podem vir a revelar quase tão onerosas como as subvenções. Por outro lado, os beneficiários do crédito são confrontados com o dilema insolúvel de ter de escolher entre a liquidez presente e a solvabilidade futura. Na dúvida muitos podem preferir a insolvência.

Por último: como é que o Estado financiador se deve financiar? As alternativas são poucas: ou a crédito, emitindo dívida nos mercados obrigacionistas, ou pela via da monetização da dívida, ou pela via fiscal. Para países periféricos da zona euro muito endividados e dependentes de políticas

monetárias não convencionais do Banco Central Europeu que a qualquer momento podem ser revertidas, a via do endividamento constitui uma opção desesperada. Para esses mesmos países, a monetização da dívida por intervenção do Banco Central, defendida por um número cada maior e mais abrangente de economistas de todas as tendências e já adotada no Reino Unido, nos EUA e no Japão, permanece, aparentemente, interdita. Restariam portanto duas possibilidades – a via fiscal de que surpreendentemente não se fala, não obstante existir margem para a taxação de rendimentos de propriedade e de capitais – e a via da monetização não assumida, com recurso à emissão de títulos reembolsáveis contra pagamento de impostos que o Estado poderia usar em alguns dos seus pagamentos e subvenções e que seriam suscetíveis de circular na economia como meio de pagamento em todo o tipo de transações.

Para os países periféricos da zona euro, como Portugal, a questão do financiamento do Estado financiador é porventura a mais difícil. Não surpreende por isso que o acordo Franco-Alemão de financiamento parcial por via de subvenções da União Europeia e a subsequente proposta da Comissão Europeia tenham sido saudados com entusiasmo. Tal entusiasmo poderá, entretanto esfriar caso venha a ocorrer uma de quatro situações: (a) o acordo ser bloqueado ou adiado *sine die* no Conselho Europeu; (b) a proposta da comissão ser esvaziada de conteúdo em nome da necessidade de unanimidade; (c) as contas virem a revelar que as subvenções equivalem a uma parte limitada do défice e do acréscimo de dívida pública decorrentes do choque pandémico; (d) o Banco Central Europeu, a pretexto da existência de um pilar orçamental suficiente, reverter, por pressão alemã ou alteração das tendências deflacionistas, a sua política monetária não convencional precipitando um movimento de divergência das taxas de juro na zona euro insustentável para os países mais endividados.

A quarta singularidade desta crise é a imbricação da oferta e da procura. Possivelmente nunca em tempo de paz as economias capitalistas estiveram confrontadas como uma quase total suspensão da produção e das cadeias de abastecimento num período tão prolongado. Uma tal suspensão da produção e das cadeias de abastecimento envolve riscos potenciais de ruturas de abastecimento que efetivamente se manifestaram no setor da saúde, mas não se generalizaram. Pelo menos em tese, as tensões da oferta quando combinadas como o congelamento de parte do rendimento envolvem um risco inflacionário.

Sendo certo que o contexto, longe de inflacionário, tem sido marcado pelo declínio dos índices de preços, não deixa de ser verdade que num dos componentes desses índices – produtos alimentares não transformados – se verificou logo no mês de abril um acentuado acréscimo em Portugal, como na generalidade da União Europeia. O risco inflacionário tem como implicação a necessidade de complementar a indispensável abordagem emergencial de congelamento com políticas do lado da oferta – de abastecimento e preços – que impeçam a instalação da pior forma possível de racionamento – o dos mais carenciados, pelos preços.

3. A assimetria das vulnerabilidades e das coberturas

Contra enquadramentos discursivos da pandemia como um choque simétrico, a crise expôs, mais do que qualquer episódio anterior recente a desigualdade na distribuição da vulnerabilidade. Em estudo recente do Laboratório Colaborativo para o Trabalho, o Emprego e a Proteção Social (CoLABOR)² mostra-se, a partir de comparações internacionais no âmbito da UE, que Portugal, a par de outros países da periferia Sul da Europa, é um dos mais vulneráveis aos impactos socioeconómicos da crise pandémica. É muito suscetível – porque dependente de uma estrutura produtiva intensiva em trabalho escassamente remunerado, de um tecido empresarial muito fragmentado e carente de capital, e de um Estado sobre endividado. Encontra-se exposto – porque se destaca na EU pelo peso dos setores ligados ao turismo e ao imobiliário. E relativamente à maioria está mal coberto, quer por instituições que conferem segurança ao emprego e podem conter vagas cumulativas de despedimentos, quer por outras de proteção social capazes de garantir rendimento de substituição face a contingências da crise.

Mostra-se também no mesmo estudo que em situação de particular vulnerabilidade se encontram as micro e pequenas empresas e os trabalhadores de setores de atividade mais expostos aos fluxos internacionais de pessoas e capitais, nomeadamente, o setor do alojamento e da restauração e o setor do imobiliário assim como o das atividades administrativas e dos serviços de apoio, também dependente do turismo e povoado por empresas

² Caldas, José Castro, Silva, Ana Alves da e Cantante, Frederico (2020), “As consequências socioeconómicas da COVID-19 e sua desigual distribuição”, Lisboa: CoLABOR.

de trabalho temporário e de centros de contacto, nas quais o emprego carece de coberturas apropriadas. Sinalizados também são setores da indústria transformadora mais externamente expostos, pela dependência das exportações, das importações e do investimento, assim como a construção, pela dependência das dinâmicas do imobiliário.

Conclui-se ainda que em situação de particular vulnerabilidade encontram-se grupos sociolaborais ligados às atividades mais vulneráveis. De forma transversal em situação particularmente frágil estão i) aqueles cujas inserções no mercado de trabalho ocorrem no quadro de entidades que são produto de dinâmicas de empresarialidade atípica, induzidas por políticas de incentivo ao autoemprego e por processos de externalização no mercado de trabalho, que acentuam a fragmentação das organizações produtivas; e (ii) os integrados no mercado de trabalho como trabalhadores por conta própria ou através de contratos de trabalho individuais, de duração limitada e com trajetórias pautadas pela intermitência do desemprego.

Passando em revista as coberturas de exceção instituídas até ao final de maio, o mesmo estudo mostra que estas coberturas foram não só insuficientes no montante, como pouco abrangentes, marginalizando parte significativa das microempresas e excluindo grupos sociolaborais específicos entre os quais se destacam os trabalhadores por conta de outrem com contratos precários, falsos independentes e independentes cujo rendimento depende de um acesso muito precário ao mercado.

Uma manifestação patente da assimetria das coberturas é a desigualdade na distribuição do recurso à medida de *layoff* por escalão dimensional das empresas. Sendo verdade, como se pode ver na tabela abaixo, que 81% das empresas que recorreram à medida de *layoff* eram microempresas – como foi repetido ao ponto da exaustão – não o é menos, e isso sim significativo, que apenas 27% das microempresas recorreram a essa medida, enquanto 52% das médias e 54% das grandes o fizeram. As causas desta disparidade estão por apurar, mas sem dúvida o enorme enviesamento expresso nos números é um indício de um processo de seleção adversa no acesso às medidas emergenciais de apoio que pode ter-se estendido também à concessão de crédito.

	Nº de empresas que requereram acesso ao regime de layoff (21 de maio de 2020)	Peso (%) das empresas que requereram acesso ao regime de layoff por agregado dimensional	Nº de empresas com pessoal ao serviço por escalão dimensional (2018)	Peso (%) das empresas que requereram acesso ao regime de layoff no total do agregado dimensional
Total	111 371		382 790	28
Micro	90 444	81,2	334 565	27,0
Pequenas	17 123	15,4	40 963	41,8
Médias	3 266	2,9	6 268	52,1
Grandes	538	0,5	994	54,1

4. A (des)adequação das respostas emergenciais

Do confronto entre as singularidades da crise COVID-19 e as respostas emergenciais adotadas emergem cinco questões cruciais. A primeira decorre de potenciais problemas de oferta e de abastecimento decorrentes da combinação da subprodução interna com ruturas de cadeias de abastecimento globais num quadro de recorrência ou latência da pandemia. Essa eventualidade deve ser prevenida com um robustecimento das políticas de abastecimento e de preços. A segunda decorre do reforço de processos de realocação industrial induzidos por políticas nacionais orientadas para a preservação do emprego e a garantia de segurança estratégica. Essa tendência reclama a adoção de políticas industriais seletivas que orientem o investimento para sectores menos expostos às dinâmicas globais da procura e para aqueles onde as carências internas são mais salientes. A terceira, relaciona-se com dinâmicas de seleção adversa de recipientes de ajudas estatais. Tais dinâmicas podem ser contrariadas com o reforço da condicionalidade dos apoios e a supervisão da sua alocação. A quarta relaciona-se com a insuficiente cobertura das inserções laborais precárias e remete para a necessidade de instituir uma prestação de desemprego de emergência, de formas de emprego público de último recurso e de combate à subcontratação e ao recurso abusivo a contratos precários. A quinta, e a mais pungente para Portugal pelo impacto mediato das respostas emergenciais é a do financiamento do Estado. A mitigação dos constrangimentos remete para modalidades de fiscalidade de emergência que incidam sobre os rendimentos de propriedade e de capital e formas não convencionais de financiamento monetário da despesa.

Promoção do Emprego e Apoio Social

JOÃO VIEIRA LOPES*

Neste momento é muito difícil estimar o impacto do surto no emprego, porque, mesmo que se assista a breve trecho a um significativo desconfiamento do ponto de vista legal, a verdade é que na prática, o retorno à normalidade será bastante mais lento.

Numa primeira fase pensamos que as medidas adoptadas pelo Governo, apesar das dificuldades na sua operacionalização, tiveram um efeito de travão na quebra acentuada do emprego, mas não temos dúvidas que os dados do desemprego a reportar nos próximos meses revelarão já uma tendência mais pesada.

No comércio e nos serviços, os custos fixos resultantes de manter a “porta aberta” são muito elevados. Se a isso juntarmos os problemas de falta de liquidez das empresas não será possível às empresas resistir por muito tempo, se se mantiver um clima de desconfiança. Nas empresas de “bens e serviços não essenciais” para quem o endividamento não é solução, a única verdadeira esperança está na retoma dos hábitos de consumo, o que só um clima de confiança permite restaurar e mesmo assim em moldes que serão necessariamente diferentes.

* Presidente da Confederação do Comércio e Serviços de Portugal (CCP).

Temos depois algumas grandes incógnitas que se prendem com o comportamento dos sectores do turismo da construção e da exportação num futuro próximo. Sabemos que uma parte do ano está perdida em termos de turismo, mas não sabemos o que acontecerá na segunda metade do ano, e também em 2021. Será provável que só em 2022 o turismo retome níveis pré covid com as consequências pesadas ao nível do emprego, em particular em sectores de menor qualificação.

Por seu lado, o sector da construção não sofreu ainda perdas significativas mas dificilmente passará imune a esta crise, nomeadamente por efeito de arrastamento das quebras de poder de compra e do turismo, e de um modo geral do clima de incerteza que continuará a pairar durante muito tempo. O investimento público nesta área terá um papel importante.

Já a exportação está fortemente condicionada pela evolução da economia mundial, em particular dos países europeus que foram também atingidos fortemente pela crise, e que são o principal destino do que vendemos para o exterior.

De um modo geral, temos a percepção que muitas empresas estão hoje a olhar para o seu modelo de organização e para a sua estrutura de custos e a pensar como a podem tornar mais ágil e menos onerosa. Um número significativo das nossas empresas retomou a actividade com menos trabalhadores e, provavelmente, tentará manter-se desta forma, ou pelo menos, assegurar que no futuro terá alguma flexibilidade em matéria de contratos de trabalho. Temos consciência que o tema dos contratos a termo é um tema sensível, mas temos que ter algum realismo e pensar que a melhor forma de garantir a resiliência das empresas é encontrando formas mais flexíveis de funcionar.

Esta crise acelerou um novo desafio. No caso do comércio a retalho e dos serviços ao consumidor, o de muitas empresas assumiram finalmente a necessidade de trabalhar no canal online e essa será uma tendência que perdurará. Em termos de teletrabalho houve uma grande aprendizagem para muitas empresas e sectores. A CCP representa sectores como os contact centers para quem o teletrabalho não é novidade e pode dizer-se que este foi um sector que não sofreu significativamente com a crise. Mas outros sectores irão provavelmente introduzir uma componente de teletrabalho permanente e procurarão automatizar mais procedimentos. De que forma isso vai afectar os níveis de emprego é difícil de dizer, como já o era antes desta crise.

Não temos dúvidas de que iremos precisar de um programa estruturado de relançamento económico que consiga compaginar empresas robustas com emprego de qualidade, mas neste momento e no curto prazo temos que garantir que empresas viáveis não encerrem porque começar de novo é sempre mais difícil e mais oneroso.

Enquadra-se como importante a necessidade de linhas de apoio às pequenas e microempresas que, apesar das limitações conhecidas, são as garantes da maioria do emprego, em particular no comércio e serviços. Não o ter feito durante a crise financeira foi uma das principais causas de o desemprego ter chegado aos 18%.

Neste contexto, temos muito receio do impacto que poderá ter uma alteração abrupta em medidas como o lay-off., medida que em bom rigor tem sido a única medida efectiva e directa de apoio às empresas e à manutenção do emprego. As restantes, sem dúvida que úteis e necessárias, são na generalidade meras dilações de obrigações fiscais e bancárias, assim como empréstimos, que em geral aumentaram o endividamento das empresas.

Na perspectiva do emprego, as medidas activas do emprego podem e devem ter um papel relevante para minimizar os impactos negativos desta crise, quando ultrapassarmos a fase das medidas de emergência, como o lay off nos actuais moldes, e pensar nestas medidas dirigidas principalmente para determinados públicos-alvo, designadamente jovens e desempregados de longa duração. Houve, em determinado momento um esforço para racionalizar este tipo de medidas, mas num futuro próximo devemos olhar novamente para estas medidas e tentar perceber da sua adequação ao momento.

O ponto mais frágil, em nosso entender, continua a ser o apoio à criação de empresas/auto-emprego, em que as medidas existentes estão longe de permitir alcançar os resultados desejados.

Esperamos que ao nível dos serviços públicos de emprego, a experiência da última crise ajudará a ultrapassar os problemas no apoio aos desempregados. Como já dissemos, na crise anterior, nesta matéria, precisamos de evoluir, tal como acontece em muitos países europeus, e desenvolver uma colaboração mais estrita entre os serviços públicos do emprego e entidades privadas com um papel relevante no domínio da colocação no mercado de trabalho, como as agências privadas de emprego/empresas de trabalho temporário. A sua experiência pode ser aproveitada no fomento do emprego de qualidade.

Apoio Social

De um modo geral, consideramos que as medidas adoptadas pelo Governo no domínio da protecção social das famílias e trabalhadores por conta de outrem foram ajustadas, reconhecendo-se, no entanto, que num número significativo de situações verificaram-se quebras de rendimento com impacto nos níveis de subsistência das famílias.

Podemos também reconhecer que temos uma proporção já expressiva de pessoas em situação de fragilidade face a um emprego ou actividade e que uma quebra tão acentuada da economia teve e terá necessariamente um efeito muito negativo em termos de rendimento. Em alguns domínios como por exemplo no trabalho temporário, se não houvesse tanto preconceito, poderiam ter sido encontradas soluções que evitassem que estes contratos fossem cessados logo no início da crise.

Numa outra dimensão, nesta crise ficou igualmente evidenciada a “desprotecção” a que estão sujeitos muitos pequenos empresários, sócios gerentes, os quais, não obstante as sucessivas reivindicações da CCP, ficaram na esmagadora maioria deste período sem qualquer tipo de apoio. Pensamos que esta situação deve merecer uma reflexão no futuro, tendo em conta, nomeadamente o nível de descontos destas pessoas. Justifica-se manter estes empresários fora de um qualquer sistema de protecção, só porque são empresários? As contribuições pagas á segurança social – pela empresa e por estes empresários como sócios gerentes – não deveriam ter um retorno semelhante ao que existe para a generalidade dos cidadãos?

Recordo a este propósito, o subsídio por cessação de actividade. A CCP pugnou pela existência desta prestação durante mais de uma década. Na última grande crise, a crise financeira, muito poucos puderam beneficiar desta medida, mas esperamos que neste momento, em que estimamos que muitas empresas (mesmo as que reabriram as actividades) vão acabar por encerrar por não lhes ser possível cumprir os compromissos assumidos, tenham este apoio para o qual descontaram.

Esta crise deve em nosso entender obrigar a uma reflexão global sobre o nosso sistema de protecção social, quer na óptica da sua resiliência a crises desta ou de outra natureza, mas, igualmente, percebendo como o podemos ajustar para garantir uma cobertura mais universal em momentos como o que atravessamos hoje.

Mas não basta actuar ao nível do sistema público de segurança social. O que também percebemos com esta crise é que muito rapidamente uma

parte significativa da população entra em grande fragilidade financeira porque a poupança é nula. Portugal apresenta uma das mais baixas taxas de poupança de toda a Europa, o que ameaça a sustentabilidade financeira das famílias e obriga a pensar na necessidade de iniciativas de concessão de benefícios fiscais para incentivar a poupança.

Conferência CES

– Promoção do Emprego e Apoio Social

EDUARDO OLIVEIRA E SOUSA*

Boa tarde a todos os que me estão a ver e ouvir. Gostaria de agradecer ao Sr. Presidente do CES o convite que endereçou à CAP e também cumprimentar e agradecer ao coordenador do evento, o Dr. Vieira da Silva.

Começo por referir que este tema é muito oportuno, considerando esta crise em que “estamos mergulhados” não nos resta outra alternativa senão debater a recuperação e o relançamento da economia e instituir apoios sociais àqueles que mais deles carecem, num contexto nunca antes vivido.

Uma crise que não nasce na economia, mas que vindo de fora da economia, a arrasta para uma situação social de contornos difíceis de quantificar e perceber os seus reais impactos, dificultando por isso o encontrar das soluções mais adequadas, em particular para socorrer as pessoas e salvaguardar os postos de trabalho e o emprego.

Na minha intervenção não me irei debruçar sobre os dados económicos e de emprego anteriores a esta crise (até fevereiro de 2020), debruçando-me de imediato sobre as estimativas pós COVID 19, consciente das dificuldades dessa análise.

* Presidente da Confederação dos Agricultores de Portugal (CAP).

As estimativas

Os dados estatísticos existentes até ao momento não conseguem dar-nos uma noção fiável da realidade. Precisamos de dados que não estão ainda disponíveis.

No 1.º Trimestre, Portugal registou uma redução homóloga do PIB de -2,4%. Na Área Euro essa variação foi de -3,2%.

	PIB em volume (vh)			
	2019			2020
	II	III	IV	I
AE	1,2	1,3	1,0	-3,2
UE 27	1,5	1,6	1,3	-2,6
Alemanha	0,3	0,7	0,4	-2,3
Áustria	1,8	1,5	0,7	-2,4
Bélgica	1,4	1,6	1,3	-2,8
Espanha	2,0	1,9	1,8	-4,1
Finlândia	1,1	1,7	0,6	0,4
França	1,5	1,5	0,9	-5,4
Grécia	2,8	2,3	1,0	-
Irlanda	4,2	4,5	6,3	-
Itália	0,4	0,5	0,1	-4,8
Luxemburgo	2,9	2,8	3,1	-
Países Baixos	1,7	1,7	1,6	-0,7
Portugal	2,1	1,9	2,2	-2,4
Reino Unido	1,3	1,3	1,1	-1,6
EUA	2,3	2,1	2,3	0,3

Fonte: Eurostat (15/05/2020)

Curioso constatar que há dois países (Finlândia e EUA) que conseguem ainda apresentar um ténue crescimento positivo neste período. Mas são os únicos.

Em termos de Desemprego, o INE registou no 1.º trimestre de 2020 uma taxa de 6,7%. Estes dados, aferindo-se ao 1º Trimestre, seguramente muito pouco reflectem a realidade atual.

A quebra da riqueza será neste momento bastante maior, e o desemprego, no final do ano, deverá chegar aos 2 dígitos. Nesta matéria, enquanto se mantiver o confinamento, o Lay-off e outras medidas excepcionais, será impossível medir estatisticamente os impactos económicos e sociais, que apenas serão conhecidos quando todas as limitações relacionadas com o confinamento forem levantadas.

Estamos, pois, no campo da mais pura especulação. Sendo uma situação inédita e artificialmente modificada, é enorme o grau de incerteza futuro. A única certeza que poderemos ter é que o **impacto será brutal**.

Neste sentido, o Governo Português, ineditamente, no seu Plano de Estabilidade deste ano, pela primeira vez não apresentou uma previsão Macroeconómica para 2020 e anos seguintes, o que confirma o grau de incerteza da situação actual.

Até ao momento há 3 Entidades de referência que já avançaram com as suas Projeções para o **ano 2020**:

	Banco de Portugal (em Março/20)	FMI (em Abril/20)	Comissão Europeia (em Maio/20)
PIB	-3,7	-8	-6,8
Investimento (FBCF)	-10,8	-	-8,6
Exportações	-12,1	-	-14,1
Importações	-11,9	-	-10,3
Taxa de desemprego	10,1	13,9	9,7
Saldo orçamental	-	-7,1	-6,5
Dívida Pública (%PIB)	-	-	131,6

A estimativa mais recente para Portugal é da Comissão Europeia, apresentada em 20 de Maio, mas chamando a atenção para o facto de estes resultados conterem **“um elevado grau de incerteza”**:

- Contração de economia de 6,8 % (?) em 2020, e recuperação de 5,8 % em 2021;
- Aumento da taxa de desemprego para 9,7 % em 2020 (??), diminuindo para 7,4 % em 2021;
- Défice público atinge 6,5 % em 2020 e 1,8 % em 2021. Se assim for, poderá significar que “tudo estará a andar bem”. Veremos.

Sector Agrícola

Não havendo estimativas minimamente fiáveis para a Economia em geral, menos existem especificamente para o Sector agrícola.

O Programa de Estabilidade apresentou alguns dados, fazendo referência a uma estimativa de quebra de 2% no Sector Agrícola (e pescas), por cada mês de confinamento. (menos que a generalidade dos outros sectores, porque a agricultura não parou). Chegamos assim à conclusão de que seremos dos sectores de atividade menos impactados, muito embora o setor tenha sofrido impactos negativos muito significativos no que diz respeito aos produtores de flores e plantas ornamentais, setor do leite, dos animais vivos, produção de frutos vermelhos, de queijos, turismo rural e enoturismo, além de uma erosão significativa dos preços da maioria dos restantes produtos, o que trará ainda futuros impactos na economia do sector, neste momento não visíveis.

Perspetivas para o Sector agrícola:

Quebra na procura, por via da recessão económica

Sendo o Sector agrícola altamente exportador, esta situação será potenciada com as restrições ao nível do comércio internacional, assim como o decréscimo de procura nos nossos principais mercados externos, nomeadamente em Espanha.

Poderá existir uma oportunidade na substituição de Importações no mercado interno, com o desejável encurtamento das cadeias de distribuição, que asseguram maior fiabilidade e segurança no abastecimento. Urge, pois, uma campanha de promoção dos produtos portugueses, a qual tem vindo a ser prosseguida, e bem, pelo Ministério da Agricultura ao lançar a plataforma “Alimente quem o alimenta”. Minimiza o impacto mas não resolve o problema no seu todo.

Quebra na oferta

Esta quebra resulta, essencialmente, da mais que provável diminuição da procura líquida (interna + externa). No fundo é o resultado da crise ao nível das pessoas.

Emprego

Relacionado com o ponto anterior, o Sector agrícola é altamente empregador de mão de obra estrangeira. Este constrangimento poderá (e deverá)

ser uma oportunidade em termos da empregabilidade em Portugal, com a substituição destas vagas estrangeiras por trabalhadores portugueses que tenham, entretanto, ficado desempregados. Trata-se, contudo, de uma situação temporária e conjuntural, que muito provavelmente reverterá à medida que os sectores de origem forem intensificando o regresso à normalidade, com destaque para o sector da restauração.

Respostas a algumas perguntas formuladas no convite:

1 – Quais as atividades onde é expectável um maior impacto da crise na economia portuguesa em termos de mercado de trabalho?

R. O Setor mais atingido será certamente o do Turismo, compreendendo o alojamento, a restauração, as viagens e a aviação civil. No que diz respeito ao Sector agrícola, sendo este altamente exportador, ao impacto interno somar-se-á um impacto bastante negativo em termos dos mercados externos, situação que demorará a encontrar o seu equilíbrio.

2 – Que prioridades devem ser valorizadas em termos de políticas públicas que favoreçam a recuperação de empregos e rendimentos?

R. Apoios do Estado à manutenção do emprego (Lay off simplificado ou outro regime, de preferência menos burocrático e mais célere), apoio a todos os tipos de trabalhadores, sem exclusão dos gerentes, manutenção dos apoios aos trabalhadores independentes, diminuição da carga fiscal (impostos – diminuindo taxas - e segurança social) para empresas e trabalhadores, *Apoios à Contratação de Trabalhadores, Requalificação de Trabalhadores dependentes ou independentes que se encontrem desempregados através de programas de formação profissional voltados para as reais necessidades do mercado de trabalho.*

A Agricultura poderá desempenhar aqui um papel, absorvendo alguns desempregados de outros setores.

3 – Como reforçar a capacidade de resposta dos serviços públicos face ao risco acrescido de crises prolongadas?

R. Presumimos que a questão diga respeito aos serviços da Segurança Social e aos Centros de Emprego, que são os que mais podem ajudar as

peças. Em situação de crise estes serviços devem ser reforçados para poderem dar resposta aos inúmeros pedidos de apoio, subsídios de desemprego e requalificação profissional de desempregados. Considerando que estes organismos são suportados, em grande parte pelas receitas das contribuições das empresas e quotizações dos trabalhadores para o Sistema de Segurança Social, faz todo o sentido que se reforcem estes serviços para poderem dar resposta à situação de crise que se atravessa. É nestes momentos que as empresas e os trabalhadores mais precisam da Segurança Social.

4 – Como conciliar a necessidade de rápida recuperação de emprego com a prioridade aos investimentos com maior capacidade modernizadora?

R. A recuperação de emprego entretanto destruído não será rápida, mas tudo vai depender da capacidade dos serviços públicos de redirecionarem os desempregados para outras atividades e de os requalificarem nesse sentido, mas vai também depender da recuperação da economia. Essa atividade tem que ser desenvolvida em tempo record. A prioridade para o investimento terá que resultar de um grande esforço dos Ministérios envolvidos nos Fundos de Apoio e Coesão e no caso da Agricultura, no futuro PEPAC. Como sempre, o que se pede é simplificação na gestão e celeridade na decisão e atribuição de Fundos.

5 – Como pode o diálogo social ser mobilizado como instrumento de promoção do emprego e da coesão social?

R. Os tempos que se avizinham não vão ser fáceis nem para empresas nem para trabalhadores. O diálogo social poderá, em face de tensões muito agudas, estabelecer pontes e diminuir a tensão social entre grupos. O estabelecimento de acordos e de medidas poderão favorecer a criação de postos de trabalho e diminuir as desigualdades. É necessário um verdadeiro espírito de entre-ajuda e consciencialização das dificuldades. De nada serve a reivindicação de impossíveis. Apenas dificulta o encontrar das soluções possíveis e adequadas às dificuldades.

6 – Que papel podem ter as políticas europeias no processo de recuperação económica e defesa dos níveis de bem-estar social?

R. A recuperação Económica e a defesa dos níveis de bem-estar social só terão sustentabilidade com empresas economicamente fortes e viáveis. O SECTOR PRIVADO TEM AQUI UM LUGAR DE DESTAQUE.

O Plano de recuperação Português deverá implicar uma prévia consulta e discussão com os Parceiros Sociais. Esta recuperação estará necessariamente ligada ao apoio financeiro de nível Europeu, que deverá possibilitar a Portugal a implementação de um verdadeiro Programa de apoio direto, a fundo perdido, ao funcionamento e sobrevivência das empresas. Por exemplo, reduzindo o IRC em 50% durante um determinado período – 3, 4 anos? Ou mesmo definitivamente reduzir a taxa para potenciar a competitividade, como se vem reivindicando há tempo.

O Quadro Financeiro Plurianual 2021-2027 deverá ser reformulado, fortalecendo-se o princípio da solidariedade, com o reforço da PAC e restantes Fundos Estruturais e de Coesão.

Apenas com um incremento substancial das contribuições nacionais para o Orçamento da UE, e o reforço do princípio da Solidariedade, será possível o desejável robustecimento financeiro económico europeu, que permitirá medidas de verdadeiro alcance, englobando nesta estratégia as medidas de carácter ambiental, bastante ambiciosas.

Seminário Emprego e Protecção Social (Pré-COVID)

ANDREA ARAÚJO*

HUGO DIONÍSIO**

Ao contrário do que tantos apregoam, não é verdade que a pandemia de Covid-19 tenha sido igual para todos. É verdade que, fisiologicamente falando, nos afecta da mesma forma, mas nem todos sofrem os mesmos danos e nem todos estão tão desprotegidos quanto outros perante a ameaça.

Hoje já nos é possível dizer que os trabalhadores portugueses estão entre a população que mais sofreu com a pandemia.

A precariedade

Logo nos primeiros dias da chegada do coronavírus, foram os trabalhadores com vínculos precários os primeiros a sofrer e de forma antecipada. Foi também um momento de verdade e clarificação sobre a verdadeira natureza dos contratos de trabalho precários e do que significam os trabalhadores, para as suas entidades patronais: verdadeira mão-de-obra descartável.

Foi possível observar toda uma sucessão de comunicações de “caducidade”, de “não renovação” e denúncias no período experimental, “verdadeiros despedimentos selvagens” assim clarificando, com toda a dureza,

* Membro da Comissão Executiva da CGTP-IN, Departamento do Emprego, Formação Profissional e Desenvolvimento.

** Técnico do Gabinete de Estudos da CGTP-IN.

que são estes o elo mais fraco da economia neo-liberal. Perante uma dificuldade, são estes trabalhadores, sub-valorizados e sobre-explorados, que sofrem o primeiro rombo nas suas vidas.

Contratos de trabalho a termo ou contratos de trabalho temporário mais não são do que formas que põem em causa o princípio da proibição do despedimento sem justa causa, e consequentemente o despedimento com dispensa de todos os procedimentos e exigências que cabem aos vínculos laborais sem termo.

Os números são esclarecedores quanto ao diagnóstico efectuado:

- Comparando o 1.º trimestre de 2020 com o homólogo de 2019, constatamos que a quebra entre os trabalhadores com vínculo precário foi de 87,6 milhares, demonstrando como o emprego precário é a antecâmara do desemprego, o que se agrava em situação de crise;
- A proporção de novas inscrições de trabalhadores desempregados nos centros de emprego do IEFP subiu mais de 40%, em Fevereiro, para 53% em Março, e mais de 57% em Abril.

Qualquer crise começa por afectar os que se encontram em situações mais frágeis e esta não foi excepção.

O desemprego

Estes e outros trabalhadores foram atingidos pelo flagelo do desemprego, relacionado com a queda da actividade económica.

No dia 20 de Maio o desemprego registado no IEFP era cerca de 393 milhares só no continente, tendo aumentado 34% face ao início de Março (cerca de 99,7 milhares).

Também com base nesses dados é possível ver que o aumento do desemprego registado em Abril cresceu 14% face a Março e 22% em termos homólogos. Ao contrário do que ocorreu em Março, em Abril desemprego registado aumentou mais entre os jovens menores de 25 anos do que entre os desempregados que têm 25 anos ou mais.

Por outro lado, o desemprego cresceu em todas os níveis de habilitações, tendo os aumentos sido mais significativos, em termos percentuais, no 2.º e 3.º ciclos do ensino básico e no ensino secundário, afectando os trabalhadores com mais baixas qualificações e, em regra, também com mais baixos salários.

Estes dados revelam, como a CGTP-IN sempre afirmou, a fragilidade de grande parte do emprego criado nos últimos anos, o qual, se caracteriza por ser de baixa qualidade e de baixo valor acrescentado.

O Lay-off simplificado

Centenas de milhares de trabalhadores viram também a sua vida afectada em função do recurso ao Lay-off simplificado. Ao contrário do que a CGTP-IN sempre reivindicou, o governo e as empresas não lograram cumprir o princípio segundo o qual é fundamental garantir a manutenção dos postos de trabalho e rendimentos.

Até 30 de Abril, de acordo com os dados adiantados pela Sr^a Ministra do Trabalho e Segurança Social, mais de 735 mil trabalhadores já tinham visto o seu rendimento reduzido para, pelo menos 2/3 do total. E dizemos “pelo menos” porque muitas são as empresas que, na expectativa de pagar ainda menos pela compensação retributiva (da qual só pagam 30%), reportam à segurança social remunerações mais baixas do que as que são as remunerações normais dos trabalhadores, omitindo prestações acessórias ou complementares como subsídios de turno, isenção de horário, subsídio de trabalho nocturno e muitas outras. O resultado é que a perda salarial destes trabalhadores é, em regra, mais elevada do que o 1/3 inicialmente previsto.

Por outro lado, e no que respeita às empresas abrangidas (cerca de 99 mil até dia 21 de Maio), cruzando os dados do GEP com os dados do INE sobre as empresas em Portugal, concluímos que se candidataram ao lay-off simplificado 8,7% do total de empresas existentes no nosso país e que quanto maiores são as empresas maior é a percentagem das que recorreram. Assim, 54% das empresas com 250 ou mais trabalhadores candidataram-se ao layoff simplificado, o mesmo acontecendo com 52% das empresas entre 50 a 249 trabalhadores, mas apenas 8,5% das empresas com menos de 50 trabalhadores se candidataram. Ou seja, uma em cada duas empresas com mais de 50 trabalhadores está a ser apoiada pelo regime de lay of simplificado.

Muita destas empresas não tem necessidade de receber tais apoios visto que têm somado lucros nos últimos anos e deveriam agora utilizá-los para fazer face à crise e libertar esses meios para quem verdadeiramente deles necessita. A reivindicação da CGTP-IN é de que o Lay-off não pode abranger empresas que tenham lucros e não deve ser utilizado

como instrumento de salvação dos mesmos, à conta o erário público e das perdas salariais dos trabalhadores. Urge, portanto, fiscalizar e criar critérios e selecção mais justos que se destinem efectivamente à salvaguarda de postos de trabalho por parte das empresas que mais necessitam.

Uma curiosidade a respeito do regime de lay-off simplificado, tem a ver com o baixo número de empresas que recorreram ao Plano Extraordinário de Formação. Num período de menor actividade, era recomendável que as empresas aproveitassem o tempo disponível para melhorarem os níveis de qualificação dos trabalhadores que têm ao serviço, o que não sucedeu.

Este indicador demonstra que as empresas têm pouca preocupação com a utilização do tempo disponível para formação profissional, principalmente quando, sem a fazerem, obtêm o mesmo rendimento. Esta deveria ser outra das exigências em matéria de Lay-off.

O futuro do emprego e medidas sociais

A situação actual requer medidas que assegurem o emprego e a totalidade dos rendimentos dos trabalhadores, com recurso ao orçamento do estado e não à custa da descapitalização da segurança social, que redireccionem os apoios para as empresas que realmente deles necessitam, que reforcem as funções sociais do Estado – nomeadamente a protecção no desemprego –, e os serviços públicos, que proíbam os despedimentos e revertam os despedimentos ilegais ocorridos.

São necessárias ainda medidas de relançamento da economia, que aumentem o investimento público, apostem e revitalizem o tecido produtivo e a produção nacional no imediato, nomeadamente nos produtos em que o país é deficitário para diminuir a dependência face ao exterior; a recuperação dos instrumentos de soberania na política monetária, bem como a renegociação da dívida para dirigir os recursos à dinamização do investimento público; a revogação das normas gravosas da legislação laboral, possibilitando assim a negociação da contratação colectiva e o aumento dos salários, para que esta seja de facto um factor de progresso social e de dinamização da procura interna; o aumento do salário mínimo nacional; a redução do tempo de trabalho sem redução de salário.

Reflexão sobre a Recuperação Económica – As Expectativas, as Políticas Públicas e o Enquadramento Internacional

JOSÉ MANUEL CORDEIRO*

Fomos incumbidos de um enorme desafio que é o de partilharmos uma breve *“Reflexão sobre a recuperação económica – as expectativas, as políticas públicas e o enquadramento internacional”*. Tal desafio tem à partida três grandes óbices ao qual acrescentaremos um quarto surgido após o decorrer da sessão:

- O primeiro liga-se com a qualidade dos dados que nos foram aqui apresentados e que necessitam da nossa parte uma maior e mais aprofundada reflexão e estes poucos minutos não são necessariamente suficientes;
- O segundo óbice liga-se com a dificuldade de lidarmos também com os dados que aqui não foram, nem poderiam ser, apresentados dado que o momento extraordinário que estamos a viver revela-nos que a realidade está a ultrapassar-nos a uma velocidade, e com um tal grau de incerteza, que se torna difícil especular sobre uma situação que nos é completamente nova; e

* Secretário-Geral Adjunto da UGT.

- O terceiro óbice reside na frustrante incerteza que nos chega principalmente dos nossos parceiros da União Europeia, em geral, e os nossos parceiros da Zona Euro, em particular, e que nos permitem apenas numa palavra classificar o comportamento demonstrado até ao momento: Desolador!
- O quarto óbice está relacionado ao facto de se querer aproveitar, mais uma vez, um momento de crise para se começar a propalar a necessidade de flexibilizar o mercado de trabalho. A UGT não está disponível para leituras destas. Nem a UGT compreende que se teime em olhar o futuro com os olhos e a situação que teremos que enfrentar com o paradigma do passado. Esta é uma oportunidade para se pensar, isso sim, num novo Pacto Social quer nacional quer à escala planetária.

Estamos, portanto, no meio de um furacão no campo da saúde pública (o que já foi escarpado na primeira Webconferência desta iniciativa e na qual a UGT também participou) e estamos já a antever uma crise económica global sem contornos à vista. Já sabemos, mais ou menos onde estamos, mas não nos é ainda permitido saber quando vamos estabilizar e como iremos ficar.

Analogamente a Arquimédes todos devemos dizer “Dêem-nos um ponto fixo e reconstruiremos o mundo e, obviamente, um mundo melhor”.

Como ainda não temos esse ponto fixo estamos a recorrer-nos do conhecimento histórico quer recente quer mais longínquo. Mas será este recurso à história suficiente?

Sinceramente não o cremos. A única grande virtualidade que lá poderemos encontrar é a de podermos aprender com os erros cometidos, mas não encontraremos lá as respostas para o mundo em ebulição em que nos encontramos. Não adianta ficarmos agarrados ao passado pois corremos o risco de perder o presente e o futuro.

Nada está a ficar na mesma. Os paradigmas estão seriamente abalados. Os problemas que enfrentamos hoje estão também globalizados. Não estamos sózinhos e também ninguém sózinho vai conseguir ultrapassar esta crise. Veja-se, por exemplo, que a ONU nas comemorações dos seus 75 anos está já a questionar o futuro do multilateralismo. Ora, se uma instituição do calibre da ONU anda hoje à procura do seu destino, o que

pensar de tudo o resto. Se o destino expectável do passado recente (de há dois ou três meses, não mais) sofreu uma ruptura como aquela que acabou de ficar bem patente nos dados que nos foram apresentados pelos conferencistas precedentes e se o presente se encontra ainda indecifrável, onde ninguém arrisca ainda qualquer estimativa, então o que dizer do futuro próximo que nos espera?

Precisamos, portanto, de procurar desesperadamente um ponto fixo à Arquimédes.

Estando nós aqui, também neste evento, a representar milhares de trabalhadores e as suas famílias não precisamos, portanto, na UGT de procurar muito longe.

Toda a nossa reflexão deverá ser em primeiro lugar para não deixar que se venha a re-construir, a partir dos expectáveis escombros em que nos estamos a envolver, um mundo gerador de mais desigualdade social e um mundo em que sejam os trabalhadores mais uma vez a serem os mais penalizados pela crise.

Portanto, tudo o que é expectável da UGT é que o que viermos a construir não traga mais desigualdade social, mais sacrifícios para os trabalhadores e suas famílias.

Sabemos o que não queremos e contra o qual entabularemos as lutas sindicais necessárias para que isto não venha a acontecer. Dirão que só com isto não acrescentamos nada de novo e que não é assunto que não se conheça já da natureza do movimento sindical.

Também por essas hipotéticas objecções nós queremos mais. E é também por tudo isso que a UGT tem assumido na história da sua existência outras obrigações e responsabilidades que a catapultam para o lado daqueles que sentem a obrigação *propositiva* e que não recuam nem recusam o diálogo social para uma procura incessante do bem estar geral e do encontro das soluções possíveis, desde que justas, equilibradas e, fundamentalmente, promotoras da paz social. Não uma paz social a qualquer preço, mas aquela paz social que só é conseguida, tal como proclama a OIT, se todos trabalharmos para o fim da pobreza e do combate às desigualdades sociais. Disto a UGT não abdica nem nunca abdicará sem ofender os seus termos fundacionais.

É consabido que a UGT reagiu desde o início da “pandemia do COVID-19” aos problemas que foram surgindo no mundo do trabalho, nomeadamente dificuldades na aplicação do Lay-off simplificado, reagiu

às dificuldades na falta de celeridade das respostas sociais, nas dificuldades com que milhares de trabalhadores se debatiam confinados nas suas habitações a trabalhar num regime a que chamaram, por simplicidade terminológica, de “teletrabalho” e a quem teimosamente recusavam, por exemplo, o direito ao recebimento do subsídio de refeição (e que alguns ainda teimam em não pagar) reagiu na proteção dos milhares de trabalhadores que estavam na linha da frente nos mais diversos sectores de actividade, etc. Enfim, não podendo calar estes problemas também não será este o local para os elencar exaustivamente.

Também a UGT se colocou na linha da frente, enquanto parceiro social sindical, no que concerne à concertação social e cujo trabalho desenvolvido durante o mais difícil período da nossa história comum culminou, no dia 12 de maio, numa *Declaração de Compromisso* que, e passo a citar:

“... é, acima de tudo, uma expressão pública de empenho, confiança e compromisso de trabalho conjunto dos signatários, de modo a contribuir para reunir as condições que consideramos essenciais para que cada um de nós e o país possa enfrentar com êxito os desafios complexos e exigentes que enfrentamos.”

Uma leitura atenta à *Declaração*, deixará já antever as grandes preocupações com que todos nós nos deparamos. Lamenta-se que, ainda assim, haja quem não se queira associar a um documento em que o maior compromisso assumido é o da constante disponibilidade para a construção de um futuro melhor a partir do diálogo, aproveitando todas as virtualidades que tal caminho só nas democracias verdadeiramente se consubstancia.

Também, de tal leitura, não se deverá querer ir mais longe do que o que a UGT vem reafirmando nos documentos tornados públicos sobre as dificuldades diagnosticadas com que os trabalhadores se têm vindo a confrontar nestes difíceis dias de “Pandemia da SARS CoV-2 / COVID-19” em que todos nos encontramos, se bem que uns com muito mais dificuldades que outros.

Assim, a UGT tornou público diversos documentos onde elencou *“10 pontos de acção para um processo de reabertura e retoma da actividade com segurança e confiança dos trabalhadores”*, no dia 29

de abril e, mais recentemente, a 19 de maio, apresentou um documento sobre *“Algumas Questões Urgentes para uma melhor resposta aos Trabalhadores e às Famílias”*.

E neste preciso momento em que ocorre este evento a UGT estará a apresentar ao Sr. Primeiro Ministro as áreas que considera urgentes para o desenvolvimento do *PEES – Programa de Estabilização Económica e Social* que é, como se sabe, uma iniciativa governamental que esperemos venha a ser mais ambiciosa do que neste momento demonstra ser.

A UGT está a defender lá e aqui *“A IMPORTÂNCIA da VALORIZAÇÃO DOS RENDIMENTOS DO TRABALHO e da proteção social PARA A RETOMA”*, salientando que será urgente e importante inverter a perda generalizada e substancial dos rendimentos do trabalho e que essas perdas a se cristalizarem conduzem inexoravelmente ao aumento significativo da pobreza e das desigualdades sociais, o que é para nós inaceitável. Portanto, as medidas a promover de apoios aos trabalhadores e às famílias têm de ser mais fortes, abrangentes e duradouras do que o que foram até aqui.

Também a UGT está, lá e aqui, a defender que é essencial criar uma prestação social de carácter mais universal do que aquelas que foram testadas até agora, sendo, obviamente de carácter excepcional e cuja duração deve ser a necessariamente exigida pelas condições sociais em que nos encontramos, para garantir um valor mínimo de apoio a todos os que perderam ou viram drasticamente reduzidos os seus rendimentos em virtude das consequências provocadas pela crise de saúde pública. A preocupação existe e até já foi realçada em intervenção anterior.

E, obviamente, está a UGT a defender que é essencial garantir um quadro de protecção mais robusto para os muitos milhares de trabalhadores precários que foram deixados cair no desemprego.

Portanto, a UGT estará neste momento também, tal como aqui o estamos a fazer, a reafirmar que não devem ser repetidos os erros do passado recente em Portugal, em que os salários foram usados como factor de ajustamento, levando a uma espiral de contracção económica.

Para a UGT os salários e rendimentos do trabalho devem ter um papel fundamental, mais do que nunca, de alavanca económica do País.

Também a UGT está a pugnar para que terminem e sejam punidos os actos abusivos e as violações à lei perpetrados durante esta pandemia e que justificam mais do que nunca a existência de normas vinculativas

específicas que protejam os trabalhadores, normas essas que devem ser acompanhadas de um real reforço da acção inspectiva.

Como não poderia deixar de ser também a UGT está a sublinhar a capital importância do “*PAPEL DAS POLÍTICAS ACTIVAS DE EMPREGO E DA FORMAÇÃO PROFISSIONAL*” e a urgente necessidade em actuar sobre a situação do emprego e sobre o crescimento do desemprego. Pois, é necessário reagir e antecipar a transformação de muitos sectores de actividade com um programa ambicioso de formação inicial, contínua e de requalificação quer dos trabalhadores quer dos empregadores.

Hoje, mais do que nunca, o papel das políticas activas de emprego, deverá centrar-se na criação e manutenção de emprego de qualidade, de forma a obstar que, mais uma vez, o emprego a criar seja precário e mal pago.

Não menos importante, e também na senda das preocupações hoje aqui elencadas nesta Conferência, a UGT estará a dar nota de que considera de extrema importância “*A necessidade de investimento Público e de incentivos ao investimento privado*” bem como estará a realçar “*a importância do papel da União Europeia*” como elementos cruciais para enfrentarmos com determinação os problemas que ora enfrentamos.

A UGT exorta o Governo para a importância fundamental em assegurar, no plano europeu, um adequado equilíbrio entre empréstimos e subvenções (atendendo nomeadamente às especificidades dos Estados-membros), de modo a não sobrecarregarem as dívidas públicas e tornarem-se factores de bloqueio para o crescimento e desenvolvimento futuros. Não será mais aceitável que se possa repetir o que sucedeu com a crise em 2008 – pois o investimento incentivado hoje não pode ser a dívida criticada no futuro. As notícias vindas hoje da Comissão começam a dar alguns sinais de esperança.

Hoje está demonstrado à evidência que é indubitável e incontornável a necessidade de reforço do papel do Estado não apenas em relação ao SNS, mas em relação à generalidade dos serviços públicos essenciais. Também por isso a UGT está a suscitar a necessidade da valorização dos recursos humanos.

A UGT sabe e o país sabe igualmente que também se valoriza o trabalho e se promove emprego se se garantir a concretização de investimentos estruturantes e fundamentais para o futuro do País. Mas também se sabe que não se pode descurar um maior investimento na economia local e de

proximidade, nomeadamente através da diferenciação positiva das micro e pequenas empresas, estratégia que, no passado, já deu provas de garantias acrescidas de retorno económico e de mais-valias para o mercado de trabalho.

Há outra área, que parecendo desconexa de tudo o que estamos a tratar tem que ser reavaliada com clareza. Nada de bom acontecerá se não houver informação atempada da real situação social e se não houver uma avaliação séria e iterativa das medidas tomadas.

Permitam parafrasear o historiador John M. Barry (2004), *“A Grande Gripe – A História da Gripe Espanhola, A Pandemia Mais Mortal de Todos os Tempos.”* onde nos exorta para que a principal lição a tirar dessa catástrofe pelos poderes públicos é a de que:

“... os que detêm a autoridade devem ser eticamente dotados para corresponder à seriedade que a sociedade deles espera e que a melhor maneira de manter a confiança é nunca distorcer nada, não favorecer nada nem ninguém e nunca, mas nunca tentar manipular ninguém”.

Portanto, só conseguiremos bons resultados com informação fidedigna em cima da mesa. Nunca poderemos encontrar boas soluções se os problemas nascerem mal equacionados, como nos ensinou Einstein.

Ora, a UGT reconhece que existe muita informação relevante, mas que a tomada de decisão no que concerne ao ajustamento de medidas ou a criação de novas medidas não pode deixar de ser fundada num exercício sério de avaliação dos resultados já obtidos.

Em jeito de conclusão e em resposta telegráfica ou *“tweets”* às grandes interrogações que nos foram lançadas nesta Conferência fica desde já claro que deverá ser expectável que a UGT:

- Reitere e promova pelo diálogo os objectivos assumidos na **“Declaração de Compromisso”** de 12 de maio de 2020.
- Defenda os trabalhadores, nos termos enunciados, participando ativamente nos Planos que venham a ser necessários para a estabilização económica e social do país desde que apostem na garantia da manutenção dos direitos dos trabalhadores e na manutenção dos seus rendimentos.

- Que, no âmbito da Concertação Social e da Negociação Colectiva, continue a agir sempre de modo a salvaguardar os direitos e rendimentos dos trabalhadores.
- Que continue a exigir formação profissional adequada para todos os trabalhadores preferencialmente formação potenciadora de melhor emprego e melhores condições de trabalho.
- Que continue a exigir políticas ativas para o mercado de trabalho e políticas activas de emprego adequadas às reais necessidades dos trabalhadores e da economia nacional.
- Que continuará a lutar pela manutenção de um sistema de segurança social mais solidário, mais célere, mais justo e sustentável e que saiba responder às necessidades dos trabalhadores e seus familiares.

Também, e porque estamos convictos que não sairemos sozinhos desta situação em que nos encontramos a UGT reforçará a sua acção junto dos seus parceiros internacionais e com eles orientará a sua acção desde que os interesses de Portugal, dos trabalhadores portugueses e suas famílias sejam salvaguardados. Por tudo isto estaremos empenhados:

- Na CES/ETUC- (Confederação Europeia de Sindicatos) para defender a necessidade de trabalho conjunto de todo o movimento sindical europeu para que os direitos dos trabalhadores e a relação entre as nações europeias não venham a ser ameaçados por políticas anti-solidárias e ameaçadoras do projecto europeu.
- Também no âmbito da sua participação na OIT-Organização Internacional do Trabalho e na CSI-Confederação Sindical Internacional tudo fará para defender que a negociação do tão propalado novo Pacto Social tenha por base o ODS8, dos Objectivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, para “Promover emprego digno e crescimento económico” sustentáveis: CSI/ITUC através da campanha #timefor8.

Em suma, a UGT empreenderá, como sempre, a sua atividade político-sindical na promoção da justiça e paz sociais para que ninguém fique para trás.

O Emprego no Sector Social Solidário

PADRE LINO MAIA*

1. *“Promoção do emprego e medidas sociais”* – é o tema, é o lema desta conferência.

A ligação entre a promoção do emprego e o desenvolvimento de medidas, ou de políticas sociais, estabelece uma conexão que é verdadeira, mas que tem pouca visibilidade no espaço público.

Quando debatemos as questões relativas ao emprego em Portugal, habituamo-nos a ouvir falar do emprego público – Estado, Autarquias, Administrações Regionais, Empresas públicas; e também no emprego dito privado, relativo às empresas a funcionarem em contexto de concorrência, de mercado.

Na esfera pública, mesmo na imprensa especializada, é rara a associação entre a oferta de emprego no Sector Social Solidário, de não-mercado, e o debate sobre políticas públicas de promoção do emprego.

É como se o Sector tivesse uma importância marginal no mercado de trabalho.

* Presidente da Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade (CNIS).

Com efeito, em regra, o discurso predominante sobre as políticas de emprego assenta no papel regulador e estabilizador do emprego público e no papel igualmente relevante das pequenas e médias empresas que, em Portugal, representam a larga maioria da oferta de emprego no sector privado em contexto de mercado.

(Ainda agora, a propósito do chamado *lay-off* simplificado, só ao fim de muita insistência é que as IPSS foram consideradas beneficiárias da medida, relativamente às respostas sociais mandadas encerrar – como qualquer outra entidade empregadora.)

Todavia, o Sector Social Solidário representa cerca de 5.680 entidades empregadoras – embora não sejam empresas –, e assegura o emprego a 340.000 trabalhadores.

Aliás, esta espécie de ocultação do peso e da realidade do Sector tem tradução na própria composição desse órgão fundamental do Conselho Económico e Social, que é a Comissão Permanente de Concertação Social: o Governo, as duas centrais sindicais, e a representação dos diversos ramos da atividade económica do sector privado em sentido estrito: a representação da atividade agrícola, do comércio e serviços (com papel particular do turismo) e da indústria.

Portanto, em sede de concertação social, representação, do sector público e do sector privado; exclusão do sector social e cooperativo, para recorrer ao elenco dos sectores que a Constituição enumera no seu art.º 82.º, no que toca à propriedade dos meios de produção.

2. A evolução dos níveis de emprego no sector social solidário ao longo das últimas décadas tem sido invariavelmente no sentido do crescimento da oferta – e, conseqüentemente, do crescimento do emprego.

Esse crescimento é tendencialmente sustentado, à medida que as políticas públicas vão aperfeiçoando o sistema e as medidas de protecção social existentes em Portugal; e é mais acentuado em momentos de crise económica e social: as crises, com particular realce para a recente crise das dívidas soberanas, vêm acompanhadas do aumento dos níveis de desemprego e de pobreza, de quebra de rendimentos do trabalho e do valor das pensões, da diminuição do consumo das famílias; e, nessas ocasiões, são as Instituições de Solidariedade que são chamadas em primeira linha para a reparação ou mitigação dos efeitos dessas crises e para a promoção de melhores condições de vida futura das camadas da população mais vulneráveis, que são os seus “clientes” principais.

Como se sabe, sendo embora o Sistema de Segurança Social um bem público, nos termos da Constituição, ele compreende a participação das Instituições Particulares de Solidariedade Social, enquanto instrumento do Estado no desenvolvimento da ação social, com particular enfoque na luta contra a pobreza, na correção das desigualdades e na prestação de serviços e respostas sociais, prioritariamente para os grupos e pessoas mais vulneráveis.

Pode dizer-se sem receio de errar que o crescimento do emprego no Sector funciona em contraciclo: quanto maiores as necessidades sociais, quanto maior a crise, quanto maior o desemprego, quanto maior a pobreza, mais necessidade há de as Instituições contratarem trabalhadores para acudir a essas necessidades.

E mais trabalhadores são contratados, portanto.

3. Mas a necessidade desse crescimento do emprego, para responder ao crescendo das necessidades sociais, não é suportado por correspondente aumento das receitas. Pelo contrário.

São duas as principais fontes de receita das Instituições: as comparticipações do Estado, por acordos de cooperação, e as comparticipações dos utentes e suas famílias.

Como estas comparticipações das famílias variam na exata proporção direta dos rendimentos familiares, é tautológico que, diminuindo esses rendimentos, designadamente os rendimentos do trabalho, diminuem na mesma proporção as receitas das Instituições.

Em suma, aumenta o número de trabalhadores, em situação de crise social e económica; e, quando devia crescer, diminui a receita que permite pagar as remunerações devidas – sendo certo que as remunerações representam cerca de 70% da despesa geral das Instituições, como o revela um estudo da Universidade Católica, relativo aos três últimos anos com contas aprovadas.

Pelo seu lado, as comparticipações da Segurança Social, por acordos de cooperação, têm-se mantido genericamente abaixo do aumento efetivo dos custos, tendo fundamentalmente em conta o impacto do aumento – justíssimo – do salário mínimo, desde 2014 até ao momento.

É essa a razão fundamental para que, de acordo com o mesmo estudo da Universidade Católica, cerca de 40% das Instituições apresentam resultados de exploração negativos.

O Sector ainda se não recompôs da crise dos tempos do ajustamento; e já se antevê – melhor, já se vê – uma nova crise, porventura com efeitos ainda mais devastadores do que a anterior nos níveis de desemprego e de pobreza das pessoas e das famílias.

A manter-se o padrão da cooperação entre o Estado e o Sector, sem alteração significativa do modelo de financiamento, o destino de muitas instituições será o de terem de fechar as suas portas – no momento em que a sociedade mais precisa delas e da sua agilidade.

4. A evolução da pandemia permitiu evidenciar a importância dos cuidados prestados aos mais velhos, designadamente nos lares de idosos, tendo em conta a particular vulnerabilidade dos utentes.

A questão dos lares, e a repetição ad nauseum da ocorrência de infeções e de mortes nesses equipamentos sociais, ocupou largos espaços dos noticiários – e mesmo, em momentos menos felizes, do discurso de responsáveis políticos.

Afinal, e tendo em conta a informação disponível, os resultados em Portugal quanto à mortalidade nos lares são significativamente melhores do que os verificados noutros países, mesmo mais ricos e mais desenvolvidos.

Portugal pode ter justificado orgulho pela forma como as pessoas mais velhas são cuidadas nos lares das IPSS – e que a realidade acabou por impor.

Mas, a este propósito, cumpre salientar que, nas IPSS, cuidador é, em regra, sinónimo de trabalhador: são os trabalhadores que, nas respostas sociais que implicam a prestação de cuidados, asseguram essa relação pessoa-a-pessoa; essa proximidade e calor humano que constitui o núcleo essencial das prestações de ação social.

Essa relação pessoal entre os trabalhadores e os utentes – que as Instituições sabem que constitui o segredo do êxito da sua atividade e que não dá para fazer em regime de teletrabalho -, é um dos motivos por que, num país em que a precariedade das relações laborais constitui uma indesejável tendência, o Sector é marcado pela estabilidade e segurança do emprego.

A qualidade dos cuidados depende dessa estabilidade.

Embora com baixos salários:

No combate à crise pandémica em que estamos envolvidos, os últimos tempos mostraram muitos exemplos de trabalho heroico de muitos profissionais, colocados na chamada linha da frente.

Foi muitas vezes referenciado – e bem! –, o trabalho dos profissionais de saúde, na prestação de cuidados médicos e de enfermagem, em situações de risco pessoal, em estabelecimentos de saúde.

Foram menos referidos – ou foram mesmo omitidos no discurso oficial ou oficioso – os ajudantes de ação direta, que trabalham nos lares de idosos, ou na prestação de cuidados domiciliários a idosos ou dependentes, ou os diretores dos mesmos lares, ou os enfermeiros, ou outros trabalhadores, que, num contexto tão difícil pela concentração de grupos de risco, não abandonaram o seu posto e ajudaram a salvar vidas e a manter o bem estar dos utentes.

Quando falamos de ajudantes de ação direta, que constituem os diretos cuidadores, estamos a falar de um grupo profissional cuja escala remuneratória, no Contrato Coletivo de Trabalho, se situa entre 635,00 e 646,00 euros mensais – estes no topo da carreira.

E, se falarmos dos diretores técnicos, com as responsabilidades que a situação de pandemia permitiu evidenciar, a sua retribuição, no Contrato Coletivo de Trabalho, é de 1.257,00 euros por mês.

5. Quando se defende a mudança do modelo de financiamento da co-operação com o Estado, é também para mudar este padrão remuneratório – como é de justiça.

Embora, na maioria dos casos, os trabalhadores das IPSS enfileirem ao lado dos dirigentes das Instituições, doando muito trabalho voluntário, muita dedicação ao bem comum – que constituem o código genético do Sector.

Quando a pandemia nos libertar deste aperto da alma e se puder fazer o balanço deste período negro, será a altura de, sem preconceitos ideológicos, valorizar o emprego no Sector, considerando que há compromissos e lealdades profissionais e voluntárias, que se pagam, não só com “salários”, mas também com “honorários”, quer dizer, honrando-os com o reconhecimento social.

Em termos de relações laborais, cumpre também referir a opção pela contratação coletiva, que, nos últimos 15 anos, tem constituído uma constante no Sector.

Tal opção tem tido como efeito uma assinalável paz social, sem greves ou paralisações.

É justo reconhecer o espírito de cooperação e a compreensão pelas dificuldades das Instituições – cujos dirigentes são voluntários, isto é, não recebem remuneração pelo exercício dos cargos, embora sejam pessoalmente responsáveis, civil e criminalmente -, espírito de cooperação e compreensão que se verificam por parte dos Sindicatos que, com periodicidade anual, celebram ou revêm contratos coletivos de trabalho com a Confederação Nacional das Instituições de Solidariedade.

Muitas vezes demonstram maior conhecimento e compreensão dos verdadeiros problemas das Instituições do que alguns poderes públicos.

E é graças a essa compreensão mútua que tem sido possível negociar e obter o seu acordo para valores de remunerações como os referidos para os trabalhadores/cuidadores.

6. Não podemos permitir que o próximo grande colapso seja o das Instituições de proximidade e de solidariedade.

Quando desempenhava funções como Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, o Dr. José António Vieira da Silva, Coordenador desta Conferência, costumava dizer que era essencial o Estado assegurar a estabilidade das Instituições Particulares de Solidariedade Social.

Mais do que nunca, é a altura...

Notas Finais

JOSÉ ANTÓNIO VIEIRA DA SILVA*

Não pretendo nesta nota final sintetizar as muito ricas contribuições que hoje tivemos, mas tão só enfatizar alguns dos tópicos que me parecem particularmente críticos.

Estamos a viver tempos de enorme complexidade e a Conferencia de hoje refletiu de forma exemplar essa complexidade.

Estamos a “sentir um tempo sem o perceber” porque esta é uma crise com origem exógena à economia e ao sistema financeiro, mas é uma crise económica original que será profunda e eventualmente longa.

Esta é uma crise que trará mudanças em todas as dimensões económicas e sociais, da forma de trabalhar ao modo de consumir.

Importa, no entanto, perceber que será arriscado considerar que “tudo vai mudar”, por vezes associando às mudanças provocadas ou estimuladas pela crise outras agendas ou mesmo outras dinâmicas de transformação.

Podemos e devemos, como sociedade, valorizar positivamente recursos tecnológicos e organizacionais que nos tem ajudado nesta crise. Mas sem esquecer os seus riscos e as suas limitações.

Parece hoje claro que para além da crise sanitária esta será uma crise com forte impacto recessivo no mercado de trabalho.

* Ex-Ministro do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social.

Não apenas pela decisão inédita de paralisar ou encerrar, por decisão das autoridades públicas, sectores da economia. Mas também pelos efeitos que surgirão num momento subsequente. As crises no turismo ou nos transportes aéreos, por exemplo, não provocam apenas retração no emprego direto, mas possuem efeitos multiplicadores em variados setores económicos cuja dimensão estamos longe de poder quantificar.

Uma crise no mercado de trabalho é, necessariamente, uma crise com imediato impacto na proteção social.

E é já hoje possível confirmar que os setores e as relações de trabalho dominadas pela precariedade ou mesmo pela informalidade estão no centro das preocupações. Não que esta retração no emprego não ameace de forma muito dura o trabalho subordinado e os trabalhadores por conta de outrem. A proteção no desemprego será um aspeto fundamental das respostas sociais à crise e alguma adaptação às características originais da mesma não deixará de ser necessária.

Mas reforçar a proteção dos mais frágeis e, principalmente, dos mais pobres, deverá constituir uma preocupação maior.

Estará igualmente por avaliar o impacto em economias como a nossa de movimentos globais que podem resultar desta crise. Nomeadamente no que toca à realocização de atividades económicas num contexto de tensões internacionais crescentemente complexo.

Uma questão chave prende-se com a possibilidade de uma economia como a portuguesa vir (ou não) a ser beneficiária dessas localizações. Julgo que temos hoje um tecido económico e social mais preparado para se colocar de forma positiva nessa reorientação. Mas é certo que muito dependerá da dimensão, natureza e eficácia do plano de recuperação económica que esta a ser discutido à escala europeia.

Essa será uma boa ocasião para entender que a dinâmica de crescimento resulta mais positiva se associarmos o investimento em grandes e médias empresas à enorme rede de pequenas e muito pequenas empresas que existem não as olhando necessariamente como opostos, mas como atores complementares num processo de recuperação da economia e do emprego.

O sector social, particularmente exposto à dimensão de saúde pública desta crise necessita ser olhado com particular atenção centrada nomeadamente no que concerne à imperiosa necessidade de renovar alguns segmentos mais obsoletos da nossa rede de equipamentos, mas também para

combater de forma mais eficaz a informalidade e a ilegalidade no setor (especialmente nos equipamentos para idosos).

Esta crise veio demonstrar que a modernização do Estado e o rejuvenescimento dos quadros da administração são condições essenciais à recuperação da confiança e poderão ser relevantes na crise de emprego que já estamos a viver.

Esta reflexão é seguramente difícil e muito exigente. Estes debates de certo que contribuem para posições e decisões mais ricas e informadas.

COLEÇÃO ENCONTROS E DEBATES

No cumprimento da sua obrigação constitucional de debater, em pluralismo de opiniões, os grandes temas da vida económica e social do país, o CES criou esta coleção “Encontros e Debates” com vista à recolha e disponibilização da informação pertinente.

A presente publicação reproduz os depoimentos e intervenções que tiveram lugar no *webinar* sobre COVID 19: Sair da Crise e contém um conjunto de reflexões e propostas da maior atualidade.

ISBN: 978-972-8395-72-8



9 789728 395728