

# MEDIDAS DE APOIO E PROTEÇÃO SOCIAL NA ATUAL CRISE PANDÊMICA

## SUPPORT AND SOCIAL PROTECTION MEASURES IN THE CURRENT PANDEMIC CRISIS

**Patrícia Vegard**

*Investigadora Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social  
(CLISSIS)*

ORCID ID: 0000-0002-3575-1328

**Inês Casquilho-Martins**

*Professora Auxiliar ISSSL - Universidade Lusíada de Lisboa  
Investigadora Centro Lusíada de Investigação em Serviço Social e Intervenção Social  
(CLISSIS) e no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-Iscte)*

ORCID ID: 0000-0002-7407-848X

DOI: <https://doi.org/10.34628/w7y3-qm73>

Data de submissão / Submission date: 28.04.2021

Data de aprovação / Acceptance date: 27.09.2021



**Resumo:** O contexto de pandemia provocado pelo aparecimento do vírus Sars-Cov-2, gerou impactos em diferentes domínios da realidade social portuguesa, originando uma nova crise sanitária, económica e social, que conduziu ao aumento e agravamento dos problemas e desigualdades sociais. Este estudo teve como objetivo apresentar uma sistematização e análise das medidas de proteção social adotadas pelo Governo português como resposta aos efeitos na perda de rendimentos das famílias e manutenção do emprego durante o período de pandemia. Optou-se por recorrer a uma metodologia mista de abordagem quantitativa e qualitativa. Numa dimensão de análise qualitativa recorreu-se ao levantamento de 43 medidas implementadas em Portugal entre março e dezembro de 2020. Paralelamente, procedeu-se a uma análise quantitativa com recursos a dados secundários para efeitos de caracterização dos impactos da COVID-19 no domínio socioeconómico. Os resultados demonstram que as medidas adotadas priorizaram proteger as situações dos trabalhadores, em particular na manutenção de rendimentos, proteção no incumprimento e proteção do emprego e alargamento da proteção social às famílias e empresas. As medidas adotadas permitiram atenuar o problema do desemprego e perda de habitação. Não obstante, os efeitos da atual crise irão ter impactos a longo prazo que irão necessitar de uma nova abordagem das políticas de proteção social. Neste sentido, o Serviço Social deverá ter um papel importante no acompanhamento da evolução das decisões políticas e participar na sua elaboração.

**Palavras-chave:** COVID-19; Crise económica; Políticas públicas; Serviço social.

**Abstract:** The pandemic context caused by the appearance of the Sars-Cov-2 virus, generated impacts in different domains of the Portuguese social reality, originating a new health, economic and

social crisis, which led to an increase and aggravation of social problems and inequalities. This study aimed to present a systematization and analysis of the social protection measures adopted by the Portuguese government in response to the effects on family income loss and job maintenance during the pandemic period. We chose to use a mixed approach with a quantitative and qualitative methods. In a qualitative analysis dimension, 43 measures implemented in Portugal between March and December 2020 were surveyed. At the same time, a quantitative analysis was carried out using secondary data for the purpose of characterizing the impacts of COVID-19 in the socioeconomic domain. The results show that the adopted measures prioritized protecting the workers' situations, in particular in the maintenance of income, protection in default and employment protection and expansion of social protection to families and companies. The measures adopted made it possible to alleviate the problem of unemployment and loss of housing. Nevertheless, the effects of the current crisis will have long-term impacts that will necessitate a new approach to social protection policies. In this sense, Social Work should have an important role in monitoring the evolution of political decisions and participating in their elaboration.

**Keywords:** COVID-19; Economic crisis; Public policies; Social work.

## Introdução

O contexto a atual pandemia gerada pela COVID-19 conduziu a impactos na sociedade e em particular na vida dos cidadãos e das organizações, sendo esta mais do que uma questão de saúde pública (Cardoso, Vilar e Casquilho-Martins, 2020). Deste modo, o aparecimento do vírus sars-cov-2 teve um impacto numa escala global, obrigando os Governos a tomar duras decisões entre proteger a saúde e a economia (ONU, 2020). Em Portugal, à semelhança de outros países da Europa e do mundo, uma das formas de mitigação da propagação deste novo vírus, deu lugar a um confinamento da população e encerramento de todos os serviços não essenciais, mas também de escolas e algumas respostas sociais, em conformidade com os normativos legais durante os períodos em que vigorou o Estado de Emergência.

A OECD (2020) indica diferentes áreas em que se sentiram impactos imediatos na vida das pessoas em dimensões como a saúde, emprego, rendimentos, ansiedade e na própria segurança individual e coletiva. A curto e médio prazo é visível o risco de agravamento das assimetrias socioeconómicas, nomeadamente dos grupos nos mais vulneráveis (crianças, mulheres e idosos). Para Carmo & Avelar (2020), o confinamento provocou de imediato quebras sem precedentes na economia, prevendo-se consequências a longo prazo, conduzindo ao agravamento das desigualdades sociais, fragilizando os trabalhadores mais desprotegidos (precários e informais).

Indo ao encontro das medidas definidas pela União Europeia como resposta económica à crise da Covid-19, Portugal desenhou um conjunto de medidas que procuraram minimizar o impacto da pandemia no que diz respeito aos efeitos socioeconómicos, e aqui essencialmente e a nossa apresentação irá incidir sobre isto, na potencial perda de rendimentos das famílias e manutenção do emprego durante este período e consequências que daqui advêm.

## Metodologia

De acordo com o objetivo do estudo, recorreremos a uma metodologia de métodos mistos, combinando abordagens qualitativas e quantitativas. No que se refere ao tratamento dos dados, foram analisadas 43 medidas adotadas pelo Estado Português entre março e dezembro de 2020. Este procedimento consistiu na análise documental da legislação referente a medidas de apoio e proteção social na data da primeira publicação, não sendo contabilizadas as prorrogações das mesmas.

**Tabela 1** – Legislação consultada (nº medidas e percentagem)

<b>Legislação</b>	<b>n</b>	<b>%</b>
Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março	9	20,9
Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março	1	2,3
Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março	1	2,3
Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril	1	2,3
Decreto-Lei n.º 37/2020, 15 de julho	2	4,7
Decreto-Lei n.º 105/2020, de 23 de dezembro	1	2,3
Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março	1	2,3
Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril	4	9,3
Lei n.º 7/2020, de 10 de abril	1	2,3
Lei n.º 27-A/2020, de 24 de julho	12	27,9
Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março	2	4,7
Portaria n.º 82-C/2020, de 31 de março	1	2,3
Portaria n.º 94-A/2020, de 16 de abril	1	2,3
Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto	1	2,3
Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 6 de junho	5	11,6
	43	100

Fonte: Elaboração própria

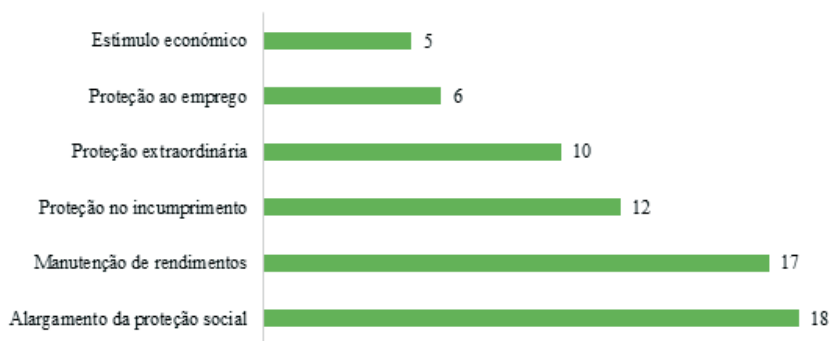
O tratamento de dados procedeu-se através de análise categorial das medidas considerando como dimensões: (1) Descrição da medida; (2) Âmbito de medida; (3) Objetivos da medida; (4) Beneficiários; (5) Tipos de apoio; (6) Duração. Neste artigo será considerada a categorização de acordo com o âmbito da medida e formas de apoio.

Paralelamente, recorreremos a dados estatísticos de domínio socioeconómico para fazer uma caracterização da situação socio económica em Portugal e da evolução de prestações e apoios sociais. Para análise quantitativa consideraram-se dados entre fevereiro de 2020 e fevereiro de 2021, os seguintes indicadores retirados do GEP/MTSSS. Foram, ainda, retirados dados Banco de Portugal referentes às moratórias. Para os dados estatísticos secundários foi feita uma análise descritiva e longitudinal.

## **Resultados**

Das 43 medidas analisadas verificámos que estas visaram principalmente a manutenção dos rendimentos dos trabalhadores e beneficiários de apoios sociais, tentando mitigar os efeitos da paragem da economia no país e o aumento da proteção social aos trabalhadores independentes, assim como o alargamento e prolongamento dos apoios sociais já existentes.

**Gráfico 1** - Distribuição das medidas por tipologia (n)



Fonte: Elaboração própria

De acordo com a análise realidade, o maior número de medidas tipifica-se no alargamento da proteção social (18), ou seja, que promoveram uma maior proteção com a criação de novos apoios sociais, de garantia de direitos, de redução dos tempos de garantia e com o prolongamento da duração dos apoios vigentes. Também as medidas de manutenção de rendimentos (17) foram as mais expressivas, onde se incluem os apoios extraordinários às famílias devido ao fecho das escolas, bem como outras medidas de comparticipação dos salários.

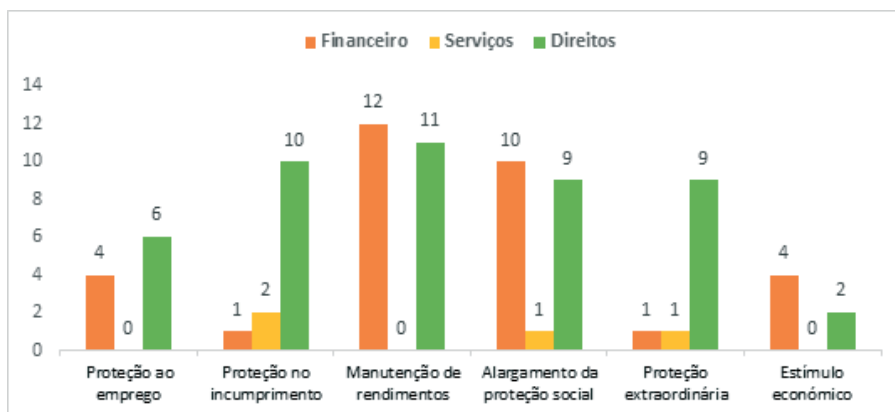
No tipo proteção no incumprimento (12) enquadraram-se medidas como o pagamento faseado de obrigações contributivas, moratórias e a criação do Sistema Público de Apoio à Conciliação no Sobre-Endividamento (SISPACSE), centrando-se na renegociação de créditos para proteção das famílias. Quanto às moratórias, os dados do Banco de Portugal (2020) a proteção no incumprimento teve um peso importante entre as medidas adotadas. Como forma de proteger as famílias das alterações financeiras geradas pela pandemia no orçamento doméstico, as moratórias de crédito tiveram um efeito estabilizador nos rendimentos familiares, representando 71% do total de moratórias autorizadas. Do total de moratórias autorizadas a famílias 59,2% refere-se ao crédito de habitação e cerca de 40% a créditos de consumos. Sinaliza-se, ainda, que as morató-



rias foram também importantes para as empresas, representando 29% das autorizações concedidas.

As medidas de proteção extraordinária (10) visaram a garantia de acesso a direitos como a habitação e serviços de consumo essencial, através do impedimento dos despejos e cortes de serviços básicos, bem como o acesso à educação e apoios específicos aos profissionais de saúde. Quanto à proteção ao emprego (6), a principal medida está associada ao Layoff e às medidas que visaram a redução da perda de postos de trabalho, sobretudo perante o encerramento ou suspensão de atividade por determinação legislativa no contexto da pandemia. Por último, encontrámos ainda um conjunto de medidas que visam promover o estímulo económico (5), quer ao nível do apoio ao emprego e formação, quer no domínio do apoio às empresas.

**Gráfico 2 - Distribuição das medidas por formas de apoio (n)**

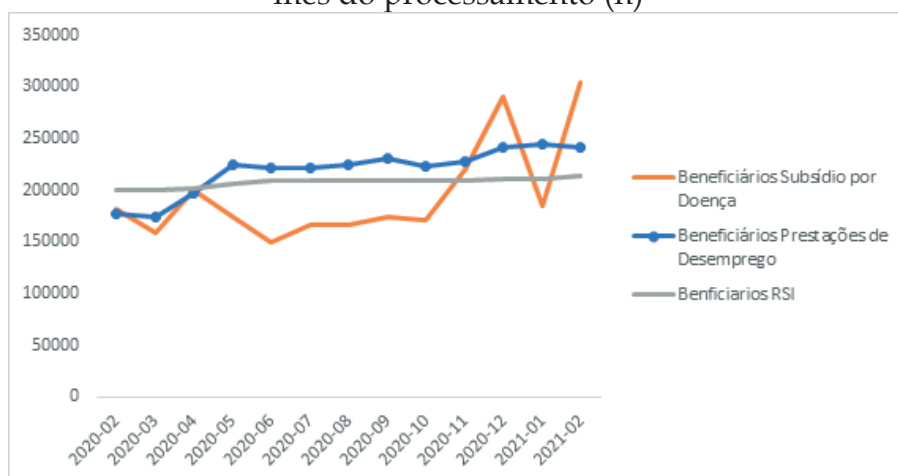


Fonte: Elaboração própria

As medidas adotadas pelo Governo português assumiram principalmente a forma de financiamento e da garantia de direitos, enquanto o apoio através de serviços foi residual comparativamente com os restantes apoios. No que se refere à proteção ao emprego integraram-se um conjunto de direitos como a proibição de despejamentos em caso de empresas que receberam apoios do governo,

mas também ao nível das faltas relativas a situação de doença ou de apoio na parentalidade, assim como financiamento às empresas e comparticipação de remunerações de forma a prevenir o desemprego. A manutenção de rendimentos e o alargamento da proteção social assumiram praticamente formas de financiamento, com a garantia de direitos a ter um papel muito importante, principalmente ao nível da proteção da doença e na proteção da parentalidade, bem como no acesso ao subsídio de desemprego. Relativamente às medidas que visavam o estímulo económico os apoios assumiram a forma de apoios financeiros e de direitos, garantindo o acesso a formação financiada e a apoios para criação de emprego.

**Gráfico 3** - Beneficiários com processamento de apoios sociais, por mês do processamento (n)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ISS.I.P. (2021)

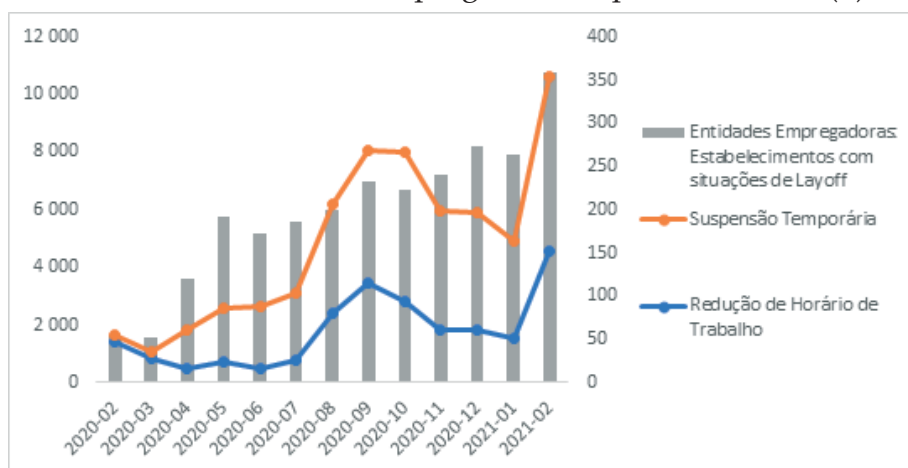
Nas medidas de proteção social relativas ao subsídio por doença, prestações de desemprego e Rendimento Social de Inserção (RSI) analisámos o número de beneficiários com processamento. O subsídio de doença<sup>1</sup> foi o que sofreu maiores oscilações, com um

<sup>1</sup> Inclui dados referentes a subsídio por tuberculose, doença e concessão provisória de subsídio de doença, doença profissional e casos de isolamento profilático.

decréscimo em junho, mantendo-se menos oscilante até outubro, quando se verificou um novo aumento de beneficiários, o que está em convergência com a evolução pandémica do país. Quanto à evolução destes dados, o seu crescimento foi substancial a partir de abril, atingindo valores mais significativos em fevereiro de 2021 (304371).

Quanto ao número de beneficiário com acesso a prestações de desemprego, observa-se que aumentou em abril e maio, mantendo-se relativamente estável com oscilações não muito representativas desde esse período, registando-se nos dados em análise o maior valor em janeiro de 2021 (245058). Já no que se refere ao número de beneficiários do RSI, embora se verifique uma tendência de aumento na atribuição desta prestação, comparativamente a outras medidas não houve um aumento significativo, sendo que as condições de acesso à medida apenas protegem os cidadãos em situação de maior pobreza. Relativamente a estes dados, os valores mais elevados registaram-se em fevereiro de 2021 (214239).

**Gráfico 4** - Beneficiários com prestações de *layoff* por mês do processamento, entidade empregadora e tipo de subsídio (n)



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ISS.I.P. (2021)

Quanto aos beneficiários e entidades empregadoras em situação de layoff, verificou-se que o acesso ao layoff simplificado, em casos de encerramento por imposição legal, registaram um número elevado de empresas a aceder a esta medida. Daqui destaca-se o contributo da medida na proteção de mais trabalhadores e famílias, quer no que se refere à manutenção de rendimentos, quer ao nível da proteção do emprego, impedindo os despedimentos de trabalhadores após o fim do Lay-off durante um período de 60 dias. Quando analisamos a distribuição dos apoios verificamos que as trajetórias entre a redução do horário de trabalho e a suspensão temporária são similares, com a suspensão temporária a assumir um maior número.

## Conclusões

As medidas adotadas representaram um alargamento das situações protegidas pelo Estado Português, com o alargamento de direitos de proteção social a ter um forte peso nas mesmas. Estes resultados revelam a importância do papel do Estado na proteção social dos cidadãos e na prevenção do agravamento de problemas sociais.

É importante ressaltar que os trabalhadores independentes aumentaram a sua proteção com estas medidas, mas mantiveram-se e acentuaram-se desigualdades quer ao nível das condições de acesso quer ao nível dos valores máximos a que teriam acesso, apresentando-se como um grupo particularmente desprotegido. Por outro lado, houve uma forte preocupação em criar medidas de apoio ao incumprimento e de proteção social extraordinária, dado que com a perda de rendimentos se previa que as situações de incumprimento aumentassem e isso desse lugar a um agravamento das condições de vida das famílias, com especial ênfase para as medidas de proteção e apoio relativamente à habitação. A preocupação com o incumprimento e o sobre endividamento das famílias levou à criação do Sistema Público de Apoio à Conciliação no Sobre-Endividamento, que promove a contratualização de soluções conjuntas entre as

partes com recurso a um conciliador. As moratórias tiveram um impacto significativo nas questões da habitação, como na manutenção de rendimentos e prevenção do endividamento.

Em particular, a medida referente ao lay-off simplificado assumiu-se como uma forma de proteção do emprego durante o período de encerramento de serviços e atividades empresariais, permitindo mitigar o número de pessoas em situação de desemprego. Esta medida teve um substancial na proteção dos trabalhadores e famílias, garantindo a manutenção de rendimentos e postos de trabalho colocados em risco com a pandemia. Também o subsídio de doença foi alargado a situações que permitiram proteger mesmo os casos de isolamento profilático e não apenas as pessoas em situação de doença comprovada.

Com base neste estudo, poderemos considerar que para o Serviço Social, a análise das medidas de apoio e proteção social na atual crise pandémica são um objeto de estudo relevante para a profissão, possibilitando um conhecimento mais aprofundado da realidade socioeconómica e política. A oportunidade para a afirmação de direitos e reconfiguração das formas de proteção ao emprego e aos rendimentos das famílias tem de estar na agenda profissional, considerando que os problemas sociais afetam um número significativo de pessoas e as próprias sociedades. Neste sentido, as potencialidades para uma intervenção que contribua com o seu conhecimento e experiência no terreno (micro) como suporte à tomada de decisão política (macro), deve aliar-se ao aumento do conhecimento e compreensão dos mecanismos de proteção social e contribuindo para a promoção de mudanças sociais significativas.

### **Referências Bibliográficas:**

- Banco de Portugal (2020). *COVID-19. Evolução das moratórias de crédito – setembro de 2020*. Consultado a 17 de março de 2021. Disponível em: <https://www.bportugal.pt/comunicado/covid-19-evolucao-das-moratorias-de-credito-setembro-de-2020>
- Cardoso, J., Vilar, D. & Casquilho-Martins, I. (2020). *Relatório do*

- estudo - Desafios ao Serviço Social no contexto da COVID-19*. Consultado a 23 de janeiro de 2021. Disponível em: [https://www.lisulusiada.pt/Portals/News/docsexternos/docs/relatorio\\_desafios\\_ao\\_servico\\_social\\_no\\_contexto\\_da\\_covid-19.pdf](https://www.lisulusiada.pt/Portals/News/docsexternos/docs/relatorio_desafios_ao_servico_social_no_contexto_da_covid-19.pdf)
- Carmo, R. C, & Avelar, M. M. (2020). *A Miséria do Tempo: Vidas Suspensas pelo Desemprego*. Lisboa: Tinta da China.
- Instituto da Segurança Social, I.P. (2021). *Estatísticas*. Consultado a 1 de março de 2021. Disponível em: <http://www.seg-social.pt/estatisticas>
- OCDE (2020). *COVID-19: Protecting people and societies*. Consultado a 21 de junho de 2020. Disponível em: <https://www.oecd.org/inclusive-growth/resources/COVID-19-Protecting-people-and-societies.pdf>
- ONU (2020). *COVID-19 and Human Rights: We are all in this together*. Consultado em 21 de junho de 2020. <https://unsdg.un.org/resources/covid-19-and-human-rights-we-are-all-together>

### **Legislação consultada:**

- Decreto-Lei n.º 10-A/2020 de 13 de março  
Decreto-Lei n.º 10-G/2020 de 26 de março  
Decreto-Lei n.º 10-J/2020 de 26 de março  
Decreto-Lei n.º 12-A/2020, de 6 de abril  
Decreto-Lei n.º 37/2020, 15 de julho  
Decreto-Lei n.º 105/2020, de 23 de dezembro  
Lei n.º 1-A/2020 de 19 de março  
Lei n.º 4-C/2020 de 6 abril  
Lei n.º 7/2020 de 10 de abril  
Lei n.º 27-A/2020 de 24 de julho  
Portaria n.º 71-A/2020 de 15 de março  
Portaria n.º 82-C/2020 de 31 de março  
Portaria n.º 94-A/2020 de 16 de abril  
Portaria n.º 207/2020, de 27 de agosto  
Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020 de 6 de junho