

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021

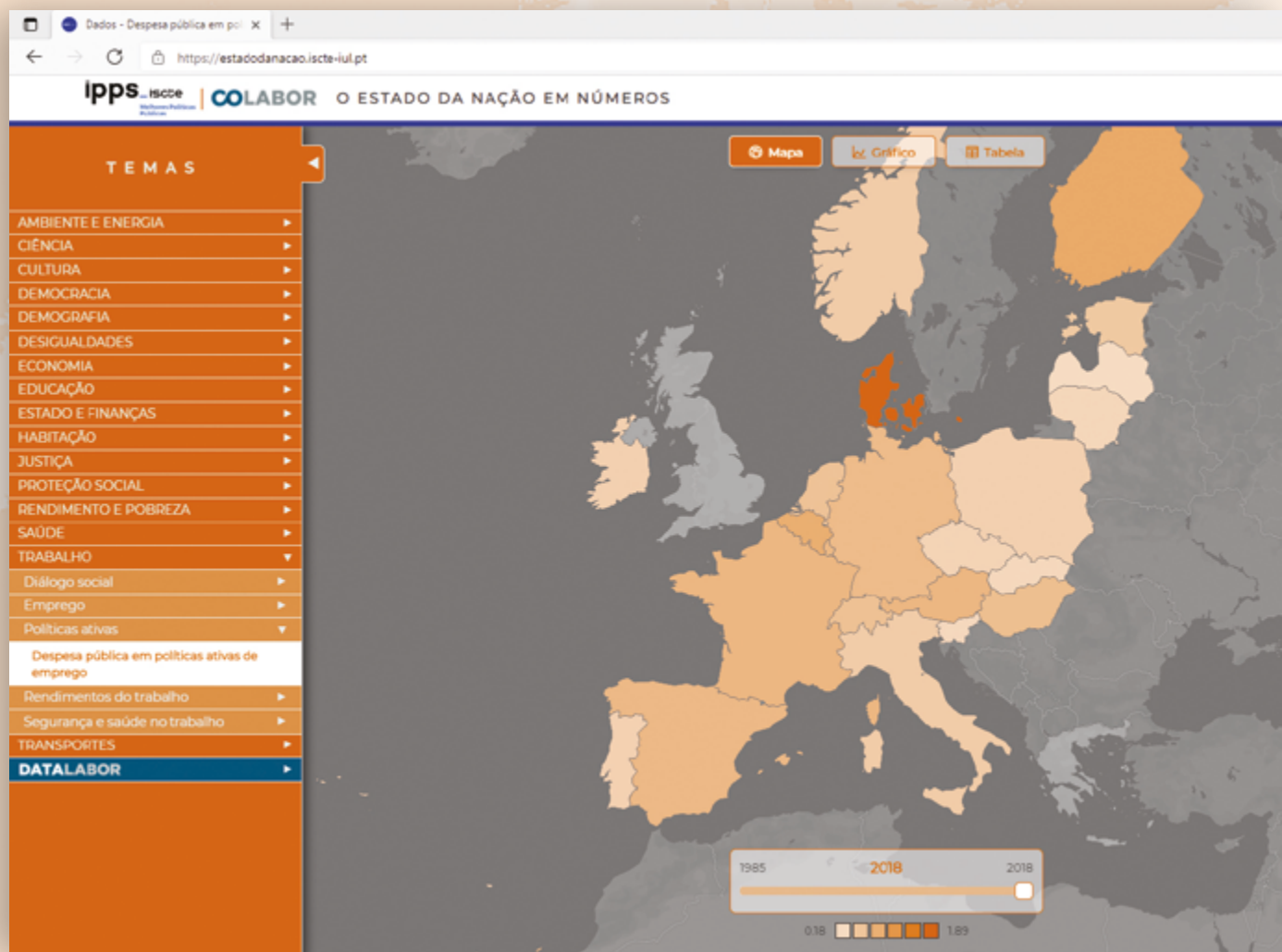
# Governar em Estado de Emergência

**ipps**\_iscte  
Melhores Políticas  
Públicas

Ricardo Paes Mamede  
e Pedro Adão e Silva  
COORDENADORES



Aceda, de forma interativa, aos dados que dão origem aos relatórios sobre **O Estado da Nação e as Políticas Públicas**



[www.estadodanacao.iscte-iul.pt](http://www.estadodanacao.iscte-iul.pt)

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021

# GOVERNAR EM ESTADO DE EMERGÊNCIA

Ricardo Paes Mamede  
e Pedro Adão e Silva

**COORDENADORES**

## **FICHA TÉCNICA**

### **Título**

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021:  
Governar em Estado de Emergência

### **Coordenação**

Ricardo Paes Mamede  
e Pedro Adão e Silva

### **Edição**

José Vítor Malheiros

### **Ilustração**

João Catarino

### **Layout e paginação**

Ana Moreira / Gabinete  
de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados  
© 2021, IPPS-Iscte

### **Impressão**

VASP

### **Tiragem**

1250 exemplares  
1.ª edição julho de 2021

### **ISBN**

978-989-8990-03-7

### **Depósito Legal**

486058/21

### **IPPS-Iscte — Instituto para as Políticas Públicas e Sociais**

Avenida das Forças Armadas,  
Iscte — Instituto Universitário de Lisboa,  
Edifício I, 1649-026 Lisboa  
+351 210 464 021/316  
geral.ipps@iscte-iul.pt  
ipps.iscte-iul.pt

# Índice

- 05 **INTRODUÇÃO**  
**Governar em Estado de Emergência**  
Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva
- 11 **SAÚDE**  
Julian Perelman
- Diagnóstico*  
**O SNS conseguiu responder à pandemia mas revelou fragilidades gritantes**
- Análise de Política*  
**Saúde em tempo de pandemia: escassa informação sobre o setor privado e fraca capacidade de regulação prejudicaram articulação entre Estado e privados**
- 17 **EDUCAÇÃO**  
Isabel Flores
- Diagnóstico*  
**Pandemia pode pôr em causa progressos alcançados nos últimos anos**
- Análise de Política*  
**Ensino remoto de emergência: diversidade de respostas não evitou o aprofundamento das desigualdades**
- 23 **CULTURA**  
José Soares Neves
- Diagnóstico*  
**COVID-19 tornou evidente o problema da desregulação do trabalho independente na Cultura**
- Análise de Política*  
**Os apoios de emergência à Cultura podem ser uma oportunidade para a resolução de problemas estruturais**
- 29 **CIÊNCIA**  
Maria de Lurdes Rodrigues e João Trocado da Mata
- Diagnóstico*  
**O regresso de uma velha questão: a ciência deve estar ao serviço da economia?**
- Análise de Política*  
**Política científica de resposta à pandemia: uma mudança de paradigma que põe em causa a sustentabilidade do sistema**
- 35 **PROTEÇÃO SOCIAL**  
Frederico Cantante
- Diagnóstico*  
**Proteção do emprego: a agudização dos problemas durante a pandemia**
- Análise de Política*  
**Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores: prestação agregadora de emergência não conseguiu colmatar as lacunas dos instrumentos tradicionais**
- 41 **EMPREGO**  
Paulo Marques e Rita Guimarães
- Diagnóstico*  
**Trabalhadores com contratos a termo certo foram os mais afetados pela crise**
- Análise de Política*  
**Layoff simplificado protegeu o emprego no curto prazo, mas esqueceu os trabalhadores temporários e não explorou a oportunidade de formação**

47 **ECONOMIA**

Ricardo Barradas

*Diagnóstico*

**Um tecido empresarial frágil e muito vulnerável aos efeitos da crise pandémica**

*Análise de Política*

**Linhas de crédito com garantia pública às empresas: um alívio temporário à liquidez, mas um estímulo ao endividamento**

53 **FINANÇAS**

Sérgio Lagoa

*Diagnóstico*

**A correção parcial das debilidades financeiras nos últimos anos não resolveu fragilidades estruturais**

*Análise de Política*

**Moratórias de crédito criadas pelo Estado: uma resposta eficaz às necessidades das famílias e das empresas**

59 **ESTADO**

César Madureira

*Diagnóstico*

**A pandemia tornou evidentes as insuficiências dos serviços públicos e a necessidade de os reforçar**

*Análise de Política*

**Teletrabalho: um êxito como resposta de emergência, mas um enorme desafio como resposta estrutural**

65 **JUSTIÇA**

Catarina Fróis

*Diagnóstico*

**A pandemia ofereceu uma oportunidade de melhoria ao sistema judicial**

*Análise de Política*

**Libertação antecipada de reclusos: uma experiência positiva e cheia de lições**

71 **TRANSPORTES**

Filipe Moura

*Diagnóstico*

**Transportes continuam a contrariar tendência nacional de redução nas emissões de gases de estufa**

*Análise de Política*

**TAP: uma aposta do Estado num mundo de incertezas**

77 **HABITAÇÃO**

Teresa Costa Pinto

*Diagnóstico*

**A centralidade da habitação no combate à pandemia**

*Análise de Política*

**Empréstimos de apoio ao arrendamento: uma medida de fraco alcance e curto prazo para uma crise vasta e de longo prazo**

83 **DEMOCRACIA**

Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho

*Diagnóstico*

**Gestão da pandemia piorou avaliação da democracia e afetou confiança nas instituições políticas**

*Análise de Política*

**O estado de emergência pode ser uma solução em tempos de pandemia, mas é um risco para a democracia**

# Introdução



**Ricardo Paes Mamede**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Dinâmia'CET-Iscte

**Pedro Adão e Silva**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte

# Governar em Estado de Emergência

O debate do Estado da Nação deste ano é mais uma vez marcado pela COVID-19. Ao longo dos últimos doze meses, as políticas públicas foram condicionadas pelo contexto pandémico – tanto nas respostas de curto prazo como nas de médio prazo. Contudo, este condicionamento não elimina a margem de manobra do Executivo. Se é certo que a prioridade dada à crise sanitária se transformou no alfa e no ómega das políticas, não deixou de ser possível fazer escolhas. O contexto excecional que vivemos deve funcionar como a lente através da qual se analisa a ação governativa, mas não pode ser um fator de desresponsabilização política.

Neste relatório procuramos lançar um olhar crítico e fundamentado sobre as opções tomadas em Portugal em áreas que se revelaram decisivas no quadro de emergência que vivemos. Tal como nas duas edições anteriores, a publicação do relatório coincide com o debate do Estado da Nação na Assembleia da República, tendo como objetivo promover uma discussão qualificada sobre a intervenção do Estado, combinando conhecimento académico com a análise rigorosa de medidas de política relevantes. A partir de agora, o relatório *O Estado da Nação e as Políticas Públicas* será complementado por um portal online – *O Estado da Nação em Números* ([estadodanacao.iscte-iul.pt](http://estadodanacao.iscte-iul.pt)) – que disponibiliza, num formato interativo e com diversas possibilidades de utilização, um repertório alargado de indicadores, referentes aos vários domínios das políticas públicas. Este portal permitirá um acompanhamento transversal, longitudinal e comparativo da evolução dos problemas estruturais que as políticas públicas portuguesas enfrentam.

Este foi um ano excecional e deixará uma marca indelével, que perdurará para além do horizonte de gestão

da pandemia. No entanto, houve elementos de continuidade na análise das políticas públicas e dos desafios que estas enfrentam, que coexistem com transformações importantes. Ao longo deste período, confirmaram-se debilidades estruturais da sociedade portuguesa e das políticas públicas, enquanto emergiam novos problemas. Num quadro de urgência, revelaram-se também capacidades que poucos antecipavam. Se os défices crónicos de planeamento e de monitorização das políticas se tornaram mais visíveis, verificou-se uma capacidade de adaptação notável, com respostas substantivas e eficazes em vários domínios. Não olhar, em conjunto, para as continuidades e a reprodução das fragilidades, por um lado, e para as mudanças e a inovação virtuosa, por outro, traduzir-se-á sempre numa leitura enviesada das políticas públicas desenhadas para gerir a pandemia.

## O risco para a democracia

Uma das marcas da crise pandémica é a forma como as suas várias dimensões se interligam. O que começou por ser uma crise de saúde pública, rapidamente se transformou numa crise económica, social e financeira, acabando por assumir também mutações políticas.

A pedra-de-toque do período que teve início em março de 2020 foi a declaração do Estado de Emergência. Este contexto excecional, para além de moldar a discussão sobre as políticas públicas, suscita debates fundamentais sobre os limites da democracia liberal e sobre o futuro político da nossa comunidade. No seu texto, Miguel Poiars Maduro e Catarina Botelho chamam a atenção para a forma como a gestão da pandemia afetou



a avaliação da democracia e reduziu a confiança dos cidadãos nas instituições, discutindo os riscos estruturais associados ao decretar sucessivo de 15 estados de emergência, por força da fragilização de mecanismos fundamentais de controlo do exercício do poder. A pergunta que deixam é fulcral para compreender o lastro político que a gestão pandémica deixará: estaremos face a mudanças conjunturais ou sistémicas? Como sublinham, a prática democrática em tempos de pandemia irá determinar a saúde da democracia no futuro. A tensão em torno do exercício das liberdades políticas e sindicais ao longo do último ano e meio sugere que o contexto de emergência pode fragilizar um quadro democrático e cívico já de si débil.

### Uma notável capacidade de adaptação

Governar em estado de emergência tem sido um desafio sem paralelo desde a transição para a democracia. Num curto espaço de tempo, foram desenhadas respostas substanciais em vários domínios, com efeitos marcantes. Na saúde, como demonstra Julian Perelman, foi contrariada a propensão crónica para a suborçamentação dos hospitais do Serviço Nacional de Saúde e reforçada a sua autonomia, tornando mais ágeis as aquisições de bens e serviços e flexibilizando os processos de recrutamento de recursos humanos. Na educação, foram acionadas diversas medidas que substituíram o ensino presencial. Na proteção social, foi flexibilizado o regime de *layoff*, permitindo preservar empregos e capacidade produtiva (uma solução que custou ao Estado 800 milhões de euros em 12 meses). Foram criados incentivos para a inovação tecnológica, tornando possível o desenvolvimento de ventiladores pulmonares ou de testes de diagnóstico. Na economia, foram disponibilizadas linhas de crédito com garantia pública e moratórias bancárias, que chegaram a um número muito significativo de empresas.

Estas respostas coexistiram com vários exemplos que dão conta de uma notável capacidade de adaptação. Desde logo, da própria administração e dos serviços responsáveis pelo atendimento e concretização das políticas. Milhares de funcionários públicos, muitos em teletrabalho, foram chamados a prosseguir as suas actividades habituais ao mesmo tempo que respondiam a solicitações das novas políticas e de medidas de emergência. Em particular na segurança social, na saúde e na administração fiscal, um quadro já limitado de funcionários públicos teve de se adaptar, adicionando novas responsabilidades ao trabalho corrente. Tal adaptação foi, de algum modo, facilitada

pelos investimentos passados na simplificação administrativa e na desmaterialização de processos, permitindo um ajustamento mais atempado das políticas públicas às condições pandémicas. Catarina Fróis defende, por exemplo, que foi a aposta feita nos últimos anos na desmaterialização e na desburocratização no setor da justiça que permitiu que o sistema continuasse a funcionar neste contexto.

Esta capacidade de adaptação não se circunscreveu aos recursos humanos e aos procedimentos. Esteve presente também na natureza substantiva das opções tomadas. São disto exemplo a diversificação das aprendizagens (incluindo a telescola) e o facto de terem permanecido abertos centenas de estabelecimentos escolares, permitindo servir refeições a alunos carenciados e acolher os filhos de funcionários dos serviços essenciais no combate à pandemia. O mesmo se aplica ao desenvolvimento de teleconsultas, que possibilitaram que muitas pessoas fossem assistidas sem terem de se deslocar aos centros de saúde. Ou, ainda, a forma como se alteraram protocolos em espaços de grande concentração de pessoas de forma a diminuir o risco de contágios (como é o caso da libertação antecipada de reclusos, discutida neste relatório). Acima de tudo, a operação logística montada para vacinar a população portuguesa revela uma flexibilidade notável da parte da administração do Estado, que contraria as visões mais negativas sobre os serviços públicos portugueses.

### A evidência das desigualdades

A gestão da pandemia revelou também debilidades estruturais da sociedade portuguesa. Num país estruturalmente desigual, o impacto da COVID foi assimétrico. Esta assimetria teve diversos reflexos e uma natureza multidimensional.

Na educação, a transição para o ensino à distância, ao trazer a escola para casa, reforçou a influência do contexto sociofamiliar como determinante do sucesso escolar. Como recorda Isabel Flores neste relatório, entre março de 2020 e março de 2021, as escolas estiveram encerradas um total de 18 semanas, o equivalente a metade do período de aulas de um ano letivo. Num tecido social marcado pelas desigualdades na educação, este padrão acentuou-se. Tornou-se evidente que as escolas não estavam apetrechadas ao nível informático para fazer face aos desafios colocados, refletindo uma quase paralisia no investimento neste domínio na última década.

Num mercado de trabalho com um peso muito elevado dos vínculos precários, em particular entre os jovens a trabalhar nos setores mais expostos a esta crise (de que é exemplo máximo o turismo), a segmentação acentuou-se. O modo como uma parte do emprego foi sendo preservada através do *layoff* teve como reverso da medalha uma diminuição do peso dos contratos a termo no conjunto do emprego. Paulo Marques e Rita Guimarães dão conta que os trabalhadores precários foram os mais afetados pela diminuição da atividade e foram instrumentais como variável de ajustamento para as empresas. Os fluxos para o desemprego vindos da precariedade tornaram mais evidentes os vazios na proteção no desemprego para segmentos importantes da força de trabalho, em particular aqueles que têm relação laborais não permanentes (incluindo-se aqui os trabalhadores da cultura, como enfatiza José Soares Neves). Ao discutir a prestação criada para apoiar extraordinariamente os rendimentos dos trabalhadores, Frederico Cantante recorda a falta de instrumentos abrangentes de proteção no desemprego, capazes de proteger aqueles que têm participações atípicas e intermitentes no mercado de trabalho. Sugere também que esta nova medida, ao agregar num mesmo apoio várias prestações, introduziu alguma complexidade desnecessária e secundarizou o Rendimento Social de Inserção, reduzindo assim a sua eficácia como instrumento protetor.

A pandemia também reforçou debilidades preexistentes num tecido empresarial pouco capitalizado e dependente de apoios públicos. Sintomaticamente, Portugal foi um dos países da União Europeia onde as operações de crédito com garantia pública representaram uma fatia maior do volume total do crédito concedido. É por isso que, como discutido por Ricardo Barradas, as restrições à atividade económica penalizaram mais as empresas com menos liquidez, maiores níveis de endividamento e maiores dificuldades na obtenção de financiamento. Os níveis elevados de endividamento, que tinham vindo a diminuir nos últimos anos, voltaram a crescer com a pandemia. Como aponta Sérgio Lagoa, não fora a intervenção pública, a negociação das moratórias bancárias caso a caso teria exposto os clientes bancários ao maior poder das instituições financeiras, afetando mais aqueles que se encontravam à partida em situação mais frágil.

Na análise que faz das políticas de apoio à habitação, Teresa Costa Pinto demonstra também este impacto assimétrico das soluções seguidas, por força de um contexto já desequilibrado. Foram muito mais as famílias proprietárias que beneficiaram das moratórias de crédito do que

as famílias arrendatárias a beneficiar dos apoios ao arrendamento. Note-se que os arrendatários eram já um segmento social mais vulnerável (considerando, por exemplo, o peso das despesas com habitação no rendimento disponível), tendo sido penalizados no passado recente pelo processo de liberalização do mercado de arrendamento, com impacto particular nos centros urbanos.

A forma como fatias muito significativas da população vivem em condições habitacionais insuficientes e degradadas tornou-se uma questão particularmente problemática num quadro de confinamento geral e de recurso ao teletrabalho. Afinal, a casa passou a ser local de trabalho, de ensino, de prestação de cuidados de saúde, de lazer e de desporto, tornando – como afirma Teresa Costa Pinto – ainda mais relevantes as condições de habitabilidade. No caso da administração pública, segundo os dados apresentados por César Madureira, o recurso ao teletrabalho acarretou também um aumento de despesas domésticas com telecomunicações e eletricidade, suportadas em geral pelos trabalhadores.

À imagem do sucedido em todo o mundo, também em Portugal a aviação comercial foi fortemente afetada pelo confinamento e pelas restrições à mobilidade dele decorrentes. Na análise que faz da intervenção do Estado na TAP (que, em 2020, teve uma quebra no transporte de passageiros de 72,7%), Filipe Moura recorda que a companhia área já se confrontava com dificuldades financeiras antes da pandemia, apresentando resultados líquidos negativos sucessivos, uma dívida acumulada elevada e atrasos nos pagamentos a fornecedores. A COVID veio, também neste caso, expor e agudizar dificuldades preexistentes.

Em poucas dimensões estas fragilidades estruturais se tornaram tão agudas como no caso das residências para idosos. No que foi uma tendência em todos os países, a incidência da COVID e a sua letalidade foram superiores no caso dos idosos institucionalizados em lares. No caso português, as singularidades do modelo de propriedade – assente na contratualização do Estado com o 3º setor, promovendo o enraizamento social e local das instituições de solidariedade social – tornou-se um fator acrescido de exposição ao risco.

## Novos consensos e dilemas persistentes

A pandemia não se limitou a trazer à tona debilidades estruturais – fez emergir novos problemas. Nenhum terá sido tão impactante como o acréscimo de mortalidade ao

longo do período, só em parte explicada pelo novo vírus. Com a concentração da atividade do sistema de saúde na resposta à pandemia e com a secundarização de muitas terapêuticas e adiamento de consultas e tratamentos, muitos ficaram ainda mais expostos, em particular os mais idosos.

Esta combinação de velhos problemas e novas debilidades deixou um lastro cuja extensão permanece difícil de estimar – mas que é já visível. É-o nos milhares de consultas e cirurgias em atraso; no impacto incerto do encerramento das escolas e das aulas não presenciais nas aprendizagens; no aumento de endividamento das empresas e do Estado, que tem nos riscos associados à intervenção pública na TAP um caso particularmente sensível; ou nas perdas de rendimento e crescimento do desemprego.

Há, contudo, oportunidades de mudança que podem decorrer da pandemia. Estamos ainda num momento de incerteza e no qual a gestão pandémica de curto prazo persiste como prioridade para as políticas públicas. No entanto, há transformações no contexto político que podem ser instrumentais para responder às fragilidades de há muito identificadas. A pandemia veio alterar os termos e a amplitude do consenso social sobre a importância do investimento financeiro, nos recursos humanos e na qualificação dos serviços públicos de saúde e educação. Aumentou a predisposição das empresas para promoverem a transição digital, o mesmo sendo verdade para a administração pública (que, para o efeito, terá de assumir uma cultura organizacional cada vez mais orientada para resultados em lugar dos procedimentos). Enquanto isso, ocorreram efeitos colaterais positivos, como a redução das emissões de CO<sub>2</sub> em resultado do confinamento, o aumento do recurso ao teletrabalho e das deslocações a pé e de bicicleta. Estas transformações devem ser alavancadas no quadro dos instrumentos financeiros estruturantes, de que o país disporá na próxima década (quer

os que estão associados ao Programa de Recuperação e Resiliência, quer os que decorrem do próximo período de programação, o PT2030).

Esta oportunidades, contudo, serão atravessadas por dilemas persistentes, que não podem ser ignorados, mesmo que tenham sofrido mutações: saber se os privados devem ter um papel complementar ou concorrencial face ao SNS; articular o combate às desigualdades com a qualificação de excelência nas políticas educativas; preservar o seguro social como alicerce fundamental da proteção social ao mesmo tempo que se alargam os mecanismos de cobertura a todos os que têm participações precárias no mercado de trabalho; proporcionar apoios ao financiamento de empresas viáveis e promissoras sem incorrer no risco da dependência dos subsídios; promover a ligação entre a produção de conhecimento avançado e a atividade económica sem pôr em causa a sustentabilidade de um sistema científico assente na liberdade e na qualidade da investigação (como discutem neste volume Maria de Lurdes Rodrigues e João Trocado da Mata).

Contamos que o exercício levado a cabo neste relatório, ao combinar o diagnóstico dos problemas com análises cuidadas de medidas de política adotadas no contexto da pandémico, seja um contributo para uma discussão mais informada e ponderada sobre as opções estratégicas que se colocam ao país. Acima de tudo, uma discussão capaz de articular a necessária e desejável divergência programática e ideológica com leituras partilhadas dos caminhos percorridos nas suas debilidades, mas também nas suas virtualidades. Mais do que nunca, o contexto de emergência que (ainda) atravessamos obriga a um debate sobre as nossas políticas públicas que rompa com um lastro de polarização, incomunicabilidade e fraca avaliação do impacto real das opções tomadas pelos sucessivos governos. Um lastro que se tem acentuado nos tempos mais recentes, mas que é necessário ultrapassar. ▶



# Saúde

---

## Julian Perelman

Escola Nacional de Saúde Pública, Universidade Nova de Lisboa  
e Comprehensive Health Research Center, Universidade Nova de Lisboa



## O SNS conseguiu responder à pandemia mas revelou fragilidades gritantes

Quando, no dia 2 de março de 2020, surgiu o primeiro caso de infecção por SARS-CoV-2 (COVID-19) em Portugal, a gravidade da situação já era amplamente conhecida, com relatos de falta de material e de médicos física e moralmente exaustos a chegar do Norte de Itália. A reação foi rápida, tendo sido decretado o confinamento obrigatório a 15 de março. Se hoje esta decisão parece excessiva, à luz dos poucos casos que tínhamos na altura, foi a melhor possível. Por um lado, foi recebida como necessária por uma população assustada e permitiu manter os números muito baixos. Por outro, permitiu ganhar tempo para preparar melhor a resposta, sobretudo ao nível hospitalar, onde claramente faltavam meios.

Mais notável, porque menos previsível, foi a capacidade de resposta financeira. A situação financeira do SNS não tinha sido brilhante nos últimos anos, marcada pela suborçamentação e endividamento crónicos dos hospitais públicos. Esta situação representava um garrote para os hospitais públicos, cortando fortemente a sua autonomia na contratação e no investimento e obrigando-os a endividar-se sistematicamente. A pandemia alterou este panorama, com o Orçamento do Estado Suplementar aprovado em junho de 2020 a permitir orçamentos próximos da despesa final<sup>1</sup>. Pela primeira vez em muitos anos, os hospitais do SNS receberam um orçamento à altura das suas necessidades.

A mudança de atitude na governação não foi menos notável. Nos últimos anos, também o processo de contratação e investimento nos hospitais públicos era considerado, pelos próprios administradores, um inferno, sujeito a múltiplas burocracias e autorizações, muitas vezes sem resposta. Ora, num despacho de 15 de março, foi autorizada a contratação de trabalhadores a termo sem autorização prévia. E a 23 de abril era aprovada a compra de

equipamentos e material por ajuste direto, também sem autorização prévia. Pela primeira vez em muitos anos, os hospitais do SNS ganharam autonomia e reforçaram-se substancialmente as equipas e os equipamentos.

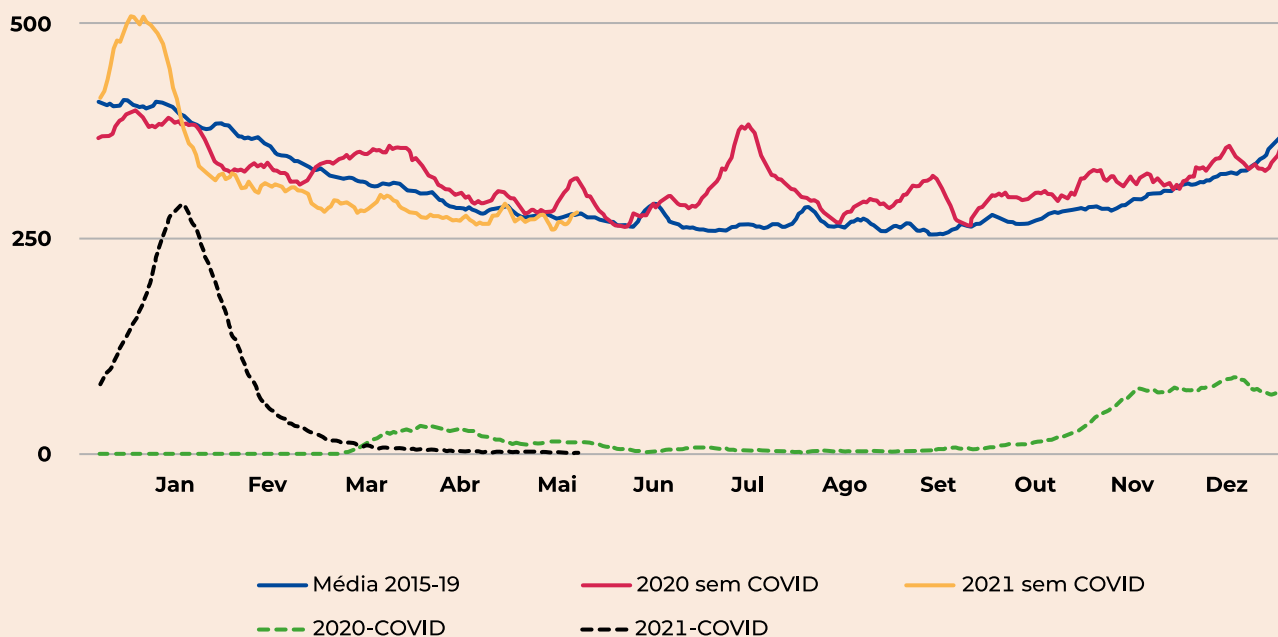
O SNS mostrou também a sua resiliência através de iniciativas louváveis nos cuidados de saúde primários. Estes mantiveram-se em atividade, assegurando teleconsultas e também atendimento e acompanhamento a doentes com COVID, através das Áreas Dedicadas para Doentes Respiratórios. Ficaram ainda na linha de frente da vacinação, logo que chegaram as primeiras vacinas para a COVID a Portugal.

*Pela primeira vez em muitos anos, os hospitais do SNS ganharam autonomia e reforçaram-se substancialmente as equipas e os equipamentos*

No entanto, a primavera de 2020 foi marcada por um excesso de mortalidade, sobretudo relacionado com mortes “não-COVID” (ao contrário do que aconteceria no final do ano). Uma explicação evidente é a redução da atividade hospitalar, que em meados de 2021 continuava parcialmente por recuperar. Durante o ano de 2020, as consultas hospitalares sofreram uma redução de 10% e as cirurgias programadas de 19%, com consequências potencialmente graves a prazo. Mais preocupante ainda foi a discrepância no desempenho dos vários hospitais. As quedas nas cirurgias programadas foram superiores a 20% em hospitais de regiões pouco afetadas pela pandemia, enquanto a queda foi inferior a 10% nalguns dos hospitais muito mais afetados.

## Evolução dos óbitos em 2020-2021 e comparação com a média 2015-2019

Fonte: INE e DGS



***Na primavera e no verão de 2020 registou-se um número de óbitos acima da média dos anos anteriores, sobretudo relacionado com mortes “não-COVID”. No inverno de 2020/2021 as mortes relacionadas com a COVID-19 explicam grande parte do desvio face à média de 2015-2019.***

Esta situação evidencia o enfraquecimento do SNS ao longo dos últimos anos, nomeadamente no acompanhamento de proximidade feito pelos atores no terreno. De facto, as entidades gestoras do SNS (Administração Central do Sistema de Saúde e Administrações Regionais de Saúde) têm-se confrontado com uma falta gritante de meios de planeamento e gestão. Assim, a governação limitou-se a impulsionar os atores a agir, através de despachos ou decretos, sem garantir o apoio necessário em termos de planeamento, coordenação e gestão. O exemplo mais flagrante foi a dificuldade de coordenação. A impossibilidade de canalizar a atividade de hospitais pouco afetados pela pandemia para o tratamento dos doentes não-COVID e a impossibilidade de garantir que as consultas fossem realizadas na sua capacidade máxima foram problemas acrescidos. Revelaram-se as dificuldades antigas dos sistemas de informação, tendo o público assistido com alguma perplexidade ao debate sobre o número de ventiladores necessários ou de camas de cuidados intensivos disponíveis. A fragilidade na gestão tem estado também patente no difícil relacionamento com o setor privado e social e a academia, com quem a colaboração regulada e negociada não

foi possível. É como se o SNS, consciente das suas fragilidades de monitorização e regulação e com medo de ser prejudicado, tivesse preferido manter à distância quem poderia ter contribuído mais.

Passado um ano de pandemia, a despesa tem aumentado substancialmente e o SNS tem conseguido responder ao desafio. Mas ficaram milhares de consultas e cirurgias por marcar e os problemas de fundo do SNS ficaram esquecidos: a falta de médicos de família agravou-se e mantém-se as lacunas dos cuidados de saúde primários, potenciando as desigualdades no acesso; nos cuidados continuados ou na saúde mental tudo continua por fazer; a saúde pública, cujas limitações ficaram patentes na prevenção (rastreamentos, acompanhamento de quarentenas, etc.), continuou a ser o parente pobre dos cuidados de saúde; e as relações com o setor privado ficam por esclarecer, tal como a estratégia para o futuro. Teme-se que o dinheiro do Plano de Recuperação e Resiliência não consiga superar as falhas de estratégia, gestão, planeamento e regulação. ▀

<sup>1</sup> A despesa total de 2020 foi de 11.806 milhões de euros, mais 1.126 milhões (ou 10,5%) do que em 2019.

# Saúde em tempo de pandemia: escassa informação sobre o setor privado e fraca capacidade de regulação prejudicaram articulação entre Estado e privados

*Apoiar um sistema onde o Estado financia o setor privado na prestação de cuidados significa, implicitamente, o apoio financeiro público ao setor privado*

O setor privado tem adquirido nos últimos anos um peso crescente na área da saúde em Portugal. Este crescimento manifesta-se tanto nos serviços que oferece como na sua procura por parte dos cidadãos, reduzindo assim a sua distância do setor público, apesar deste também ter crescido.

Entre 2012 e 2020, os hospitais privados ganharam 1.534 camas, enquanto o setor público perdeu 1.276. Durante o mesmo período, o privado passou a contar com mais 937 salas operatórias e o Serviço Nacional de Saúde (SNS) perdeu 153 unidades. No setor privado observa-se um aumento de 4.810 médicos e no SNS de 2.586. No entanto, neste caso, os números podem ser enganadores, por não considerarem o total de horas de trabalho efetivamente realizadas.

O número total de consultas no setor privado apresentou uma taxa média de crescimento anual de 7,8% no período entre 2012 e 2019, enquanto no SNS essa taxa de crescimento foi apenas de 1,4% ao ano. No que toca às cirurgias, o aumento foi de 32,9% entre 2012 e 2019 no setor privado, para 8,6% no público.

De 2011 para 2019, as despesas privadas em saúde (suportadas pelas famílias) aumentaram 27,7% e as despesas do Estado (suportadas pelo Orçamento Geral do Estado) 20,2%. Assim, a despesa privada passou a representar 35,9% do total das despesas em saúde em 2019, face a 34,5% em 2011. De notar que, em 2019, 82,9% destas despesas privadas eram financiadas por pagamentos diretos das famílias e o restante por seguros privados de saúde.

Em setembro de 2019 a República Portuguesa aprovou a nova Lei de Bases da Saúde (LBS)<sup>1</sup>. Um dos seus elementos mais polémicos foi a Base 25, que prevê que “quando o SNS não tiver, comprovadamente, capacidade para a prestação de cuidados em tempo útil, podem ser celebrados contratos com entidades do setor privado, do setor social e com profissionais em regime de trabalho independente (...)”. Este ponto representa uma alteração substancial à LBS de 1990, que indicava que “o Estado apoia o desenvolvimento do setor privado de prestação de cuidados de saúde, em função das vantagens sociais decorrentes das iniciativas em causa e em concorrência com o setor público”<sup>2</sup>.

O debate em torno da Base 25 centrou-se em duas questões centrais: 1 – deve ou não o Estado encorajar o desenvolvimento do setor privado?; 2 – deve ou não o Estado recorrer de forma sistemática ao setor privado, em pé de igualdade com o setor público, para a prestação de cuidados de saúde aos utentes do SNS?

<sup>1</sup> Lei 95/2019, de 4 de setembro 2019.

<sup>2</sup> Base 37, Lei 47/90, de 24 de agosto 1990.



A questão 2 foi premente entre os defensores do SNS original (prestação pública complementada pelo privado apenas em situações excepcionais) e os defensores da transição para um sistema Bismarck (prestadores privados e públicos em concorrência, financiados por um seguro público obrigatório). Ora, apoiar um sistema onde o Estado financia o setor privado na prestação de cuidados significa, implicitamente, o apoio financeiro ao setor privado que encontra no SNS uma fonte de rendimento.

Neste debate, importa refletir sobre o que poderá significar a coexistência dos setores.

Algumas das vantagens da existência do setor privado: permite aos utentes mais abastados aceder a cuidados não oferecidos pelo SNS, seja porque oferecem maior conforto ou porque são cuidados de baixo valor (p.ex., cesarianas não justificadas por critérios clínicos), para os quais não se justifica a alocação de recursos públicos; permite liberdade de escolha (para alguns) e permite garantir lucros para financiar cuidados mais onerosos e necessários; serve de *benchmarking* para o setor público, obrigando-o a adaptar-se, sobretudo no que respeita à qualidade das instalações e a inovações organizacionais; permite ao setor público manter profissionais altamente qualificados com salários relativamente baixos, que a atividade no privado complementa, segundo defendem alguns.

Alguns dos danos que a atividade privada pode causar ao setor público: pelo seu caráter mais lucrativo, consegue captar profissionais do setor público, desviando recursos das intervenções socialmente mais valiosas; coloca o setor público sob pressão para aumentar os salários, com impacto na despesa; pode obrigar o setor público a adotar cuidados de baixo valor, devido a um efeito negativo do *benchmarking*; o setor público poderá ser obrigado a tratar doentes em fases mais avançadas de doença – porque os cuidados no setor privado não foram adequados ou porque o utente interrompeu o tratamento privado por não o poder pagar.

Outra questão central, quando se trata da compra de serviços privados pelo SNS ou da delegação da produção completa no privado (o caso das PPP, parcerias público-privadas), é a comparação da eficiência e da qualidade. Os melhores estudos nesta área são pouco conclusivos. Uma revisão sistemática dos estudos para países europeus, incluindo Portugal, observa que os hospitais públicos são tão ou mais eficientes que os hospitais privados<sup>3</sup>. O recente relatório do Tribunal de Contas sobre este tema<sup>4</sup>, bastante favorável às PPP, menciona sobretudo a regulação apertada do Estado às PPP (com acompanhamento e incentivos), ao contrário do que inexplicavelmente acontece no setor público. Fica claro, à luz deste relatório, não tanto a vantagem da gestão privada, mas sobretudo os seus benefícios quando existe uma real capacidade de regulação por parte do Estado.

É claro que o sistema de saúde português conduziu desde o início do século a um desenvolvimento forte do setor privado. Este foi potenciado, em parte, pelo seguro público (ADSE) e, em parte, por políticas de restrições no SNS, nomeadamente na contratação e na compra de equipamentos – por causa dos fortes constrangimentos orçamentais durante a Grande Recessão e, no período seguinte, por causa da alocação dos recursos essencialmente à recuperação salarial. Esta incapacidade de reforçar o SNS com investimentos duráveis foi colmatada com contratos de prestação de serviços com o setor privado, que eram onerosos, variáveis e de curto prazo.

Poucos meses depois da aprovação da nova LBS, foram diagnosticados em março de 2020 os primeiros casos de COVID-19, agudizando o debate. Em particular,

*O recente relatório do Tribunal de Contas sobre as PPP torna claros os benefícios de uma real capacidade de regulação por parte do Estado, tanto do setor privado como do público*

## Sem informação nem capacidade negocial, o SNS não passará de uma péssima central de compras ao serviço de negócios privados

alguns intervenientes argumentaram que o excesso de mortalidade, entre março e junho, era devido à falta de resposta do SNS, que podia ter sido compensada pelo recurso aos privados.

No outono de 2020, a Administração Regional de Lisboa e Vale do Tejo dava conta da indisponibilidade do setor privado para receber doentes COVID (*Público*, 28/10/2020), enquanto a Associação Portuguesa da Hospitalização Privada (APHP) afirmava a disponibilidade dos privados para ajudar desde o início da pandemia (*Expresso*, 9/11/2020). Entretanto, um decreto do Presidente da República, no dia 6 de novembro, abria a porta à requisição civil no setor da saúde.

A polémica sobre a real capacidade e disponibilidade do setor privado e o significado da “justa compensação” continuava. No *Expresso* de 9 de novembro, o presidente da APHP indicava que no início da pandemia estavam 354 camas disponíveis para acolher doentes com COVID; no *Jornal de Notícias* de 30 novembro, eram mencionadas 600 camas privadas utilizadas por doentes do SNS, das quais 86 para doentes COVID, nenhuma em unidades de cuidados intensivos (UCI); no *Correio da Manhã* de 27 de janeiro de 2021, eram referidas 894 camas privadas afetadas ao SNS, das quais 230 para doentes COVID, 51 em UCI. Quanto à questão financeira, foi mencionado que os privados iriam receber entre 2.495 € e 8.431 € por cada internamento de doentes COVID (*Público*, 13/11/2020). O *Público* também referia que o grupo Luz Saúde defendia que devia haver revisão de preços, já que os preços estabelecidos não refletiam “os custos reais desta patologia”.

Resumindo as trocas de argumentos, o setor público parece ter considerado, numa primeira fase, que não seria necessário recorrer aos privados. O setor privado respondeu que a incapacidade do SNS já existia no início da pandemia e que o não recurso aos privados prejudicou os doentes. Numa segunda fase, o Ministério da Saúde reconheceu ter dificuldades e recorreu aos privados. Mas a polémica não acabou: o setor privado foi acusado de mostrar uma disponibilidade limitada aos doentes não-COVID, mais rentáveis. Acusação à qual o privado respondeu acabando por disponibilizar camas e aceitar os preços propostos pelo SNS.

Com um forte peso do setor privado, previsivelmente duradouro, é necessário potenciar os benefícios e limitar os danos desta coexistência. Importa, para tal, que exista uma forte regulação do setor privado, com o qual o SNS deve coexistir e ao qual poderá recorrer. A negociação durante a pandemia foi difícil porque marcada pela forte incerteza quanto à capacidade e custos reais do setor privado, criando desconfiança do lado do Estado. São claras as dificuldades quando se procura informação publicamente disponível sobre o setor privado e a sua evolução<sup>5</sup>. A regulação deve, sobretudo, passar por uma maior capacidade de monitorização das entidades privadas, tal como parece ter sido parcialmente o caso com as PPP: (i) conhecimento dos profissionais que acumulam empregos nos dois setores, cargas horárias e rendimentos; (ii) conhecimento detalhado dos custos dos serviços nos dois setores; (iii) conhecimento dos serviços prestados no privado, com a mesma informação que existe no SNS (diagnósticos, procedimentos, mortalidade, etc.); (iv) conhecimento detalhado da capacidade nos dois setores (recursos humanos e equipamentos). Essa informação deverá ser completada por um reforço da capacidade negocial do Estado, incluindo um corpo de profissionais altamente qualificados e isentos, com competência para transformar dados em informação, e negociar em pé de igualdade. Sem informação nem capacidade negocial, o SNS não passará de uma péssima central de compras ao serviço de negócios privados, tal como costumou ser a ADSE. ▶

<sup>3</sup> Kruse FM, Stadhouders NW, Adang EM, Groenewoud S, Jeurissen PP. Do private hospitals outperform public hospitals regarding efficiency, accessibility, and quality of care in the European Union? A literature review. *The International Journal of Health Planning and Management*. 2018;33(2):e434-53.

<sup>4</sup> <https://www.tcontas.pt/pt-pt/ProdutosTC/Relatorios/RelatoriosAuditoria/Documents/2009/rel015-2009-2s.pdf>.

<sup>5</sup> De notar que o SNS não é isento da crítica de falta de transparência, mas os esforços nesta área foram notáveis. Veja-se o Portal da Transparência do SNS (<https://www.sns.gov.pt/transparencia/>) ou o *benchmarking* da ACSS (<https://benchmarking-acss.min-saude.pt/>) e a disponibilização relativamente fácil de dados aos investigadores, quando solicitados.

# Educação

---

Isabel Flores

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



## Pandemia pode pôr em causa progressos alcançados nos últimos anos

A educação é uma área onde se verificou um acentuado progresso no país nos últimos anos, constituindo um importante motor do desenvolvimento social e económico. Há, porém, desafios ainda por vencer, cujo resultado pode ser posto em causa em virtude da pandemia:

- › O acesso ao sistema educativo ainda não é universal para os alunos na faixa etária dos 6 aos 18 anos;
- › O investimento em infraestruturas e equipamentos tem sido reduzido;
- › A formação dos professores em áreas técnicas é insuficiente;
- › A origem social dos alunos tem demasiado impacto nos resultados das aprendizagens.

A frequência da escola por todas as crianças e jovens é o indicador-chave do desempenho de um sistema de ensino. De acordo com os últimos dados (2019), o pré-escolar e o ensino secundário apresentam as taxas reais de escolarização<sup>1</sup> mais elevadas de sempre: 92% e 82% respetivamente. Já o mesmo indicador para os restantes ciclos revela quebras: no primeiro ciclo, assiste-se a uma queda para 96%, depois de ter permanecido nos 100% entre 1981 e 2013; o segundo e terceiro ciclos situam-se nos 89%, tendo entrado em queda desde 2012, ano em que atingiu os 92%. E a pandemia poderá ter conduzido a um abandono do sistema por parte de um maior número de alunos que nos anos anteriores, tendo o inquérito aos diretores escolares realizado pelo Conselho Nacional da Educação (CNE) em relação ao encerramento de 2020 revelado que 2% dos alunos saíram dos radares da escola<sup>2</sup>.

Quanto ao investimento em equipamento e instalações representa apenas 4% da despesa por aluno<sup>3</sup>

bastante abaixo dos 8% da média dos países da OCDE. Este valor deve-se ao facto de Portugal ter uma elevada carga letiva no total da escolaridade<sup>4</sup> (153 mil horas, comparado com 120 mil na média da OCDE), o que implica um maior gasto acumulado em docentes, sobrando menos verbas para investimento em capital. Em 2018, os equipamentos informáticos nas escolas eram escassos<sup>5</sup> – um computador para cada cinco alunos – e obsoletos, devido à sua insuficiente renovação desde 2010. Esta realidade colocou as escolas numa situação de grande fragilidade para responder à pandemia, que exigiu o recurso a tecnologias digitais.

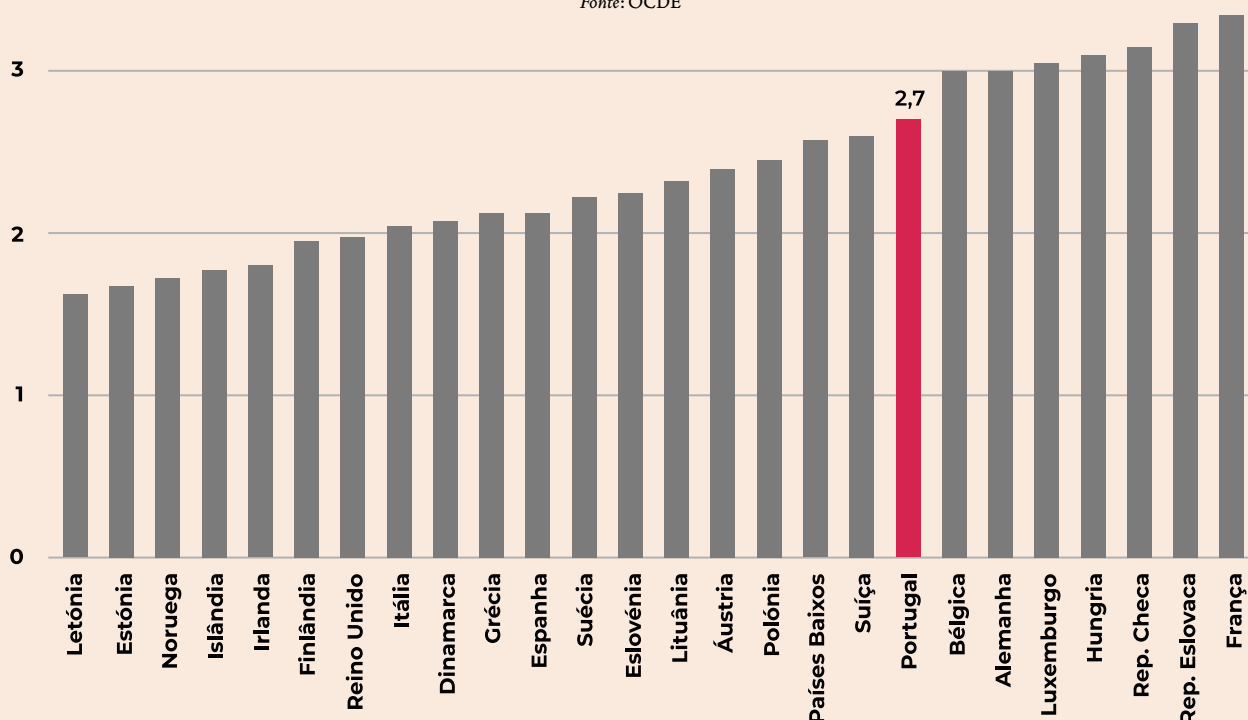
*Se antes de 2020 o atraso nas aprendizagens dos alunos mais desfavorecidos já era enorme, é provável que este desnível se tenha alargado com a pandemia*

Outra fragilidade que a pandemia revelou de forma aguda foi a carência de professores com formação em tecnologias da informação<sup>6</sup>, já constatada em 2018<sup>7</sup>. A falta de preparação dos professores nesta área prejudicou a qualidade das respostas no ensino à distância no que diz respeito à utilização de meios digitais. Ainda assim, 40% dos professores declararam sentir-se bem apetrechados para utilizar as tecnologias de informação em contexto pedagógico<sup>8</sup>.

O desempenho dos alunos portugueses medido pelos indicadores internacionais tem vindo a melhorar, estando, no último ciclo de comparações, na média da OCDE (PISA, 2018) ou mesmo acima (TIMMS, 2019). No entanto,

## Anos de atraso nas aprendizagens entre o quintil mais favorecido e o menos favorecido

Fonte: OCDE



*Portugal apresenta uma das maiores diferenças entre os resultados das aprendizagens dos alunos do estrato socioeconómico mais elevado e dos alunos do estrato socioeconómico mais baixo.*

há ainda um longo caminho a percorrer para que a escola possa potenciar aprendizagens para todos os alunos, sem excluir ninguém, e garantir o cumprimento da escolaridade obrigatória com um adequado nível de qualificação. A percentagem de alunos que terminou os 12 anos de escolaridade no tempo previsto foi de 55% (na OCDE a percentagem é de 71%), passando para 73% se incluirmos os alunos que necessitaram de mais dois anos para o fazer (na OCDE, 81%)<sup>9</sup>. É provável que estes números se agravem, pois o período de pandemia pode ter levado a que os alunos arrastem o seu percurso escolar.

Por fim, devem ser reconhecidas as desigualdades na qualidade das aprendizagens. A associação entre o estatuto socioeconómico e cultural<sup>10</sup> das famílias e a qualidade das aprendizagens dos alunos é evidente (ver gráfico), com os alunos provenientes do quintil socioeconómico mais desfavorecido a apresentarem, aos 15 anos, mais de 2,5 anos de atraso nas aprendizagens face aos seus colegas provenientes dos estratos sociais mais favorecidos<sup>11</sup>.

Se antes de 2020 o atraso nas aprendizagens dos alunos mais desfavorecidos já era enorme, é provável que este desnível se tenha alargado com a pandemia, como começa a ser documentado por estudos internacionais<sup>12</sup>.

<sup>1</sup> Número de alunos matriculados em cada nível de ensino face à população dos mesmos níveis etários, Pordata.

<sup>2</sup> [https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educao\\_em\\_tempo\\_de\\_Pandemia.pdf](https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educao_em_tempo_de_Pandemia.pdf).

<sup>3</sup> A despesa por aluno em 2017 foi de 9700 USD (PPP), perto da média da OCDE de 10.000 USD por aluno.

<sup>4</sup> Eurostat.

<sup>5</sup> DGEEC.

<sup>6</sup> OCDE – TALIS.

<sup>7</sup> Estes dados são referentes a professores do terceiro ciclo e secundário, OCDE.

<sup>8</sup> OCDE.

<sup>9</sup> OCDE.

<sup>10</sup> Indicador retirado do PISA (OCDE) que mede a capacidade económica das famílias, nível de escolaridade e qualidade do emprego dos progenitores e o acesso a bens culturais.

<sup>11</sup> OCDE.

<sup>12</sup> Weidmann, B., Allen, et al (2021) COVID-19 disruptions: Attainment gaps and primary school responses, Education Endowment Foundation.

# Ensino remoto de emergência: diversidade de respostas não evitou o aprofundamento das desigualdades

*Entre março de 2020 e março de 2021 as escolas do primeiro ciclo estiveram encerradas num total de 18 semanas, representando 25% do período letivo previsto para dois anos*

A situação pandémica obrigou à adoção de políticas de emergência para que as escolas continuassem a funcionar em regime não-presencial. Entre 16 de março de 2020 e 15 de março de 2021 as escolas do primeiro ciclo estiveram encerradas num total de 18 semanas, representando 25% do período letivo previsto para dois anos<sup>1</sup>.

Perante o encerramento, impunham-se políticas que permitissem a aprendizagem a partir de casa, garantindo que todos os alunos, em todos os níveis de escolaridade e percursos formativos, pudessem continuar a ter acesso ao sistema universal de educação. No entanto, o planeamento e o desenho de políticas foram muito dificultados pela imprevisibilidade da duração do encerramento.

Em Portugal existia uma experiência de Ensino à Distância (E@D), dirigida a um pequeno conjunto de alunos itinerantes ou impedidos de frequentar a escola<sup>2</sup>. Este programa foi uma das referências usadas durante o ensino à distância da pandemia, a par da emulação de estratégias adotadas por outros países.

De entre os países de OCDE, Portugal destaca-se pela diversidade de respostas encontradas<sup>3</sup> para manter as aprendizagens, espelhando a preocupação em chegar ao maior número possível de alunos. As escolas foram desenhando as suas respostas balizadas por diretrizes da tutela, utilizando a autonomia prevista e baseando-se no profissionalismo dos professores e no sentido de responsabilidade das comunidades.

Como resposta imediata foi solicitada a resolução de trabalhos em papel, tanto nos manuais como em fichas que eram enviadas por email ou com o apoio dos CTT, Juntas de Freguesia e outros organismos (como algumas corporações de polícia). Estabeleceu-se uma comunicação regular, por telefone e email, com encarregados de educação e alunos para o desenvolvimento e correção destes trabalhos.

A necessidade de apoio para a mudança foi acautelada pela Direção-Geral de Educação (DGE) que, no início do primeiro fechamento, disponibilizou uma página na Internet<sup>4</sup> destinada a ajudar os docentes a adaptarem-se ao contexto, onde se publicou legislação, roteiros de apoio e guias de boas práticas. Esta plataforma teve mais de meio milhão de utilizadores, revelando-se um instrumento útil para estruturar a ação dos docentes e direções escolares. Foram criadas brigadas de apoio para colaborar com as escolas na construção dos seus planos de ensino remoto. A tutela manteve também comunicação regular com os diretores.

<sup>1</sup> Os restantes ciclos estiveram encerrados um pouco mais devido à estratégia de reabertura faseada em 2021.

<sup>2</sup> <https://www.dge.mec.pt/ensino-distancia-0>

<sup>3</sup> [https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-state-of-school-education\\_201dde84-en#page16](https://read.oecd-ilibrary.org/education/the-state-of-school-education_201dde84-en#page16).

<sup>4</sup> <https://apoioescolas.dge.mec.pt/>.

O recurso a plataformas digitais com a possibilidade de aulas síncronas tornou-se o meio mais usado para realizar as aulas (em todas as faixas etárias), tendo sido adotado por mais de 90% das escolas<sup>5</sup>. Esta utilização em massa tornou-se uma realidade devido à organização de ações de formação de professores entre pares, no seio de cada agrupamento, e também à criação de cursos de formação de professores em metodologias digitais. A DGE estabeleceu uma parceria com a Universidade Aberta onde se proporcionou formação a 2500 professores durante o ano de 2020<sup>6</sup>. Porém, mesmo nos casos em que a capacidade tecnológica esteve disponível, a sua utilização nem sempre foi a mais criativa, com os alunos a reportar que a tarefa mais frequentemente realizada nas aulas foi a realização de “fichas” e que cerca de 50% das aulas síncronas serviram para ouvir o professor a “ler o manual”<sup>7</sup>.

Em abril de 2020 foi lançado o projeto #EstudoEmCasa com transmissão de aulas pela televisão com o objetivo de chegar aos alunos com dificuldades de acesso a computadores e redes de internet. De realçar a introdução de Língua Gestual Portuguesa em todas as aulas, sinalizando as preocupações de inclusão. Este projeto foi desenvolvido com a colaboração de docentes, da RTP e da Fundação Calouste Gulbenkian. Estima-se em 10.000<sup>8</sup> o número de alunos com acesso a conteúdos exclusivamente por esta via. Disponibilizaram-se ainda canais de YouTube<sup>9</sup> para partilha de vídeos amadores realizados por professores e validados a nível de conteúdos pelas Associações de Professores e Sociedades Científicas. Estes canais contam com mais de 120.000 subscritores oferecendo vídeos com conteúdos de várias disciplinas desde o pré-escolar ao secundário. A disciplina de Matemática foi a que mais partilhas mobilizou, num total de 2150 vídeos disponibilizados.

A tutela reconheceu que um elevado número de alunos e de docentes não estava suficientemente bem equipado para que o ensino pudesse realizar-se apenas nas plataformas digitais. No fechamento de 2020 estas dificuldades foram claras, estimando-se em cerca de 35% o número de alunos no ensino público com acesso condicionado<sup>10</sup>. Para dar resposta a esta situação foi lançado um programa de aquisição de 450 mil computadores para alunos e docentes<sup>11</sup>. Grande parte destes computadores não chegaram, porém, a tempo do segundo confinamento, em janeiro de 2021, embora se tenha assegurado a entrega de 100 mil computadores aos alunos mais carenciados. Esta foi uma oportunidade para renovar os equipamentos ao dispor de alunos e docentes, que continuarão a ser utilizados na modernização digital do ensino. Este programa, integrado no Plano de Ação para a Transição Digital, contou com o apoio de fundos comunitários no valor de 400 milhões de euros<sup>12</sup>. Parte já foi aplicada na aquisição de computadores e serviços conexos, o remanescente será utilizado para financiar a modernização da rede escolar, permitir a transição para manuais digitais, comprar software educativo e reforçar a formação de docentes e alunos na utilização dos meios digitais.

A nível de medidas para os alunos com necessidades especiais foram criados Centros de Recursos para a Inclusão, cuja procura foi crescendo ao longo da pandemia. Estes apoios foram desenvolvidos em modo remoto ou presencial, beneficiando de uma parceria com a Ordem dos Psicólogos. Mantiveram-se abertas entre 668<sup>13</sup> e 1500<sup>14</sup> escolas para servir refeições a alunos carenciados, chegando a uma média diária de 20.000 almoços no primeiro encerramento e de 40.000 no segundo<sup>15</sup>. Estas escolas serviram também para acolher os filhos dos funcionários dos serviços essenciais no combate à pandemia<sup>16</sup>, com uma procura diária de 409 crianças (2020) e cerca de 6.000 em 2021. No segundo encerramento este serviço foi alargado a alunos com necessidades especiais e alunos sem condições

## *A falta generalizada de computadores e a deficiente preparação e motivação dos professores para a utilização de ferramentas digitais dificultaram o ensino à distância*

<sup>5</sup> [https://www.dgeec.mec.pt/np4/474/%7B\\$clientServletPath%7D/?newsId=1161&fileName=Relatorio\\_do\\_questionario\\_escolas\\_on\\_fin.pdf](https://www.dgeec.mec.pt/np4/474/%7B$clientServletPath%7D/?newsId=1161&fileName=Relatorio_do_questionario_escolas_on_fin.pdf).

<sup>6</sup> <https://portal.uab.pt/noticias/universidade-aberta-e-direcao-geral-de-educacao-formam-professores-para-a-educacao-a-distancia/>.

<sup>7</sup> DGEEC (2020) Questionário Estamos On com as escolas.

<sup>8</sup> DGEEC (2020) Questionário Estamos On com as escolas.

<sup>9</sup> <https://www.youtube.com/channel/UCDM1UhwP9gUPSGWMP6EwWQ>.

<sup>10</sup> <https://kc-economics-of-education.github.io/ensino-distancia-resultados>.

<sup>11</sup> <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/comunicacaocomunicado?i=univer-salizacao-da-escola-digital-arranca-com-a-disponibilizacao-de-cem-mil-computadores-e-de-plano-de-formacao>.

<sup>12</sup> <https://dre.pt/home/-/dre/138461850/details/maximized>.

<sup>13</sup> [https://www.dgeste.mec.pt/index.php/destaque\\_1/escolas-de-referencia-para-o-servico-de-refeicoes-e-acolhimento-de-filhos-do-pessoal-hospitalar-e-de-emergencia/](https://www.dgeste.mec.pt/index.php/destaque_1/escolas-de-referencia-para-o-servico-de-refeicoes-e-acolhimento-de-filhos-do-pessoal-hospitalar-e-de-emergencia/) (em 2020).

<sup>14</sup> Dados fornecidos pelo Ministério da Educação (2021).

<sup>15</sup> Dados fornecidos pelo Ministério da Educação.

<sup>16</sup> Pessoal de saúde, forças de segurança, entre outros.

## As escolas experimentaram novas formas de organização e de autonomia, com a consequente diversidade na qualidade e quantidade de respostas

para ensino à distância com uma procura diária média de 9000 alunos<sup>17</sup>. Para manter estas escolas a funcionar foram necessários mais de 26.000 profissionais por dia que asseguraram em modo presencial o apoio a todos os que necessitaram deste serviço.

Importa ainda referir as medidas no âmbito da avaliação, para que os alunos não fossem penalizados pelo afastamento da sala de aula. A tutela optou por cancelar as provas de aferição destinadas ao ensino básico, os exames do 9.º ano e do secundário que não fossem necessários para o acesso ao Ensino Superior. Permaneceram como exames obrigatórios apenas as provas necessárias para o acesso ao Ensino Superior. Para estas provas o Instituto de Avaliação Educativa (IAVE) definiu um conjunto de itens obrigatórios e outros facultativos, por forma a que os alunos pudessem não responder a questões cujo conteúdo tivesse sido mal aprendido, tendo as classificações melhorado de forma muito expressiva face a anos anteriores. Em 2021 os exames deverão obedecer a uma lógica similar.

Todas estas medidas, com a exceção da aquisição de equipamentos, foram levadas a cabo com recurso ao orçamento regular do Ministério da Educação e a parcerias com o poder local e agentes da comunidade civil.

De salientar que foi possível reunir diversas parcerias, contar com o apoio do poder autárquico e juntar escola e família em torno de um objetivo comum. As escolas no início da pandemia tiveram de se mobilizar, experimentando novas formas de organização, e foram forçadas a ser mais autónomas na decisão, com a consequente diversidade na qualidade e quantidade de respostas. O afastamento físico e a dificuldade em avaliar de modo tradicional, via testes e exames, induziu a experimentação de outras ferramentas avaliativas (trabalhos, exposições, posters, portfólios) que poderão ser úteis para repensar a avaliação como instrumento formativo. Os alunos constatam que esta foi uma oportunidade para melhorar as suas competências informáticas, mas sentiram falta da atividade física organizada<sup>18</sup>.

Por outro lado, a falta generalizada de computadores nas escolas e nas famílias, assim como a deficiente preparação e motivação dos professores para a utilização de ferramentas digitais, terão dificultado a generalização do ensino à distância, especialmente para a lecionação universal de novos conteúdos. O atraso do Governo na publicação das linhas diretrizes sobre os planos de resposta de emergência a nível de cada agrupamento, que só surgiu nas vésperas do início do terceiro período de 2020<sup>19</sup>, terá atrasado a capacidade de organização, truncando as respostas no imediato.

É ainda cedo para compreender o impacto do encerramento nas aprendizagens, já que as eventuais perdas podem levar tempo a manifestar-se.

O IAVE, em janeiro de 2021, fez um diagnóstico preliminar a alunos do 3.º, 6.º e 9.º anos com o objetivo de avaliar o estado das aprendizagens em língua, matemática e ciências<sup>20</sup>. Concluiu que, em quase todas as tarefas, mais de 50% dos alunos estava abaixo do nível considerado desejado. Nas tarefas mais complexas esse valor ultrapassava os 75%. As maiores dificuldades surgiam nos alunos do 6.º e 9.º ano. Por outro lado, o Conselho Nacional de Educação refere que os professores do primeiro ciclo foram os que mais sinalizaram perdas relevantes nas aprendizagens<sup>21</sup>.

Diversos estudos internacionais<sup>22</sup> já começaram a estudar estas perdas e concluem que não são transversais, aparecendo os alunos mais desfavorecidos como os mais prejudicados. O alargamento das desigualdades está assim no topo da lista das preocupações. O problema das desigualdades na aprendizagem já era o grande desafio da educação, apesar de algo escondido. A pandemia tornou-o notório. ▶

<sup>17</sup> Dados fornecidos pelo Ministério da Educação (2021).  
<sup>18</sup> <https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/03/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens-Apresentacao-de-Resultados-2.pdf>.  
<sup>19</sup> <https://dre.pt/application/conteudo/131393158>.  
<sup>20</sup> <https://iave.pt/wp-content/uploads/2021/03/Estudo-Diagnostico-das-Aprendizagens-Apresentacao-de-Resultados-2.pdf>.  
<sup>21</sup> CNE (2021), [https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educao\\_em\\_tempo\\_de\\_Pandemia.pdf](https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educao_em_tempo_de_Pandemia.pdf).  
<sup>22</sup> Hanushek, E. and L. Woessmann (2020), "The economic impacts of learning losses", OECD Education Working Papers, No. 225, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/21908d74-en>; EFF (2021) Impact of COVID-19 disruptions in primary schools: attainment gaps and school responses [https://educationendowmentfoundation.org.uk/public/files/Covid-19\\_disruptions\\_attainment\\_gaps\\_and\\_primary\\_school\\_responses\\_-\\_May\\_2021.pdf](https://educationendowmentfoundation.org.uk/public/files/Covid-19_disruptions_attainment_gaps_and_primary_school_responses_-_May_2021.pdf).



# Cultura

---

José Soares Neves

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



# COVID-19 tornou evidente o problema da desregulação do trabalho independente na Cultura

A crise pandémica criada pela COVID-19 veio interromper a recuperação na área da Cultura iniciada em 2015 após a crise financeira e económica. Um dos fatores que mais contribuiu para a recuperação foi o turismo, pela captação de públicos estrangeiros para as instituições e para os eventos artísticos e culturais promovidos em Portugal.

O crescimento do turismo teve efeitos diferenciados nesta área: beneficiou mais as instituições do património e os eventos sazonais de música ao ar livre, como os festivais e, dentro destes, os festivais de música popular, que tiveram no período até 2019 acréscimos significativos da procura.

O crescimento do turismo teve também impactos diferenciados nos setores económicos (público, privado lucrativo e privado não-lucrativo). Se no domínio do património, predominantemente público, o efeito se refletiu no acréscimo de receitas que permitiram mitigar a escassez de financiamento público, já no setor privado lucrativo, iniciativas empreendedoras tiveram condições para se multiplicar, o que significou mais eventos, com mais recursos financeiros e mais meios humanos mobilizados. Muitas destas iniciativas foram levadas a cabo com base em trabalho independente, que tem uma dupla característica: por um lado, trata-se de trabalho ao projeto, intermitente (alternando fases de trabalho e remuneração com fases de paragem de atividade e consequente ausência de rendimento) e, por outro lado, de relações laborais precárias nas suas várias formas, sem contratos formais ou com contratos a tempo parcial ou temporário.

De acordo com o Eurostat, os trabalhadores independentes representam cerca de um terço do emprego cultural no país (32% em 2019). De certo modo, a fase de expansão do emprego cultural ocultou um défice estrutural que se viria a revelar dos mais críticos no contexto pandémico: o da

regulação laboral independente na cultura. É um défice que se refere a uma das três funções do Estado, a que visa mediar processos da sociedade civil entre privados e destes com as instituições do Estado, designadamente com o sistema de Segurança Social.

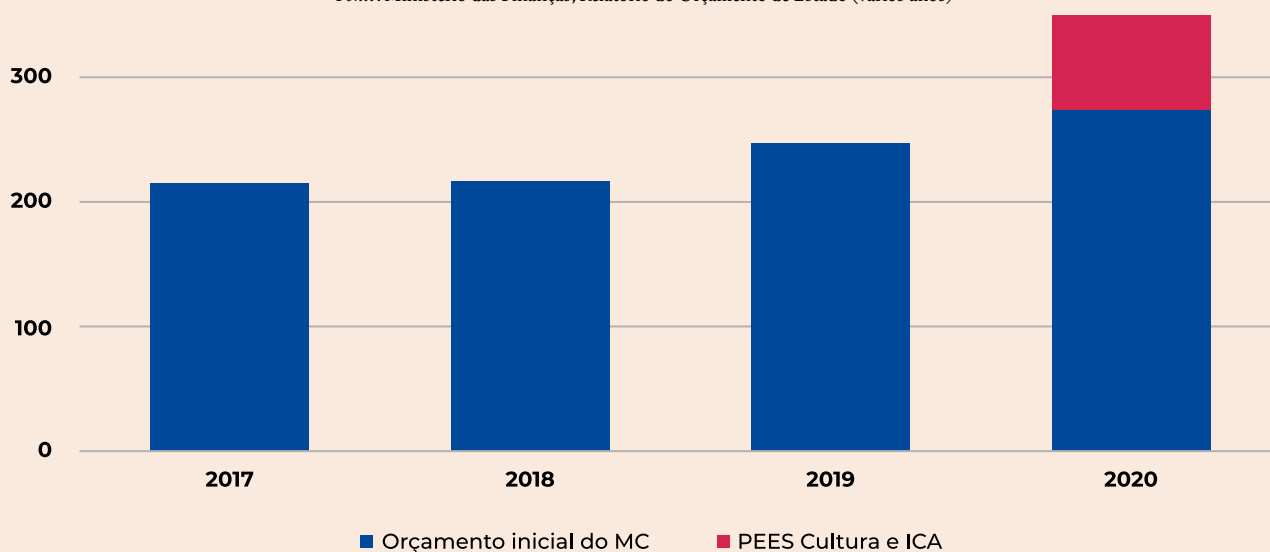
Ainda quanto ao emprego cultural, do lado do setor público o panorama dominante era de estagnação, se não mesmo de retrocesso. Deve ser tido em conta que as medidas de austeridade postas em prática durante a crise 2011-2014 tiveram um foco especial no setor público, com cortes significativos nos orçamentos, afetando os recursos humanos disponíveis, já muito debilitados por anos de políticas de redução dos efetivos nos serviços públicos como forma de reduzir a despesa pública.

## *A recuperação do orçamento para a Cultura após 2015 não se refletiu nas verbas para os recursos humanos do setor*

A recuperação no nível dos orçamentos do Ministério da Cultura (MC) que se verificou com continuidade após 2015, e se acentuou em 2018 e 2019, na verdade não se refletiu nas verbas para os recursos humanos (que representam perto de um terço do orçamento do Ministério). Este manteve-se, assim, como um dos principais défices estruturais para o desenvolvimento da área da Cultura, afetando diretamente o setor público e a gestão das suas instituições. Assistiu-se, por exemplo, a acréscimos significativos do número de visitantes nos museus nacionais sem o correspondente reforço

## Orçamento inicial da tutela da cultura (milhões de euros)

Fonte: Ministério das Finanças, Relatório do Orçamento de Estado (vários anos)



Notas: “Orçamento inicial do MC” exclui Comunicação Social;  
 “PEES cultura e ICA” inclui os valores previstos no Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)  
 no capítulo 2.5.1. cultura e os apoios excecionais ICA2020/reforços DAP 2020 do Instituto do Cinema e do Audiovisual (ICA)

***As verbas inscritas no Orçamento de Estado para a cultura têm vindo a recuperar, tendo sido reforçadas em 2020 no âmbito do Programa de Estabilidade Económica e Social, para fazer face à pandemia.***

de meios humanos que se mantiveram ou mesmo diminuíram, por reforma de muitos dos seus mais qualificados e experientes efetivos.

O crescimento do orçamento do MC que se verificou no período 2015-2019 permitiu, porém, o aumento das verbas destinadas aos programas de apoio financeiro do Estado às entidades artísticas profissionais – programas que tinham sido dos mais atingidos na crise 2011-2014, que se prolongou de facto até 2016. É importante frisar que esta outra função do estado na Cultura – o financiamento às artes – se dirige em específico às entidades privadas não lucrativas, normalmente com o estatuto de associações (teatro, dança, etc.) e visa assegurar a oferta artística e cultural nacional.

A crise pandémica de 2020-2021 afetou todas as atividades direcionadas para públicos presenciais pelo encerramento puro e simples em períodos prolongados de confinamento, pelas medidas de contenção sanitária adotadas ao longo de todo o ano e pela ausência quase completa de públicos estrangeiros. Escaparam, e ganharam novas

oportunidades de atividade e de receitas, pela maior procura, os domínios do audiovisual (televisão) e das tecnologias digitais (comércio online, internet, redes sociais).

Os apoios sociais e outras medidas de emergência, públicos e privados, em particular o do Ministério da Cultura no âmbito do Programa de Estabilidade Económica e Social (PEES), com um acréscimo de cerca de 76 milhões de euros no orçamento inicial para a Cultura de 2020, permitiram manter empregos e estruturas artísticas a funcionar. No entanto, do ponto de vista dos défices estruturais atrás referidos, a crise pela COVID-19 acentuou sobremaneira os problemas criados pela ausência de regulação laboral do trabalho independente na área da Cultura. De facto, os efeitos mais negativos recaíram nos trabalhadores sem vínculo permanente, independentes – artistas, técnicos, autores, mediadores – que sofreram uma quebra abrupta (ou mesmo ausência absoluta) de rendimentos e se viram numa situação de desemprego não-formal, sem disporem de todo, ou dispondo apenas de uma frágil proteção social. ▶

## Os apoios de emergência à Cultura podem ser uma oportunidade para a resolução de problemas estruturais

*Entre as medidas adotadas pelo Governo na área da Cultura, as direcionadas aos trabalhadores independentes foram as que registaram maior contestação*

Os apoios de que a cultura beneficiou durante a crise pandémica atravessaram diversas fases, acompanhando a evolução da crise sanitária e em articulação com as medidas de suspensão e de encerramento das atividades adotadas em cada momento. Esses apoios incluem medidas gerais aplicadas a todas as áreas (medidas de apoio às empresas, *layoff* simplificado, apoios a sócios-gerentes, a trabalhadores independentes) e medidas específicas.

Para além de diversas medidas pontuais, os apoios à Cultura constam de dois conjuntos de medidas: um incluído no Plano de Estabilização Económica e Social (PEES, maio de 2020, no valor de 76 milhões de euros) e o Apoiar Cultura (fevereiro de 2021, com uma dotação inicial de cerca de 46 milhões de euros acrescidos do apoio extraordinário aos profissionais da Cultura e dos apoios no âmbito da DGARTES – Direção-Geral das Artes).

Estes dois conjuntos de medidas correspondem a diferentes contextos da crise e têm objetivos diferentes: o primeiro visava uma resposta de primeira linha para manter as atividades das entidades e os postos de trabalho, minimizar as quebras de receitas das organizações e os rendimentos dos profissionais devido ao estado de emergência e encerramento das atividades para os públicos no primeiro grande confinamento; o segundo visava criar condições para o que se esperava fosse uma fase de retoma da atividade num contexto sanitário menos gravoso, sem estado de emergência, sem confinamento geral e com menores restrições das atividades para os públicos, por exemplo quanto ao horário dos espetáculos.

Ambos incluem apoios sociais a fundo perdido aos artistas, autores, técnicos e outros profissionais, em especial aos trabalhadores independentes, às estruturas artísticas não profissionais e a manutenção dos apoios financeiros a estruturas profissionais atribuídos pela DGARTES, o Instituto do Cinema e do Audiovisual e a Direção-Geral do Livro, dos Arquivos e das Bibliotecas.

Ao passo que o PEES se restringiu às entidades sem fins lucrativos (associações) ou não comerciais (equipamentos culturais independentes das artes do espetáculo e do cinema), o Apoiar Cultura inclui empresas e o conjunto do tecido empresarial desta área. Trata-se de uma perspetiva que se manteve nas medidas posteriormente adotadas (acompanhando novos agravamentos da situação sanitária), em geral no sentido de prolongar o período de aplicação, mas também de alargar o leque de entidades e atividades beneficiárias dos apoios previstos em fevereiro de 2021<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Como aconteceu com o Apoiar Cultura em maio de 2021 no quadro do Plano de Desconfinamento apresentado pelo Governo que apresenta uma dotação de cerca de 132 milhões de euros (incluindo a DGARTES).

## Medidas extraordinárias de apoio aos trabalhadores independentes

Entre as medidas adotadas pelo Governo na área da Cultura, as direcionadas aos trabalhadores independentes foram as que registaram maior contestação. As sucessivas manifestações e tomadas de posição de profissionais e de associações e sindicatos (e também dos partidos na Assembleia da República) criticaram as limitações do universo abrangido, as condições de acesso, os montantes dos apoios individuais e a lentidão dos processos. A essas reservas sucederam-se também ajustes nas condições e nos procedimentos por parte do Ministério da Cultura, que reconheceu as suas limitações na gestão deste tipo de apoios – pela primeira vez atribuídos no âmbito do Ministério – assim como as especificidades do trabalho e das relações laborais existentes no setor e a necessidade de adoção de medidas específicas.

Se bem que as características de intermitência e precariedade do trabalho independente na cultura sejam conhecidas, o conhecimento sobre a realidade portuguesa era largamente deficitário em Portugal, designadamente quanto aos perfis laborais, aos níveis de rendimentos e às relações com a Administração Tributária e a Segurança Social. Os resultados do Inquérito de 2020 aos Profissionais Independentes das Artes e da Cultura, conduzido pelo Observatório Português das Atividades Culturais e promovido pela Direção-Geral das Artes, veio evidenciar a especificidade do setor artístico e cultural e as relações com o fisco e a Segurança Social, contribuindo assim para matizar os critérios que restringiam o acesso a estes apoios.

No plano internacional, a crise, embora variando em escala, tem muitos pontos em comum: paragem precoce e generalizada das atividades presenciais (espetáculos, exposições, etc.), depois retomadas com grandes limitações em contextos sanitários menos gravosos; incerteza quanto a contratos e compromissos anteriormente firmados; estagnação das receitas; diminuição das procuras de trabalho; perda e incerteza quanto aos rendimentos no futuro imediato e à viabilidade da continuidade a prazo das atividades por parte de organizações privadas e de profissionais independentes; e uma deficiente ou mesmo inexistente integração destes profissionais nos sistemas de Segurança Social.

Com o eclodir da pandemia a cultura ganhou uma visibilidade acrescida no espaço público, porventura mais alargada do que em momentos anteriores, talvez apenas comparável à visibilidade da crise no setor do turismo, destacando-se os efeitos negativos no setor de um modo geral, incluindo nos públicos, mas com um foco especial nos profissionais independentes. A necessidade de medidas políticas urgentes de diversa ordem teve grande destaque, em boa medida devido à ação de associações, sindicatos e entidades representativas. Para além dos artistas, tiveram visibilidade maior as profissões técnicas do espetáculo e da generalidade dos domínios culturais (os “invisíveis da cultura” como foram referidos em Portugal). O conjunto das medidas adotadas mostrou a complexidade do que designamos por cultura e a importância da intervenção específica do Estado nesta área, apesar dos baixos orçamentos de que dispõe nas políticas culturais nacionais, mas que acabaram por ser reforçados no quadro das medidas adotadas.

Os estudos entretanto realizados mostraram bem todos estes aspetos e destacaram os graves efeitos económicos, sociais e culturais nos profissionais independentes dos setores criativo e cultural. E, dentro destes, nos trabalhadores

*O conhecimento sobre os trabalhadores da cultura era largamente deficitário quanto aos perfis laborais, aos níveis de rendimentos e às relações com o fisco e a Segurança Social*

informais, sem contratos e relações laborais formalizadas, ou exercendo a sua atividade na área em complemento de outra, considerada primária.

Tudo isto, associado à inexistência de indicadores fiáveis, leva a que o universo dos potenciais abrangidos pelas medidas de apoio social seja indefinido. No PEES é estimado em 18 mil trabalhadores, mas a heterogeneidade do universo dificulta uma estimativa mais rigorosa. Quanto à elegibilidade, os critérios sofreram alterações significativas e acabaram por ser limitados a três que a Ministra da Cultura sintetizou na Assembleia da República a 4 de maio de 2021: estar inscrito nas finanças, ter atividade registada no setor da Cultura em 2020 e ser trabalhador independente.

Do ponto de vista dos montantes dos apoios a referência é o correspondente a um IAS – Indexante de Apoios Sociais: 438,81 euros por trabalhador, para um número de meses previamente determinado no anúncio das medidas. O balanço da sua aplicação é ainda incerto. Na referida intervenção é referido que o número de trabalhadores abrangidos pelo apoio social é 3.197 e o montante atribuído (Ministério da Cultura e Segurança Social) cerca de 29 milhões de euros. Permanece em aberto quantos (e porquê) não beneficiaram de apoios.

Em todo o caso, uma avaliação preliminar das medidas parece apontar, no momento, para uma crescente eficácia face aos objetivos traçados, sendo de esperar maior proximidade dos trabalhadores da Cultura com a administração fiscal e a Segurança Social. Por outro lado, o conhecimento acumulado ao longo do processo parece ter permitido esclarecer perante os setores da Administração Pública envolvidos nos apoios (cultura, finanças, segurança social, trabalho) as especificidades da área da Cultura.

### Medidas estruturais emergentes na crise pandémica

A crise de COVID-19 teve inúmeros impactos na área da Cultura e veio criar novos desafios, ao mesmo tempo que estimulou a procura de soluções políticas para problemas estruturais. Um deles, e que é uma das principais lições a retirar da crise, é justamente a necessidade de atualizar e tornar mais eficaz a regulação pelo Estado das relações laborais do trabalho independente nos setores cultural e criativo. Reconhecendo a sua especificidade, a medida que se parece impor é um Estatuto dos Profissionais da área da Cultura. Constitui uma reivindicação das entidades representativas, foi com elas negociado ao longo do ano de 2020 e apresentado pelo Governo no primeiro Conselho de Ministros totalmente dedicado à Cultura realizado a 22 de abril de 2021. O Estatuto está ainda em aberto e em negociação, até ao fim do ano, com os representantes dos trabalhadores.

Num outro plano, mais geral e no quadro da União Europeia, o Plano de Recuperação e Resiliência (243 milhões de euros), a aplicar nos próximos anos, inclui na sua versão final um conjunto de medidas dirigidas a redes culturais – em especial a Rede de Teatros e Cineteatros Portugueses, à transição digital (93 milhões de euros) e ao património cultural (150 milhões).

Emergentes na crise pandémica, enquadradas numa visão estratégica nos vários domínios para a Cultura, estas medidas poderão vir a constituir a resolução de problemas estruturais persistentes. ■

*Uma das principais lições a retirar da crise é a necessidade de mais e melhor regulação das relações laborais do trabalho independente nos setores cultural e criativo*

# Ciência

---

**Maria de Lurdes Rodrigues**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa

**João Trocado da Mata**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte



## O regresso de uma velha questão: a ciência deve estar ao serviço da economia?

A definição de objetivos, a avaliação da eficácia das políticas de ciência e do desenvolvimento do sistema científico, em cada país, estão associadas ao crescimento do indicador estatístico que mede a despesa executada em I&D/PIB<sup>1</sup>.

Em Portugal, em 1988, foi assumido pela primeira vez o desígnio de alcançar o valor de 2,5%, até 1998<sup>2</sup>. Este objetivo foi muitas vezes atualizado e está agora fixado nos 3% até 2030. Tem existido um consenso em relação ao objetivo, mas não quanto à forma de o alcançar. A questão mais controversa respeita ao envolvimento das empresas em atividades de I&D, pressupondo-se que tal é determinante do desenvolvimento económico. Há também consenso sobre a importância da I&D empresarial, mas divergências em relação às políticas a seguir.

No gráfico de evolução da despesa de I&D, verifica-se que a evolução mais acentuada ocorre no que podemos designar por período Mariano Gago – 1997 a 2010. A partir de 1995, instituiu-se uma política de ciência ancorada nos princípios da avaliação, internacionalização, liberdade e responsabilização, distinta da política de inovação e da política de desenvolvimento económico. Isto é, um quadro estável de instituições, linhas e programas de financiamento numa base competitiva, regular, previsível, transparente e legível, de todas as áreas disciplinares. Conseguiu-se, nesses anos, estabilidade nas políticas de ciência, com impacto no crescimento do sistema e das atividades científicas.

A partir de 2011, com as crises sucessivas que tornaram mais agudas as dificuldades de crescimento económico, voltam a emergir dúvidas sobre o caminho a seguir. Pode o país continuar a investir em ciência que não implique melhorar a economia? Os investimentos em ciência

devem ser colocados nas empresas ou nas instituições científicas? Precisamos de investir em todas as áreas ou devemos fazer escolhas? Os investimentos em ciência devem depender exclusivamente da qualidade ou também da sua utilidade?

*Pela primeira vez na história dos fundos estruturais, o Portugal 2020 não incluiu um programa para a ciência, sendo esta financiada pelos programas regionais e da economia*

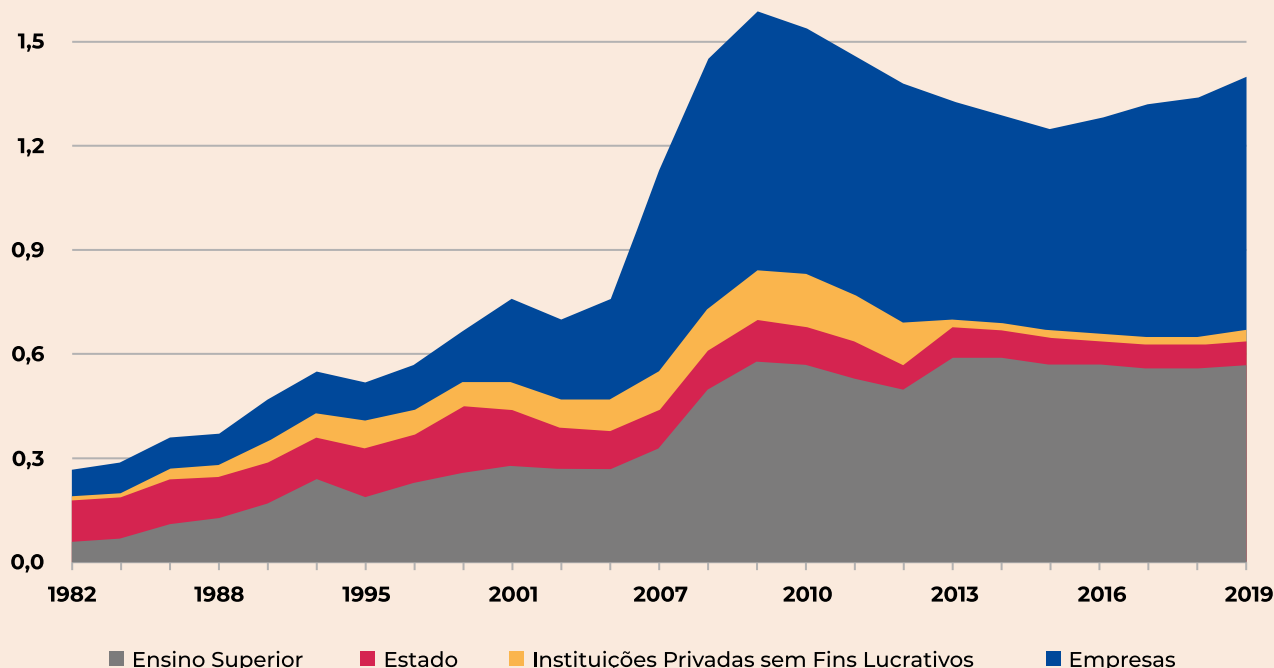
E as dúvidas trouxeram consigo uma mudança de paradigma:

- › Pela primeira vez na história dos fundos estruturais no país, o Portugal 2020 não incluiu um programa para a política científica, colocando-se o financiamento da ciência nos programas regionais e da economia, com o objetivo de canalizar os recursos para as atividades de I&D empresarial e apoiar investigação subordinada a objetivos estratégicos de desenvolvimento dos territórios.
- › Os processos de avaliação e de decisão de financiamento foram alterados com o objetivo de concentrar os recursos apenas em algumas unidades de investigação, pressupondo que não era necessário



## Despesas em I&D em percentagem do PIB por setor de execução

Fonte: DGEEC/ME-MCTES, INE



*O maior crescimento das despesas de I&D em Portugal deu-se entre 1997 e 2010, seguindo-se um período de retração. A partir de 2014, a recuperação centra-se na I&D executada pelas empresas (que é cofinanciada pelo Estado).*

continuar a investir no crescimento do sistema e em todas as áreas do conhecimento. A controvérsia gerada foi reunida no Livro Negro da Avaliação Científica em Portugal<sup>3</sup>;

O caminho então iniciado não foi revertido. O desenho do Portugal 2030 e do Programa de Recuperação e Resiliência revelam que o novo paradigma fará caminho. A política de ciência propriamente dita está concentrada na promoção do emprego científico e da formação avançada, o que permitirá continuar a dimensionar o sistema e a ganhar escala. Porém, o financiamento de projetos de investigação e das infraestruturas científicas e tecnológicas está dependente das prioridades do desenvolvimento. Diminuiu drasticamente o financiamento baseado na avaliação da qualidade e da competição, em favor do financiamento baseado em escolhas políticas<sup>4</sup>.

O conhecimento científico permite melhorar a vida das pessoas. Por isso, importa articular as políticas de desenvolvimento com a política científica. Há muitas

formas de o fazer: lançando desafios à comunidade científica; identificando oportunidades e colocando problemas na agenda científica; promovendo o emprego de doutorados nas empresas e entidades públicas; criando espaços, infraestruturas e programas de articulação entre as unidades de investigação, as universidades, as empresas e entidades do setor público. A questão torna-se crítica para a ciência quando estas iniciativas substituem um financiamento de base da investigação que garanta a produção de conhecimento como finalidade em si própria e quando as decisões de financiamento não obedecem aos princípios da avaliação e competição. A questão crítica é o abandono dos princípios da política de ciência. ▶

<sup>1</sup> Desde a aprovação do Manual de Frascati pela OCDE em 1963.

<sup>2</sup> Designio fixado no artigo 10.º da Lei n.º 91/88 de 13 de agosto – Lei sobre a Investigação Científica e Desenvolvimento Tecnológico.

<sup>3</sup> Ver Livro Negro da Avaliação Científica em Portugal, compilação de textos sobre o processo de avaliação das unidades de investigação iniciado em 2013 e concluído em 2015.

<sup>4</sup> Ver Joana Sá (2020) “Filhos e Enteados” e Carlos Fiolhais (2021) “A ciência como verbo de encher”.

# Política científica de resposta à pandemia: uma mudança de paradigma que põe em causa a sustentabilidade do sistema

*Os concursos da FCT privilegiaram projetos relacionados com a criação de instrumentos, ferramentas e soluções científicas e tecnológicas para lidar com a pandemia*

O Ministério da Ciência e do Ensino Superior (MCTES), através da Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT), lançou um conjunto de concursos de carácter excepcional de apoio financeiro ao desenvolvimento da produção, difusão e aplicação do conhecimento científico sobre a pandemia do COVID-19 e os seus impactos na sociedade portuguesa.

Trata-se de uma iniciativa que, seguindo as recomendações das principais organizações internacionais, em particular a ONU, procurou influenciar a agenda científica e mobilizar os investigadores e unidades de investigação para um grave problema de saúde pública com impactos negativos a nível social e económico.

Os procedimentos concursais para o desenvolvimento de projetos de investigação relacionados com a pandemia privilegiaram, portanto, a aplicação do conhecimento, através da criação de instrumentos, ferramentas e soluções científicas e tecnológicas, sendo destinatários as instituições do ensino superior, laboratórios do Estado, centros de investigação, sociedades científicas, associações científicas e instituições públicas e privadas sem fins lucrativos.

Os apoios extraordinários foram organizados ao longo de quatro linhas de intervenção:

- › “Apoio especial a projetos de implementação rápida de soluções inovadoras de resposta à pandemia de COVID-19”. As duas edições desta linha de ação tinham como objetivo: o desenvolvimento de soluções para o reforço da resposta do Sistema Nacional de Saúde à pandemia; a gestão mais eficiente e eficaz dos doentes; a elaboração de estudos prospetivos sobre a evolução da pandemia e seus impactos na saúde pública. Foram selecionadas 121 das 797 candidaturas submetidas por centros de investigação e instituições do ensino superior, o que corresponde a uma taxa de aprovação de 15,2%. O financiamento de aproximadamente 3,8 milhões de euros foi distribuído por cerca de meia centena de entidades.
- › “Ciência dos Dados e Inteligência Artificial na Administração Pública para reforçar o combate à COVID-19 e futuras pandemias”. Este concurso de projetos na área da gestão e processamento de dados tinha como propósito contribuir para a melhoria da resposta dos organismos públicos ao impacto da pandemia, em particular dos serviços de saúde, bem como

reforçar os mecanismos de prevenção de pandemias. Foram aprovados 12 dos 39 projetos apresentados (30,8%) no valor de 2,9 milhões de euros. Este apoio foi repartido por uma dezena de instituições.

- › “Apoio especial a projetos de investigação sobre o impacto da emergência de saúde provocada pela COVID-19 nas desigualdades de género e violência contra as mulheres e violência doméstica”. A produção de conhecimento sobre esta matéria visava a elaboração de planos de contingência e de outros instrumentos de intervenção para mitigar os impactos da pandemia sobre as populações mais vulneráveis à violência doméstica e sexual. A taxa de aprovação foi de 11%, correspondendo à aceitação de 16 das 145 propostas. O montante total foi de cerca de 500 mil euros, distribuídos por 11 unidades de investigação.
- › “Apoio especial a projetos de investigação sobre o impacto da pandemia da COVID-19 nos crimes de incitamento ao ódio e à violência e no discurso de ódio”. Esta linha de ação foi criada com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre os discursos de ódio xenófobos, racistas e homofóbicos relacionados com a pandemia, promovendo a produção de ferramentas e de instrumentos de prevenção e combate. A FCT aprovou seis das 50 candidaturas submetidas (12%), no valor total de 200 mil euros. O financiamento foi atribuído a seis entidades.

Estes apoios extraordinários foram lançados entre março de 2020 e abril de 2021, tendo permitido a aprovação de 155 das 1031 candidaturas apresentadas nas quatro linhas de investigação. A taxa de aprovação situou-se nos 15%, envolvendo o montante total de cerca de 7,4 milhões de euros.

Paralelamente, fora do quadro dos concursos referidos por decisão política, foram proporcionados apoios financeiros extraordinários a três dos projetos com maior impacto e visibilidade pública, designadamente: o desenvolvimento de ventiladores pulmonares (Centro de Engenharia e Desenvolvimento), os testes de diagnóstico mais simples (Instituto de Biologia Experimental e Tecnológica) e a aplicação StayAway COVID (INESC TEC). Os dois primeiros projetos foram financiados pela Agência de Inovação<sup>1</sup>. A aplicação StayAway COVID recebeu o apoio do programa INCoDe.2030<sup>2</sup>.

A relevância destas iniciativas, sejam as de base concursal e competitiva, sejam as que resultam de escolha política, deve ser reconhecida em múltiplos aspetos: a mobilização da comunidade científica para a resposta a um problema de grande dimensão, a ampliação e a renovação da agenda científica, a criação de oportunidades para a promoção da inovação e da aplicação do conhecimento científico produzido, a mobilização de recursos financeiros extraordinários para financiamento da ciência.

Convém referir que o risco de insucesso é muito elevado quando as decisões de financiamento resultam de escolhas políticas, como demonstram as dificuldades experienciadas pelos três últimos projetos, seja na relação com as entidades reguladoras seja nas dificuldades de funcionamento dos produtos, designadamente a aplicação StayAway COVID.

A análise das medidas de política revela também fragilidades, designadamente, no que respeita à observação de princípios essenciais da política de ciência e do desenvolvimento do sistema científico.

A política de ciência, que tem como principal objetivo o desenvolvimento do sistema científico por forma a garantir a produção continuada de conhecimento,

## *O risco de decisões de financiamento resultantes de escolhas políticas é evidenciado por projetos como os ventiladores, os testes de diagnóstico e aplicação StayAway COVID*

<sup>1</sup> A ANI tem como missão apoiar a inovação tecnológica e empresarial, estando o seu capital distribuído em partes iguais pelo MCTES e Ministério da Economia (ME).

<sup>2</sup> Iniciativa Nacional Competências Digitais e.2030. Esta é uma iniciativa conjunta de cinco ministérios, entre eles o MCTES e o ME.

*A ciência fica em risco quando iniciativas extraordinárias substituem um financiamento que garanta a produção de conhecimento em si própria*

distingue-se de outras políticas setoriais orientadas para a regulação e o financiamento público da atividade de instituições terceiras, como é o caso da política económica (empresas), da política cultural (agentes culturais) ou da política de ação social (instituições do setor social). Os seus traços distintivos são (1) o financiamento competitivo baseado num sistema de avaliação ancorado em critérios de qualidade rigorosos e com referência a padrões internacionais de qualidade; (2) a liberdade e autonomia dos investigadores na orientação do seu trabalho, fixando-o na agenda científica ou na agenda dos problemas; (3) o apoio regular, previsível e continuado de todas as áreas científicas nos programas de formação avançada, nas atividades de investigação e no apoio ao funcionamento das atividades de I&D; (4) o lançamento de desafios à comunidade científica, identificando oportunidades e agendas mobilizadoras, colocando problemas na agenda científica.

As opções de política podem constituir um risco para a ciência quando iniciativas extraordinárias substituem um financiamento de base da investigação que garanta a produção de conhecimento como finalidade em si própria, que garanta o crescimento continuado e sustentado do sistema científico no seu todo, ou ainda quando as decisões de financiamento não obedecem aos princípios da avaliação e competição, isto é, quando são abandonados princípios basilares da política de ciência.

De facto, os dados parecem indicar alguma dificuldade em garantir estabilidade e previsibilidade no financiamento da agenda científica. Os mencionados apoios especiais coincidiram no tempo com o lançamento do concurso de projetos de investigação científica e desenvolvimento tecnológico em todos os domínios científicos. Este concurso plurianual (2020-22) é um instrumento fundamental (internacionalmente recomendado) de irrigação e consolidação do sistema científico nacional, complementando o financiamento das instituições de ciência. A taxa de aprovação registada neste concurso foi de 5,3%, evidenciando uma redução abrupta face ao valor observado na edição anterior (35,2%). O financiamento das candidaturas aprovadas em 2020 rondou os 75 milhões de euros, valor que revela uma redução de cerca de 300 milhões face à edição anterior (2017-19). O financiamento dos projetos de investigação relacionados com a pandemia não compensou nem alterou a grandeza da redução observada no concurso plurianual, indicando que os apoios extraordinários não resultaram de financiamento extraordinário. De facto, o que parecia ser uma aposta no reforço de I&D, durante a pandemia, foi afinal uma diminuição do investimento em ciência.

Por outro lado, a análise dos dados parece indicar um afunilamento do financiamento e as desigualdades entre áreas científicas. Os apoios especiais respeitantes à pandemia revelam um desequilíbrio na mobilização da comunidade científica e no financiamento das áreas científicas. A constatação dos múltiplos impactos da pandemia reclamaria, com efeito, o contributo de variadas áreas do conhecimento. Os apoios especiais dirigidos para a investigação dos impactos sociais da pandemia não atingiram 10% do montante total disponível, situação que ajuda a reforçar as críticas de afunilamento do financiamento da ciência, o qual parece privilegiar a investigação aplicada (em particular as engenharias) e as parcerias com instituições internacionais<sup>3</sup>.

Concluindo, a análise das medidas de política evidencia fragilidades e riscos no processo de desenvolvimento do sistema científico nacional. A fragmentação e o afunilamento do orçamento da ciência, a quebra abrupta no financiamento da agenda científica, bem como a inexistência de uma dotação autónoma para a resposta a problemas, promovem a incerteza e a instabilidade, ameaçando o planeamento e o funcionamento das instituições científicas. ▶

<sup>3</sup> Ver Joana Gonçalves de Sá, in: Susana Peralta (2020). Há um orçamento paralelo na ciência e nós exigimos transparência! *Jornal Público*, 13 de novembro.

# Proteção Social

---

Frederico Cantante

CoLABOR – Laboratório Colaborativo para o Trabalho,  
Emprego e Proteção Social



## Proteção do emprego: a agudização dos problemas durante a pandemia

Existem, em Portugal, dois tipos principais de condicionalidade no acesso às prestações de proteção no desemprego: o prazo de garantia (registo de contribuições suficientes), que é o critério-base de acesso ao subsídio de desemprego, uma prestação baseada numa lógica de seguro, e a condição de recursos (prova de necessidade económica), essencial para o acesso ao Rendimento Social de Inserção. No caso do acesso ao Subsídio Social de Desemprego Inicial verificam-se ambas as condicionalidades.

O cumprimento do prazo de garantia é um fator crítico no acesso às prestações de desemprego num mercado de trabalho tão segmentado como o português, no qual, em 2019, cerca de 36% dos trabalhadores por conta de outrem do setor privado (e dos trabalhadores da função pública em regime de contrato individual de trabalho) tinham um contrato não-permanente. Para analisar os problemas que se colocam à proteção do emprego devemos ter em consideração a precariedade laboral de parte significativa do emprego, as normas institucionais que a favorecem, as limitações à verificação inspetiva do cumprimento das mesmas, mas também a especialização económica do país em atividades expostas a flutuações sazonais da procura, entre outros aspetos.

O gráfico permite analisar a evolução da taxa de cobertura das prestações de desemprego desde 2001 até 2020, tendo como referência os desempregados inscritos nos centros de emprego e os beneficiários de prestações de desemprego, bem como o peso dos beneficiários de subsídio de desemprego no total de beneficiários de prestações de desemprego, no final de cada ano.<sup>1</sup> A taxa de cobertura das prestações de desemprego no seu conjunto tendeu a aumentar até 2009, a diminuir no período 2009-2017, e a aumentar um pouco nos anos seguintes. O pico da

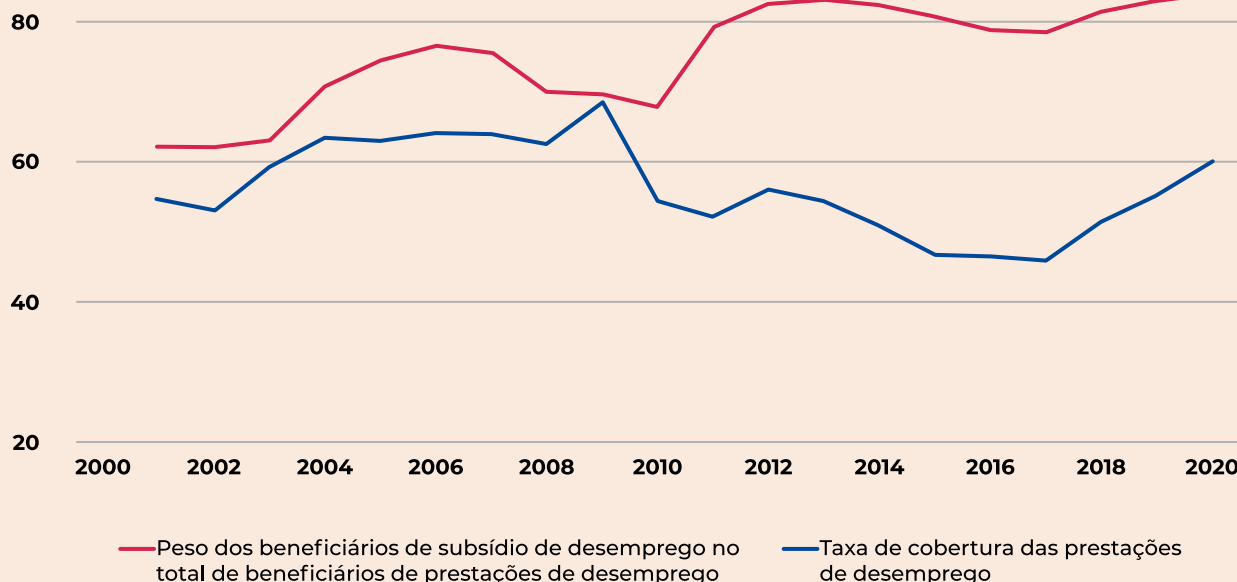
cobertura das prestações de desemprego foi de cerca de 69%, no final de 2009 – o que significa que, ainda assim, 31% dos desempregados não beneficiavam de qualquer prestação deste tipo. Na última década, apenas em 2020, já em tempo de pandemia e de medidas de emergência, a taxa de cobertura dos desempregados pelas prestações de desemprego atingiu os 60%.

*A pandemia veio tornar ainda mais claros os problemas que decorrem da precariedade laboral e da falta de instrumentos abrangentes de proteção no desemprego*

O acesso limitado às várias prestações de desemprego (ver nota de rodapé 1) é acompanhado pelo aumento consistente do peso dos beneficiários de subsídio de desemprego nesse conjunto de prestações, em particular entre a primeira e a segunda década do milénio. A análise desta evidência é complexa e merece aprofundamento mas, a título meramente exploratório, podem colocar-se algumas hipóteses explicativas que não se excluem: por um lado, o aumento do peso relativo dos beneficiários de subsídio de desemprego pode dever-se a “causas positivas”, nomeadamente a redução que se verificou, a partir de 2012, do prazo de garantia necessário para se aceder ao subsídio de desemprego (de 18 para 12 meses)<sup>2</sup>, bem como a um eventual aumento da duração do emprego num contexto de recuperação económica; por outro,

## Taxa de cobertura das prestações de desemprego e peso dos beneficiários de subsídio de desemprego (%)

Fonte: DataLABOR, IIEFP e II, cálculos do autor



**Apesar do aumento na taxa de cobertura verificado a partir de 2017, só cerca de 60% dos desempregados tinham acesso a uma prestação de desemprego em 2020.**

essa tendência poderá dever-se a dificuldades de cumprimento simultâneo dos dois requisitos de acesso ao subsídio social de desemprego inicial, uma prestação que depende tanto da existência de contribuições suficientes (menos exigentes face ao subsídio de desemprego) como da verificação de condição de recursos – importa, aliás, realçar que, nos últimos anos, o número de beneficiários desta prestação é quase residual.

A proteção face à perda de emprego e de rendimento efetiva-se também, em Portugal, através do Rendimento Social de Inserção (RSI), cuja atribuição está sujeita a condição de recursos. Embora cerca de 11% dos seus beneficiários tenham rendimentos do trabalho,<sup>3</sup> o RSI funciona como uma prestação de último recurso que ampara, sobretudo, desempregados que vivem em situações de pobreza extrema. No entanto, quer do ponto de vista simbólico, quer a nível da sua generosidade monetária, esta é uma prestação com uma capacidade cada vez menor de garantir uma inclusão social efetiva e condigna.

A precariedade laboral, nas suas várias manifestações e intensidades, está, portanto, fortemente associada ao risco de desemprego, designadamente ao risco de

desemprego desprotegido. As redes de amparo de pendor universalista (no sentido em que não dependem ou dependem parcialmente de contribuições suficientes) do sistema de Segurança Social têm na atualidade uma abrangência quase marginal (caso do subsídio social de desemprego inicial) ou garantem níveis de sobrevivência bastante baixos (caso do RSI). Estes problemas eram já bastante evidentes antes do advento da pandemia da COVID-19. A crise económica e social que dela emergiu veio sublinhá-los e exponenciá-los. ▶

<sup>1</sup> O total de beneficiários de prestações de desemprego é apurado através da soma dos beneficiários de subsídio de desemprego, subsídio social de desemprego inicial, subsídio social de desemprego subsequente, prolongamento do subsídio social de desemprego e medida extraordinária de apoio aos desempregados de longa duração (desde 2016) – as duas últimas têm um peso residual.

<sup>2</sup> A aparente generosidade desta medida foi, no entanto, acompanhada pelo corte do valor máximo do subsídio de desemprego (de 3 vezes para 2,5 vezes o valor do IAS), de uma redução de 10% do valor da prestação ao fim de seis meses de recebimento (medida entretanto revogada), e da redução da duração do tempo de atribuição, quer aos mais jovens, quer à população de mais idade.

<sup>3</sup> Cantante, F. e outros. (2020). Rendimento social de inserção. Contributos para o conhecimento de uma prestação de último recurso. Números em Análise, N.º 2. CoLABOR.

# Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores: prestação agregadora de emergência não conseguiu colmatar as lacunas dos instrumentos tradicionais

*As respostas ao aumento do desemprego e à perda de rendimento das famílias basearam-se na recalibração de prestações existentes e na introdução de novos apoios*

A pandemia da COVID-19 e as medidas destinadas a mitigar os seus efeitos sanitários tiveram impactos económicos sem paralelo na história recente do país. A diminuição do PIB só em 2020 (-7,6%) foi superior à queda em cadeia verificada no período 2010-2013 (6,7%). Com o intuito de impedir que a redução da atividade económica tivesse uma tradução imediata no aumento do desemprego e na quebra de rendimento das famílias, o Governo criou medidas de apoio direto e indireto às empresas e ao emprego (*layoff* simplificado e suas declinações, linhas de crédito às empresas, suspensão temporária do pagamento de crédito, etc.), facilitou o acesso a algumas prestações sociais existentes e prorrogou automaticamente o seu processamento (prestações de desemprego e RSI), definiu esquemas de integração no sistema previdencial da Segurança Social destinados a trabalhadores desprotegidos e introduziu novos apoios substitutivos de perdas de rendimento para trabalhadores independentes e membros dos órgãos sociais de empresas. As respostas de emergência ao aumento do desemprego e à perda de rendimento das famílias basearam-se, portanto, numa recalibração de prestações e regimes existentes e na introdução de novos apoios.

O Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores (AERT), previsto no Orçamento de Estado para 2021 e ativado em fevereiro de 2021, consiste numa agregação de um conjunto de medidas dispersas, pela qual se procurou “assegurar a continuidade dos rendimentos” dos trabalhadores que se encontram numa situação de desproteção económica, isto é, “não reúnam as condições de acesso às prestações sociais que protegem na eventualidade de desemprego, ou tendo acedido às mesmas, estas tenham terminado” (Sumário da Portaria n.º 19-A/2021). Em termos gerais, o AERT enquadra situações diversas que vão desde o término do período de atribuição de prestações de desemprego, à proteção de trabalhadores que ficaram desempregados em 2020 e não tiveram acesso a uma prestação de desemprego, ao apoio aos trabalhadores independentes e membros de órgãos sociais de empresas com quebras significativas de rendimentos, entre outras situações de desproteção social. Este apoio tem, portanto, uma natureza composta, arrumando sob um chapéu comum diferentes regimes de proteção que visam garantir apoio económico num conjunto diversificado de situações.

O AERT não cumpriu apenas objetivos de agregação de prestações e de alargamento da proteção a categorias desprotegidas. Introduziu também um limiar



máximo comum na atribuição do subsídio social de desemprego, bem como nas situações de perda de rendimentos em virtude da pandemia por parte dos trabalhadores independentes e dos membros dos órgãos sociais das empresas, alinhado com o limiar de pobreza de 2018 (501,16 euros). É a partir desse limiar que se define a situação de necessidade económica dos trabalhadores e se avalia as condições de elegibilidade. É também a partir desse limiar, e tendo como referência o rendimento familiar ou o rendimento relevante declarado, que se define o valor da prestação.

A agregação num mesmo apoio de várias prestações que seguem regras específicas, bem como a sobreposição de algumas dessas prestações com outras ainda em vigor em 2021 — o caso do Apoio à Redução da Atividade Económica —, introduziram complexidade no processo de acesso ao AERT e, nesse sentido, contribuíram para a redução da sua eficácia. Entretanto, o apoio já foi alvo de várias alterações destinadas a corrigir incongruências e a facilitar o acesso mas, de acordo com a informação disponível até ao momento, a sua cobertura parece ficar aquém do inicialmente previsto. Segundo foi noticiado, o Instituto de Segurança Social previu que o AERT iria abranger cerca de 250 mil pessoas, mas até março de 2021 (mês de referência do pedido) apenas cerca de 138 mil tinham requerido acesso a este apoio. Embora não seja para já possível fazer uma avaliação definitiva acerca da eficácia do AERT no alargamento da proteção social a quem perdeu rendimento no contexto da pandemia, a informação disponível indica que a sua abrangência é menor face ao inicialmente previsto. Para além da questão da abrangência, importa avaliar o nível de generosidade das várias prestações enquadradas neste apoio e o efeito da aplicação de condição de recursos na atribuição de algumas delas — que teve como efeito a redução dos montantes recebidos pelos beneficiários.

Mais do que fazer reparos a aspetos específicos do AERT e das várias prestações que ele congrega, importa avaliar a sua pertinência e a de outras prestações de emergência introduzidas no contexto da crise pandémica e refletir acerca das melhores formas de robustecer a proteção do emprego — em particular, a proteção face ao risco de desemprego e de perda de rendimento.

A primeira questão que importa colocar prende-se com a técnica jurídica que enformou o desenho do AERT. A agregação de prestações que têm uma natureza diferente e/ou que seguem regras específicas funcionou, por si, como um elemento de complexificação do apoio e, portanto, um fator que dificultou a sua compreensão pela generalidade das pessoas, em particular pelas que necessitavam de ser protegidas. Este tipo de configuração não tem paralelo no sistema de Segurança Social em Portugal e, com base na informação mais recente, a sua utilização parece ser ineficaz.

As prestações contidas no AERT traduzem a plêiade de medidas de emergência acionadas para responder às necessidades de proteção social no contexto da pandemia. Como já se referiu, algumas dessas medidas consistiram em alterações introduzidas em prestações já existentes com o objetivo de facilitar o acesso às mesmas e/ou a sua prorrogação, outras foram criadas *ad hoc*. Em relação a estas, os seus destinatários foram e são sobretudo os trabalhadores independentes, os membros de órgãos sociais das empresas e os gerentes de micro e pequenas empresas, mas também os trabalhadores informais ou os estagiários. Não teria feito mais sentido acomodar as situações de desproteção não cobertas pelo sistema previdencial, adequando prestações já existentes no sistema de Segurança Social, particularmente o Rendimento Social de Inserção?<sup>1</sup> O facto de esta prestação de último recurso ser do ponto de vista simbólico cada vez mais estigmatizada na sociedade portuguesa poderá ajudar a compreender por que se decidiu não a utilizar como rede de amparo para centenas

*A agregação num mesmo apoio de várias prestações que seguem regras específicas introduziu complexidade e reduziu a eficácia do apoio*

<sup>1</sup> Ver Manso, L. e outros (2021). Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores. Políticas em Análise N.º 5. COLABOR.

*Teria feito mais sentido acomodar as situações de desproteção não cobertas pelo sistema previdencial, adequando prestações já existentes (incluindo o RSI)*

de milhares de trabalhadores. Contudo, esta opção acabou por reproduzir e aprofundar a desigualdade simbólica e material entre, por um lado, os beneficiários de RSI e, por outro, os beneficiários de outras prestações de proteção face ao risco de desemprego — e entre aqueles e a generalidade da população portuguesa.

A criação dessas prestações *ad hoc* ilustra de forma clara a desproteção de certos grupos sociolaborais em relação ao risco de desemprego, nomeadamente os trabalhadores informais e os trabalhadores por conta de outrem com contratos de trabalho precários, por um lado, e os trabalhadores independentes (incluindo os que são economicamente dependentes) e os trabalhadores por conta própria proprietários de empresas de pequena ou muito pequena dimensão, por outro. Em relação a estes últimos, existem no sistema de Segurança Social português prestações destinadas a protegê-los face ao risco de desemprego.<sup>2</sup> No entanto, o número de beneficiários destas prestações tem sido bastante baixo. Entre 2013 e 2019, o número máximo de beneficiários por ano destas prestações foi sempre inferior a 1500 pessoas. Em 2019, existiram apenas 1148 beneficiários destas prestações de desemprego: 367 beneficiários de subsídio por cessação de atividade (trabalhadores independentes economicamente dependentes de uma única entidade contratante) e 781 beneficiários de subsídio por cessação de atividade profissional (trabalhadores independentes e membros dos órgãos sociais).<sup>3</sup> Não há ainda informação disponível que permita determinar o número de trabalhadores independentes e membros de órgãos sociais que durante a pandemia beneficiaram de prestações de desemprego baseadas em contribuições. Estes dados, bem como o número muito elevado de trabalhadores com este perfil que beneficiaram e continuam a beneficiar dos apoios extraordinários, demonstram de forma clara o quão desprotegida está esta categoria sociolaboral.

Esta questão é grave porque uma parte dos trabalhadores independentes exercem efetivamente uma atividade subordinada — realidade exacerbada pela plataformização do trabalho —, pelo que deveriam ser enquadrados no sistema de Segurança Social enquanto trabalhadores por conta de outrem. Nestes casos, a proteção no desemprego é uma questão que deve ser primariamente enquadrada e resolvida no plano da regulamentação do trabalho e das relações laborais. Nas situações de trabalho independente economicamente dependente, que gera deveres contributivos junto da entidade contratante, este problema é formalmente obviado, embora, na prática, mesmo quando há contribuições suficientes, a necessidade de se provar a natureza não voluntária da situação de desemprego condiciona o acesso à proteção social.

As prestações que compõem o AERT retratam bastante bem o conjunto de respostas que foram acionadas pelo Governo para proteger os desempregados e a perda de rendimento no contexto da pandemia da COVID-19. A necessidade de criação de medidas extraordinárias revela lacunas dos instrumentos disponíveis em tempos de normalidade para proteger certos grupos sociolaborais. Revela também que é necessário redinamizar a articulação entre as prestações de tipo previdencial, baseadas na centralidade do trabalho e do emprego, e as que se baseiam na prova de necessidade económica. O trabalho é o sustentáculo fundamental do sistema de Segurança Social e as prestações sociais geradas através de uma lógica de seguro devem ser valorizadas. Mas estes princípios devem ser combinados com a ambição de garantir que as prestações de vocação universalista, que protegem os desprotegidos, permitam uma efetiva integração social e condições materiais de existência suficientes para um exercício condigno da cidadania. ▶

<sup>2</sup> Estas prestações são: o Subsídio por Cessação de Atividade — atribuído aos trabalhadores independentes que sejam economicamente dependentes de uma única entidade contratante e cujo contrato de prestação de serviços tenha cessado involuntariamente — e o Subsídio por Cessação de Atividade Profissional — que visa compensar a perda de rendimentos dos trabalhadores independentes com atividade empresarial e dos gerentes ou administradores das sociedades em consequência da cessação de atividade profissional por motivos justificados que determinem o encerramento da empresa. Ambas as prestações podem ser atribuídas em regime parcial.

<sup>3</sup> Centro de Relações Laborais (2020). Relatório sobre formação e educação. Centro de Relações Laborais, p. 129.

# Emprego

---

Paulo Marques e Rita Guimarães

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia/CET-Iscte



## Trabalhadores com contratos a termo certo foram os mais afetados pela crise

A elevada percentagem de trabalhadores com contratos temporários e a sua prevalência entre os jovens constituíam dois dos principais problemas do mercado de trabalho português antes do eclodir da crise provocada pela pandemia. Embora se tenha verificado uma diminuição desses contratos entre 2018 e 2019, em grande medida devido a uma agenda política que visou combater a precarização do trabalho, a percentagem de trabalhadores com este tipo de vínculo contratual era de 20,8% em 2019.<sup>1</sup> Entre os jovens (15-24 anos), o valor era mais elevado: 62,2% no mesmo ano. Estes números eram superiores à média europeia (15,0% no total e 49,8% entre os jovens) e eram especialmente alarmantes porque a maioria destes trabalhadores referia estar nesta situação contra a sua vontade, apenas porque não conseguia obter um contrato permanente. Noutros países europeus, os contratos de formação/aprendizagem justificavam uma parte significativa (35,9%) destes vínculos temporários entre os jovens, enquanto em Portugal essa percentagem é muito mais baixa (11,5%).

A crise pandémica evidenciou os problemas associados a este fenómeno, com uma destruição de emprego mais acelerada entre os trabalhadores com relações contratuais temporárias. O número de trabalhadores com contratos a termo certo (a relação laboral temporária com maior peso), diminuiu de 707 mil no último trimestre de 2019, para 583 mil no último trimestre de 2020.<sup>2</sup> Em sentido contrário, o número de trabalhadores com contratos permanentes não diminuiu, tendo-se mesmo verificado um ligeiro aumento. A situação destes trabalhadores agravou-se ainda pelo facto de as relações contratuais temporárias estarem associadas a uma maior vulnerabilidade no acesso à proteção social, devido ao facto de estes trabalhadores terem carreiras intermitentes, com frequentes períodos de desemprego. Num regime de proteção social em que as contribuições passadas

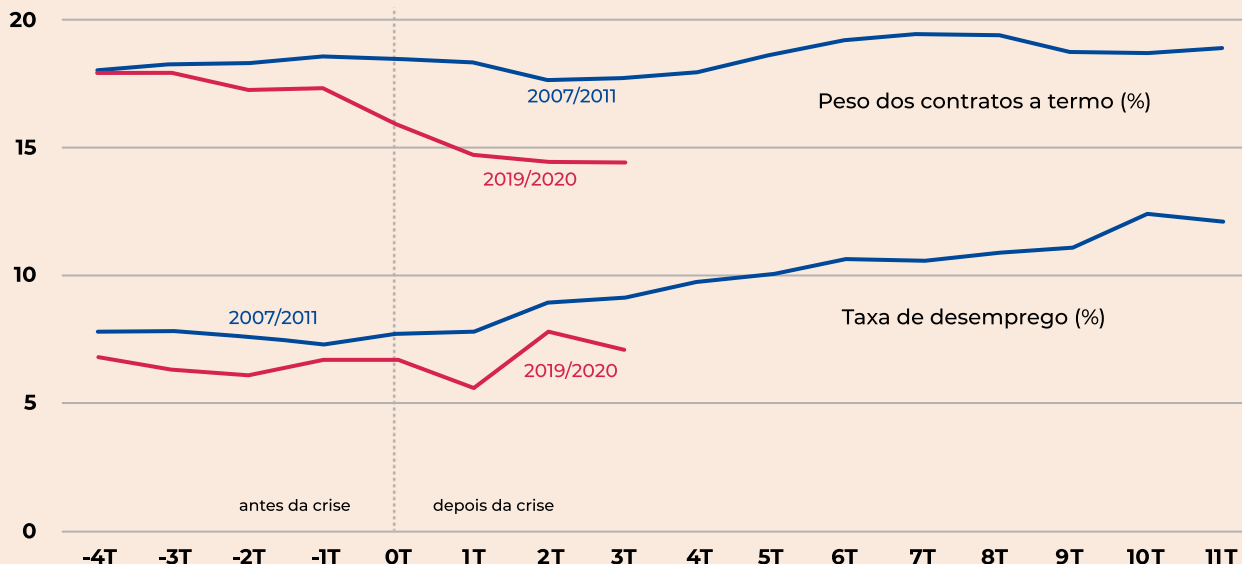
determinam a generosidade dos benefícios sociais, quando o histórico de contribuições é pior, o acesso à proteção social também o é. Durante a crise pandémica isso foi evidente. Finalmente, o desemprego jovem cresceu mais rapidamente que o desemprego total. Entre o primeiro e o quarto trimestre de 2020, a taxa de desemprego total aumentou de 6,7% para 7,1%.<sup>3</sup> Entre os jovens (15-24 anos), a mesma taxa cresceu de 19,7% para 24,3%, um fenómeno que se explica em parte pelo facto de os jovens estarem sobre-representados no grupo que tem relações contratuais temporárias.

*As medidas de apoio ao emprego contribuíram para evitar um crescimento do desemprego durante os primeiros meses da pandemia, o que não aconteceu na crise anterior*

Uma comparação da crise financeira de 2008 com a crise pandémica de 2020 ilustra bem as singularidades desta última. A crise iniciada em 2008 durou vários anos e foi agravada pela crise da dívida soberana que começou em 2010. Ainda não passou tempo suficiente para podermos comparar em toda a sua extensão os efeitos das crises de 2008 e 2020, mas é interessante comparar o primeiro ano das duas crises. O gráfico compara a evolução da taxa de desemprego e da taxa de contratos a termo certo em Portugal. Assumindo que o choque em 2008 ocorreu em setembro (com a falência do banco de investimento Lehman Brothers a 15 de setembro) e que o choque provocado pela crise pandémica ocorreu

## Desemprego e contratos a termo: comparação entre a crise anterior e a atual

Fonte: INE, Inquérito ao Emprego



*Na crise anterior o desemprego aumentou imediata e continuamente, sem grande alteração no peso dos contratos a termo. Na crise pandémica este peso caiu de forma acentuada, revelando que o desemprego afetou de forma desproporcional os trabalhadores com vínculos contratuais mais precários.*

em março de 2020, observa-se que a evolução da percentagem de trabalhadores com contratos a termo certo foi muito distinta, com uma queda abrupta em 2020 que não sucedeu em 2008-2011. Por outro lado, a taxa de desemprego sofreu várias oscilações durante a crise atual, enquanto na anterior houve um crescimento gradual.

Há várias razões que explicam estas diferenças. Em 2020, as medidas de apoio à manutenção dos postos de trabalho foram muito ambiciosas, com um número muito elevado de empresas e trabalhadores abrangidos pelo regime de *layoff* simplificado. Isso contribuiu para evitar um crescimento do desemprego durante os primeiros meses da crise (março-junho de 2020). De julho a setembro o âmbito do *layoff* simplificado foi reduzido, o que ajuda a explicar o aumento do desemprego. Quanto à diminuição do desemprego no quarto trimestre é em grande medida explicada pela retoma da atividade económica. Em 2008 não foram implementadas medidas com o alcance do *layoff* simplificado e o *layoff* tradicional abrangeu cerca de 30 mil trabalhadores entre 2008 e 2011, ao passo que, em 2020, cerca de 845 mil trabalhadores usufruíram do *layoff* simplificado.

Relativamente à evolução do número dos contratos a termo certo, há dois aspetos que explicam as diferenças verificadas. Os setores que mais utilizam este tipo de contratos, como o alojamento e a restauração, foram muito afetados em 2020. Como estes foram os setores que destruíram mais emprego, a percentagem de trabalhadores com contratos a termo certo regrediu rapidamente. Acontecia ainda que o regime de *layoff* simplificado obrigava as empresas a não despedir durante os dois meses após o recebimento do apoio, mas não as obrigava a renovar os contratos a termo certo. Assim, as empresas que recorreram ao *layoff* simplificado e que quiseram reduzir o número de trabalhadores, fizeram-no não renovando os contratos a termo certo. ▶

<sup>1</sup> A categoria contratos temporários (usada pelo Eurostat) inclui contratos a termo certo (representados no gráfico) e outras modalidades temporárias (como, por exemplo, os contratos a termo incerto).

<sup>2</sup> Instituto Nacional de Estatística, Inquérito ao Emprego, acessado em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=415270523&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415270523&DESTAQUESmodo=2).

<sup>3</sup> Instituto Nacional de Estatística, Inquérito ao Emprego, acessado em [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=415270523&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415270523&DESTAQUESmodo=2).

# Layoff simplificado protegeu o emprego no curto prazo mas esqueceu os trabalhadores temporários e não explorou a oportunidade de formação

O *layoff* simplificado assumiu várias formas, consoante a progressão da pandemia em Portugal e as medidas de confinamento adotadas pelo Governo

O *layoff* simplificado foi um instrumento essencial do combate aos impactos económicos e sociais causados pela pandemia de COVID-19. Desde março de 2020, assumiu várias formas consoante a progressão da pandemia em Portugal e as medidas de confinamento adotadas pelo governo. Vamos começar por apresentar uma breve explicação do *layoff* tradicional, das características que distinguem o *layoff* simplificado, do âmbito que este teve em diferentes alturas da pandemia e de outras medidas dirigidas às empresas elegíveis para *layoff*.

Para analisar as variantes da medida em questão é importante conhecer o direito salvaguardado no Código do Trabalho no qual é largamente baseada.<sup>1</sup> O *layoff* tradicional é um direito à redução ou suspensão do contrato de trabalho por parte da entidade patronal em situação de crise empresarial que tem três características fundamentais:

- › garante o pagamento de dois terços da retribuição normal líquida (pelo menos 665 euros, o salário mínimo), comparticipada em 70% pela Segurança Social;
- › é acompanhado de cursos de formação, com uma bolsa de 30% do IAS (Indexante dos Apoios Sociais, no valor de 438 euros em 2020), destinada ao empregador e ao trabalhador em partes iguais;
- › proíbe o empregador de cessar os contratos abrangidos até 60 dias após o fim do apoio, bem como de distribuir lucros ou aumentar a retribuição a membros de corpos sociais. O empregador é, ainda, impedido de contratar ou renovar contratos enquanto trabalhadores que possam assumir essas funções se encontrarem em *layoff*.

Desde o início da pandemia, o *layoff* tradicional cobriu mais de 20 mil trabalhadores.<sup>2</sup>

Em março de 2020 foi apresentado o *layoff* simplificado, para o qual eram elegíveis as empresas com quebras de faturação superiores a 40%,<sup>3</sup> com um processo de candidatura e critérios de elegibilidade simplificados, respondendo à necessidade imediata de proteção dos postos de trabalho. Esta variante não proibia o aumento de retribuições, nem a renovação ou celebração de novos contratos. Fazia-se ainda acompanhar por um incentivo financeiro

<sup>1</sup> Código do Trabalho, artigos 298.º a 308.º

<sup>2</sup> Segurança Social: "LayOff Dados Anuais 2005\_a\_2020". Acedido em <http://www.seg-social.pt/estatisticas>.

<sup>3</sup> Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, depois revogada pelo DL n.º 10-G/2020, de 26 de março.

extraordinário para apoio à normalização da atividade da empresa, no valor de um salário mínimo por trabalhador abrangido, e pela isenção de pagamentos de contribuições à Segurança Social. Entre março e julho de 2020 foram abrangidos cerca de 845 mil trabalhadores<sup>4</sup> (a maioria dos quais nos setores das indústrias extrativas, do comércio ou da restauração e alojamento<sup>5</sup>) e 110 mil empresas. Apesar de as microempresas constituírem cerca de 95% do tecido empresarial em Portugal,<sup>6</sup> estas representavam apenas 81% dos beneficiários, o que parece ser devido ao facto de a medida não abranger sócios-gerentes, por vezes os únicos trabalhadores da empresa.<sup>7</sup>

A partir de junho de 2020, o foco das medidas implementadas é já na estabilização económica e social, pelo que são apresentadas medidas de apoio à retoma das atividades, para as quais são elegíveis as empresas anteriormente abrangidas pelo *layoff*. Assim, por forma a incentivar o recurso aos novos apoios e a retoma progressiva das atividades económicas, o *layoff* passa a ser direcionado apenas a empresas que se mantenham sob dever de encerramento.<sup>8</sup> Por estas razões, entre agosto e dezembro, contam-se menos de três mil trabalhadores em *layoff*.<sup>9</sup> Em janeiro de 2021, com o novo confinamento, este valor regressa à ordem das centenas de milhares.<sup>10</sup> Apesar das medidas de confinamento generalizado adotadas em janeiro de 2021, é apenas em março de 2021 que é anunciada a reativação do *layoff* simplificado para empresas que, não tendo obrigatoriedade de encerramento, viram a sua atividade fortemente afetada.<sup>11</sup> No total, entre março de 2020 e março de 2021, o *layoff* simplificado custou ao Estado português cerca de 817 milhões de euros, imputados ao Orçamento de Estado.<sup>4</sup> Em suma, esta medida teve três fases: na primeira (março de 2020) foram elegíveis todas as empresas com quebras de faturação de 40%; na segunda (junho de 2020) passaram a ser abrangidas apenas as empresas que se mantiveram sob dever de encerramento; na terceira (março de 2021) voltaram a ser abrangidas todas as empresas com elevadas quebras de faturação.

De acordo com as medidas introduzidas em julho de 2020, as empresas anteriormente cobertas pelo *layoff* simplificado e com quebras de faturação a partir dos 40% puderam beneficiar de um incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial (equivalente a um salário mínimo por trabalhador abrangido, pago de uma vez, ou o dobro, pago ao longo de seis meses, pago aos empregadores).<sup>12</sup> Os trabalhadores que tenham estado abrangidos pelo *layoff* e cuja remuneração base fosse inferior a duas vezes o salário mínimo têm direito, ainda, a um complemento de estabilização (entre 100 e 351 euros).<sup>13</sup> Até março de 2021, cerca de 350 mil trabalhadores beneficiaram do complemento de estabilização,<sup>14</sup> enquanto o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial abrangeu cerca de 480 mil trabalhadores.<sup>15</sup>

Alternativamente, a partir de agosto, os empregadores puderam recorrer ao apoio extraordinário à retoma, com redução do período normal de trabalho proporcional à quebra de faturação registada, que garantiu o pagamento integral das horas trabalhadas, e ainda uma compensação correspondente a dois terços da remuneração bruta das horas não trabalhadas, comparticipada em 70% pela Segurança Social.<sup>16</sup> Este apoio, que substituiu o *layoff* simplificado, abrangeu já os sócios-gerentes, trabalhadores independentes e membros de órgãos estatutários, previu um apoio adicional para as empresas mais afetadas e beneficiou as micro, pequenas e médias empresas. A partir de outubro de 2020, abrangeu empresas com quebras de faturação desde os 25%, e aumentou

Entre março de 2020 e março de 2021, o *layoff* simplificado custou ao Estado português cerca de 817 milhões de euros

<sup>4</sup> Webinar organizado pelo IPPS-Iscte subordinado ao tema “Medida excecional e temporária de proteção dos postos de trabalho, no âmbito da pandemia COVID-19”. Participaram no seminário representantes do Instituto da Segurança Social que disponibilizaram informação sobre o *layoff* simplificado.

<sup>5</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-20.08.06”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>6</sup> PORDATA: “Pequenas e médias empresas em % do total de empresas: total e por dimensão”. Última atualização: 2020-02-18. Acedido em <https://www.pordata.pt/DB/Portugal/Ambiente+de+Consulta/Tabela>.

<sup>7</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-20.08.06”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>8</sup> Decreto-Lei 27-B/2020, de 19 de julho.

<sup>9</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-20.10.15”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>10</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-21.03.10”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>11</sup> Decreto-Lei 23-A/2021 de 24 de março.

<sup>12</sup> Decreto-Lei 27-B/2020, de 19 de julho.

<sup>13</sup> Decreto-Lei 27-B/2020, de 19 de julho.

<sup>14</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-21-02-12”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>15</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: “Monitorização COVID-19 MTSSS-21.03.10”. Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>16</sup> Decreto-Lei 46-A/2020 de 30 de julho.

## Os planos de formação que acompanhavam a medida tiveram um alcance muito diminuto, uma oportunidade perdida para empresas e trabalhadores apostarem nas suas qualificações

a bolsa relativa aos planos de formação.<sup>17</sup> Até março de 2021, cerca de 300 mil trabalhadores foram cobertos por este apoio.<sup>18</sup> Nos meses de abril e maio de 2021, favorece os setores do turismo e da cultura.<sup>19</sup>

O *layoff* simplificado revelou-se uma ferramenta valiosa de proteção dos trabalhadores no âmbito da pandemia, na medida em que foi largamente requisitado e a sua cobertura foi vasta. Contribuindo para este sucesso, destacam-se o facto de o seu *design* ter sido adequado à situação excepcional em que se encontravam as empresas, nomeadamente através da simplificação e desburocratização do seu acesso. Como resultado, é visível uma desaceleração dos pedidos de subsídios de desemprego: o Banco de Portugal revela que 70% das empresas cobertas pela medida não registaram quebras de emprego, face a uma expectativa de apenas 23% na ausência da medida.<sup>20</sup> Esta proteção do emprego é particularmente importante em Portugal, tendo em conta que os efeitos do desemprego tendem a alongar-se no tempo. Para mais, não põe em causa a sustentabilidade da Segurança Social, uma vez que os custos da medida são suportados pelo Orçamento de Estado, com recurso a financiamentos europeus com taxas de juro muito baixas (SURE).

Não obstante, a medida apresenta outras lacunas que espelham e agravam as fragilidades do mercado de trabalho em Portugal. Em primeiro lugar, negligencia os contratos a termo certo, muito significativos em Portugal, não oferecendo qualquer tipo de proteção a estes trabalhadores. Perante a proibição de despedimentos de trabalhadores abrangidos pelo *layoff*, e não tendo incentivos à preservação dos trabalhadores a termo certo, observou-se uma queda acentuada desta forma de contratação, uma vez que as empresas recorreram a cortes nos trabalhadores não efetivos. Da mesma forma, os trabalhadores independentes e os sócios-gerentes são incluídos apenas numa segunda fase, no Apoio à Retoma. Em Espanha, onde a dualidade dos mercados de trabalho é também muito acentuada, as medidas de proteção dos trabalhadores no contexto da pandemia incluíram não só trabalhadores independentes e sócios-gerentes, mas também trabalhadores domésticos e os trabalhadores com contratos a termo concluídos durante a pandemia, a quem foi disponibilizado um apoio de cerca de 420 euros mensais.<sup>21</sup>

Em segundo lugar, mesmo entre os trabalhadores efetivos, a medida parece oferecer poucas garantias a médio e longo prazo. Com a proibição de despedimentos a estender-se por apenas dois meses após a cobertura do *layoff*, é possível que as empresas cuja faturação não tenha recuperado totalmente efetuem cortes passado esse período. Apesar de tal não se ter verificado até agora, esta possibilidade é particularmente alarmante no caso das grandes empresas, devido ao impacto social de despedimentos em larga escala. Em Espanha, mais uma vez, a atenção é redobrada, com a proteção dos postos de trabalho a estender-se por seis meses.<sup>22</sup>

Por último, os planos de formação que acompanhavam a medida acabaram por ter um alcance extremamente reduzido, resultando numa oportunidade perdida para empresas e trabalhadores apostarem nas suas qualificações enquanto não lhes era permitido trabalhar. Entre março e junho de 2020, apenas 1,25% dos trabalhadores cobertos pelo *layoff* foram incluídos em planos de formação, correspondendo a apenas 342 das 113 mil empresas que recorreram à medida.<sup>23</sup> ▶

<sup>17</sup> Decreto-Lei 90/2020 de 19 de outubro.

<sup>18</sup> Gabinete de Estratégia e Planeamento, 2020: "Monitorização COVID-19 MTSSS-21.03.10". Acedido em <http://www.gep.mtsss.gov.pt/indicadores-covid-19-mtsss>.

<sup>19</sup> Decreto-Lei 23-A/2021 de 24 de março.

<sup>20</sup> Banco de Portugal, acedido em <https://www.bportugal.pt/page/infografia-o-impacto-de-curto-prazo-da-pandemia-covid-19-nas-empresas-portuguesas>.

<sup>21</sup> Eurofound (2020), COVID-19: Policy responses across Europe, Publications Office of the European Union, Luxemburgo.

<sup>22</sup> *Jornal Económico*, acedido em <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/o-lay-off-simplificado-em-espanha-descubra-as-diferencas-585240>.

<sup>23</sup> *Jornal Público* (dados do IIEFP), acedido em <https://www.publico.pt/2021/02/19/economia/noticia/so-03-empresas-layoff-pediram-formacao-profissional-1951235>.



# Economia

---

**Ricardo Barradas**

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Dinâmia’CET-Iscte

ISCAL – Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Lisboa,  
Instituto Politécnico de Lisboa



## Um tecido empresarial frágil e muito vulnerável aos efeitos da crise pandémica

O surgimento da crise sanitária de COVID-19 ao longo do último ano traduziu-se num choque exógeno de forte magnitude, afetando a atividade da generalidade das empresas. Em traços gerais, as consequências da pandemia traduziram-se numa contração sem precedentes da economia portuguesa de 7,6%, em termos reais, no ano de 2020, e contribuíram para mais uma década perdida em termos de crescimento económico. Na primeira década deste milénio, entre 2001 e 2010, a economia portuguesa cresceu, em termos reais, uma média de 0,7% ao ano. Na segunda década deste milénio, entre 2011 e 2020, a economia portuguesa “cresceu”, em termos reais, uma média de -0,1%, fortemente pressionada pela contração no ano de 2020, mas também pela recessão económica de 2011 a 2013 na sequência das medidas de austeridade impostas pelo denominado “programa de ajustamento”.

A estrutura empresarial portuguesa é composta essencialmente por pequenas e médias empresas. Em 2019, estas representavam 99,9% do total de empresas existentes em Portugal, sendo 96% microempresas. As maiores empresas operam nos setores da energia, das telecomunicações, da grande distribuição e da banca e, por isso, dependem fortemente do mercado interno e não enfrentam grandes pressões competitivas. Esta forte atomização do tecido empresarial não favorece o desenvolvimento da capacidade produtiva portuguesa, o que constitui um obstáculo para todo o tecido empresarial envolvente, reduz a capacidade para vingar nos mercados internacionais e dificulta a inovação e a competitividade do conjunto da economia. Isto acontece não só por razões de escala, mas também por uma ausência de dinâmicas de rede e cooperação, por um maior distanciamento dos mercados

geográficos europeus e dos principais centros de investigação e desenvolvimento, pela ocupação de segmentos em geral pouco qualificados nas principais cadeias globais de valor e por uma falta de sofisticação das empresas dentro de cada setor.

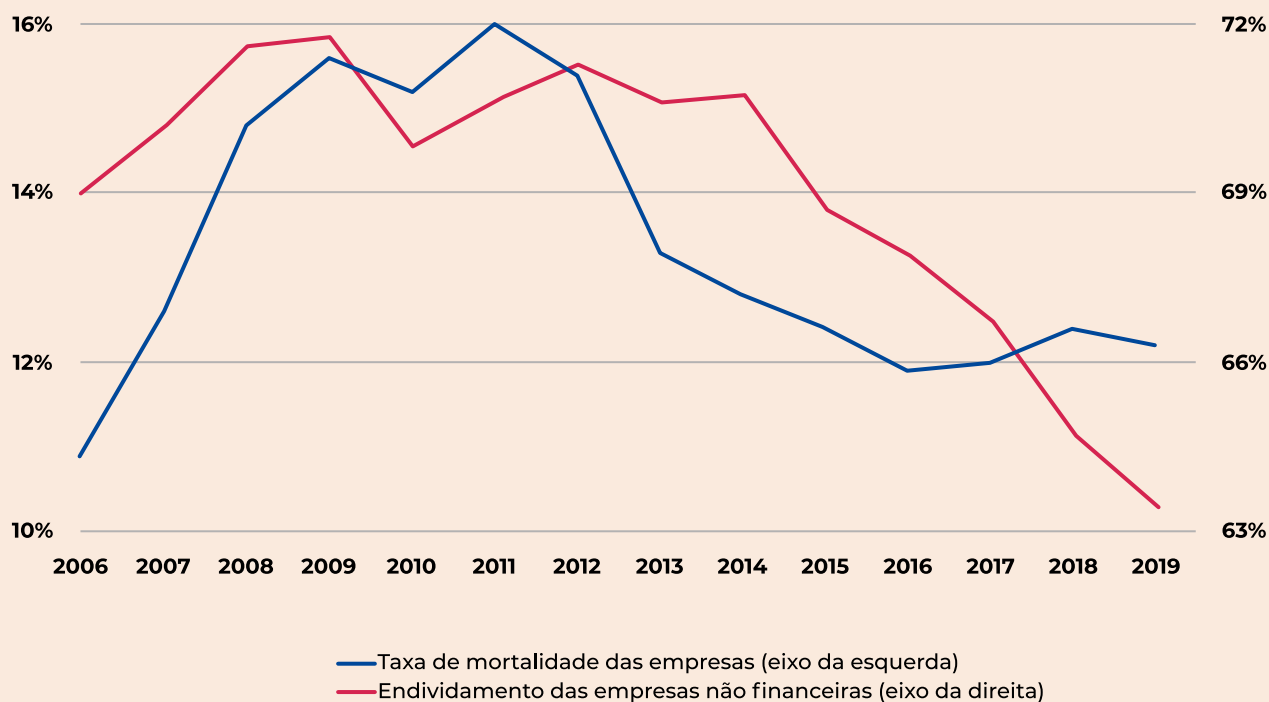
Estas características do tecido empresarial português estão também associadas à sobre-especialização da economia

*As restrições à atividade económica penalizaram mais as empresas com menos liquidez, maiores níveis de endividamento e maiores dificuldades na obtenção de financiamento*

em setores de atividade muito pouco produtivos (agricultura, silvicultura, pesca, construção, comércio, transportes, hotelaria e restauração, entre outras), assente em indústrias muito cíclicas, tradicionais e/ou pouco intensivas em conhecimento e tecnologia (vestuário, calçado, madeira, papel, entre outras), as quais estão demasiado expostas à concorrência internacional e enfrentam uma procura pouco dinâmica. Em 2019, aproximadamente metade das empresas existentes em Portugal operava nos setores da agricultura, da produção animal, da caça, da silvicultura, da pesca, da construção, do comércio, do transporte, da armazenagem, do alojamento, da restauração e das atividades imobiliárias. Estas empresas empregavam cerca de 47% do total de emprego empresarial e cerca de 40% do valor acrescentado total gerado pelo tecido empresarial.

## Taxa de mortalidade e endividamento das empresas não financeiras

Fonte: Banco de Portugal, INE



**O endividamento das empresas vinha a diminuir desde 2014, mas mantém-se elevado, comprometendo a sobrevivência das empresas.**

Apesar de alguns progressos nos últimos anos, a generalidade das empresas portuguesas continua a apresentar também uma reduzida liquidez e níveis bastante elevados de endividamento, num contexto em que o capital alheio (e sobretudo o crédito bancário) tem representado mais de 60% de todo o financiamento do tecido empresarial. Esta situação compromete maiores e melhores níveis de investimento, na medida em que o elevado endividamento absorve grande parte dos resultados, que têm de ser canalizados para o serviço da dívida. Além disso, o endividamento torna mais oneroso o acesso a financiamento adicional, o que muitas vezes compromete a própria sobrevivência das empresas.

Estas fragilidades do tecido empresarial português foram agravadas pela crise pandémica. As severas restrições à atividade económica e à mobilidade foram especialmente penalizadoras para as empresas dos setores do comércio, do alojamento e da restauração e para as empresas com mais problemas de liquidez, maiores níveis de endividamento e maiores dificuldades na obtenção

de financiamento. De acordo com o último Inquérito de Conjuntura ao Investimento do INE, publicado em janeiro de 2021, a deterioração das perspetivas de venda, a incerteza em relação à rentabilidade dos investimentos e o acesso a financiamento foram apontadas como as principais limitações à atividade das empresas. As vendas à distância permitiram mitigar alguma perda de receitas, mas nem todas as empresas estavam devidamente preparadas para esta nova realidade. Note-se que a percentagem de empresas com pelo menos 10 trabalhadores e com presença na internet (*website*) rondava apenas os 60% em 2020 e, destas, nem todas tinham mecanismos de venda por esta via. Apesar disto, o número de falências registado em 2019, muito devido às medidas extraordinárias adotadas por parte do Governo, onde se incluem as moratórias de crédito, o *lay-off* simplificado, o apoio ao pagamento de rendas, o apoio ao pagamento das contribuições para a Segurança Social, o alívio fiscal e as linhas de crédito com garantia pública, entre outras. ▶

## Linhas de crédito com garantia pública às empresas: um alívio temporário à liquidez, mas um estímulo ao endividamento

*Os bancos portugueses dificultaram as condições de acesso a crédito às empresas ao longo de 2020 e perspetivam a manutenção desta tendência em 2021*

As linhas de crédito com garantia pública disponibilizadas às empresas foram uma das várias medidas extraordinárias adotadas por parte do governo português no sentido de apoiar a recuperação das empresas afetadas pela pandemia de COVID-19.

Estas linhas de crédito foram criadas para compensar a enorme e abrupta perda de receitas sofrida pelas empresas (em muitos casos fruto da proibição de funcionar em determinados períodos) e para mitigar a dificuldade de ajustar a respetiva estrutura de custos fixos. Além disso, estas linhas de crédito destinaram-se a aliviar as dificuldades de liquidez de muitas empresas, que não tinham acesso a outras formas de financiamento para além do crédito bancário e que já se encontravam bastante endividadas, num período de restrição da oferta de crédito (devido à deterioração da qualidade da procura de crédito e, por conseguinte, de maior risco de crédito).

Na verdade, de acordo com o *Bank Lending Survey* do Banco Central Europeu publicado em janeiro de 2021, os bancos portugueses confirmaram ter dificultado as condições de crédito às empresas ao longo do ano de 2020 e perspetivam a manutenção desta tendência ao longo de 2021, devido à deterioração das perspetivas económicas, ao maior risco de crédito dos atuais e dos potenciais futuros devedores e ao maior grau de aversão ao risco dos próprios bancos num clima de maior incerteza. Esta maior restritividade do crédito refletiu-se sobretudo na exigência de maiores garantias e na cobrança de maiores taxas de juro.

Neste contexto, foram criadas várias linhas de crédito com garantia do Estado que poderia ir até 90% no caso das micro e pequenas empresas e até 80% no caso das médias empresas, *small mid caps* e *mid caps*<sup>1</sup>. Estas linhas de crédito poderiam ser acedidas por parte de empresas que cumprissem um conjunto de requisitos, tais como detenção da certificação PME, atividade em território nacional, viabilidade económico-financeira no período pré-pandemia, capitais próprios positivos, situação tributária regularizada e pelo menos dois anos de existência. Estas linhas de crédito abrangiam empréstimos que poderiam ter uma maturidade máxima de seis anos, um período de carência máximo de dezoito meses, e um *spread* bancário máximo de 1,85%. As empresas interessadas em solicitar empréstimos por esta via teriam de apresentar a respetiva candidatura junto de um dos 21 bancos aderentes à iniciativa.

<sup>1</sup> As *small mid caps* são empresas de pequena-média capitalização e as *mid caps* são empresas de média capitalização.

Em traços gerais, estas linhas de crédito foram criadas a partir de março de 2020, embora muitas delas tenham sido prorrogadas também ao longo de 2021. Para além disso, foram criadas novas linhas de crédito no início deste último ano, em virtude do novo período de confinamento decretado pelo Governo. Foram criadas linhas de crédito específicas para o apoio às micro e pequenas empresas e para o apoio às médias empresas, *small mid caps* e *mid caps*, mas também linhas de crédito específicas para apoiar as empresas dos setores mais afetados pela pandemia, nomeadamente para agências de viagens e operadores turísticos, empresas exportadoras da indústria e do turismo, empresas de montagem de eventos e, também, para entidades da economia social promotoras de iniciativas de inovação e empreendedorismo social. A generalidade das linhas de crédito criadas para as empresas dos setores mais penalizados pela crise pandémica permitia que uma parte do financiamento (até um máximo de 20%) fosse a fundo perdido.

A procura de empréstimos associados a estas linhas de crédito com garantia pública foi considerável e superior à procura de créditos sem garantia pública devido às condições mais vantajosas que ofereciam, nomeadamente as maturidades mais longas e taxas de juro mais baixas. O Relatório de Estabilidade Financeira do Banco de Portugal publicado no início de 2021 confirma que cerca de 40% dos novos empréstimos contratualizados por parte das empresas não financeiras portuguesas, entre março e setembro de 2020, foram no âmbito de uma destas linhas de crédito. Esta importância é ainda mais expressiva no caso das pequenas e médias empresas (44%) e das empresas dos setores mais afetados pela crise pandémica (59%), em claro contraste com o menor peso destas linhas de crédito nos novos empréstimos contratualizados por parte das grandes empresas (17%) e das empresas de setores de atividade menos afetados pela crise pandémica (35%). Adicionalmente, cerca de 70% dos créditos concedidos com garantia pública tiveram implícitos empréstimos com uma maturidade de seis anos, num contexto em que a maior parte dos créditos concedidos sem garantia pública (cerca de 40%) têm uma maturidade inferior a 1 ano. No mesmo sentido, a taxa de juro média associada aos créditos concedidos entre março e setembro de 2020 no âmbito destas linhas foi de 1,2%, o que contrasta com a taxa de juro média de 2,4% dos créditos concedidos sem garantia pública. Importa ainda referir que, de acordo com um relatório publicado em novembro de 2020 pela European Banking Authority, Portugal foi um dos países onde estas operações de crédito com garantia pública representavam uma maior importância no volume total de crédito concedido pelos bancos até junho de 2020. Na verdade, a importância destas linhas de crédito com garantia pública no volume total de crédito foi maior em Espanha (3,2%), em Portugal (2,1%), em França (1,8%) e na Itália (1,2%), sendo residual nos demais países da União Europeia. No conjunto dos países da União Europeia, as linhas de crédito com garantia pública tinham um peso de cerca de 0,5% no volume total do crédito bancário concedido até junho de 2020.

Neste contexto, as linhas de crédito com garantia pública permitiram mesmo um aumento da oferta de crédito em Portugal. Note-se que o crédito às empresas, entre março e setembro de 2020, aumentou cerca de 15% em comparação com o crédito concedido às empresas entre março e setembro de 2019. Os resultados do *Bank Lending Survey* do Banco Central Europeu, publicado em janeiro de 2021, sugerem ainda que os empréstimos contratualizados no âmbito destas linhas de crédito com garantia pública foram destinados sobretudo a fazer face

*Portugal foi um dos países da UE onde as operações de crédito com garantia pública representaram uma maior importância no volume total de crédito concedido pelos bancos*

*Segundo o INE, em fevereiro de 2021 apenas 35% das empresas não tinha beneficiado ainda de quaisquer medidas extraordinárias de apoio desde o início da pandemia*

a necessidades de liquidez urgente e para a criação de reservas adicionais de liquidez por precaução por parte das empresas.

De acordo com os resultados do Inquérito Rápido e Excepcional às Empresas do INE realizado em fevereiro de 2021, as medidas extraordinárias adotadas por parte do Governo no âmbito da crise pandémica de COVID-19 tiveram uma enorme importância para a generalidade das empresas. No que diz respeito às linhas de crédito com garantia pública, a generalidade das empresas considerou-as uma medida muito positiva no reforço das suas condições de liquidez, particularmente as empresas dos setores mais afetados pela pandemia. Os resultados deste inquérito confirmam que 17% das empresas beneficiaram do recurso a estas linhas de crédito com garantia pública, das quais 14% salientaram a enorme importância desta medida extraordinária para a sua liquidez. O setor do alojamento e da restauração foi um daqueles onde houve uma percentagem mais elevada de empresas a recorrer a estas linhas de crédito com garantia pública: 34% das empresas, das quais 31% destacaram a elevada importância desta medida para a situação de liquidez. Os resultados deste inquérito mostram ainda que a adoção destas medidas extraordinárias tem sido crucial para a sobrevivência de muitas empresas: 10% das empresas consideram que já não se encontrariam em atividade se não tivessem beneficiado de medidas de apoio. Apenas 35% das empresas salientou não ter beneficiado ainda de quaisquer medidas extraordinárias de apoio desde o início da pandemia. A situação é mais premente nas empresas do setor do alojamento e da restauração, num contexto em que 45% das empresas considera que já não se encontrariam em atividade se não tivessem beneficiado de medidas de apoio e onde apenas 7% das empresas não beneficiou de quaisquer medidas de apoio.

É inegável a importância que estas linhas de crédito com garantia pública tiveram no reforço da liquidez e concomitante sobrevivência de muitas empresas. No entanto, estas linhas de crédito acabaram por não ter quaisquer efeitos na resolução das fragilidades do tecido empresarial português. Contribuíram e representaram um estímulo para um maior endividamento do tecido empresarial (agravando assim um problema pré-existente), não terão promovido a modernização das empresas e a respetiva transformação digital (por exemplo, ao nível da presença na Internet) e não serviram para a alteração da estrutura produtiva portuguesa para setores mais produtivos e para indústrias menos cíclicas e mais intensivas em conhecimento e tecnologia. Ainda assim, estas linhas de crédito devem perdurar enquanto a pandemia não estiver totalmente controlada e enquanto a atividade económica não retomar o normal funcionamento. Uma retirada repentina das medidas extraordinárias de apoio poderia ter consequências desastrosas, não só para as empresas, mas também para os bancos e para o próprio Estado. As empresas porque poderão não conseguir sobreviver, o que poderá implicar um aumento muito significativo do desemprego. Os bancos porque poderão ter de enfrentar elevados níveis de incumprimento e crédito malparado. O Estado porque poderá ter de lidar com uma deterioração significativa das contas públicas, já que estas linhas de crédito têm subjacente uma garantia pública. Note-se que as estimativas do Banco de Fomento apontam para uma taxa de incumprimento nestas linhas de crédito de 16%, um valor que poderá ser ainda superior se existir uma cessação precoce das medidas extraordinárias de apoio, em particular das moratórias de crédito, das linhas de crédito com garantia pública ou do *layoff* simplificado. ▶

# Finanças

---

Sérgio Lagoa

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e Dinâmia'CET-Iscte



## A correção parcial das debilidades financeiras nos últimos anos não resolveu fragilidades estruturais

De 1995 a 2008, Portugal registou uma acentuada financeirização da economia com um forte crescimento do setor financeiro e de crédito. O advento da crise do *subprime* em 2008 pôs fim àquele período e deu origem à crise da dívida soberana em 2011. Após 2013, a economia voltou a crescer a um ritmo superior ao da Europa, não obstante a persistência de algumas debilidades estruturais.

A partir da crise da dívida soberana observa-se uma redução dos elevados défices da balança corrente que caracterizavam a economia portuguesa – entre 2013 e 2019, há um pequeno excedente médio de 0,7%/PIB. Esta assinalável melhoria foi conseguida não só pela diminuição das importações, natural num período de recessão, mas também por uma forte performance exportadora, sobretudo a partir de 2011, com o setor do turismo em destaque.

Em resultado do reequilíbrio externo, a posição líquida de investimento internacional (ativos financeiros externos subtraídos dos passivos financeiros face ao exterior) melhorou entre 2014 e 2019 (de -123,8% do PIB para -100,5%), situando-se, no entanto, ainda num valor muito elevado no contexto europeu.

Parte significativa dos passivos financeiros face ao exterior são relacionados com a dívida pública. Esta diminuiu entre 2014 e 2019 de 132,4% do PIB para 117,2% devido ao crescimento económico, à redução das taxas de juro da dívida pública, e a uma política orçamental moderadamente expansionista, que foi capaz de equilibrar o estímulo à economia com o rigor orçamental. Apesar da diminuição, a dívida pública continua muito acima da média da zona euro, que se situou em 85,9% em 2019. Esta situação implica um elevado custo do serviço da dívida, limita a capacidade de resposta a choques

económicos e torna preocupante um cenário de subida das taxas de juro.

A redução do peso da dívida estendeu-se ao setor privado não-financeiro. As empresas não-financeiras e as famílias reduziram a sua dívida de 201,6% do PIB, em 2013, para 148,8% em 2019, um valor ainda acima da mediana da área do euro (AE) (121,8%), e que em face de uma evolução adversa da conjuntura económica pode originar dificuldades, sobretudo nas empresas mais endividadas. Acresce a esta fragilidade que as empresas portuguesas têm reduzidos capitais próprios e as famílias baixos níveis de poupança.

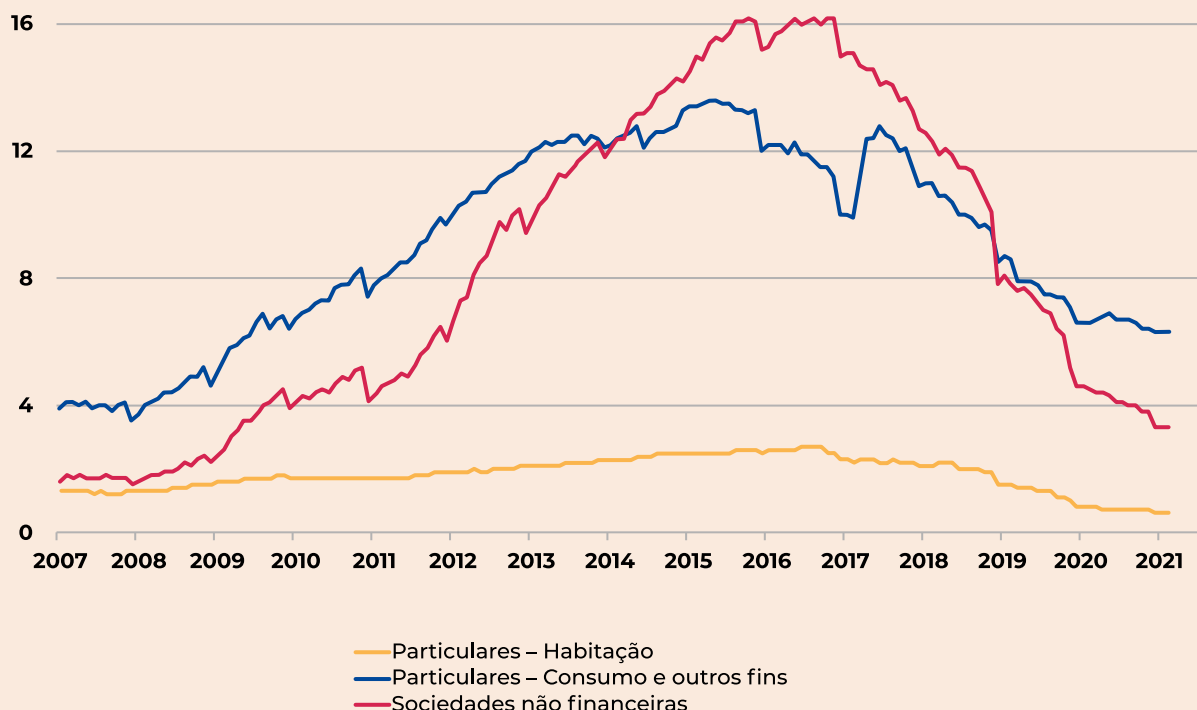
**O crédito malparado diminuiu de forma significativa desde 2015, mas em 2019 ainda se encontrava muito acima da média da zona euro (6,1% versus 3,1%)**

O setor bancário foi fortemente penalizado pela crise do *subprime* e, sobretudo, pela crise da dívida. O crédito vencido aumentou consideravelmente (por exemplo nas empresas não-financeiras subiu de 1,5% em dezembro de 2007 para um máximo de 16,2% em novembro de 2016), o que acabou por contribuir para a resolução de dois bancos importantes, o BES e o BANIF, e ainda para uma substancial injeção de capitais públicos na CGD. Em face das dificuldades de frontadas, os bancos levaram a cabo uma reestruturação da sua atividade.



## Rácio empréstimos vencidos, Instituições bancárias (%)

Fonte: Banco de Portugal



***A proporção de empréstimos vencidos nas instituições bancárias em Portugal diminuiu de forma acentuada desde 2017, tanto no caso das empresas como dos particulares.***

O crédito não-produtivo do setor privado não-financeiro diminuiu de forma significativa (de 17,4% em 2015 para 6,1% em 2019), fruto da recuperação económica e da gestão dos créditos em atraso. Não obstante a melhoria observada, o crédito malparado ainda se apresentava em 2019 em valores muito elevados (6,1% em Portugal e 3,1% na AE).

O elevado crédito não-produtivo, o menor crescimento do crédito e a exigência de reforço dos capitais próprios dos bancos tornaram-nos menos lucrativos (em dezembro de 2019 a rentabilidade do capital próprio era de 3,9%), apesar do esforço de controlo dos seus custos operacionais. Não obstante a reduzida lucratividade dificultar o aumento dos capitais próprios, estes por imposições regulamentares foram reforçados desde 2010, apesar de ainda se encontrarem em níveis relativamente baixos em 2019 (o rácio de capital de primeira qualidade, CET1, era de 13,9% em PT e 15,2% na UE, em dezembro desse ano), sendo este um ponto que torna o sistema vulnerável.

Desde 2014, ocorreu uma correção dos desequilíbrios responsáveis pela crise da dívida soberana, com a exceção

do mercado imobiliário. As baixas taxas de juro, o crescimento económico e do turismo e a procura de imobiliário por não-residentes originou o incremento significativo do preço do imobiliário entre 2016 e 2019 (superior a 6%/ano em termos reais). Apesar disto, a sobrevalorização nos preços do imobiliário residencial estimada pelo BCE era relativamente reduzida (+6%) em 2018, demonstrando que o problema era merecedor de atenção, mas não era ainda grave.

No início de 2020, a pandemia de COVID-19 veio aprofundar alguns dos problemas estruturais que identificámos na economia portuguesa. Produziu uma redução abrupta do crescimento económico, que exigiu uma resposta pronta e forte da política orçamental, produzindo um incremento do défice e da dívida pública. A queda das exportações devido à menor procura internacional deteriorou a balança corrente em 2020. As dificuldades sentidas por empresas e famílias podem conduzir ao incremento do crédito não-produtivo, com implicações na estabilidade do sistema bancário. ▶

# Moratórias de crédito criadas pelo Estado: uma resposta eficaz às necessidades das famílias e das empresas

No final de 2020, Portugal era o terceiro país da UE onde as moratórias representavam uma maior percentagem do crédito total concedido

A pandemia COVID-19 causou uma crise económica e social profunda, a que governos, bancos centrais e reguladores financeiros reagiram com políticas vigorosas, entre as quais as moratórias de crédito a empresas e particulares, que permitem adiar o pagamento do serviço da dívida às instituições financeiras sem que ocorra incumprimento contratual. Pretende-se assim que famílias e empresas façam face à falta de liquidez resultante da crise económica. Outras medidas complementares de extrema importância foram o *layoff* simplificado e as linhas de crédito com garantia pública.

Estão disponíveis moratórias públicas e privadas, sendo as primeiras as mais importantes em termos de crédito coberto – no crédito à habitação, por exemplo, as moratórias privadas representavam apenas 21,5%.<sup>1</sup> As moratórias públicas foram iniciadas a 27 de março de 2020 e são válidas até 30 de setembro de 2021, com prazo de adesão até 31 de março de 2021. Em regra, pode solicitar-se a suspensão do pagamento de capital e juros nos empréstimos contraídos até 26 de março de 2020, existindo uma extensão da maturidade do empréstimo num período igual ao da vigência da moratória.

O acesso ao apoio pelas empresas depende de não estarem em processo de insolvência e da ausência quer de incumprimento perante a banca, quer de irregularidades fiscais graves, sendo que não existe condição de quebra de atividade. Para as famílias o acesso exige, para além das condições impostas às empresas, que a situação familiar tenha sido alterada pela pandemia (designadamente devido a isolamento profilático, desemprego e redução temporária de pelo menos 20% do rendimento global da família). As moratórias para as famílias abrangem apenas créditos garantidos por hipoteca ou destinados a financiar educação. É relevante notar que a medida foi sendo alargada com a situação pandémica (em particular nos prazos de vigência e de adesão, nas condições de acesso e nas operações de crédito a particulares incluídas), demonstrando a capacidade de adaptação das autoridades a novas situações.

Em termos de moratórias privadas, as principais são as da Associação Portuguesa de Bancos (APB) e das Instituições de Crédito Especializado, que abrangem outros créditos que não beneficiam de moratória pública, em especial o crédito pessoal, o crédito automóvel e os cartões de crédito, sendo que a da APB também inclui crédito à habitação (a moratória para este tipo de crédito terminou em março de 2021).

A adesão às moratórias tem sido assinalável, confirmando a sua necessidade. Tendo a grande maioria das moratórias sido contratualizada entre abril e junho

<sup>1</sup> Banco de Portugal – Bdp (2021), Notícia Banco de Portugal divulga informação sobre moratórias de crédito, publicada em 34 de março. <https://www.bportugal.pt/comunicado/banco-de-portugal-divulga-informacao-estatistica-sobre-moratorias-de-credito-0>.

de 2020, em fevereiro de 2021 existiam 45,6 mil milhões de euros de crédito abrangido por moratórias públicas e privadas.<sup>2</sup> O crédito sob moratória correspondia a 33,3% do total no caso das sociedades não-financeiras e 15,6% no caso dos particulares. O setor em que as empresas mais recorreram às moratórias foi no Alojamento e Restauração (58,6% do crédito).

Em novembro de 2020, Portugal era o terceiro país da Europa com mais moratórias em percentagem do crédito concedido<sup>3</sup>, provavelmente devido ao forte impacto da crise na economia, em especial sobre o turismo, e ao endividamento considerável de famílias e empresas, que dispõem de poucas poupanças e reduzidos capitais próprios, respetivamente.

Pode perguntar-se por que razão o Estado criou as moratórias de crédito, quando os bancos poderiam renegociar de forma privada a dívida com os seus clientes. Em primeiro lugar, o sucesso das moratórias públicas e privadas baseia-se no facto de a European Banking Authority (EBA) ter aprovado, em abril de 2020, orientações para que o crédito sob moratória não seja considerado crédito não-produtivo ou em reestruturação.

Em segundo lugar, sem a intervenção pública, a renegociação de dívidas caso a caso teria sido menos eficaz e menos coordenada, poderia expor os clientes ao poder de negociação das instituições financeiras e o fluxo de informação teria sido mais assimétrico. O Banco de Portugal (BdP) também contribuiu para melhorar a circulação de informação ao obrigar os bancos a divulgarem aos seus clientes as moratórias de crédito (Aviso n.º 2/2020).

Em terceiro lugar, as moratórias contribuíram para melhorar a situação financeira das famílias e empresas, bem como o seu acesso a crédito adicional, produzindo uma externalidade positiva sobre a atividade económica, que não é tida em conta pelos agentes privados, designadamente pelos bancos, justificando-se assim a intervenção pública.

Finalmente, a política pública também melhora a equidade ao apoiar as famílias e empresas mais afetadas pela crise. De facto, 36% dos créditos nos setores mais afetados estão sob moratória, ao passo que nos setores menos afetados estão apenas 27%.<sup>4</sup> Note-se que, a percentagem de crédito sob moratória é quase igual para as PME e as grandes empresas, quando seria de esperar que as primeiras recorressem mais à medida. Este é um ponto em que a medida deveria ser melhorada.

Já destacámos alguns benefícios das moratórias de crédito, mas a medida apresenta também, como qualquer outra, os seus custos, podendo ser realizado um balanço dos seus prós e contras. Para os bancos, as moratórias evitam a acumulação de crédito em incumprimento, com efeitos positivos sobre o seu capital e a capacidade de concederem crédito. Com efeito, apesar da crise económica, o crédito vencido em percentagem tem decaído em todos os segmentos (habitação, consumo e empresas) desde maio de 2020.

Em sentido contrário, as moratórias fazem com que os bancos recebam menos juros no presente, que acabam por ser compensados parcialmente no futuro. Em termos líquidos, em novembro de 2020 estimava-se uma perda relativamente pequena a nível europeu – 0,05% do capital.<sup>5</sup> Com menos rendimentos, os bancos também terão mais dificuldade em aumentar os capitais próprios.

Considerando o impacto social mais vasto, há o risco de se suportar artificialmente empresas insolventes, cuja dívida se vai acumulando, desviando-se assim recursos para empresas de baixa produtividade. Acresce que algumas famílias e empresas podem ter sido apoiadas sem o necessitarem, contribuindo para uma eficiência reduzida da política pública. Esta situação é mais provável no caso das empresas em que o apoio não foi condicional à perda de rendimento. No inquérito às empresas do BdP e INE,

*Sem a intervenção pública, a renegociação de dívidas caso a caso poderia expor os clientes ao maior poder de negociação das instituições financeiras*

<sup>2</sup> BdP (2021), Nota de informação Estatística – Moratórias de crédito – fevereiro de 2021, publicada em 31 março de 2021, <https://bpstat.bportugal.pt/conteudos/noticias/1291>.

<sup>3</sup> FMI (2021), Global Financial Stability Report, April.

<sup>4</sup> BdP (2020), Caixa 2 – O Recurso a moratórias de crédito com garantia pública pelas sociedades não financeiras: uma perspetiva de risco de crédito, in Relatório de Estabilidade Financeira, dezembro.

<sup>5</sup> EBA (2020), First evidence on the use of moratoria and public guarantees in the EU Banking Sector, Thematic Note EBA/Rep/2020/31, November.

## A percentagem de crédito sob moratória é quase igual para as PME e as grandes empresas, quando seria de esperar que as primeiras recorressem mais à medida

17% das empresas que recorreram à medida consideraram-na pouco importante para a sua situação de liquidez, sendo uma das percentagens mais elevadas entre as diversas medidas de apoio avaliadas.<sup>6</sup>

Em termos de benefícios sociais, as moratórias permitem às famílias manter o nível de consumo, com impactos positivos sobre a procura dirigida às empresas. A liquidez destas também beneficiou das moratórias que lhe foram especificamente dirigidas. De acordo com o inquérito do BdP e INE, 83% das empresas que recorreram às moratórias de crédito consideram-nas muito importantes para a sua liquidez.

O alívio financeiro permitido pelas moratórias evitou inúmeras falências empresariais. Na ausência de medidas de apoio (*layoff* simplificado, moratórias, crédito com garantia, etc.) 10% das empresas beneficiárias não se encontrariam em funcionamento e 25% não estariam em atividade com alguma probabilidade.<sup>7</sup> Assim, a política pública contribuiu para evitar a queda excessiva do investimento, a perda prematura de capacidade produtiva e *know-how*, assim como o aumento do desemprego, com risco de este se perpetuar no tempo. Em suma, na nossa opinião, o deve e haver das moratórias de crédito pende claramente para o lado positivo.

A pergunta que se pode colocar é o que acontecerá quando a medida terminar, podendo conjecturar-se um efeito abrupto negativo sobre a economia, em que um conjunto alargado de agentes económicos fica de repente sem capacidade de pagar o serviço da dívida e entra em incumprimento, com impacto negativo sobre o capital dos bancos. No entanto, há indícios que tal cenário poderá não se materializar. Primeiro, estima-se para Portugal uma redução de 0,21 pontos percentuais no rácio de capital de primeira qualidade CET1 (0,20 pp. para a UE), o que constitui um impacto que os bancos são capazes de absorver.<sup>8</sup>

O crédito sob moratória com risco aumentado situava-se em junho de 2020 em aproximadamente 16%, o que, atendendo ao risco presente no total da carteira de crédito (próximo de 9%), não constituía um valor elevado no contexto europeu.<sup>9</sup> A mesma fonte indica que o peso dos empréstimos não-produtivos nos empréstimos com moratórias se aproximava de 5% em junho de 2020, abaixo da média do setor no segundo trimestre de 2020 (5,5%). No que concerne ao crédito que já não está em moratória (10% do total), o Governador do Banco de Portugal afirmou que nos quatro maiores bancos, em março de 2021, a taxa de incumprimento era de 4%, abaixo da média do setor.<sup>10</sup> Em qualquer caso, cabe aos bancos monitorizar ativamente a evolução da qualidade do crédito sob moratória e fazer provisões antecipadas para eventuais perdas.

Não obstante estar aparentemente afastado um cenário catastrófico com o fim das moratórias, existem alguns riscos latentes, sobretudo no crédito ao consumo e em alguns setores empresariais. As moratórias só deveriam ser levantadas para os setores mais vulneráveis quando a recuperação económica estiver a ocorrer, e tal movimento deve ser complementado com outros apoios estatais e outras formas de financiamento para as empresas (passando pela recapitalização, garantias bancárias, subsídios a fundo perdido, recurso a fundos comunitários e benefícios fiscais); ajudas que terão de ir para além dos problemas de liquidez, auxiliando empresas viáveis mas com problemas de solvência.

Apesar de alguma incerteza quanto à forma como irão terminar e de alguns potenciais efeitos negativos, as moratórias de crédito constituíram uma resposta adequada à falta de liquidez das empresas e famílias, tendo contribuído para amenizar a crise económica. A medida de política foi articulada com outros apoios à economia, foi adaptada ao curso da pandemia e resultou da cooperação estratégica entre os reguladores financeiros, o Estado e os bancos. ▶

<sup>6</sup> BdP/INE (2021), Inquérito rápido e excepcional às empresas – COVID-19-1.ª quinzena de fevereiro de 2021, 26 de fevereiro.

<sup>7</sup> BdP/INE (2020), op. cit.

<sup>8</sup> FMI (2021), op. cit.

<sup>9</sup> EBA (2020), op. cit.

<sup>10</sup> Teixeira, Alberto (2021), Estender moratórias à margem da Europa pode ser “armadilha” diz Centeno, in Eco – Economia online, 30 de março, <https://eco.sapo.pt/2021/03/30/centeno-recusa-estender-indiscriminadamente-as-moratorias-pois-tera-efeito-ricochete-nos-bancos-e-clientes/>.

# Estado

---

César Madureira

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CIES-Iscte, DGAEP



## A pandemia tornou evidentes as insuficiências dos serviços públicos e a necessidade de os reforçar

Nas últimas duas décadas, a Administração Pública portuguesa foi marcada pela estagnação salarial, o envelhecimento dos seus trabalhadores e a redução de efetivos<sup>1</sup>. Estes fatores concorreram para as crescentes dificuldades sentidas pelos organismos públicos ao nível do recrutamento e da retenção de quadros e para a redução da capacidade de resposta do Estado às necessidades e solicitações de empresas e cidadãos.

De facto, verificou-se uma degradação dos salários reais da maioria dos funcionários públicos em todos os anos desde a viragem do século, com exceção de 2009. Por outro lado, manteve-se a tendência de envelhecimento dos trabalhadores em funções públicas, continuando por cumprir o objetivo de rejuvenescer os efetivos do Estado (são já muitos os ministérios em que a média etária ultrapassa os 50 anos de idade) sendo já perto de 2/3 os que têm idades superiores a 45 anos. No que concerne à evolução dos números no emprego público, embora tenha havido uma recuperação do número de efetivos a partir de 2015, em 2020 o número de recursos humanos nas administrações públicas ainda era inferior ao de 2011, refletindo a quebra acentuada do número de trabalhadores na primeira metade da década.

Outro aspeto marcante da evolução recente da Administração Pública portuguesa diz respeito ao crescente papel da tecnologia na modernização do Estado, com a aposta na digitalização e no governo eletrónico. Esta evolução, sendo relevante para a melhoria da eficiência e a qualidade dos serviços prestados, ainda o é mais tendo em conta a escassa reposição de recursos humanos na Administração Pública. As sucessivas gerações do programa SIMPLEX contribuíram para a desmaterialização, a redução da burocracia e a facilitação do acesso aos

serviços públicos pela via digital. Não obstante, Portugal ainda se encontra abaixo da média europeia no que diz respeito ao número de indivíduos que utilizam a Internet para interagir com os serviços públicos, tendo mesmo havido um decréscimo deste número a partir de 2017, ao contrário da UE que mantém a sua curva ascendente (ver gráfico).

A pandemia de COVID-19 colocou desafios nunca antes enfrentados pelos Estados e administrações públicas. Para além de um problema de saúde pública, o Estado teve de lidar com problemas nos domínios da economia, do emprego, da proteção social, entre outros, exigindo respostas em todas as áreas da governação.

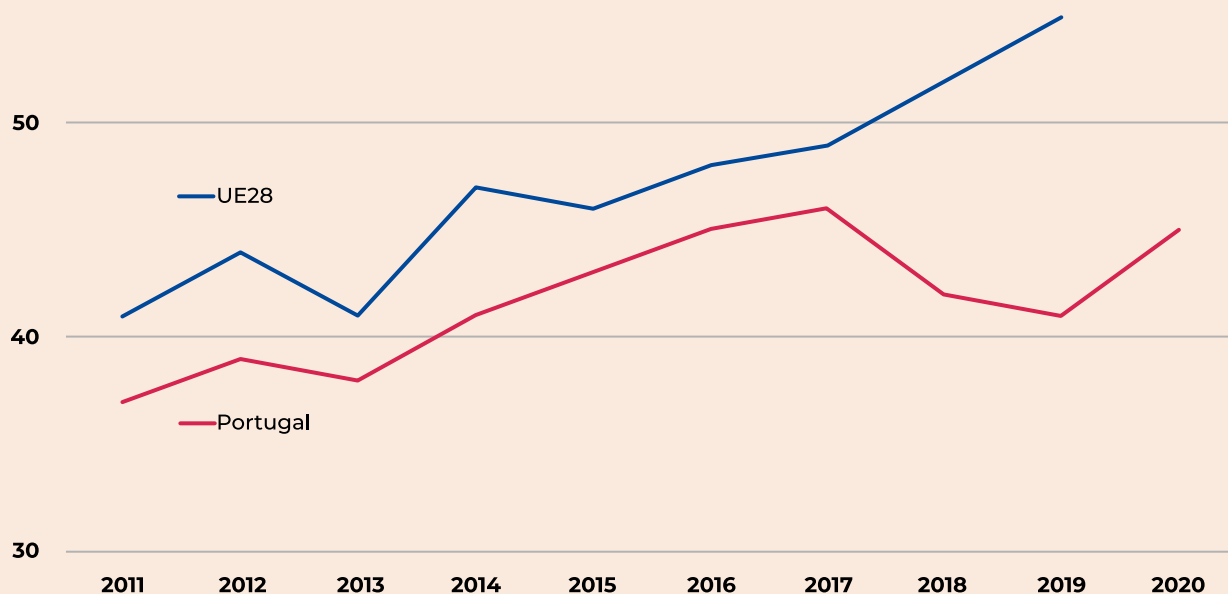
*Embora tenha havido uma recuperação desde 2015, o número de trabalhadores nas administrações públicas em 2020 ainda era inferior ao de 2011*

A pandemia veio assim realçar a importância dos serviços públicos e da administração do Estado, mas também as insuficiências que se fazem sentir na quantidade e na qualidade dos recursos disponíveis (em particular no Serviço Nacional de Saúde, mas não só).

As respostas encontradas não permitiram colmatar os problemas que vinham de trás. O balanço entre entradas e saídas durante o ano de 2020 no total das administrações registou um saldo positivo de 19.792 entradas. No entanto, se atendermos apenas ao setor da saúde

## Indivíduos que utilizaram a Internet para interagir com organismos públicos nos últimos 12 meses (%)

Fonte: Eurostat



*Portugal encontra-se abaixo da média da UE no que respeita ao número de indivíduos que utilizam a Internet para interagir com os serviços públicos, tendo havido um decréscimo deste número entre 2017 e 2019.*

– em particular ao grupo profissional dos médicos (internos e de carreira), um dos mais importantes no combate à pandemia – e de acordo com os dados da análise mensal do balanço social do Portal do SNS, houve uma perda de 758 efetivos entre o mês da eclosão da pandemia em Portugal (março 2020), quando havia 30.297 médicos no SNS, e o mês de dezembro de 2020, em que se contavam 29.539 médicos.

Os efeitos da pandemia fizeram-se sentir também ao nível da política salarial. Nas negociações em torno do Orçamento do Estado para 2020, o Governo comprometera-se a aumentar em pelo menos 1% todos os salários dos trabalhadores em funções públicas em 2021. Contudo, o contexto da pandemia e a consequente sobrecarga orçamental vieram obstar a que esta promessa fosse cumprida, resultando em mais um ano de estagnação salarial (exceto para os funcionários que subiram de escala remuneratória durante esse período).

O combate à propagação do vírus concorreu também para lançar a discussão sobre os modelos de organização do trabalho na Administração Pública e sobre a necessidade de uma relação entre trabalho, tecnologia e organização desejavelmente mais equilibrada, passível de melhorar a eficiência e a eficácia do Estado. Surgiu neste contexto um debate sobre o papel do teletrabalho, não só como resposta conjuntural, mas também enquanto modelo a adotar.

Em qualquer caso, permanece por realizar um diagnóstico sobre a adequação do número de recursos humanos aos serviços e às suas missões/objetivos, assim como sobre o equilíbrio na distribuição dos trabalhadores pelas diferentes áreas e organismos da administração central. ▶

<sup>1</sup> Ver capítulos sobre o Estado nos relatórios “O Estado da Nação e as Políticas Públicas” de 2019 e 2020.

# Teletrabalho: um êxito como resposta de emergência, mas um enorme desafio como resposta estrutural

*A possibilidade de generalização do teletrabalho em tempos normais é dificultada por uma cultura organizacional mais centrada nos processos do que nos resultados*

A pandemia de COVID-19 implicou uma importante alteração nos modelos de organização do trabalho no Estado que obrigou à utilização massiva do teletrabalho na Administração Pública. Se no setor privado o recurso a esta modalidade de trabalho era já uma prática crescente desde o início do século XXI, nomeadamente em organizações multinacionais de grande dimensão, na Administração Pública o teletrabalho não assumia mais do que um carácter de marginalidade, pelo que as alterações foram sentidas com maior violência. Com efeito, em cumprimento do primeiro Estado de Emergência, decretado em 18 de março de 2020, o teletrabalho foi tornado obrigatório por tempo indeterminado para os trabalhadores em funções públicas sempre que as suas funções o permitissem.

Das carreiras gerais (técnicos superiores, assistentes técnicos e assistentes operacionais) apenas os últimos tiveram maior dificuldade em se adaptar a este modelo em virtude da natureza das suas funções (operários, motoristas, telefonistas<sup>1</sup>, funcionários responsáveis pelo expediente não digitalizado, etc.). Ainda assim, durante cerca de três meses e de acordo com a estimativa da ministra da Modernização do Estado e da Administração Pública, mais de 68.000 trabalhadores das carreiras gerais terão prestado as suas funções em teletrabalho<sup>2</sup>, tendo este número caído para 43.000 em 30 de junho<sup>3</sup>.

Uma vez que não existem dados oficiais sobre a evolução da quantidade de trabalhadores em funções públicas que exerceram as funções em regime de teletrabalho ao longo do período entre março de 2020 e maio de 2021 (o Sistema de Informação da Organização do Estado – SIOE não procedeu à recolha destes dados), apenas se pode afirmar que, a partir de 30 de maio de 2020, muitos trabalhadores voltaram ao regime presencial de forma faseada, enquanto outros passaram a trabalhar na modalidade de teletrabalho parcial.<sup>4</sup>

Em janeiro de 2021, decretado o novo confinamento, a Administração Pública confrontou-se pela segunda vez com a obrigatoriedade de regressar massivamente ao teletrabalho.

Existe já uma quantidade significativa de literatura científica sobre o teletrabalho que enumera de forma mais ou menos consensual algumas das vantagens e desvantagens desta modalidade de prestação de trabalho. Entre as primeiras podemos encontrar a diminuição da pegada ecológica devido a uma menor circulação dos trabalhadores, o menor tempo despendido nas deslocações, a redução

---

**NOTA:** autor deste capítulo foi coordenador do estudo "Adaptação dos modelos de organização do trabalho da Administração Pública Central durante a pandemia COVID-19: dificuldades e oportunidades" realizado pela DGAEP e tornado público no dia 6 de abril de 2021. Sempre que sejam mencionados dados ou retiradas conclusões do estudo, o mesmo será citado.

<sup>1</sup> Relativamente ao desempenho desta atividade, diversos organismos públicos conseguiram que ela fosse executada também a partir de casa em teletrabalho.

<sup>2</sup> Dinheiro Vivo, 5 de maio de 2020.

<sup>3</sup> Dinheiro Vivo, 24 de agosto de 2020.

<sup>4</sup> É interessante registar que, de acordo com o estudo da DGAEP, alguns dos dirigentes superiores mostraram preferência pela modalidade de teletrabalho parcial, sobretudo em razão da simpatia demonstrada pelos trabalhadores por este modelo, mas também por considerarem fundamental a presença dos trabalhadores no local de trabalho, ainda que a tempo parcial, de forma a manter o espírito de equipa.



nos custos dos transportes, uma maior autonomia na gestão do tempo de trabalho, assim como a possibilidade de promoção de uma melhor conciliação trabalho/família (sobre esta última o consenso é menos evidente).

Os constrangimentos ao teletrabalho geralmente mencionados na literatura referem o isolamento social e profissional, a perda da humanização do trabalho, o empobrecimento das relações interpessoais e de grupo, a banalização do trabalho executado para lá do número de horas contratadas, assim como as despesas acrescidas para o trabalhador (com energia, água e todos os instrumentos de trabalho, se os mesmos não forem fornecidos pela entidade empregadora).

No essencial, as vantagens e desvantagens do teletrabalho sentidas por dirigentes e trabalhadores no estudo da DGAEP vão ao encontro das já identificadas pela literatura.

Quando, em 2004, o XV Governo, liderado por Durão Barroso, instituiu o Sistema Integrado de Avaliação de Desempenho na Administração Pública (SIADAP) procurou-se passar a ideia de que, seguindo os princípios da Nova Gestão Pública, o Estado estava a protagonizar uma mudança efetiva de cultura organizacional e de paradigma e que dali em diante se privilegiaria a gestão por resultados em detrimento da gestão por processos. No entanto, as coisas não se passaram assim.

Passados 16 anos sobre a criação do SIADAP a única evidência é que, fruto da maior lentidão de progressão nas carreiras decorrente das regras deste sistema de avaliação, este contribuiu para uma progressiva contenção da massa salarial da Administração Pública. Em vez da anunciada gestão por resultados, assistiu-se sobretudo a um reforço do controlo dos funcionários (nomeadamente através de métodos digitais), que não só não viram a sua autonomia aumentada como, ao contrário, foram tendencialmente afetados por uma burocracia informática de controlo no âmbito da qual a importância da presença no local físico de trabalho “a tempo e horas” se continuava a sobrepor, na prática, à importância dos resultados alcançados.

No contexto de uma cultura organizacional ainda maioritariamente rendida às práticas da burocracia mecanicista, que continua a privilegiar o cumprimento dos processos em detrimento dos resultados e que é prevaemente numa larga fatia dos organismos da Administração Pública, o desafio de tornar o teletrabalho (total e parcial) numa modalidade de trabalho passível de ser utilizada em tempos de normalidade é enorme, uma vez que implica agir sobre a mentalidade das hierarquias, muitas das quais resistentes a esta alteração de fundo, que implica repensar o exercício da sua autoridade. A confirmá-lo estão os dados do estudo da DGAEP, em que 48% dos respondentes consideram existir um estigma por parte das chefias relativamente aos trabalhadores que se encontram em situação de teletrabalho, enquanto mais de um terço dos dirigentes superiores admite existir alguma resistência ao teletrabalho por parte dos próprios (assim como por parte dos dirigentes intermédios) sobretudo devido a motivos de ordem “cultural”. Os resultados desta investigação esclarecem ainda que a cultura burocrática, mecanicista e conservadora não será adequada para enquadrar o exercício do teletrabalho e que o mesmo terá dificuldade em tolerar lideranças excessivamente formais e burocráticas. O mesmo será dizer que a normalização do teletrabalho na Administração Pública irá depender da capacidade de se desenvolverem novas culturas de organização e de liderança. Para tanto é indispensável um envolvimento forte do poder político, um comprometimento dos dirigentes para a mudança, uma maior autonomia dos organismos na gestão de pessoas e uma crescente autonomia e responsabilização dos próprios teletrabalhadores.

*A normalização do teletrabalho na Administração Pública irá depender da capacidade de se desenvolverem novas culturas de organização e de liderança*

*Em grande parte dos organismos que recorreram ao teletrabalho em período de pandemia foram os trabalhadores que suportaram os custos associados*

No sentido de afirmar o teletrabalho enquanto modelo alternativo de organização do trabalho na Administração Pública, um dos temas acerca dos quais importa refletir é o dos seus custos. Embora não existam números oficiais sobre esta matéria, é do conhecimento público que, em boa parte dos organismos que recorreram ao teletrabalho em período de pandemia, tiveram de ser os trabalhadores a custear os computadores, a energia, a Internet, o mobiliário (mesas, cadeiras) entre outros recursos associados direta ou indiretamente ao exercício do seu trabalho. De acordo com o estudo da DGAEP, 66% dos trabalhadores e dirigentes intermédios inquiridos apontam os gastos com Internet, energia, computadores ou outros elementos necessários para o cumprimento do trabalho como um ponto negativo relevante do teletrabalho durante a pandemia e mais de 37% acrescentam que não lhes foi disponibilizado qualquer meio (tecnológico) de trabalho pelas respetivas entidades empregadoras. Sendo o empregador, de acordo com a legislação em vigor, o agente responsável pelo fornecimento dos meios necessários à execução do trabalho, isto irá implicar uma regulamentação rigorosa das condições de exercício do teletrabalho na Administração Pública.

Outro aspeto que merece uma reflexão profunda é o crescente isolamento social e profissional do teletrabalhador. Para além de todos os efeitos previsivelmente adversos que podem advir do isolamento social, existe também o fenómeno, mais invisível, da atomização do indivíduo, que poderá alhear-se progressivamente das suas relações com a organização e com os seus pares e conseqüentemente começar a abandonar, mesmo sem se dar conta, formas de organização coletiva profissional (associações, comissões de trabalhadores, outras formas de organização) ou sindical, que permanecem fundamentais na defesa dos direitos laborais. Isto é tanto mais preocupante quanto na Administração Pública portuguesa não existe uma tradição de participação dos trabalhadores na definição dos modelos de organização do trabalho assim como noutras decisões que tenham conseqüências no trabalho e na organização.

Embora os dados do estudo da DGAEP apontem para o facto de, segundo os dirigentes superiores, os resultados do teletrabalho terem sido tão bons ou melhores do que os obtidos através do trabalho presencial na Administração Pública Central, convém não esquecer que esta experiência decorreu durante um período de absoluta exceção: o da pandemia. Como também ficou claro, a normalização do teletrabalho implicará a sua regulamentação, assim como a resposta a problemas como o da necessária mudança cultural e o investimento do Estado em meios tecnológicos para o teletrabalho.

Concluindo, deve ser salientado que o desafio do teletrabalho na Administração Pública apresenta variáveis que importa analisar e integrar para que a implementação de uma medida de política pública como esta, que implica uma reapreciação dos modelos de organização do trabalho do Estado de forma mais alargada, possa realizar-se de forma organizada com vantagens para todas as partes (Estado, trabalhadores e cidadãos). De outro modo, o objetivo do governo de ter 25% dos trabalhadores em funções públicas na modalidade de teletrabalho até ao final da legislatura (2023) revelar-se-á de difícil concretização. Para que esta possa ser efetiva, o Ministério da Modernização do Estado e da Administração Pública deverá apresentar-se como principal agente dinamizador da reconversão dos processos de trabalho tendo, para tanto, que conseguir combinar as competências da Agência para a Modernização Administrativa (AMA), fundamentais na área da digitalização, e da Direção-Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP) que poderá, dadas as suas funções, ser chamada a propor e a enunciar novas regras de regulamentação do teletrabalho em contexto público. ▶

# Justiça

---

Catarina Fróis

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa e CRIA-Iscte



## A pandemia ofereceu uma oportunidade de melhoria ao sistema judicial

No que diz respeito aos défices estruturais na área da Justiça, alguns elementos estão claramente identificados: a morosidade do sistema judicial, em particular na esfera dos crimes económicos; a burocracia inerente a um aparelho que exerce, simultaneamente, funções de regulação (tribunais), de soberania (forças de segurança) e de serviço público (registos e notariado); e a contradição inerente à classificação de Portugal como “um dos países mais seguros do mundo”, a par de uma das mais altas taxas de encarceramento a nível europeu.

A escolha destes três indicadores não é arbitrária e permite-nos fazer uma leitura cruzada do impacto da crise pandémica com dinâmicas prévias que agora revelaram o seu potencial e operacionalidade.

Sendo certo que as férias judiciais e o recurso ao teletrabalho, decretados para o período entre março e junho de 2020, vieram aumentar o número de meses de duração dos processos judiciais (beneficiando de suspensão de prazos), por outro lado, verificamos que programas até então em via de implementação e experimentação puderam ser levados ao seu termo, contrariando a imagem de um sistema judicial paralisado. O Plano de Modernização e Tecnologia empreendido ao longo das duas últimas legislaturas, tem por base programas como “Justiça + próxima” ou “Tribunal +” que apostam na simplificação de procedimentos, redução de custos, diminuição de prazos de espera, desmaterialização e desburocratização. Estes programas foram várias vezes criticados por se entender que não tinham resultados concretos. No entanto, os resultados mostram que a aposta feita na desmaterialização e desburocratização permitiu que o sistema continuasse a funcionar durante a pandemia. Uma das formas de constatarmos essa continuidade do funcionamento dos serviços é observando

os números do orçamento do Ministério da Justiça, mais da metade do qual provém de receitas próprias (56%) e que em 2021 teve uma diminuição de apenas 3,6%. Este pequeno decréscimo parece significar que, não obstante o tempo de paragem dos tribunais e a dilação do período de execução de processos judiciais em virtude das regras que foram sendo adotadas em período pandémico, esse processo não teve o mesmo impacto em todas as esferas de atividade dos órgãos tutelados pela justiça e terá mesmo mostrado a eficácia dos procedimentos de modernização e simplificação administrativa que há muito se anunciavam e que foram postos em prática.

### *A aposta feita nos últimos anos na desmaterialização e na desburocratização da justiça permitiu que o sistema continuasse a funcionar durante a pandemia*

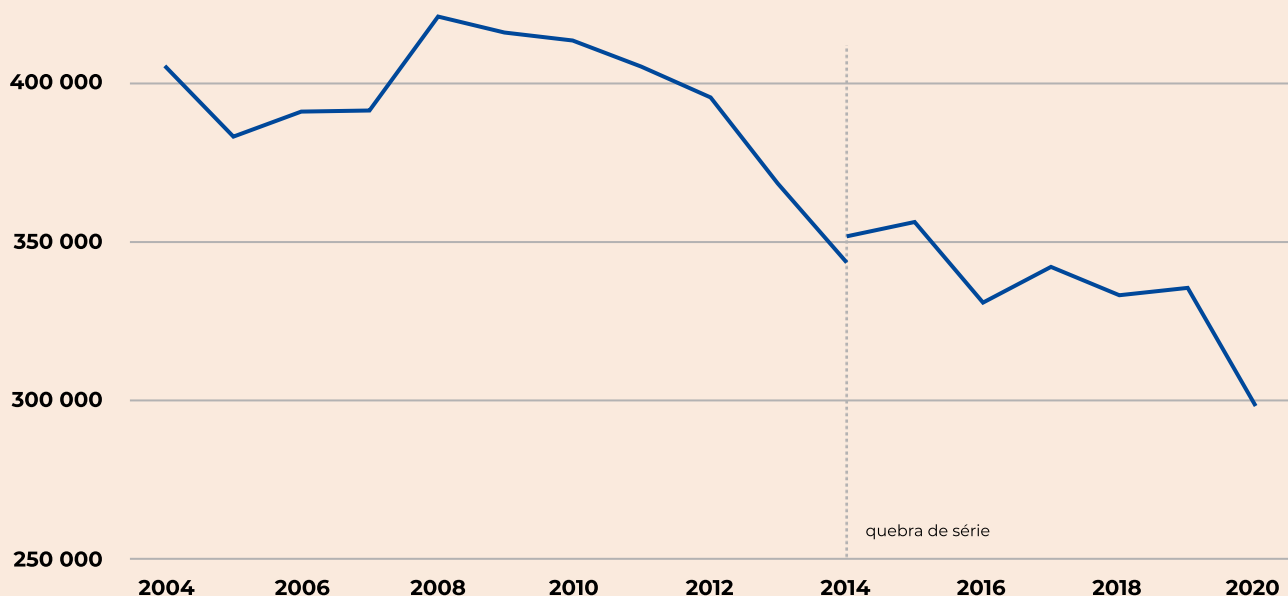
Voltando aos indicadores enunciados acima, a pandemia COVID-19 possibilita uma análise mais fina de duas dimensões inter-relacionadas: o crime e a privação de liberdade.

De acordo com o Relatório Anual de Segurança Interna, publicado desde 1989, Portugal apresenta-se como um dos países com menor índice de crimes por 100.000 habitantes em relação à média europeia, havendo uma tendência de diminuição desde final da década de 2000, tanto ao nível da criminalidade geral como da criminalidade violenta e grave.

Com efeito, ainda que não seja alheio a fenómenos de terrorismo, movimentos políticos de índole extremista ou

## Criminalidade participada

Fonte: Relatório Anual Segurança Interna 2020



*O número de participações criminais registadas pelos órgãos de polícia criminal tem vindo a diminuir na última década, sendo o valor de 2020 cerca de 30% inferior ao de 2008.*

redes organizadas de tráfico (de pessoas, bens, drogas) o país tem mantido uma situação de relativa estabilidade, ao invés do que sucede em vários países europeus nas últimas duas décadas. Nesta matéria, a pandemia produziu efeitos porventura inesperados: a imposição de confinamento obrigatório traduziu-se num decréscimo acentuado da criminalidade registada por toda a Europa, excetuando-se a Suécia (país que não adotou esta medida de prevenção do contágio). A diminuição da prática de crime registou-se tanto na criminalidade geral como na criminalidade violenta e grave (incluindo a participação oficial do crime de violência doméstica, acompanhado de um reforço de medidas de proteção à vítima). Em sentido contrário, houve aumento nos crimes informáticos, que parece ter substituído o crime de oportunidade outrora praticado na rua: o maior recurso ao digital para trabalho, compras e lazer fez aumentar os casos de burla informática e roubo de dados — incluindo burlas e fraudes relacionadas com a pandemia, envolvendo a oferta de vacinas e remédios que prometiam a cura e de equipamento de proteção pessoal a baixo preços competitivos, numa altura de escassez.

A quase paragem dos tribunais, acompanhada de medidas de confinamento geral e consequente redução da criminalidade, fez-se sentir numa outra dimensão em que Portugal se destaca pela negativa quando comparado com a média dos países europeus: elevada taxa de encarceramento, sobrelotação prisional, parque penitenciário caracterizado por infraestruturas deficitárias e com necessidade de renovação urgente e escassez de recursos humanos e materiais. Dito por outras palavras, ao mesmo tempo que, nos últimos anos, se assistiu à redução da criminalidade, aumentou o número de pessoas em situação de privação de liberdade, chegando a atingir 14 mil reclusos nos anos de 2014 a 2016 (correspondendo a 135 pessoas por 100.000 habitantes, quando a média europeia se situava em 95). A tendência decrescente de ocupação das prisões portuguesas verificada a partir de então foi acentuada em 2020, com a promulgação de um regime excepcional de libertação de reclusos como medida humanitária e de proteção contra a pandemia, perdão de penas e aumento do tempo de duração das saídas jurisdicionais, apresentando números equivalentes aos de há 30 anos. ▶

# Libertação antecipada de reclusos: uma experiência positiva e cheia de lições

*A sobrelotação das prisões em Portugal, aliada a infraestruturas depauperadas, representavam condições propícias à propagação rápida de doenças infecciosas*

Poucos dias depois da declaração em Portugal do estado de emergência, a 18 de março de 2020, numa altura em que boa parte dos países europeus enfrentava elevados números de contágio e de mortes resultantes de COVID-19 – nomeadamente em Espanha e Itália – foi levada à Assembleia da República uma proposta de lei de libertação antecipada de reclusos.

Esta iniciativa seguia orientações e práticas internacionais, fomentadas pela Organização Mundial de Saúde, pelo Conselho da Europa (nomeadamente o Comissário para os Direitos Humanos) e, em Portugal, pela Provedora de Justiça, apelando a que fossem tomadas medidas alternativas à privação de liberdade – nomeadamente a efetiva libertação de pessoas (reclusos) e espaço (prisional) – por forma a garantir um ambiente menos propício ao contágio. Muito embora fosse uma questão sensível, em termos políticos e de opinião pública, a iniciativa de libertação antecipada de reclusos ou a substituição do cumprimento de pena de prisão por medidas alternativas foi generalizada em todo o mundo, com maior ou menor expressão, inclusive em países com tradições conservadoras em matéria penitenciária, como o Reino Unido, a Turquia e os Estados Unidos da América.<sup>1</sup>

Cumprir sublinhar que a sobrelotação do parque penitenciário em Portugal, aliada às suas infraestruturas depauperadas, representava uma condição propícia à propagação rápida de doenças infecciosas, já que a exiguidade e partilha de espaços (celas, refeitórios, pátios comuns) impossibilitavam o distanciamento social e o cumprimento de medidas de higiene que se impunham. Reuniram-se, portanto, dois argumentos principais: por um lado, o apelo a medidas humanitárias que evitassem o contágio de milhares de pessoas dentro e fora da prisão: reclusos/as, visitas (suspensas de imediato), técnicos administrativos, guardas prisionais; por outro lado, e em estreita relação com esta dimensão, o foco na saúde pública não ignorava que os equipamentos do Serviço Nacional de Saúde, já depauperados, não teriam capacidade de acudir aos eventuais surtos que viessem a eclodir em ambiente carcerários.

A discussão da proposta de lei no Parlamento não foi isenta de clamores relativamente ao alarme popular que semelhante iniciativa causaria no país. Os diversos intervenientes questionaram o potencial de “perigosidade social” das pessoas que viriam a ser libertadas; houve sugestões de substituição da pena de prisão efetiva por prisão domiciliária com recurso a pulseira eletrónica (iniciativa que a Ministra

<sup>1</sup> A nível europeu, o número total de pessoas libertadas no período entre abril e junho de 2020 situou-se em 120.000, correspondendo a uma percentagem entre os 4% e os 12% da população prisional nos diferentes países.

da Justiça já havia dito ser impossível de concretizar), ou a classificação da lei como “uma infâmia”.<sup>2</sup>

A Lei n.º 9/2020 de 10 abril promulgou o “Regime excecional de flexibilização da execução das penas e das medidas de graça, no âmbito da pandemia da doença COVID-19”, prevendo quatro medidas genéricas: a) perdão parcial de penas de prisão; b) regime especial de indulto das penas; c) regime extraordinário de licença de saída administrativa de reclusos condenados; d) antecipação extraordinária da colocação em liberdade condicional.

Vale a pena entrarmos no detalhe da lei, tendo em conta a divisão acentuada que o tema suscitou na Assembleia da República. Em primeiro lugar, o perdão de penas de prisão excluía de imediato os chamados “crimes graves” (homicídios, crimes sexuais, tráfico de estupefacientes, violência doméstica, entre outros) e destinava-se somente a pessoas condenadas por dois anos ou menos ou a pessoas que, tendo sido condenadas a uma pena superior a dois anos, tivessem cumprido pelo menos metade da pena e o tempo remanescente fosse igual ou inferior a dois anos. Para esta apreciação foram convocados os tribunais de execução de penas, responsáveis por aferir da elegibilidade e emitir mandados de libertação “com caráter urgente”.

O indulto requerido ao Presidente da República seguia os mesmos critérios de exclusão de crimes e limitou-se a reclusos com 65 anos (ou mais) de idade, portadores de doença física ou psíquica ou autonomia reduzida que impossibilitasse a normal permanência em espaço confinado. Neste caso levou-se a cabo a recolha de informação médica que correspondesse às condições previstas, sendo da responsabilidade do diretor de cada estabelecimento prisional remeter ao Diretor-geral de Reinserção e Serviços Prisionais a proposta de indulto excecional.

Uma vez que se contemplou a atribuição de licenças de saída administrativa extraordinárias, os reclusos podiam beneficiar de licenças de saída de 45 dias, desde que cumprissem requisitos prévios: corresponderem aos pressupostos e critérios gerais da sua conceção, terem já beneficiado de uma ou duas saídas jurisdicionais (conforme o regime de cumprimento de pena), inexistência de registo de tentativas de evasão, ausência ilegítima ou revogação da liberdade condicional.

Muito embora o procedimento estivesse a ser preparado pelos serviços prisionais desde o momento em que começou a ser discutida a sua possibilidade, não foi isento de dificuldades. A avaliação prévia das pessoas em condições de serem abrangidas pela medida não se resumia a uma identificação de correspondência dos critérios de elegibilidade relativo aos crimes, duração da sentença ou remanescente da pena. Há outros critérios a ter em conta na preparação de uma saída jurisdicional ou liberdade condicional como, por exemplo, se a pessoa tem recursos socioeconómicos, um lugar onde residir, apoio familiar ou comunitário, um eventual emprego ou uma pensão/subsídio que garanta a sua subsistência.

Ora, a urgência que se verificou na aplicação desta lei – a emergência humanitária – implicou o que podemos descrever como uma execução demasiado célere: uma vez cumpridos os procedimentos burocráticos e administrativos e emitidos os mandados de libertação, os primeiros 400 reclusos foram libertados a 11 e 12 de abril de 2020 – que correspondeu ao fim-de-semana de Páscoa, quando estava em vigor a proibição de circulação entre concelhos. Como, para muitas pessoas em privação de liberdade, a prisão se tinha tornado a sua única casa, foram identificados casos de pessoas a viver em situação de sem-abrigo logo após ou pouco tempo depois da sua libertação.

No total, foram libertadas 1.867 pessoas num processo que decorreu maioritariamente nos meses de abril, maio e junho, numa redução de mais de 10% da população

*Das 1.867 pessoas libertadas, apenas 4% regressaram à prisão por incumprimento das medidas que lhes foram decretadas ou por prática de novo crime*

<sup>2</sup> A proposta de lei n.º 23/XIV/1.ª “foi aprovada, com votos a favor do PS, do BE, do PCP, do PEV e da Deputada não inscrita Joacine Katar Moreira, votos contra do PSD, do CDS-PP, do CH e do IL e a abstenção do PAN.”

*Esta medida protegeu a população reclusa, bem como os diversos profissionais que aí desempenham funções, com resultados mais positivos que noutras estruturas semelhantes*

reclusa. A reincidência (proporção de reclusos que voltaram a dar entrada em estabelecimento prisional por incumprimento das medidas que lhes foram decretadas ou prática de novo crime) situou-se nos 4%, número equivalente ao de qualquer período regular. Estes números são importantes pois desmistificam e desacreditam o argumento do aumento da criminalidade e da perigosidade social invocado durante o período de discussão da proposta de lei e da sua votação na especialidade.

A libertação antecipada de reclusos não fez aumentar a criminalidade – que em 2020 foi a mais baixa desde que há um registo sistemático da informação (1989) – e obteve outros resultados, mais positivos: em primeiro lugar, conseguiu libertar espaço no parque prisional, diminuindo a sobrelotação e gerindo de forma mais eficaz aquele que é um lugar exíguo e limitado. Em segundo lugar, permitiu pôr em prática um sistema autónomo de deteção, prevenção e tratamento de contágio por COVID-19 que não dependesse nem sobrecarregasse as estruturas do Serviço Nacional de Saúde.

Lembramos que, nos primeiros meses de propagação do vírus pela sociedade, foi acionado um Plano de Contingência nas prisões, que previa um protocolo rigoroso de separação de áreas de visita com aplicação de divisórias de acrílico; obrigatoriedade do uso de máscara pelos trabalhadores, visitantes e funcionários externos; testagem de guardas prisionais e de reclusos entrados (estes últimos previamente em regime de quarentena). Em concomitância, reforçaram-se os meios materiais e humanos no Hospital Prisional (em Caxias) e na enfermaria com internamento do Estabelecimento Prisional do Porto, permitindo um aumento de 15% dos cuidados médicos e de 35% da resposta efetiva nos cuidados de saúde.

Os primeiros meses de pandemia de COVID-19 em 2020 implicaram desafios a larga escala em várias áreas de atividade da sociedade portuguesa: na educação, na saúde, no trabalho, na economia. Regra geral, as prisões e as pessoas privadas de liberdade não fazem parte das prioridades no momento de reforçar investimentos e melhorar as infraestruturas, condições de trabalho ou bem-estar dos principais beneficiários. Esta constatação prende-se com questões objetivas e subjetivas, em que as escolhas que se fazem num país com recursos económicos limitados, como Portugal, dificilmente privilegiam ou são dirigidas para a proteção do sujeito infrator. Os elevados números de encarceramento demonstram precisamente que a privação de liberdade permaneceu, durante décadas, a principal opção de juizes e magistrados, em detrimento de medidas alternativas como a prisão domiciliária associada ou não ao uso de pulseira eletrónica.

Tendo em conta estes diversos elementos, verificamos que a política excecional de libertação de reclusos, ativada por um contexto de emergência nacional, revelou benefícios a vários níveis que dificilmente poderão ser ignorados à medida que se regressa a uma conjuntura de “normalidade”.

Esta medida permitiu o reforço e autonomia das estruturas de saúde dos serviços prisionais, diminuindo a procura, dependência e subcontratação de profissionais e infraestruturas; conseguiu proteger a população reclusa, bem como os diversos profissionais que aí desempenham funções, com resultados mais positivos que noutras estruturas semelhantes (em particular lares de idosos); fez uma melhor gestão do parque penitenciário, diminuindo a sua ocupação e separando pessoas em situação de prisão preventiva das que já estão condenadas e separando reclusos por tipologias de crime e duração da pena; e, finalmente, restituindo à sociedade cidadãos com autonomia e possibilidade de contribuir de forma plena, não obstante a aplicação de medidas punitivas sem privação de liberdade. ▶



# Transportes

---

Filipe Moura

Instituto Superior Técnico, Universidade de Lisboa  
e CERIS – Civil Engineering Research and Innovation for Sustainability



## Transportes continuam a contrariar tendência nacional de redução nas emissões de gases de estufa

O setor dos transportes português continua a depender no essencial de combustíveis fósseis, seguindo a tendência mundial. Apenas 1% da mobilidade é garantida por energia eléctrica e a incorporação de biocombustíveis no setor rodoviário não atinge os 8%.

As emissões nacionais de CO<sub>2</sub>e (equivalente a dióxido de carbono) de todos os setores da economia diminuíram 7,2% entre 1990 e 2019. Embora com a tendência certa, este resultado é insuficiente para atingir a neutralidade carbónica (os GEE emitidos igualem os absorvidos) até 2050, tal como decidido pelo governo português perante o que foi determinado no Acordo de Paris. O setor dos transportes continua a produzir a maior fatia de emissões nacionais (28%, em 2019), tendo mesmo aumentado essas emissões em 64% desde 1990, em sentido contrário à tendência nacional. Este crescimento deve-se sobretudo ao modo rodoviário. Apesar da redução de 65% das emissões por cada quilómetro percorrido, entre 1990 e 2019, os quilómetros totais percorridos ultrapassaram largamente estes ganhos. Os restantes setores da economia aumentaram menos de 20% ou diminuíram as suas emissões, no mesmo período. Isto significa que a descarbonização dos transportes deve tornar-se um elemento central de qualquer política pública de transportes ao longo das próximas décadas.

O crescimento da atividade económica acarreta o aumento da mobilidade motorizada de pessoas e mercadorias e do respectivo consumo de energia. O desejável seria que a economia crescesse sem aumentar o consumo energético e as respectivas emissões, mas isso não tem acontecido. Em 2002, verificou-se o pico de emissões nacionais dos transportes, mantendo-se este valor relativamente estável até 2010. Nas últimas duas décadas,

o consumo de combustível duplicou, as emissões carbónicas cresceram 176%, enquanto o PIB *per capita* (PIB pc) triplicou. É verdade que a economia cresceu mais que o consumo de energia e as emissões, mas essa diferença não teve a intensidade necessária para alcançar os objetivos.

Em 2012, em consequência da crise económica e financeira de 2010, a quebra do PIB pc de -5,8% foi acompanhada pela queda do consumo de energia (-17%) e das respectivas emissões de CO<sub>2</sub>e (-14,4%). Resultados que eram esperados, uma vez que a redução da atividade económica implicou uma redução das necessidades de mobilidade. Contudo, a retoma económica reiniciou o ciclo

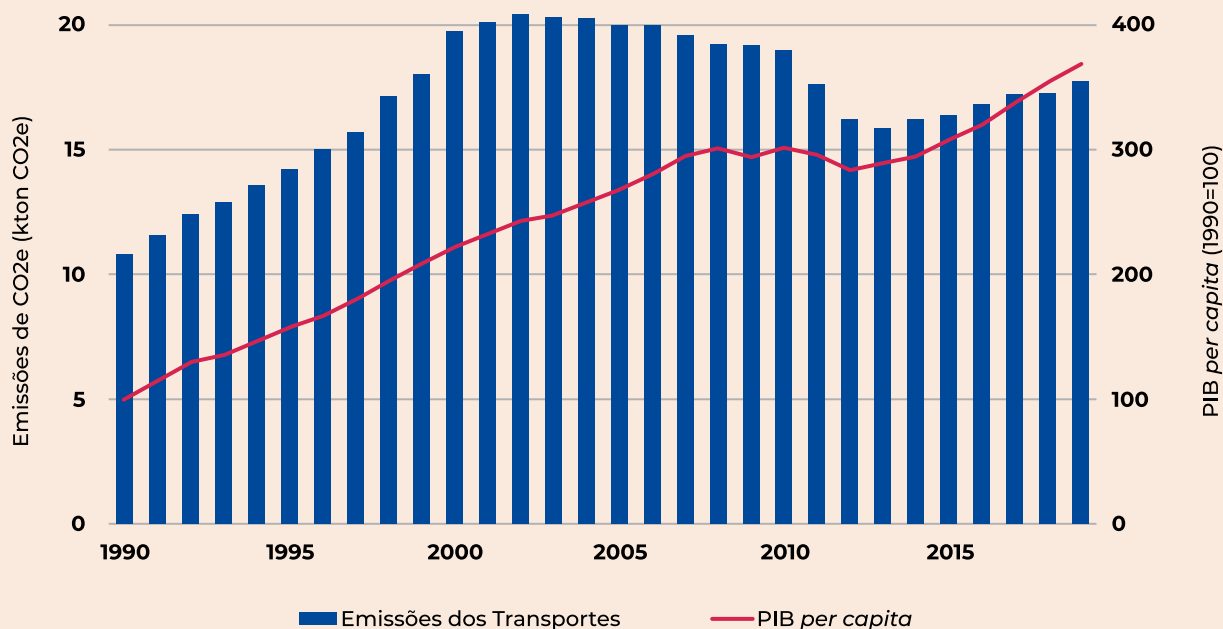
*O ritmo de redução das emissões nacionais de CO<sub>2</sub>e desde 1990 é insuficiente para atingir a neutralidade carbónica até 2050*

de crescimento do consumo de energia e das emissões (cerca de 10% entre 2013 e 2019). Neste período, o PIB pc aumentou 28%. Assim, o padrão verificado entre 1990 e 2010 foi retomado a partir de 2012, com os transportes teimando em não inverter a tendência de emissões crescentes, mesmo perante a emergência climática.

As políticas públicas no setor dos transportes deveriam responder a quatro desafios fundamentais para uma mudança do paradigma da mobilidade: 1) reduzir ou anular deslocações de trabalho dispensáveis (p.e., teletrabalho);

## Evolução do PIB per capita e das emissões de CO<sub>2</sub>e dos transportes

Fonte: Eurostat e Agência Portuguesa do Ambiente



*O ritmo de crescimento das emissões de CO<sub>2</sub>e no setor do transporte foi mais lento do que o do PIB per capita nas últimas décadas, mas a recuperação económica desde 2013 esteve associada a emissões crescentes.*

2) aumentar a eficiência energética e carbónica das frotas (p.e., eletrificação); 3) transferir viagens para modos motorizados mais eficientes (p.e., através da melhoria dos transportes públicos, coletivos ou partilhados); e 4) reduzir viagens que necessitem de modos motorizados, aproximando as origens e destinos com a reorganização das atividades no território e do sistema produtivo.

Em 2020, a pandemia provocada pelo SARS-CoV-2 provocou um novo choque nas atividades socioeconómicas do país e na mobilidade. Parte dessas atividades foram substituídas pelo teletrabalho, reduzindo drasticamente as deslocações pendulares casa-trabalho e de longa distância (nacionais e internacionais). Assim, o teletrabalho poderá afirmar-se como uma política importante de mobilidade sustentável, dependendo da capacidade de reorganização das empresas e do setor público.

Por outro lado, iniciou-se uma inversão no investimento nas infraestruturas de transportes do país, privilegiando-se a rede ferroviária com cerca de 12 mil milhões de euros, desde 2016 até 2030 (programas Ferrovia 2020 e PNI2030), por oposição a cerca de 2,5 mil milhões de

euros na rede rodoviária, durante o mesmo período. Acrescem aqui os investimentos de cerca de mil milhões de euros previstos no Plano de Recuperação e Resiliência para a mobilidade sustentável urbana, sobretudo para o reforço da oferta de transportes coletivos. Resta-nos esperar que estes investimentos sejam acompanhados pela alteração sustentada de comportamento das pessoas e das empresas.

Durante o período de confinamento, várias cidades procuraram alterar as suas políticas de mobilidade urbana, promovendo os modos ativos (p.e. deslocações a pé e de bicicleta), embora seja cedo para perceber o impacto destas medidas a prazo. Por último, não podemos ignorar que as emissões de CO<sub>2</sub>e do modo aéreo foram as que mais cresceram entre 1990 e 2019 (+184%). A descarbonização implica também uma contenção da mobilidade aérea. Por exemplo, quando fazemos uma viagem de avião até Bruxelas, estamos a anular o esforço equivalente a substituir o carro por modos ativos (andar a pé ou bicicleta) para 1800km de deslocações pendulares. ▶

# TAP: uma aposta do Estado num mundo de incertezas

*Em 2020 a TAP teve uma quebra de 72,7% no transporte de passageiros, interrompendo o crescimento contínuo e expressivo entre 2015 e 2019*

O ano de 2020 marcou a história do transporte aéreo global. Segundo a IATA, a pandemia da COVID-19 dizimou o transporte aéreo, estimando-se que a atividade global possa ter diminuído 66% em 2020, o que constitui o maior declínio desde a 2ª Guerra Mundial. A TAP, S.A.<sup>1</sup> sofreu uma quebra de 72,7% no transporte de passageiros, interrompendo o crescimento contínuo e expressivo de 11,3 milhões de passageiros em 2015 para 17 milhões em 2019. Assim, a empresa de transporte aéreo foi a primeira a sofrer o embate da crise<sup>2</sup>, embora as restantes empresas do grupo se tenham ressentido como consequência da redução do transporte aéreo.

Com a pandemia, 2020 destaca-se por dois eventos estruturantes para o grupo TAP SGPS. Primeiro, o acionista privado David Neeleman aceitou ceder a sua participação contra o pagamento de 55 milhões de euros, passando a Parpública a deter 72,5% do grupo. O segundo foi o empréstimo de até 1,2 mil milhões de euros pelo Estado português ao grupo para suprir as suas necessidades de financiamento, uma vez que os acionistas (nomeadamente, os privados) não tinham capacidade para prover o capital necessário nem condições de se financiarem no mercado para evitar a falência do grupo. O governo prevê que este apoio financeiro do Estado à TAP SGPS seja de 3,3 mil milhões de euros até 2024, podendo alcançar um teto de 3,7 mil milhões de euros<sup>3</sup>. Em contrapartida, a Comissão Europeia exigiu um Plano de Reestruturação para o grupo, que foi entregue no dia 10 de dezembro de 2020 e se encontra em fase de negociação entre o governo de Portugal e a Comissão.

Pese embora algumas congéneres europeias tivessem tido ajudas de Estado para garantir a liquidez das empresas<sup>4</sup>, estas não necessitaram de apresentar um plano de reestruturação junto de Bruxelas porque o impacto financeiro negativo que levou aos apoios públicos foi uma consequência da pandemia da COVID-19. A TAP SGPS, no entanto, já se confrontava com dificuldades financeiras, com resultados líquidos negativos sucessivos e uma dívida acumulada com atrasos de pagamento a mais de 90 dias, o que poderia levar ao pedido de insolvência da empresa. Com a rutura da actividade do setor, estima-se que os prejuízos do grupo atinjam cerca de 700 milhões de euros em 2020.

O Plano de Reestruturação prevê uma reconfiguração importante da empresa atuando, no essencial, em cinco frentes: a redução de trabalhadores e das suas remunerações; a redução da frota; a reconfiguração da frota optando por aeronaves de menor dimensão na medida que garantam os mercados de longo curso Atlântico e

<sup>1</sup> A TAP, S.A. é uma empresa da holding TAP SGPS, constituída por mais oito empresas de negócios complementares, como a manutenção e engenharia (e.g., TAP ME Brasil, SA), logística (TAP Logistics Solutions, SA), catering (Cateringpor, SA), entre outros.

<sup>2</sup> A estrutura de custos do grupo TAP SGPS ajuda a perceber a sua vulnerabilidade à ocorrência de eventos externos e à forte concorrência de companhias maiores, mais agressivas e eficazes, como por exemplo a vizinha Iberia. Os custos de combustível representam 25% dos custos operacionais totais que, juntando os custos de pessoal, atingem cerca de 50%. O aumento de 38% do preço do combustível em 2018 e a os custos associados às pré-reformas e saídas de trabalhadores contribuíram determinadamente para os resultados operacionais negativos da empresa.

<sup>3</sup> Este financiamento pretende ser efetuado através de garantias de Estado para que a empresa se possa financiar no mercado ou sob forma de empréstimos caso sobrevenham novas necessidades de liquidez para pagamentos correntes.

<sup>4</sup> Por exemplo, a Lufthansa recebeu 6 mil milhões de euros do estado Alemão e a Air France 4 mil milhões de euros do estado Francês.

a Sul (África); o reforço da frota da TAP Express para competir no mercado *low-cost* e alimentar o *hub* nacional; e o ajuste da frequência e horas de voos em função da evolução da procura. Com estas medidas o governo estima alcançar uma poupança acumulada de 1,4 mil milhões de euros. Os argumentos principais do plano são a necessidade de redimensionar o negócio de transporte aéreo face ao contexto atual de crise do setor (e a desejável recuperação) e ajustar a empresa para os padrões das companhias concorrentes (nomeadamente, no que se refere ao número de pilotos e tripulantes por avião, assim como os níveis salariais).<sup>5</sup>

A intervenção do Estado no grupo TAP SGPS pode ser analisada segundo quatro perspectivas: financeira, económica, soberania e ligação às comunidades portuguesas e de língua oficial portuguesa, e ambiental.

Um estudo publicado recentemente sobre os Sistemas de Transportes em Portugal nas últimas três décadas<sup>6</sup> concluiu que a privatização da TAP SGPS e a aquisição da Portugália<sup>7</sup> melhoraram a eficiência financeira e técnica do grupo. A privatização trouxe uma injeção de capital assim como uma profissionalização acrescida na gestão da empresa. A aquisição da Portugália permitiu reservar os aviões de maior dimensão para a estratégia de expansão da TAP, S.A. no longo curso. Numa década, o custo médio de produzir cada lugar de avião para voar durante um quilómetro (na gíria, o CASK – *cost per available seat kilometer*) reduziu de cerca de 5 cêntimos de euros para 4,69 (sem contabilizar os custos de combustível que não dependem da gestão da empresa). Este percurso de ganhos sucessivos de eficiência manteve-se independentemente da estrutura acionista do grupo e explica-se sobretudo pela profissionalização da gestão da empresa. Contudo, concluiu-se também que não tornou a TAP, S.A. mais competitiva no mercado, por comparação com as companhias congéneres.

Na perspectiva económica, a TAP SGPS tem uma importância muito relevante em termos nacionais. Em 2010, contribuiu com 1,8 mil milhões de euros em volume de exportações (77% do total de vendas e prestações do grupo TAP SGPS) contra 533 milhões de euros para o mercado interno, valores que aumentaram 80% e 30%, respetivamente, até 2019, contribuindo de forma direta para o equilíbrio da balança comercial do país. Por outro lado, a TAP SGPS contrata um conjunto substancial de produtos e serviços no mercado nacional, gerando uma atividade económica que atingiu, em 2019, mais de 1,3 mil milhões de euros (não considerando os gastos com combustível ou rendas de aviões). O grupo contribuiu ainda com cerca de 278 milhões de euros em impostos e contribuições sociais. Por último, é importante contabilizar nesta análise, as perdas para o país caso o grupo TAP declarasse insolvência: 10.952 postos de trabalho, exportações na ordem dos 2,6 mil milhões de euros, outros rendimentos e ganhos dos restantes negócios do grupo, e uma parte significativa de serviços contratados pela empresa que seriam transferidos para as outras geografias, nomeadamente as de origem dos operadores aéreos que substituiriam os serviços da TAP SGPS.

Portugal tem um posicionamento periférico em relação ao centro da Europa que concentra uma parte muito importante da população europeia, dos mercados económicos e dos centros de decisão. Por outro lado, tem uma fachada atlântica que o coloca numa localização charneira entre a Europa e os continentes americano e africano. Assim, o transporte aéreo assume um papel crucial da ligação do país a Ocidente e a Sul, mas também a Norte e a Oriente, para as distâncias superiores a 800 km a partir das quais os transportes terrestres deixam de ser competitivos ou mesmo viáveis para tempos de viagem aceitáveis.

*Antes da pandemia a TAP já se confrontava com dificuldades financeiras, com resultados líquidos negativos sucessivos e uma dívida acumulada com atrasos de pagamento*

<sup>5</sup> Este plano atua sobretudo na empresa TAP, S.A. embora existam outras empresas do grupo que necessitam de intervenção pelos resultados negativos que têm apresentado, nomeadamente a TAP Manutenção e Engenharia.

<sup>6</sup> Cruz, C. O. et al (2021), Transport systems in Portugal - Analysis of Efficiency and regional impact, Fundação Francisco Manuel dos Santos, ISBN: 978-989-9064-29-4.

<sup>7</sup> Renomeada TAP Express.

## O Plano de Reestruturação da TAP prevê a redução de trabalhadores e das suas remunerações, a reconfiguração da frota e o ajuste da frequência e horas de voos

A discussão de a TAP, S.A. ser uma companhia de bandeira<sup>8</sup> prende-se também com a perspectiva de soberania nacional e de ligação às comunidades portuguesas e de língua oficial portuguesa<sup>9</sup>. Segundo a Constituição da República Portuguesa, são tarefas fundamentais do Estado garantir a independência nacional e criar as condições políticas, económicas, sociais e culturais que a promovam. Por outro lado, deve promover o desenvolvimento harmonioso de todo o território nacional, tendo em conta, designadamente, o carácter ultraperiférico dos arquipélagos dos Açores e da Madeira. Por último, os cidadãos portugueses que se encontrem ou residam no estrangeiro gozam da proteção do Estado. A existência de uma companhia de bandeira contribui de forma clara para o cumprimento destas tarefas, apesar de poderem existir formas alternativas de cumprir estes desideratos com companhias privadas que, no entanto, estão sujeitas às contingências do mercado. Segundo a IATA, para além das companhias aéreas privadas que faliram em 2020 (como por exemplo a britânica FlyBe), a maior parte das companhias de bandeira não teriam resistido sem apoios estatais.

Na perspectiva ambiental, a Agência Internacional de Energia<sup>10</sup> estima que, em 2019, o modo aéreo emitiu, em média, 150 gramas de CO<sub>2</sub>e para transportar um passageiro durante um quilómetro, contra cerca de 10gCO<sub>2</sub>e de comboio ou 50gCO<sub>2</sub>e de autocarro<sup>11</sup>. A disparidade de eficiências carbónicas obriga a repensar o modo aéreo face às metas de descarbonização definidas no Acordo de Paris. O modo aéreo tem quatro abordagens possíveis: encontrar um modo de propulsão que não dependa de combustíveis fósseis (o que não é previsível no médio-longo prazo); melhorar a eficiência dos aviões (que não tem sido suficiente, face ao aumento da atividade aérea até à crise pandémica); transferir as viagens para outros modos quando possível (ou seja, para distâncias inferiores a cerca de 800 km ou 3,5 horas); ou reduzir o número de viagens de avião. Estas restrições devem ser acomodadas na estratégia de operação da TAP, S.A.<sup>12</sup>, nomeadamente nas deslocações de curto e médio curso que deveriam ser progressivamente substituídas pelo modo ferroviário, dependendo das distâncias a percorrer. Para tal, o *hub* aeroportuário deveria ter uma boa ligação ferroviária para viabilizar uma alternativa aos voos de curta e média distância, alimentadores do longo curso.

Perante o quadro de incerteza do futuro próximo e dos compromissos assumidos com a Comissão Europeia, pelo menos até 2024, o Estado terá necessariamente uma forte intervenção na gestão do grupo TAP SGPS por forma a assegurar a implementação do Plano de Reestruturação. Mais do que uma tábua de salvação, este plano deveria traçar um novo rumo para que a empresa seja viável no longo prazo. As decisões de gestão e investimento devem ser baseadas em critérios de racionalidade sustentados por análises de eficiência económico-financeira e técnica, nomeadamente no que diz respeito ao planeamento dos destinos e rotas para o transporte aéreo e aos negócios complementares, designadamente a manutenção e engenharia de aviões. Estes objetivos não têm de ser afetados pela estrutura acionista do grupo, nomeadamente com a presença do Estado, na expectativa do estrito respeito das decisões do quadro de gestão definido. Sucessos e insucessos nas várias fórmulas de participação do Estado sucedem-se na história recente das companhias de bandeira. Devem antes depender de uma gestão fortemente profissionalizada e especializada e, a existirem destinos e rotas a manter por questões estratégicas de soberania e ligação às comunidades, deveriam ser devidamente contratualizadas com o Estado. ▸

<sup>8</sup> Embora o conceito já não seja tão claro, as companhias de bandeira eram inicialmente propriedade do Estado ou pelo menos apoiados pelo Estado, durante um período em que os custos de operar o transporte aéreo de forma privada eram demasiado elevados. As companhias de bandeira também são do interesse dos Estados por representarem exteriormente o país.

<sup>9</sup> Neste contexto, é relevante saber que as ligações aéreas entre países devem respeitar a Convenção de Chicago da qual consta uma das decisões mais estruturantes do pós-2ª Guerra Mundial para o setor. Nenhum serviço aéreo internacional regular pode ser operado sobre ou para o território de um Estado contratante sem a sua autorização. Esta autorização é concretizada através de Acordos Bilaterais entre os Estados, mediante regras de operação observadas pela Organização Internacional da Aviação Civil (ICAO) das Nações Unidas. A existência de companhias de bandeira (propriedade total ou parcial do Estado) pode ser crítica para certos destinos.

<sup>10</sup> IEA, GHG intensity of passenger transport modes, 2019, IEA, Paris <https://www.iea.org/data-and-statistics/charts/ghg-intensity-of-passenger-transport-modes-2019>.

<sup>11</sup> Os fatores de emissão variam na literatura dependendo das tecnologias escolhidas e dos pressupostos assumidos sobre as características dos percursos.

<sup>12</sup> O sucesso do crescimento da atividade operacional da TAP, S.A. resultou sobretudo da reestruturação da rede de serviços prestados pela transportadora aérea, que apostou no mercado *full service* (serviço completo) para os voos de longo curso assentes num *hub* nacional (sobretudo em Lisboa), reservando o mercado *low-cost* para a TAP Express e o transporte ponto-a-ponto (voos regionais para o centro da Europa) e alimentação dos voos de longo curso.

# Habitação

Teresa Costa Pinto

Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, Dinamia'CET-Iscte



## A centralidade da habitação no combate à pandemia

A pandemia transformou a casa na linha da frente da defesa contra o coronavírus. “*Stay home, stay safe*” / “Fique em casa” foi o slogan porventura mais proclamado no mundo nos últimos quinze meses.

A centralidade da habitação no combate à pandemia trouxe novas funções e novos desafios para o interior do alojamento. Se a casa é, por definição, local de proteção e segurança e palco da vida familiar, passou a acumular outras funções, como local de trabalho, de ensino, de prestação de cuidados de saúde, de lazer e de desporto, alterando as formas de ocupação e de uso do espaço doméstico, obrigando, muitas vezes, à reconfiguração deste espaço. Estes novos desafios deram visibilidade à discussão sobre as condições em que a habitação pode assegurar proteção, segurança e privacidade. O espaço disponível, as condições de habitabilidade, as várias densidades urbanas, a capacidade de fazer face aos custos da habitação são importantes marcadores da desigualdade inerente às formas de habitar e o que a crise veio expor foi uma forma socialmente muito assimétrica de vivenciar a pandemia no interior da habitação.

Em 2018, o Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU), no âmbito do Levantamento Nacional das Necessidades de Realojamento Habitacional, identificou cerca de 26.000 famílias em situação de carência habitacional grave, números depressa ultrapassados por novos dados revelados pelas Estratégias Locais de Habitação dos municípios. Em 2019, a sobrelotação dos alojamentos continuava a revelar um valor preocupante, atingindo 9,5% da população – valor que ultrapassava os 18% no caso da população em risco de pobreza. No mesmo ano, cerca de 19% da população portuguesa não conseguia aquecer a casa, enquanto esse valor era de 6,9% na UE. E um quarto da população vivia em

habitações com problemas de humidade e infiltrações, o segundo valor mais elevado da UE.

A pandemia expôs e exacerbou outras crises no domínio da habitação, as designadas crises lentas, endémicas na sociedade portuguesa. A mais recente traduz-se numa agudização da crise de acesso à habitação, que mais não é do que a dificuldade em encontrar uma habitação adequada às necessidades e compatível com os rendimentos de cada um. Tendo os seus alicerces na crise económica e financeira global que a antecedeu, encontra os seus fatores propulsores no cruzamento entre alterações no mercado de trabalho, dinâmicas imobiliárias e urbanas tendentes a uma revalorização dos lugares centrais e políticas de atração de investimento

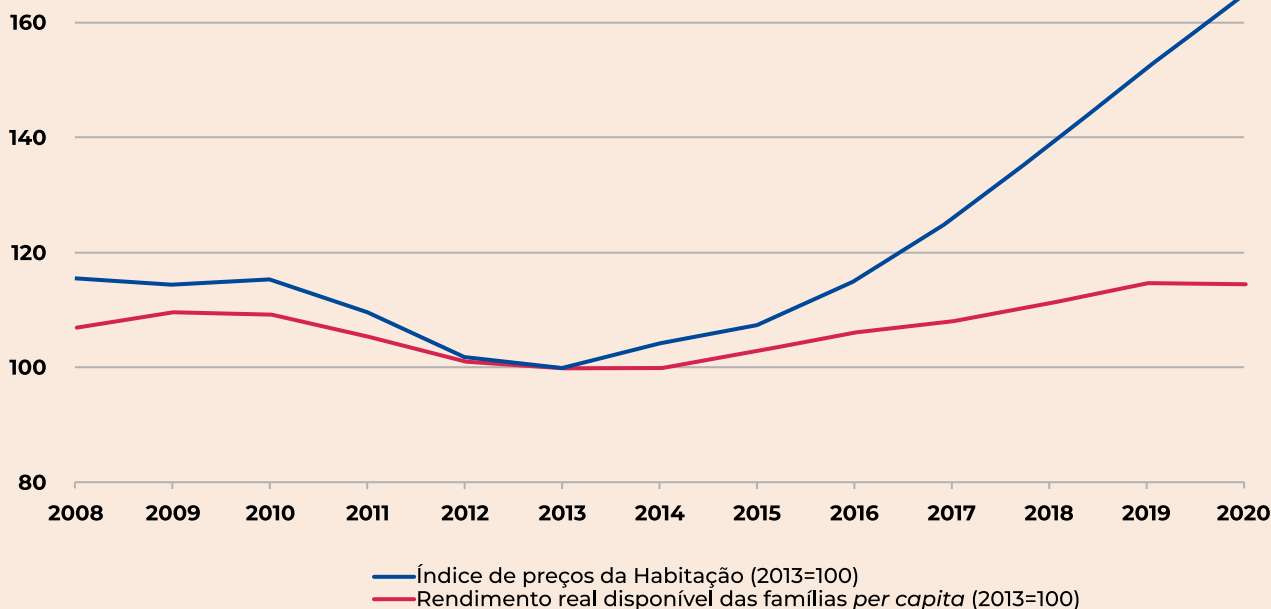
*A casa passou a ser local de trabalho, de ensino, de prestação de cuidados de saúde, de lazer e de desporto, tornando ainda mais relevantes as condições de habitabilidade*

estrangeiro para o mercado habitacional. Se a maior precarização laboral se traduziu por uma quebra ou estancamento dos rendimentos, as políticas de liberalização do mercado de arrendamento (Novo Regime de Arrendamento Urbano, 2012) e de captação de investimento estrangeiro – por via de programas como os *Vistos Gold*, o Regime Fiscal Especial para Residentes não Habituais, ou a Lei do Alojamento Local de 2014 – colocaram o mercado habitacional português, sobretudo o dos centros urbanos, nas



## Evolução dos preços da habitação e dos rendimentos médios das famílias

Fonte: Eurostat



**Entre 2013 e 2020 os preços médios da habitação cresceram 65% enquanto o rendimento disponível real das famílias aumentou 14% (no mesmo período os preços no consumidor cresceram apenas 3,5%).**

rotas do investimento imobiliário global. O resultado foi uma subida acelerada dos preços da habitação para compra e arrendamento, cavando um fosso crescente entre os rendimentos da procura local e os preços da oferta global. Dados do Eurostat mostram que, entre 2013 e 2020, o rendimento disponível real das famílias aumentou 14%, enquanto os preços médios da habitação cresceram 65%. Trata-se do quarto aumento mais elevado entre os 27 países da UE.

A consequência social mais relevante é o alargamento dos segmentos sociais que têm dificuldade em encontrar casa. Não se trata agora apenas dos grupos mais vulneráveis, mas também das designadas classes médias urbanas e dos mais jovens, para quem a precarização habitacional se vem somar à precarização laboral. É o caso também dos inquilinos, penalizados por custos mais elevados com a habitação. Em 2019, os custos totais com a habitação suportados por este grupo eram o dobro dos custos dos proprietários (419€ contra 209€), além da insegurança habitacional gerada por contratos de arrendamento mais voláteis. Os efeitos colaterais da crise pandémica – o crescimento do desemprego e a quebra dos rendimentos – contribuirão certamente para um agravamento das dificuldades de acesso à habitação.

Por outro lado, a situação pandémica, arrastando uma contração abrupta da procura externa em termos de mercado imobiliário, faria supor um decréscimo dos preços da habitação. Contudo, o mercado tem dado mostras de uma inesperada resiliência. A evolução dos preços da habitação revela, em 2020, uma desaceleração, mas ainda assim uma subida – o Índice de Preços da Habitação aumentou 8,4% – e, ainda que o número de transações tenha diminuído, o montante do seu valor sinaliza um acréscimo de 2,4% face ao ano anterior. No mesmo sentido, em dezembro de 2020 o valor das novas operações de crédito à habitação superou o de dezembro de 2019, que já tinha sido o mais elevado da década (1.203 e 1.113 milhões de euros, respetivamente). Ainda que seja difícil conhecer as características desta procura, que vai alimentando a resiliência do mercado habitacional, podemos estar perante um novo fosso entre aqueles cuja perda de rendimentos pode comprometer, a curto prazo, o pagamento dos créditos hipotecários ou das rendas habitacionais, e os setores mais protegidos, com capacidade de manter a habitação ou mesmo de descobrir nesta crise uma oportunidade de encontrar na habitação um ativo financeiro continuamente valorizado. ▶

# Empréstimos de apoio ao arrendamento: uma medida de fraco alcance e curto prazo para uma crise vasta e de longo prazo

*Foram muito mais as famílias proprietárias que beneficiaram das moratórias de crédito do que as famílias arrendatárias que beneficiaram dos apoios ao arrendamento*

Face à redução da atividade económica e à expectável perda de rendimentos, devido à situação pandémica, muitos países lançaram medidas preventivas que visavam proteger o direito à habitação. Proibir despejos, congelar as rendas, impedir a cessação de contratos de arrendamento durante a pandemia, proteger os sem-abrigo, criar instrumentos que permitam suspender o pagamento de rendas e hipotecas têm sido algumas das medidas implementadas em muitos países da OCDE<sup>1</sup>.

Em Portugal, foram adotadas medidas de proteção quer a inquilinos, quer a proprietários com créditos hipotecários, esperando-se cobrir, deste modo, a população com os encargos mais elevados com a habitação<sup>2</sup>. Uma destas medidas foi o apoio ao arrendamento através de empréstimos concedidos pelo Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU).

No âmbito das medidas extraordinárias de resposta à situação epidémica, foi criado, em abril de 2020, um regime excecional para as situações de atrasos no pagamento de rendas habitacionais que prevê o acesso a um empréstimo sem juros a contrair junto do IHRU.<sup>3</sup> São elegíveis para este apoio arrendatários que, cumulativamente, apresentem uma quebra de rendimentos superiores a 20%<sup>4</sup> e uma taxa de esforço com o pagamento da renda superior a 35% dos rendimentos do agregado familiar (esta taxa de esforço passou depois para 30%, na Lei 75-A/2020). Em dezembro de 2020, estabeleceu-se a possibilidade de este empréstimo ser convertido em empréstimo a fundo perdido no caso dos agregados familiares mais vulneráveis que apresentem uma taxa de esforço de 100%, para o que foram destinados 1,5 milhões de euros dos 4 milhões de dotação global da medida.

Podem beneficiar deste empréstimo os arrendatários de habitação destinada à sua residência permanente, os estudantes com contrato de arrendamento de uma casa situada a mais de 50 quilómetros da residência habitual do seu agregado familiar e os fiadores de arrendatários estudantes.

Nos seus objetivos e pressupostos, esta medida é de grande relevância social, dadas as desvantagens cumulativas que têm recaído sobre o grupo dos arrendatários, penalizados por menores rendimentos e custos mais elevados com a habitação. Enquanto o rendimento anual mediano dos proprietários se situava, em 2019, em 10.400 euros, o dos arrendatários era de 8.190 euros<sup>5</sup>. No mesmo ano, em Portugal, 5,7% da população vivia em agregados sobrecarregados pelos custos com a habitação, mas este valor ascendia a 26,3% no grupo dos arrendatários

<sup>1</sup> Ver OCDE, Housing Amid COVID-19: Policy Responses and Challenges. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/housing-amid-covid-19-policy-responses-and-challenges-cfdc08a8/>.

<sup>2</sup> Em Portugal, em 2019, 36,2% da população eram proprietários com hipoteca e 13,2% arrendatários no mercado privado: [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_LVHO02\\_\\_custom\\_776467/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO02__custom_776467/default/table?lang=en).

<sup>3</sup> Esta medida está regulamentada pela Lei 4-C/2020, de 6 de abril, e prevê um empréstimo com um período de carência até 31 de dezembro de 2020, iniciando-se a partir desta data o reembolso em prestações mensais, cada uma no montante 1/12 do valor da renda. Em janeiro de 2021, este prazo foi estendido até 1 de julho de 2021. (<https://www.portaldahabitacao.pt/web/guest/arrendatarios>).

<sup>4</sup> A quebra de rendimentos é calculada face aos rendimentos do mês anterior ou do período homólogo do ano anterior (mesmo mês de 2019).

<sup>5</sup> [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_DI09\\_\\_custom\\_775039/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_DI09__custom_775039/default/table?lang=en).

no mercado privado, enquanto atingia apenas 2,7% dos proprietários com hipotecas<sup>6</sup>. A estas desvantagens, soma-se a insegurança habitacional, fruto de contratos informais ou de duração muito limitada.

Neste contexto, agravado por uma expectável quebra de rendimentos, seria de prever uma adesão significativa a esta medida. Contudo, entre abril de 2020 e março de 2021 foram recebidos pedidos de empréstimo de apenas 2.515 famílias. Destes, apenas 756 foram aprovados, o que corresponde a uma taxa de aprovação de cerca de 30%.

Estes números sugerem algumas reflexões. A primeira, sobre a débil adesão a esta medida. Se tivermos em conta que em 2011 existiam cerca de 800.000 famílias arrendatárias em Portugal<sup>7</sup>, facilmente se conclui da ínfima parte que recorreu a esta medida e da ainda mais ínfima parte que dela beneficiou, vendo a sua candidatura aprovada. Uma das razões terá a ver com uma das características do mercado de arrendamento português: a informalidade de muitos contratos de arrendamento. Em comunicado do Ministério das Infraestruturas e da Habitação de 12 de janeiro de 2021 refere-se que os principais fatores responsáveis pelo indeferimento ou rejeição das candidaturas se devem à existência de desconformidades quanto ao comprovativo da relação contratual ou da quebra de rendimentos<sup>8</sup>. A segunda razão prende-se com a possibilidade de os arrendatários terem privilegiado uma negociação direta com os senhorios. Os resultados de um inquérito sobre Habitação e COVID-19, publicados em julho de 2020 por uma equipa do Dinamiza' Cet-Iscte<sup>9</sup>, destacavam, quanto à solução encontrada para fazer face às dificuldades de pagamento das rendas, a clara preferência pela negociação direta com os senhorios em detrimento dos apoios públicos. Dos arrendatários entrevistados, 20% tinham negociado ou pensavam negociar com o senhorio a redução ou a suspensão temporária da renda, enquanto apenas 2,6% admitiam ter pedido ou irem pedir um empréstimo ao IHRU. Entre as razões que podem justificar esta preferência estão o desejo de evitar a acumulação de dívida, assim como a complexidade, o carácter burocrático e a exigência dos critérios de elegibilidade.

A segunda reflexão é suscitada pela comparação com o volume de pedidos para moratórias de crédito à habitação. Em janeiro de 2021, o Banco de Portugal dava conta de um montante global de 20 mil milhões de euros em moratórias de empréstimos a particulares, 86% dos quais correspondiam a empréstimos para habitação (17.145M€). No universo dos empréstimos para habitação, 17,8% estavam em moratória, correspondendo a 302.868 devedores (74,2% dos devedores particulares)<sup>10</sup>. Ainda que, em termos absolutos e relativos, seja incomparavelmente superior o número de famílias proprietárias por relação às arrendatárias, não deixa de ser surpreendente a exiguidade dos pedidos e dos montantes envolvidos nos empréstimos ao IHRU em relação aos envolvidos nas moratórias de crédito.

Uma última reflexão decorre ainda da perplexidade deste contraste. Seria interessante conhecer o perfil social e a situação económica das famílias que recorreram a este empréstimo, bem como a sua distribuição geográfica. Na ausência destes dados, o que sabemos é que o grupo dos arrendatários tem sido penalizado por múltiplos fatores. Desde logo, pela liberalização das rendas e consequente subida do seu valor, que se traduz em gastos bastante mais elevados com a habitação, mas também pela pressão, sobretudo nos centros urbanos das cidades maiores, para a conversão de arrendamento de residência permanente em alojamento local, o que reduz significativamente o leque de oferta. Sabemos também que

*Os arrendatários, que são em geral segmentos sociais mais vulneráveis, têm sido penalizados pela liberalização e subida das rendas, em particular nos centros urbanos*

<sup>6</sup> Considera-se população sobrecarregada pelos custos da habitação aquela que gasta 40% ou mais do seu rendimento disponível em despesas com a habitação.

[https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC\\_LVHO07C\\_\\_custom\\_768349/default/table?lang=en](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ILC_LVHO07C__custom_768349/default/table?lang=en).

<sup>7</sup> [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_indicadores&indOcorrCod=0006476&contexto=bd&selTab=tab2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0006476&contexto=bd&selTab=tab2).

<sup>8</sup> <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDSwMAYAKsHQngUAAAA%3d>.

<sup>9</sup> [https://4151a5c8-348c-441f-9545-a7bec6c67a9e.usrfiles.com/ugd/4151a5\\_f084f419db2140d1a8493016a37e5e46.pdf](https://4151a5c8-348c-441f-9545-a7bec6c67a9e.usrfiles.com/ugd/4151a5_f084f419db2140d1a8493016a37e5e46.pdf). Refira-se que, tratando-se de um inquérito online, a amostra não pode ser considerada estatisticamente representativa da população, apresentando enviesamentos que têm a ver com uma sobre-representação dos grupos sócio-profissionais mais cimeiros, o que impossibilita a extrapolação de dados em termos descritivos.

<sup>10</sup> <https://bpstat.bpportugal.pt/conteudos/noticias/1281/>.

*Sem outras respostas de política pública — passando pela regulação e pela disponibilização de habitação acessível — a crise da habitação vai prolongar-se*

este grupo integra crescentemente segmentos sociais mais vulneráveis, nomeadamente os mais jovens, precarizados pelo trabalho, impossibilitados de aceder a uma habitação em propriedade e confrontados com elevados custos de arrendamento, e imigrantes, muitos deles integrando setores económicos agora desmantelados ou em sérias dificuldades, como os ligados à economia do turismo. Se os proprietários parecem ter encontrado uma âncora, ainda que temporária e não isenta de riscos, nas moratórias de crédito, os arrendatários ficam à mercê ou de recursos próprios, improváveis, ou da boa vontade dos senhorios.

Este paradoxo entre a exiguidade dos pedidos de empréstimo e a situação de provável vulnerabilidade de muitos dos arrendatários, convoca dois tipos de considerações finais. A primeira sobre o carácter paliativo destas medidas. Trata-se, como sempre foi anunciado, de medidas de curto prazo, temporárias, com o objetivo de colocar um tampão no mais do que provável risco de perda massiva de habitação. Contudo, com o prolongamento da crise pandémica e consequente redução da atividade económica, o risco maior será o do desfasamento entre o tempo destas medidas e o tempo da crise económica e social. A médio prazo, as desigualdades de base no acesso e na capacidade de manutenção da habitação — a classe, o rendimento, a inserção no mercado de trabalho, o regime de ocupação, a idade — podem tornar-se ainda mais pronunciadas à medida que as famílias de rendimentos mais baixos enfrentam insegurança no emprego, quebra de rendimentos, risco de aumento do endividamento e a possibilidade de despejo e execução de hipotecas.

A segunda consideração recai sobre a inevitável reconfiguração do mercado de habitação, com dois cenários possíveis, ambos inquietantes. Um primeiro cenário, mais apocalíptico, é a descida abrupta dos preços da habitação. Esta descida poderia significar uma maior capacidade de acesso à habitação, mas o risco é de se converter na oportunidade para uma nova captura pelo investimento imobiliário internacional e/ou por outros atores protagonistas da nova realidade do teletrabalho e da mobilidade transnacional. O impedimento deste cenário depende da capacidade que o país tiver de estancar a perda de habitação pelas famílias e evitar, assim, uma desvalorização acentuada do imobiliário. O segundo cenário, mais conservador, assenta na resiliência do mercado de habitação, na manutenção ou crescimento dos preços da habitação (tendência que acompanha as dinâmicas deste setor até ao momento), mas com uma reconfiguração do sistema de habitação por via de clivagens sociais mais acentuadas: entre um grupo protegido pelo trabalho e pela habitação — mais velhos, com vínculos laborais mais estáveis, proprietários da habitação sem empréstimos ou com prestações reduzidas — e um grupo penalizado pelo trabalho e pela habitação — mais jovens, com vínculos de trabalho precários, trabalhadores dos setores menos qualificados ou que constituam alvo preferencial dos efeitos da crise pandémica, arrendatários suportando elevadas taxas de esforço com a habitação, sobretudo, nas áreas metropolitanas<sup>11</sup>. Estes últimos estarão na linha da frente na dificuldade de fazer face às despesas com a habitação ou de aceder a uma habitação adequada.

Em ambos os cenários, deixa-se antever o prolongamento da crise de acessibilidade da habitação, a menos que políticas públicas ativas e com capacidade de resposta no médio prazo — que vão da regulação à disponibilização de habitação acessível — introduzam outras variáveis na equação destes cenários. ▶

<sup>11</sup> Ver Relatório Habitação e COVID-19, Dinamia'Cet-Iscte: [https://4151a5c8-348c-441f-9545-a7bec6c67a9e.usrfiles.com/ugd/4151a5\\_f084f419db2140d1a8493016a37e5e46.pdf](https://4151a5c8-348c-441f-9545-a7bec6c67a9e.usrfiles.com/ugd/4151a5_f084f419db2140d1a8493016a37e5e46.pdf).

# Democracia

Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho

Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa;  
Católica Research Centre for the Future of Law



## Gestão da pandemia piorou avaliação da democracia e afetou confiança nas instituições políticas

A pandemia de COVID-19 provocou uma profunda ruptura societal. Iremos refletir sobre a forma como o combate à pandemia pôs à prova o sistema democrático português, expondo algumas das suas debilidades.

Em praticamente todos os países do mundo, as restrições aos direitos e liberdades fundamentais e as alterações no funcionamento do poder executivo determinadas pelo combate à pandemia tiveram repercussões negativas na avaliação da qualidade da democracia.

Na ausência de uma definição consensual do conceito de democracia, este costuma ser utilizado hoje para fazer referência a um regime que respeita os seguintes requisitos: subordinação do Estado ao direito; soberania popular; pluralismo político; sufrágio universal; eleições livres e periódicas; proteção de direitos e liberdades fundamentais; separação de poderes; regra da maioria, com a concomitante proteção das minorias. É aquilo que usualmente se designa de democracia liberal.

No ranking do *Democracy Index 2020*, a qualidade da democracia é avaliada, numa escala de 1 a 10, quanto aos seguintes critérios: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades cívicas. Dependendo da pontuação, o país será classificado como “democracia plena” (mais de 8 pontos), “democracia com falhas” (entre 8 e 6 pontos), “regime híbrido” (entre 6 e 4 pontos), e “regime autoritário” (4 pontos ou menos).

Em 2020, a posição de Portugal neste *ranking* alterou-se, à semelhança do que aconteceu com França, passando o país do estatuto de “democracia plena”, que alcançara em 2019, para a categoria de uma “democracia com falhas”<sup>1</sup>.

Em concreto, Portugal desceu da pontuação de 8.03 para 7.90. Foram três as principais justificações aduzidas

para esta desqualificação. Em primeiro lugar, a redução do número de debates parlamentares com audição do primeiro-ministro foi interpretada como menor responsabilização governamental durante a pandemia. Em segundo lugar, a falta de transparência quanto à nomeação do novo presidente do Tribunal de Contas contribuiu para uma menor classificação relativamente ao indicador da separação e interdependência de poderes. Por último, foram igualmente tidas em conta as restrições à liberdade de deslocação.

*À medida que a pandemia se prolonga e se converte numa crise económica e social, a confiança nas instituições e a satisfação com a democracia tendem a diminuir*

Em sintonia, no Relatório Sobre a Democracia do Instituto V-Dem da Universidade de Gotemburgo (Suécia), em 2020 Portugal deixou de ser considerado uma “democracia liberal” para passar a ser rotulado como uma mera “democracia eleitoral”<sup>2</sup>. O conceito de “democracia eleitoral” é mais limitado e menos garantístico do que o conceito de “democracia liberal”. A democracia eleitoral não apresenta métricas tão sólidas e robustas como a democracia liberal no que diz respeito, em particular, ao escrutínio da separação e interdependência de poderes (*checks and balances*) e proteção das liberdades<sup>3</sup>.

## Percepção dos cidadãos sobre a democracia em Portugal

Fonte: Sondagem do ICS/Iscte, abril de 2021, disponível em: <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt>

### Considera que Portugal...



*Durante a pandemia, os cidadãos inquiridos, no seu conjunto, faziam uma avaliação moderadamente positiva da democracia portuguesa.*

Em termos de percepção interna, a realidade não difere muito. Numa sondagem do ICS/Iscte, à questão sobre se Portugal é uma democracia, 10% responderam que Portugal é uma democracia plena, 47% que Portugal é uma democracia com pequenos defeitos, 36% que é uma democracia com muitos defeitos e 4% entenderam que não é sequer uma democracia<sup>4</sup>.

Todavia, à questão de saber se, em comparação com o que se passava antes da pandemia, a democracia funciona muito melhor, melhor, de igual forma, pior ou muito pior, 68% responderam que, em Portugal, a democracia funciona de igual forma. Daqui poderia resultar que a avaliação da qualidade da democracia pelos cidadãos se teria mantido inalterada. Isto poderia ser uma manifestação do efeito denominado *rally-round-the-flag*: uma manifestação reforçada de confiança na autoridade política decorrente da insegurança que a pandemia traz e que conduz os cidadãos a aceitar o reforço do poder executivo e a minimizar as eventuais discordâncias que possuam em nome de uma mais eficaz resposta à pandemia. No entanto, à medida que a pandemia se prolonga e se converte numa crise económica e social,

esse efeito tende a diminuir. Tal parece ser já visível em dados mais recentes do Eurobarómetro.<sup>5</sup> De acordo com este estudo de opinião, em Portugal, entre o verão de 2020 e o início de 2021, a satisfação com a democracia desceu 16 pontos percentuais. Esta é uma descida muito superior àquela que aconteceu no resto da União Europeia (de apenas 3%, em média). Este estudo também revela uma queda acentuada da confiança nas instituições políticas, em particular no Governo, que passou de 52% para 38% (também, neste caso, muito superior à queda no resto da União Europeia onde a descida foi, em média, de 4%).

<sup>1</sup> Democracy Index 2020 – In sickness and in health?, The Economist Intelligence Unit, 2021.

<sup>2</sup> Autocratization turns viral – Democracy Report 2021, V-Dem Institute p. 31. Disponível aqui: <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>

<sup>3</sup> Todavia, questionando esta distinção, sobretudo para efeitos empíricos, ver Jørgen Møller, "The gap between liberal and electoral democracy revisited. Some conceptual and empirical clarifications", European University Institute Working Paper, 2006.

<sup>4</sup> Sondagem do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ISC-ULisboa) e do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, de abril de 2021, disponível em: <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/>

<sup>5</sup> <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>.

# O estado de emergência pode ser uma solução em tempos de pandemia, mas é um risco para a democracia

Vários constitucionalistas alertaram que a imposição de quarentenas era inconstitucional, o regime do estado de emergência não foi previsto para fazer face a situações pandémicas

Noventa por cento das constituições possuem disposições relativas ao estado de emergência, permitindo suspensões parciais ou totais dos direitos e liberdades fundamentais<sup>1</sup>. O que importa no contexto da atual pandemia é saber de que forma o estado de emergência exacerbou ou diminuiu algumas tensões do nosso sistema democrático. Por outras palavras: será que o estado de emergência desequilibrou a normal relação de controlos mútuos (*checks and balances*) entre os órgãos políticos? Terão as democracias liberais capacidade para sobreviver a sucessivos estados de emergência?

Para respondermos a estas questões, necessitamos de compreender o que é e para que serve a figura constitucional do estado de emergência<sup>2</sup>. A arquitetura constitucional portuguesa exige para a declaração e execução do estado de emergência o pêndulo dos controlos mútuos entre os três órgãos de soberania, direta ou indiretamente, democraticamente legitimados (a Assembleia da República, o Presidente da República e o Governo)<sup>3</sup>.

Desde 18 de março até à presente data, o estado de emergência foi declarado/renovado quinze vezes: a 18 de março de 2020 (renovado a 2 e a 17 de abril), a 6 de novembro de 2020 (renovado em 20 de novembro, 4 e 17 de dezembro de 2020, assim como em 6, 13 e 27 de janeiro, em 11 e 25 de fevereiro, em 11 e 25 de março, e em 14 de abril de 2021).

O primeiro decreto presidencial de emergência, a 18 de março de 2020, foi porventura o único decretamento do estado de emergência que se não configurava como uma obrigação constitucional. Em termos políticos, porém, tratou-se de uma declaração preventiva e, na opinião de vários constitucionalistas, politicamente adequada ao momento de enorme instabilidade que se vivia<sup>4</sup>.

Inicialmente, o Governo manifestou alguma resistência à figura do estado de emergência constitucional, procurando fazer uso dos instrumentos legalmente previstos no âmbito da emergência administrativa. Na opinião de virologistas e especialistas em epidemiologia, a quarentena obrigatória e plenamente respeitada por todos os cidadãos afigurava-se como o único mecanismo à disposição para mitigar a propagação da doença. Não obstante, vários juristas e constitucionalistas alertaram para o facto de a imposição de quarentenas obrigatórias ser inconstitucional, porquanto a Constituição portuguesa apenas permite o internamento compulsivo em situações de anomalia psíquica<sup>5</sup>.

<sup>1</sup> Christian Bjørnskov e Stefan Voigt, "The architecture of emergency constitutions", I-CON, 16, 2018, pp. 101-127, p. 101.

<sup>2</sup> Nos termos do artigo 19.º da CRP, e da Lei do Estado de Exceção (LEE), Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na versão aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

<sup>3</sup> Catarina Santos Botelho, "Declaração de emergência ou da emergência da declaração?", *Público*, 18/03/2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/18/politica/noticia/declaracao-emergencia-emergencia-declaracao-1908266>.

<sup>4</sup> Catarina Santos Botelho, "Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência", in Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro (eds.) *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 47-95, e Paulo Otero, "O que é o estado de emergência e como funciona?", *Observador*, 16 de março de 2020, disponível aqui: <https://observador.pt/2020/03/16/o-que-e-o-estado-de-emergencia-e-como-funciona/>.

<sup>5</sup> Alínea h) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição. A este propósito, cf. Jorge Reis Novais, "Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da pandemia COVID-19", *Revista e-Pública*, 7 (1), 2020, pp. 78-117.



Na ausência de uma lei sanitária – ou de vontade política de a aprovar – a legislação administrativa de emergência existente (Lei de Bases da Proteção Civil, Lei de Bases da Saúde, Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública, etc.) era manifestamente insuficiente para dar respaldo às medidas necessárias para conter a propagação da COVID-19. Uma das questões que permanece em aberto é a necessidade ou não de adotar nova legislação que permita lidar com estas situações fora de um contexto de estado de emergência. Da mesma forma, tem sido debatida a necessidade de rever o próprio regime do estado de emergência, que não foi inicialmente previsto para fazer face a situações pandémicas.

O modo como o Chefe de Estado conseguiu convencer os demais órgãos políticos de soberania a apoiar o decretamento de emergência evidencia o peso do Presidente da República na vida política nacional. Ainda assim, o Presidente da República procurou conferir a máxima legitimidade possível à sua decisão. Com efeito, apesar de a Constituição não impor a consulta ao Conselho de Estado no caso da declaração do estado de exceção<sup>6</sup>, o Presidente da República entendeu que esta era relevante para reforçar a legitimidade da primeira declaração de emergência desde a transição para a democracia.

Iremos agora analisar duas questões principais: as relações de controlo mútuo entre os órgãos políticos de soberania (Presidente da República, Assembleia da República e Governo) e a relação entre Governo e oposição.

## Controlos mútuos entre os órgãos políticos de soberania

O estado de emergência não é um cheque em branco ao Governo. A Assembleia da República leva a cabo uma relevante fiscalização política da execução do estado de emergência<sup>7</sup>. Após o envio pelo Governo de relatório pormenorizado e documentado das providências e medidas adotadas aquando do regime de exceção, a Assembleia da República exerce o seu controlo político<sup>8</sup>.

Um aspeto que deverá ser mencionado foi o problema das eleições presidenciais, que tiveram lugar a 24 de janeiro deste ano, em contexto de confinamento geral e numa encruzilhada pandémica sem precedentes, em que Portugal apresentava os piores indicadores de infeção, liderando o *ranking* mundial de país com maior número de infetados por milhão de habitantes. Ora, o decreto presidencial que renovava a emergência constitucional, não suspendera o processo eleitoral. Não obstante, nos debates presidenciais, e na academia e comunicação social, muitos foram os que questionaram a pertinência de um processo eleitoral nestes termos.

Contra o adiamento das eleições, invocou-se o n.º 7 do artigo 19.º da Constituição, que impõe a não afetação das regras constitucionais relativas ao funcionamento dos órgãos de soberania, e o n.º 1 do artigo 125.º, que estabelece que a eleição do Presidente deverá ter lugar nos sessenta dias anteriores ao termo do mandato do seu antecessor. Perante isto, tendo o mandato do Presidente iniciado a 9 de março de 2016, o termo do mandato seria a 9 de março de 2021, não haveria margem temporal para adiar o ato eleitoral. Uma vez que não é possível rever a Constituição em estado de emergência<sup>9</sup> (artigo 289.º), o prazo seria para manter.

*É sabido que os estados de exceção estão com frequência associados à erosão democrática, mas também ao aumento da popularidade das instituições políticas, incluindo governos e parlamentos*

<sup>6</sup> Alínea e) do artigo 145.º

<sup>7</sup> Alínea b) do artigo 162.º da Constituição.

<sup>8</sup> Artigo 24.º da LEE.

<sup>9</sup> Artigo 289.º da Constituição da República Portuguesa.

## A prática da democracia em tempos de pandemia irá determinar o futuro da saúde democrática pós-pandemia

A possibilidade de adiamento das eleições suscitava também o problema prático de saber quando seria viável uma nova data. Adiar quantos dias e até quando? E não contribuiria um sucessivo adiamento para a erosão democrática típica dos estados de emergência?

Seja como for, a deliberação governamental de execução da emergência constitucional acabou por retirar força à tentativa de adiamento das eleições. Com efeito, as opções políticas de as creches, escolas e universidades não fecharem, de as atividades presenciais dos tribunais e dos serviços públicos se manterem, ou de as cerimónias religiosas serem permitidas, acabaram por dar força ao argumento de que, se é seguro sair de casa para ir à escola ou a um tribunal, então seria igualmente seguro sair para ir votar<sup>10</sup>. Pouco discutida, se bem que mais problemática, no entanto, foi a questão de saber até que ponto os limites às formas de campanha política ao dispor dos candidatos favoreciam o incumbente. Na prática, a circunstância de o resultado eleitoral ser dado como certo por muitos, e a realização de múltiplos debates televisivos, retiraram peso a este tema.

### A relação entre Governo e oposição

Os principais perigos que podem advir de um executivo musculado e de um Parlamento diminuído (ou sem uma oposição convincente) estão já bem documentados em estudos académicos. Num estudo empírico do período entre 1974 e 2016, conclui-se que a ocorrência de uma erosão democrática é 75% mais provável na vigência de estados de exceção<sup>11</sup>. Algo surpreendentemente, porém, regista-se muitas vezes nestes casos um aumento da popularidade das instituições políticas, incluindo governos e parlamentos – fenómeno do *rally-round-the-flag*.

Por outro lado, existe o risco de o Governo ser tentado a prolongar os seus poderes de emergência após a situação de exceção ter terminado. Por outras palavras, o estado constitucional de emergência arrisca-se a transformar-se num estado de emergência *soft*, por via administrativa<sup>12</sup>. A recente situação húngara evidencia como a cessação do estado de emergência pode ser fictícia e perpetuar-se por via administrativa, numa espécie de *quasi-emergência*, sem o devido enquadramento constitucional<sup>13</sup>.

Obviamente que o exercício de ajuizar o (des)acerto da alternância entre emergência administrativa e emergência constitucional dependerá da pré-compreensão mundividencial, idiossincrática e política da realidade em que vivemos. Por outro lado, uma vez que a crise sanitária está longe de ter terminado, este ainda não é o momento adequado para, com serenidade e introspeção, percorrer criticamente o percurso que nos trouxe até aqui.

Em conclusão, é difícil antecipar se as mudanças verificadas no contexto da pandemia serão meramente conjunturais, ou se se tornarão permanentes/estruturais/sistemáticas, perdurando para além do final da pandemia. Certo é que a prática da democracia em tempos de pandemia irá determinar o futuro da saúde democrática pós-pandemia. ▶

<sup>10</sup> Catarina Santos Botelho, "Eleições em emergência", Blog da Fundação Francisco Manuel dos Santos, a 14 de janeiro de 2021, disponível em: <https://www.ffms.pt/blog/artigo/501/eleicoes-em-emergencia>

<sup>11</sup> Idem, *ibidem*.

<sup>12</sup> Vital Moreira apud Catarina Santos Botelho, Catarina Santos Botelho, "From constitutional emergency to administrative calamity: COVID-19 regulation in Portugal", *Revista Derecho del Estado*, 29/05/2020, disponível em: <https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/05/29/from-constitutional-emergency-to-administrative-calamity-covid-19-regulation-in-portugal/>

<sup>13</sup> Gábor Halmai, Gábor Mészáros e Kim Lane Scheppele, "From Emergency to Disaster – How Hungary's Second Pandemic Emergency will Further Destroy the Rule of Law", *Verfassungsblog*, 30/05/2020, disponível em: <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/?fbclid=IwAR0-jDITpUOXED9R0mhROWsvrHT3bHE3Bz7DihrVFPLGI7zajsZRGT-fHI>

# Prémio Iscte Políticas Públicas

# 2021

## A recuperação da Crise

O **Prémio Iscte Políticas Públicas 2021** visa contribuir para o conhecimento, a valorização e a divulgação das boas práticas da administração pública central e local em Portugal.

O concurso está aberto até ao dia **10 de outubro** e os resultados serão divulgados em 10 de novembro de 2021.

Para mais informações consulte  
[www.ipps.iscte-iul.pt](http://www.ipps.iscte-iul.pt)

