



INSTITUTO
UNIVERSITÁRIO
DE LISBOA

**AS POLÍTICAS DE EMPREGO E A CONCILIAÇÃO ENTRE A
VIDA PROFISSIONAL, PESSOAL E FAMILIAR DURANTE A
PANDEMIA DA COVID-19 (2020-2021)**

Estudo comparativo: os casos de Portugal, Bélgica, Reino
Unido e Noruega

Tiago Miguel Ferreira Pereira

Mestrado em Gestão de Recursos Humanos e
Consultadoria organizacional

Orientador:

Doutor Paulo Miguel dos Santos Marques, Professor
Auxiliar, Departamento de Economia Política (DEP)

Setembro, 2022



BUSINESS
SCHOOL

**AS POLÍTICAS DE EMPREGO E A CONCILIAÇÃO ENTRE A
VIDA PROFISSIONAL, PESSOAL E FAMILIAR DURANTE A
PANDEMIA DA COVID-19 (2020-2021)**

Estudo comparativo: os casos de Portugal, Bélgica, Reino
Unido e Noruega

Tiago Miguel Ferreira Pereira

Mestrado em Gestão de Recursos Humanos e
Consultadoria organizacional

Orientador:

Doutor Paulo Miguel dos Santos Marques, Professor
Auxiliar, Departamento de Economia Política (DEP)

Setembro, 2022

Resumo

Enquadrado no contexto da pandemia da COVID-19 e dos profundos impactos, políticos, económicos e sociais, que obrigaram os países a avançar com soluções para mitigar as consequências adversas daí decorrentes, este trabalho visou analisar as respostas políticas ao nível do emprego, em concreto as medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, implementadas por quatro países europeus, durante os anos de 2020/21, no sentido de perceber, através de uma análise comparativa, se os diferentes regimes de Estado social influenciaram as características e abrangência das medidas introduzidas.

Para alcançar esse objetivo foi efetuada a contextualização teórica, que permitiu explorar os conceitos relevantes para o estudo, selecionar os países e enquadrar a análise à luz de dois outros fatores que, a par do regime de Estado social, poderiam, também eles, ocupar um papel preponderante na definição das medidas: a pertença à UE e os distintos períodos de encerramento das escolas.

De que modo estes países responderam à pandemia em termos de medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar; se implementaram genericamente as mesmas medidas; de que modo se manifestaram; e, se as medidas implementadas refletiram as influências dos regimes de Estado social de cada país. Foram estas as principais questões às quais o trabalho procurou dar resposta.

Recorrendo a diferentes fontes de informação, elencadas e analisadas as medidas e testadas as hipóteses, foi possível concluir que as medidas implementadas pelos quatro países foram, mais do que por qualquer outro fator, efetivamente, influenciadas pelo regime de Estado social.

Palavras-chave: Estado social; Políticas de emprego; Conciliação entre a Vida Profissional, Pessoal e Familiar; COVID-19; Pandemia

Códigos de classificação JEL: E24; P16

Abstract

Within the context of the COVID-19 pandemic and the profound political, economic and social impacts that forced countries to come up with solutions to mitigate the adverse consequences arising therefrom, this work aimed to analyze the policy responses at the employment level, specifically regarding the measures to reconcile professional, personal and family life, implemented by four European countries, during the years 2020/21, in order to understand, through a comparative analysis, whether the different welfare state regimes influenced the characteristics and scope of the measures introduced.

In order to achieve this objective, a theoretical contextualization was carried out, which made it possible to explore the relevant concepts for the study, select the countries and frame the analysis in the light of two other factors that, along with the welfare state regime, could also occupy a leading role in defining the measures: belonging to the EU and the different schools' closure periods.

How these countries responded to the pandemic in terms of measures to reconcile work, personal and family life; were the same measures generally implemented; how they manifested; and, if the implemented measures reflected the influences of the welfare state regimes of each country. These were the main questions to which the work sought to answer.

Using different sources of information, listed and analyzed the measures and tested the hypotheses, it was possible to conclude that the measures implemented by the four countries were, more than any other factor, effectively influenced by the welfare state regime.

Keywords: Wellfare state; Employment Policies; Reconciliation between Professional, Personal and Family Life; COVID-19; Pandemic

JEL classification codes: E24; P16

Índice

1. Introdução	1
2. Enquadramento teórico, definição de proposta, modelo de análise e hipóteses.....	3
2.1. Estado social.....	4
2.1.1. O conceito de Estado social	4
2.1.2. A noção de desmercadorização	5
2.1.3. Os diferentes regimes de Estado social.....	8
2.1.4. Fases de desenvolvimento de estado social.....	11
2.2. Políticas de emprego	13
2.3. Conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar	16
2.4. A influência de outros fatores – Período de encerramento das escolas e pertença à União Europeia	18
2.4.1. Pertença à União Europeia (UE)	18
2.4.2. Período de encerramento das escolas.....	20
2.5. Modelo de análise e hipóteses subjacentes ao estudo comparativo	21
3. Metodologia e dados	23
4. Estudos de caso	25
4.1. Portugal – Entre o carácter mais universalista de algumas medidas de conciliação e a manutenção de lógicas restritivas noutras	26
4.2. Bélgica – Dos regimes específicos de licenças parentais aos regimes de desemprego temporário subsequentes	29
4.3. Reino Unido – A implementação residual ou inexistente de medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar	32
4.4. Noruega – O carácter universalista das medidas implementadas	33
5. Discussão de resultados	37
5.1. A sistematização das medidas implementadas	37
5.2. Os casos dos países e a verificação das hipóteses específicas relativas à análise central.....	38
5.2.1. Portugal – Da generosidade das medidas às condições de elegibilidade	39
5.2.2. Bélgica – A relevância da posição social dos destinatários no acesso às medidas	39
5.2.3. Reino Unido – Da fraca expressão à inexistência quase total de medidas....	40
5.2.4. Noruega – A universalidade das medidas propostas.....	41
5.3. A influência de outros fatores e a verificação das hipóteses relativas à análise complementar	42
5.4. Uma leitura final	44
6. Conclusões	47
7. Fontes	49
8. Referências bibliográficas	51

1. Introdução

Passados pouco mais de dez anos após a crise económica de 2008 o mundo viu-se novamente atingido por uma crise. Esta, originada pela pandemia da COVID-19, a partir do início de 2020, teve, no entanto, contornos diferentes. Se a primeira pode ser considerada como uma crise do capitalismo que partiu da falência do Lehman Brothers, com impactos em todo o sistema financeiro, a segunda, mais abrangente, tratou-se de uma emergência de saúde global que afetou todos, em todas as partes do globo (Moreira & Hick, 2021), ainda que com impactos distintos nas economias dos diferentes países e com diferenças ao longo do tempo (Béland et al., 2021). Apesar do vírus representar uma ameaça para todos os países, existiram assimetrias, tanto em termos do impacto do vírus na saúde das suas populações, como ao nível das repercussões económicas e sociais por ele causadas (Moreira & Hick, 2021).

A COVID-19 e as suas consequências levaram os países a ter de avançar com respostas políticas, com vista a enfrentar os desafios colocados pela pandemia, que variaram de país para país (Béland et al., 2021). Nessas respostas políticas incluíram-se também políticas de emprego, consubstanciadas em medidas que visaram dar resposta aos desafios colocados ao nível do emprego, das relações laborais, das formas de organização do trabalho e dos seus tempos, bem como ao nível do apoio à família.

Algumas dessas medidas procuraram responder aos desafios de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, temática que foi amplamente colocada na agenda durante a pandemia, uma vez que as fronteiras, por vezes ténues, entre a vida profissional e a vida privada e as formas mais tradicionais de organização do trabalho foram, durante este período, testadas de forma mais contundente ou mesmo colocadas em causa.

O presente trabalho de dissertação de mestrado em Gestão de Recursos Humanos e Consultadoria Organizacional consistirá numa análise das medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas por Portugal, Bélgica, Reino Unido e Noruega durante a pandemia da COVID-19, mais especificamente, durante os anos de 2020 e 2021.

O objetivo central passará por realizar uma análise qualitativa e comparativa das políticas de emprego, no caso em concreto as políticas de emprego especificamente relacionadas com medidas relativas à conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, implementadas por um conjunto diversificado de países europeus, dentro e fora da União Europeia (UE), durante os anos de 2020 e 2021, por forma a dar resposta aos desafios colocados pela pandemia. A seleção dos países em estudo, teve por base o seu regime de Estado social diferenciado, com o objetivo de perceber se o mesmo influenciou ou determinou as características e o alcance das medidas propostas.

2. Enquadramento teórico, definição de proposta, modelo de análise e hipóteses

Desde o início da pandemia da COVID-19, as políticas de emergência definidas pelos países e o modo como estas foram implementadas variaram significativamente de país para país refletindo, pelo menos em parte, heranças de políticas nacionais (Béland et al., 2021). Acompanhando Milanovic (2017), as respostas dos países serão sempre endógenas, necessariamente alicerçadas em pré-condições económicas, às quais seja talvez importante acrescentar as sociais. Assim, e colocando o enfoque nas políticas de emprego, traduzidas em medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, com este trabalho de dissertação procurar-se-á, e avançando com aquelas que são as questões de partida, perceber: (i) o modo como os países responderam à pandemia da COVID-19, no que diz respeito às medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar; (ii) se implementaram genericamente as mesmas medidas ou se as medidas implementadas foram substancialmente diferentes; (iii) sendo semelhantes, se se manifestaram de diferentes modos; (iv) e, finalmente, se as medidas implementadas refletiram as influências dos regimes de Estado social de cada país.

Para atingir o objetivo proposto foi selecionado um conjunto de países europeus que, pelas suas características, permitissem cobrir os diferentes regimes de Estado social, assim definidos teoricamente, o que possibilitou a identificação e escolha de quatro países, remetendo para cada um desses regimes, em concreto, Portugal, Bélgica, Reino Unido e Noruega.

Tendo em conta o anteriormente descrito, resulta mais ou menos evidente que, três conceitos ocuparão um papel principal no presente trabalho de dissertação, são eles: Estado social; Políticas de emprego; e Conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, que serão abordados seguidamente e que se articularão com os países em análise de acordo com o modelo de seguinte.



Figura 2.1 - Modelo de definição de proposta de trabalho de dissertação.

2.1. Estado social

2.1.1. O conceito de Estado social

O conceito de Estado social – em inglês, Welfare State – assume um papel preponderante neste trabalho de dissertação, já que, tal como referido anteriormente, se procurará analisar as medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas pelos diferentes países tendo por base este conceito.

Começando por uma primeira abordagem, de acordo com Esping-Andersen (1990), o Estado social poderia resumir-se de modo simplista ao papel e responsabilidade do Estado em garantir um mínimo de bem-estar aos seus cidadãos, colocando o enfoque no nível de despesa. No entanto, e como o mesmo autor salienta, esta conceptualização levaria a uma interpretação enviesada, ao considerar esse nível de despesa social de um determinado país como o reflexo do seu compromisso e investimento no Estado social quando na realidade esta deve ser contabilizada de modo diferenciado. Dito de outro modo, a canalização dos gastos sociais para determinadas áreas, por oposição a outras, deve ser encarada de modo diferente e não somente como despesa social em sentido lato. A diferença deve ser aferida, não só no tipo de despesa e na sua dimensão, mas sobretudo no modo como a mesma é direcionada. Neste despesa social podem enquadrar-se, por exemplo: os benefícios direcionados a funcionários públicos; as prestações de assistência social, como o rendimento social de inserção; os benefícios fiscais para a aquisição de planos de saúde e de pensões; ou mesmo prestações no âmbito da conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar e da proteção da parentalidade. Na realidade, e em suma, é o modo diferenciado como cada Estado direciona a sua despesa que permite definir que estamos perante um Estado social, bem como aferir a especificidade do seu regime em concreto, como mais à frente será detalhado.

Para definir o conceito de Estado social, importa igualmente considerar a sua estrutura. Esping-Anderson (1990) salienta a este nível três abordagens distintas. Uma delas que se define pela distinção entre Estado social residual e institucional, e que, considerada como universalista, institucionaliza o compromisso com a assistência social, estendendo-a a todas as áreas essenciais que assegurem o bem-estar social. Outra que remete para a seleção teórica dos critérios a ter em conta para se classificar os regimes de Estado social, defendendo que tal pode ser efetuado medindo esses regimes recorrendo a um modelo abstrato que possibilite classificar os seus programas ou mesmo o Estado social como um todo, permitindo a identificação de diferente regimes, tal como será explorado mais adiante neste trabalho. E ainda uma terceira, que centra a sua atenção na análise das transformações históricas das atividades do Estado, devendo Estado social dedicar-se primordialmente ao suprimento das necessidades de bem-estar dos agregados familiares, e assumindo ele a responsabilidade

quando o mercado e a família não conseguem dar resposta. Precisando um pouco mais, o que está em causa é a análise do modo como o papel do Estado se relaciona com os papéis do mercado e da família em termos de assistência social (Esping-Andersen, 1990). Dito de outro modo, um regime de Estado social tem de ser definido por referência ao modo combinado e interdependente em que esse mesmo regime é produzido e alocado entre Estado, mercado e família (Esping-Andersen, 1999).

2.1.2. A noção de desmercadorização

Se, tal como anteriormente descrito, para analisar o conceito de Estado social é necessário ter em consideração dois aspetos, ou seja, não apenas a despesa, mas sobretudo o modo como esta é canalizada, e a sua estrutura, a incorporação da noção de desmercadorização apresenta-se igualmente como essencial.

De acordo com Esping-Anderson (1990), Os Estados sociais desmercadorizados são um fenómeno recente e que diz respeito a apenas alguns países, já que o nível de desmercadorização não é igual em todos os regimes de estado social, sendo os Estados sociais escandinavos os mais desmercadorizados, por oposição aos anglo-saxónicos, com um nível de desmercadorização menor. Tomado como exemplo dois países, e remetendo para o trabalho de dissertação, temos respetivamente os casos da Noruega e do Reino Unido.

Fazendo um breve enquadramento, com o aparecimento do capitalismo assistiu-se a um declínio da proteção social dita pré-mercadorizada. À medida que a satisfação das necessidades humanas se passou a apoiar em parte na aquisição de bens e mercadorias, o poder de compra e a distribuição de rendimentos foram também eles ganhando uma maior preponderância, o que implicou que a força de trabalho se passasse, também ela, a tornar uma mercadoria. Sem recurso à propriedade, e sem um apoio do Estado, o mercado tornou-se para o trabalhador uma inevitabilidade dentro da qual era necessário comportar-se como mercadoria para sobreviver. (Esping-Anderson, 1990).

Esta questão da mercadorização do trabalho tem sido uma preocupação central na teoria social. Enquanto que o modelo liberal se opunha às alternativas centradas no mercado por estas condicionarem o equilíbrio entre a oferta e a procura, defendendo, por exemplo, que a atribuição de um salário mínimo não eliminaria a pobreza, antes contribuiria para a sua perpetuação, o marxismo, por sua vez, argumentava, por um lado, que o verdadeiro bem-estar humano dependeria da completa abolição do trabalho assalariado, e por outro que a melhoria social traria uma mudança decisiva. Também o conservadorismo tradicional se oponha ao princípio da mercadorização da humanidade uma vez que tal comprometeria a autoridade e a integração social, corrompendo ao mesmo tempo as estruturas da 'velha ordem'. (Esping-Anderson, 1990).

Para Esping-Anderson (1990) a desmercadorização não deve ser entendida como a erradicação completa da noção do trabalho como mercadoria, mas antes tendo em consideração em que medida os indivíduos ou famílias podem defender um padrão de vida socialmente aceitável, independentemente da participação no mercado.

As condições de elegibilidade surgem assim como um critério fundamental para entender a noção de desmercadorização, dito de outro modo, não apenas a despesa social, mas sobretudo as condições e pré-requisitos de acesso aos apoios sociais que podem ser analisadas em função de diferentes dimensões.

Uma primeira dimensão diz respeito aos critérios, regras de elegibilidade e restrições que orientam o acesso aos apoios sociais. Um estado social é tanto mais desmercadorizado quanto mais fácil for o acesso aos apoios sociais, independentemente do enquadramento profissional anterior ou de uma contribuição financeira prévia. A duração dos apoios deve igualmente ser tida em consideração, ou seja, quanto maior for a sua duração, maior o nível desmercadorização (Esping-Anderson, 1990).

Uma segunda dimensão remete para o nível de substituição dos rendimentos. Se os apoios sociais têm um valor substancialmente mais baixo por comparação aos rendimentos normais, ou ao padrão de vida adequado para uma determinada sociedade, o nível de mercadorização torna-se mais elevado, já que o resultado provável é levar os seus beneficiários tão rapidamente quanto possível ao mercado de trabalho (Esping-Anderson, 1990).

Por fim, uma terceira dimensão enquadra o leque de apoios concedidos. Quase todos os países capitalistas avançados reconhecem alguma forma de proteção contra os riscos sociais básicos como sejam o desemprego, a invalidez, a doença ou a velhice. Assim, um exemplo de um nível de desmercadorização bastante avançado seria aquele que incorporasse a existência de um salário social pago a todos os cidadãos, independentemente da existência de um risco social ou da necessidade de proteção social (Esping-Anderson, 1990).

No entanto os direitos sociais quase nunca são incondicionais, estando sempre dependentes da satisfação de determinadas condições para o acesso a determinado benefício, condições essas que variam de país para país e que estão associadas a um determinado regime de proteção social. Em termos genéricos Esping-Anderson (1990) define três modelos distintos, com efeitos na própria desmercadorização.

Um deles, mais comum nas nações anglo-saxónicas, estabelece os direitos em torno de uma necessidade manifesta e demonstrável, os direitos não são estendidos a todos os cidadãos, existindo uma restrição no acesso e na generosidade dos benefícios concedidos (Esping-Anderson, 1990).

Um segundo modelo, comum na Europa continental, faz depender os direitos do enquadramento profissional. Os direitos são condicionados pela inserção no mercado de

trabalho e pelas contribuições financeiras prévias, ou seja, a ideia de que o indivíduo tem um direito pessoal de natureza contratual. Assim, será o nível maior ou menor de contribuição para poder aceder aos benefícios sociais que determinará o nível de des/mercadorização (Esping-Anderson, 1990).

O terceiro modelo, característico das nações escandinavas, com um forte potencial de desmercadorização, assenta num princípio de direitos universais de cidadania, independentemente do grau de necessidade e do histórico e enquadramento profissionais. A elegibilidade decorre apenas do facto de ser cidadão ou residente de longa data no país (Esping-Anderson, 1990).

Apesar dos modelos atrás mencionado serem característicos de determinados países, importa em todo o caso referir que não existem nações unidimensionais em sentido estrito, dito de outro modo, todas elas acabam por incorporar aspetos característicos de outros modelos. De qualquer modo, e apesar desta complexidade, é possível distinguir a capacidade variável dos estados sociais para desmercadorizar. O trabalho de Esping-Anderson (1990) foi precisamente nesse sentido, apresentando pontuações combinadas de desmercadorização para os três mais importantes programas de bem-estar social, a saber: pensões, apoio na doença, e benefícios financeiros para situações de desemprego. Usando um conjunto definido de variáveis o autor chegou a uma pontuação para dezoito das principais economias industriais, definindo um índice onde quanto mais elevada a pontuação maior o grau de desmercadorização, tendo depois estabelecido três clusters distintos. As nações anglo-saxónicas concentradas na base do índice, com uma pontuação mais baixa; os países escandinavos no topo do índice, com níveis de desmercadorização mais altos; e os países continentais numa posição intermédia entre os outros dois, estando ainda assim alguns deles próximos ou mesmo incluídos no cluster nórdico. Remetendo para os países em análise neste trabalho de dissertação é possível encontrar no topo do índice a Noruega, com uma pontuação combinada de 38,3 e a Bélgica com uma pontuação de 32,4, ambos no mesmo cluster. Na base do índice encontra-se o Reino Unido com uma pontuação combinada de 23,4. (Esping-Anderson, 1990, p. 52).

Em resumo, a des/mercadorização pode assim ser definida em função das condições de elegibilidade no acesso aos apoios sociais; pelo carácter mais ou menos universal desses apoios, decorrentes ou não de uma contribuição prévia; e pela in/dependência da esfera mercantil.

2.1.3. Os diferentes regimes de Estado social

Com base em tudo aquilo que tem vindo a ser evidenciado, é possível afirmar que são as dimensões relativas ao conceito de Estado social atrás mencionadas, ou seja, a sua estrutura, o modo como é canalizada a despesa e o nível de *desmercadorização* que permitem definir os diferentes regimes de Estado Social. Esping-Anderson (1990) distinguiu três tipos distintos de regime de Estado social, que denominou de Conservador, Liberal e Social-Democrata, e que não obstante o aparecimento de novos riscos e necessidades, tanto a nível familiar como ao nível do mercado de trabalho, e a transformação radical dos grupos sociais que estiveram na base de cada um dos modelos (Marques, 2011) continuam a fornecer uma conceptualização teórica basilar para a definição dos regimes de Estado social. A estes, e tendo em conta as especificidades dos países do Sul da Europa, importa acrescentar um quarto, decorrente do trabalho de Ferrera (1996), e definido como Mediterrâneo.

Começando por colocar o enfoque no trabalho de Esping-Anderson (1990), o autor demonstra em primeiro lugar que os três diferentes regimes de Estado social derivam de percursos diversos e de distintos desenvolvimentos histórico-políticos nas sociedades capitalistas, refletindo diferentes ideologias políticas no que diz respeito à estratificação, à desmercadorização e ao equilíbrio entre público e privado ao nível da proteção social (Emmenegger et al., 2015). Para além disto, o modo como se expressam têm sistematicamente diferentes consequências económicas, políticas e sociais.

Os Estados sociais Liberais, encontrados essencialmente nos países anglo-saxónicos, são o resultado de uma esquerda fraca que conduziu ao seu desenvolvimento. Neste regime, o estado coloca o enfoque no suprimento das necessidades quando as esferas do mercado e da família não conseguem dar resposta, nomeadamente através de lógicas de rendimento mínimo (Emmenegger et al., 2015). Os apoios sociais não são universais e os planos de segurança social são modestos, tendo os benefícios sociais um carácter estigmatizado e sendo direcionados essencialmente às pessoas com baixos rendimentos, geralmente da classe trabalhadora, dependentes do estado. Neste tipo de Estado social, condicionado amplamente por uma lógica tradicional e liberal, o estímulo do mercado é feito pelo Estado, de forma passiva garantindo apenas o apoio mínimo, ou de forma mais ativa subsidiando regimes assistenciais privados. Como consequência, a noção de *desmercadorização* anteriormente definida não tem uma expressão significativa (Esping-Andersen, 1990). O Reino Unido, país em análise neste trabalho, apresenta-se como exemplo deste regime de Estado Social.

Por sua vez, os Estados sociais Conservadores, característicos da Europa continental, decorrem de partidos conservadores e democratas cristãos (Emmenegger et al., 2015). Neste tipo de regime de Estado social, corporativista e adaptado a uma estrutura de classe pós-

industrial, ao contrário do que acontece no Liberal, não existe uma obsessão com a eficiência do mercado e com a *mercadorização*, pelo que a concessão de direitos sociais se torna mais ou menos consensual, desde que observada uma diferenciação desses direitos tendo em conta as necessidades decorrentes da classe e da posição social dos beneficiários, o que significa que o seu impacto redistributivo é manifestamente reduzido. O Estado chama a si a responsabilidade pela assistência social, relegando o mercado para segundo plano, no entanto, tendo uma forte influência da igreja e sendo fortemente moldado pelos valores da família tradicional, incentivando as mulheres a não trabalhar, só interfere quando a família não consegue dar resposta em primeiro lugar (Esping-Andersen, 1990). Remetendo para os países em consideração, a Bélgica apresenta-se como país representativo deste regime de Estado social.

Por último, no que diz respeito aos regimes identificados por Esping-Anderson, os Estados sociais caracterizados pelo regime Social-Democrata têm a sua origem nos partidos de esquerda. Neste modelo o estado assume um papel mais abrangente, universalista e desmercadorizado, dirigindo os benefícios não apenas para as franjas da população mais desfavorecidas, mas também para a classe média (Emmenegger et al., 2015). Em vez de se basear num dualismo entre Estado e Mercado, entre classe trabalhadora e classe média, este regime orienta-se pela promoção de uma igualdade mais transversal e não uma igualdade baseada no suprimento das necessidades mínimas, sendo para tal necessário que os serviços e benefícios sociais tenham um padrão de qualidade elevado. Através de uma combinação de programas assistenciais desmercadorizados e universalistas, ainda que com benefícios e linha com os rendimentos habituais, os trabalhadores manuais usufruem dos mesmos direitos concedidos aos funcionários públicos e aos denominados trabalhadores de ‘colarinho branco’. Neste tipo de regime o mercado é excluído, construindo-se uma solidariedade universal que contribui para o Estado social, onde todos contribuem e consequentemente todos beneficiam. Ao contrário do que acontece no regime Conservador, a abordagem não passa por esperar que a capacidade da família se esgote até o Estado intervir, antes por centrar a lógica na potenciação da capacidade de independência individual. Sendo uma fusão entre Liberalismo e Socialismo, neste regime de Estado social o apoio é concedido diretamente às crianças, idosos e desfavorecidos. É um regime comprometido com o serviço social, não apenas para atender às necessidades da família, mas também para permitir que as mulheres possam optar pelo trabalho em vez do lar. Numa lógica de equilíbrio entre assistência social e trabalho, este tipo de regime solidário, universalista e desmercadorizado procura e depende do pleno emprego já que, por um lado, o direito ao trabalho confere também ele o direito à proteção dos rendimentos e, por outro, os seus custos de manutenção elevados são mais facilmente supridos com o maior número possível de pessoas a trabalhar (Esping-Andersen, 1990). Enquadrada neste regime de Estado social encontramos a Noruega.

Com esta abordagem tripartida Esping-Anderson (1990) rompeu com a ideia de que a diferença entre Estados sociais consistia apenas na implementação e dimensão da despesa social. As diferenças entre os Estados sociais eram baseadas em aspetos, unidimensionais e separados, existindo uma diferença qualitativa entre eles, com ideologias políticas correspondentes (Emmenegger et al., 2015).

O trabalho de Ferrera (1996) permite acrescentar a estes regimes um quarto, característico dos países do Sul da Europa, como é o caso de Portugal, e denominado pelo autor de Mediterrâneo. A ideia de um regime separado, abrangendo os países do sul da Europa é relativamente recente e baseia-se num conjunto de traços comuns entre eles que permite esta caracterização diferenciada. Entre esses traços comuns encontram-se por exemplo, salvaguardando alguns casos e programas específicos, as características rudimentares de alguns programas de proteção social e a influência do Catolicismo no modo como esses programas são construídos, desempenhando a família tradicional um papel preponderante. Importa, no entanto, salientar também a forte presença de raízes socialistas/comunistas na definição das políticas que acabam por ter, não raras vezes, uma contribuição mais forte do que a igreja e a sua doutrina social. (Ferrera, 1996). Nos países caracterizados por este regime de Estado social o enquadramento profissional assume uma posição central, existindo grosso modo, já que por exemplo em Portugal a maior parte dos trabalhadores independentes incluem-se no esquema dos trabalhadores do setor privado, diferentes abordagens consoante estejamos a falar de funcionários públicos, trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores independentes. Em termos genéricos os países que se definem por este regime de Estado social asseguram uma proteção social sólida para aqueles que se encontram dentro do mercado de trabalho regular e institucionalizado, deixando essa proteção de ter um carácter tão consistente para aqueles fora dele (Ferrera, 1996).

Resulta assim evidente que os Estados sociais têm diferenças qualitativas entre eles, que essas diferenças se alicerçam em ideologias políticas concretas e que muitas das dimensões sociais, as políticas de emprego e também concretamente as medidas de conciliação entre as esferas do trabalho e da família, são por eles diretamente moldadas e ordenadas.

De modo mais amplo, os Estados sociais influenciam de forma sistemática os resultados sociais, económicos e políticos (Emmenegger et al., 2015). Nas palavras de (Esping-Andersen, 1990, p.23), “o estado social não é apenas um mecanismo que intervém, e possivelmente corrige, a estrutura de desigualdade; é, por direito próprio, um sistema de estratificação. É uma força ativa no ordenamento das relações sociais.”.

2.1.4. Fases de desenvolvimento de estado social

Ligado ao conceito de Estado social encontram-se as suas fases de desenvolvimento. Em linha com aquilo que defende Morel et al. (2012) o século XX caracterizou-se pelo aparecimento, expansão e consolidação do Estado social que foi assistindo a reformas continuas a partir da primeira década do século XXI, sendo possível distinguir dentro deste intervalo temporal três fases de desenvolvimento.

Com a sua origem no período da grande depressão, que teve início em 1929 e persistiu ao longo da década de 1930, tendo percorrido o seu caminho até finais dos anos de 1970, encontramos aquela entendida como a primeira fase de desenvolvimento do Estado social, a era Keynesiana. Baseada na teoria económica com o mesmo nome, colocava o enfoque nas flutuações cíclicas inerentes ao capitalismo e na procura, ligando a ausência desta última ao fraco crescimento económico. A intervenção do governo na economia surgia assim como algo necessário para a estabilidade, sendo o investimento público um fator decisivo enquanto regulador, permitindo estimular a economia sempre que necessário. Deste modo, os gastos sociais surgiam como uma ferramenta importante em momentos de recessão, possibilitando a manutenção dos rendimentos e a consequente procura em momentos de crise. O mercado e a solidariedade funcionariam assim lado a lado. (Morel et al., 2012).

Na sequência da crise económica de 1973, e do aumento simultâneo do desemprego e da inflação, perceberam-se os limites do keynesianismo e da abordagem centrada na procura. Apesar de permitir uma resposta imediata, esta abordagem colocava em causa a sustentabilidade financeira do Estado social, não oferecendo uma resposta eficaz quando o objetivo passava por lidar com os riscos provocados pelas transformações sociais (Marques & Hörisch, 2020).

Surge então uma nova conceção Neoliberal, assente na oferta, que entendia as políticas sociais não como uma forma de garantir o crescimento económico e estabilidade social, antes como um custo acrescido que hipotecaria as gerações seguintes. Segundo a perspetiva Neoliberal as desigualdades próprias dos mercados seriam elas próprias uma fonte de motivação dos atores sociais, que por consequência levaria ao estímulo da economia e ao aumento dos lucros, que permitiriam por seu turno continuar a criar novas oportunidades de emprego (Morel et al., 2012).

Definindo uma linha cronológica surge a perspetiva de investimento social, enquanto terceira fase de transformação do Estado social – após a fase Keynesiana e Neoliberal. (Marques & Hörisch, 2020). Surgida no final da década de 1990 baseia-se num novo entendimento da política social como um fator produtivo. Nesta nova perspetiva o conhecimento ocupa um papel central na produtividade e no crescimento económico, apoiando essas duas dimensões numa força de trabalho flexível e qualificada, com

capacidade de adaptação às exigências da economia. Enquadra-se também nesta perspetiva a tentativa de dar resposta aos novos riscos sociais e às necessidades das sociedades contemporâneas (Morel et al., 2012), tais como aquelas ligadas à crescente necessidade de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar. Estamos perante uma abordagem que se estabelece sobre políticas que pressupõem o desenvolvimento do capital humano tendo ao mesmo tempo em consideração o uso eficiente desse mesmo capital e a promoção da inclusão social (Morel et al., 2012).

Transpondo estas reflexões para o trabalho de dissertação, Aidukaite et al. (2021) defendem que num período de crise, como aquele originado pela crise financeira de 2008-2010, independentemente do tipo de Estado social existente, todos os países passaram por uma primeira etapa de injeção de capital no sector bancário; uma segunda designada como Keynesiana, preocupada com a proteção do mercado de trabalho e com uma proteção social alargada; e uma terceira etapa de medidas de austeridade.

No que diz respeito à pandemia da COVID-19, os países viram-se obrigados a favorecer, em particular, a etapa *Keynesiana*, apoiando o emprego e introduzindo benefícios para dar resposta aos desafios provocados pela situação pandémica. Outros autores defendem igualmente que “estas respostas implementadas pelos países podem ser entendidas como uma forma de “Keynesianismo de Emergência” que se caracteriza pelo grande aumento do *deficit* orçamental durante as crises económicas, com o objetivo de apoiar, em vez de desafiar as instituições capitalistas centrais” (Béland et al., 2021, p.249). Ainda assim, releva salientar a importância das heranças políticas de cada país no sentido de avaliar e explicar o nível e a natureza da estabilidade e mudança da política social em períodos de crise e pós-crise. Mesmo recorrendo a esse “Keynesianismo de emergência” os atores políticos alinham-se primordialmente com os programas e abordagens associadas aos seus regimes de Estado social (Béland et al., 2021).

Voltando à perspetiva do investimento social e ligando-a às medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, de acordo com Morgan (2012), pode afirmar-se que estas se assumem como um dos pilares estruturais desse perspetiva podendo, para corroborar essa ideia, mencionar-se dois exemplos.

Os programas de qualidade ao nível do cuidado e da educação na infância, que têm não só o mérito de contribuir para o desenvolvimento cognitivo das crianças, o que, colocando o enfoque no capital humano, se traduzirá no futuro num aumento das suas competências ao nível do mercado de trabalho, quebrando ao mesmo tempo transmissão intergeracional da pobreza, como permitem também ao mesmo tempo a participação de ambos os progenitores ou cuidadores - sobretudo as mulheres - no trabalho pago, com a consequente potenciação dos rendimentos do agregado familiar e da redução da pobreza infantil.

E as licenças parentais e a flexibilização dos horários de trabalho que permitem, não esquecendo as diferenças e as desigualdades ainda existentes, a homens e mulheres participar no trabalho pago, possibilitando igualmente às crianças o usufruto de períodos de cuidado parental.

No entanto, apesar dos benefícios associados às medidas de conciliação entre vida profissional e privada são ainda poucos os países a adotar políticas que promovam, na sua plenitude, os objetivos do investimento social. Ainda em linha com os resultados do trabalho de Morgan (2012) e da sua avaliação das políticas de diversos países ocidentais, tendo em conta a ativação do emprego feminino, a promoção da igualdade de género e o desenvolvimento das crianças através de serviços de cuidado de qualidade, a maioria dos países não se focam ainda nestas três dimensões, privilegiando apenas uma delas. Existem, apesar disso, algumas diferenças entre países e remetendo para os países em análise neste trabalho de dissertação, a Noruega é classificada pela autora como fazendo parte dos países *'pioneers'* do investimento social, com políticas relativas às três dimensões; os *'path shifters'*, onde se incluem o reino Unido e alguns países da Europa central, que pouco têm avançado ao nível de políticas de trabalho-família; e os *'slow movers'*, mais predominantes no sul da Europa, que apesar de se moverem de forma lenta tem vindo a implementar algumas mudanças políticas.

2.2. Políticas de emprego

Conceito de destaque no desenvolvimento deste trabalho de dissertação é também o conceito de políticas de emprego, políticas estas onde se enquadram as medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar.

O emprego destaca-se cada vez mais no desenvolvimento das agendas políticas nacionais e internacionais. De acordo com a Organização Internacional do Trabalho (OIT, 2013) a Assembleia Geral das Nações Unidas reconheceu, no início dos anos 90, a importância do emprego e do trabalho digno. Em 2006, este compromisso foi reafirmado, promovendo um nível de apoio e de compromisso com a criação de emprego e reconhecendo que o “emprego pleno e produtivo e o trabalho digno são um objetivo prioritário da cooperação internacional”, confirmando ainda que a “estratégia do emprego é uma componente fundamental de qualquer estratégia de desenvolvimento” (OIT, 2013, p.13). A OIT (2013) reafirma ainda que o emprego tem estado no topo das agendas de política nacional, e a maioria dos países em desenvolvimento tem assumido, cada vez mais, o seu compromisso com o objetivo da promoção do emprego como parte das suas políticas económicas e sociais.

A temática do emprego tem também recebido atenção ao nível da EU, prova disso é a Estratégia Europeia para Emprego, lançada em 1997, que estabeleceu um conjunto de

objetivos comuns para a política de emprego dos Estados-Membros, contribuindo ao mesmo tempo para uma coordenação flexível entre os mesmos, graças ao seu processo de acompanhamento e aos instrumentos de financiamento conexos. A promoção de um nível de emprego elevado, baseado numa estratégia coordenada que permita dar resposta às transformações económicas, define-se como um dos seus princípios e deve ser tomado em consideração na definição e na execução das políticas e das ações da UE (Konle-Seidl, 2021).

Ainda assim, importa salientar que a responsabilidade pelas políticas de emprego recai principalmente sobre os governos nacionais. Tomando como exemplo o caso português - e ao mesmo tempo numa perspetiva de aproximação conceptual - o emprego tem também recebido em Portugal particular atenção, prova disso é a legislação nacional com ele relacionada. De acordo com o Decreto-Lei n.º 13/2015, de 26 de janeiro, a política de emprego visa assegurar o direito ao trabalho, promover o pleno emprego, a qualidade do trabalho, a qualificação e a coesão social, prevenir e reduzir o desemprego e o subemprego, melhorar a empregabilidade, apoiar a competitividade da economia e estimular o empreendedorismo. Um dos seus objetivos específicos reveste-se de especial importância no âmbito do presente trabalho, a saber: promover a conciliação de atividade profissional com a vida familiar.

Para analisar o conceito de políticas de emprego é necessário fazer igualmente a distinção entre políticas de emprego ativas e passivas, já que remetem para lógicas, abordagens e estratégias diferenciadas.

Enquanto que as políticas passivas de emprego visam sobretudo garantir uma fonte de rendimento durante o período de desemprego, assumindo uma importância significativa para aqueles que têm mais dificuldade em garantir uma fonte de rendimento durante o período de ausência do mercado de trabalho, as políticas ativas de emprego colocam o enfoque na qualificação dos desempregados, visando minimizar a possibilidade e a duração do desemprego, garantindo assim uma maior facilidade de inserção profissional e uma diminuição dos períodos de desemprego, assegurando, através do apoio necessário, que os desempregados regressam a uma situação de emprego (EU, 2017) o mais rapidamente possível. O nível de despesa com estes dois tipos de políticas nas economias mais desenvolvidas é muito diferenciado, e ainda que nalguns casos sejam alocados recursos às políticas ativas, a generalidade dos países privilegia sobretudo as políticas passivas (Centeno & Novo, 2008).

Detalhando um pouco mais, no que às políticas passivas de emprego diz respeito podem ser referidos como exemplos os subsídios de desemprego e as reformas, normalmente financiados pelas contribuições dos trabalhadores e das empresas para os sistemas de proteção social, garantindo que em períodos adversos ao nível do mercado de trabalho aqueles que perdem o emprego têm garantido o pagamento de um rendimento de substituição. Isto permite manter uma regularidade nos padrões de consumo

independentemente da situação no mercado de trabalho e por conseguinte minimizar também as consequências na economia. No entanto as críticas às políticas passivas de emprego centram-se sobretudo no eventual prolongamento das situações de desemprego e na dissuasão de uma procura de inserção profissional mais efetiva por parte daqueles que se encontram em situação de desemprego, já que ao garantir um rendimento nas situações de desemprego os trabalhadores podem tornar-se menos receosos dessas situações, aumentando assim a ocorrência e a duração do desemprego de forma desnecessária (Centeno & Novo, 2008).

Por seu turno, as políticas ativas de emprego têm como objetivo aumentar as oportunidades de emprego através da capacitação da população ativa, no sentido de adequar as suas competências às necessidades do mercado de trabalho e das entidades empregadoras. Desta forma, podem contribuir para o crescimento do emprego e do PIB e reduzir o desemprego e a dependência de subsídios (EU, 2017). Sendo de algum modo um complemento às políticas passivas de emprego, podem assumir diversas formas. No entanto, apesar da sua diversidade, segundo Centeno and Novo (2008), é possível identificar quatro tipos principais de políticas ativas de emprego, a saber: formação profissional, podendo esta decorrer dentro ou fora da entidade empregadora e ser mais geral ou mais específica; medidas de emprego para jovens, com o objetivo de suprimir lacunas de uma educação formal incompleta, funcionando ao mesmo tempo com uma forma de subsidiar a criação de emprego; subsídios ao emprego, assumindo as formas mais diversas, remetendo para transferências de dinheiro público por parte do Estado, visando a contratação de grupos de indivíduos tidos como estando em desvantagem no mercado de trabalho; e por fim, serviços públicos de emprego, essencialmente centrado nas medidas de apoio à procura de emprego. Assim, através de medidas de requalificação profissional e de melhoria de competências, as políticas ativas de emprego podem também ajudar a direcionar as pessoas para as áreas em que existe escassez de mão-de-obra qualificada, contribuindo para fazer face a alterações estruturais e aumentar a resiliência da economia em tempos de mudança (EU, 2017). As políticas ativas de emprego são também um elemento essencial das denominadas «estratégias de ativação» estando normalmente associadas a sistemas de proteção contra o desemprego através de critérios que condicionam a atribuição dos benefícios tendo-se tornado em particularmente todos os países da UE um pré-requisito para poder usufruir de um subsídio (EU, 2017). A estas políticas ativas de emprego, e sendo o enfoque principal deste trabalho de dissertação, importa ainda acrescentar as medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar.

2.3. Conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar

Existem diferentes enunciações para a questão do equilíbrio entre trabalho e vida privada, podendo ser explicitado remetendo para o equilíbrio entre vida profissional e familiar, para o equilíbrio entre vida profissional pessoal, entre outras. Não raras vezes, este equilíbrio é também designado por *Work-life balance*. Independentemente da forma utilizada, todas elas procuram destacar as dimensões da vida que necessitam de ser equilibradas ou conciliadas, colocando, por vezes, enormes desafios na gestão diária dos tempos dedicados a cada uma delas. Na realidade, a necessidade de equilíbrio entre vida profissional e privada ocorre quando uma pessoa coloca no mesmo patamar de prioridade as suas exigências de carreira e as da vida privada (Lonska et al., 2021).

A questão da conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar - modo como o conceito tem vindo a ser articulado ao longo deste trabalho de dissertação - tem ganho, ao longo do tempo, cada vez maior visibilidade nas agendas políticas nacionais e internacionais, relacionando-se com a distribuição de tempo e esforço entre o trabalho e os outros aspetos da vida (OIT, 2011). Não só da vida pessoal, onde se incluem, por exemplo, as atividades desportivas e culturais, a educação e os momentos de lazer, mas também da vida familiar, traduzida nas mais diversas formas e que constitui para a maioria das pessoas uma realidade quotidiana. As razões mais comuns para esta dificuldade de equilíbrio entre vida profissional e privada decorrem de responsabilidades profissionais acrescidas, horários de trabalho prolongados, aumento das responsabilidades familiares, incluindo o cuidado a dependentes (descendentes ou ascendentes).

Num mundo cada vez globalizado e com rápidos avanços socioeconómicos esta distribuição entre trabalho e vida privada vai ficando cada vez mais esbatida e os desafios colocados são cada vez mais acentuados. Para isto contribuiu o aumento sustentado da participação das mulheres no mercado de trabalho, a intensificação do trabalho, o envelhecimento da população e as alterações dos padrões familiares, incluindo o aumento das famílias monoparentais (OIT, 2011), traduzindo-se numa crescente dificuldade em conciliar o trabalho remunerado com a vida pessoal e familiar.

Recuperando também algumas das conclusões da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), no seu *Beter Life Index*¹, encontrar um equilíbrio adequado entre as obrigações profissionais e a vida privada é um desafio para todos aqueles que trabalham, ganhando uma dimensão ainda maior quando consideramos pessoas com filhos ou outros dependentes a cargo. A capacidade de conciliar, com êxito, o trabalho, a vida pessoal e os compromissos familiares, para além de importante para cada uma das pessoas

¹ <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/work-life-balance-pt/>

sujeitas a esta dicotomia diária, tem inevitavelmente repercussões no bem-estar individual e nas dinâmicas familiares.

A importância da conciliação entre a vida profissional e a vida familiar é também reconhecida ao nível da UE, como o demonstra a sua recente Diretiva (EU) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores, que, em linha com as considerações da OCDE, reconhece uma necessidade acrescida de potenciar e facilitar a conciliação entre vida profissional e familiar, principalmente para aqueles que têm dependentes a cargo. A Diretiva salienta ainda, reconhecendo uma desvantagem das mulheres face aos homens no mercado de trabalho, que “as políticas de conciliação entre a vida profissional e a vida familiar deverão contribuir para a concretização da igualdade entre mulheres e homens, promover a participação das mulheres no mercado de trabalho, a partilha equitativa das responsabilidades de prestação de cuidados entre mulheres e homens (...)” (UE, 2019, p. L188/80).

Se o tema da conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar tem ganho cada vez maior relevância num contexto de mudanças económicas, demográficas e sociais que têm vindo a ocorrer ao longo dos últimos anos nas sociedades desenvolvidas (Lima & Neves, 2011), a pandemia da COVID-19 veio enfatizar esta temática, acrescentando novos desafios aqueles já existentes. As consequências da disseminação e continuidade do teletrabalho, o stress causado pelo uso constante das tecnologias, e a necessidade de cuidar de dependentes, mantendo ao mesmo tempo as responsabilidades profissionais durante a pandemia da COVID-19, tiveram um impacto significativo na conciliação e na qualidade de vida (Lonska, et al., 2021).

Um estudo efetuado pela Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho (Eurofound, 2020) revelou a dificuldade dos trabalhadores em encontrar um equilíbrio entre trabalho e vida privada no pico da pandemia da COVID-19, especialmente para as mulheres com filhos com menos de 12 anos, a quem foi exigido um esforço acrescido decorrente do fecho de creches, escolas e outras estruturas de apoio a dependentes, ao longo dos diversos períodos de confinamento, seguidos por modos de funcionamento intermitentes e mais ou menos híbridos.

Tendo por base todas estas reflexões, resulta evidente a importância do contributo dos governos e das políticas de emprego para uma melhor conciliação entre as diversas esferas da vida, implementando medidas e legislação que incentivem práticas de trabalho mais favoráveis e flexíveis, tornando mais fácil a conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar.

2.4. A influência de outros fatores – Período de encerramento das escolas e pertença à União Europeia

Tendencialmente o que está na base de uma resposta política e na adoção de medidas será sempre a existência e pressão de um problema ao qual é necessário dar resposta. Como será facilmente inteligível, a lógica reside na premissa de que quanto maior for o problema e a pressão para o solucionar maior será a rapidez e o alcance das medidas. Em paralelo, essas respostas, para além da vontade política, estarão sempre dependentes da disponibilidade financeira necessária para a sua implementação. Tendo em mente estas duas reflexões, no âmbito da contextualização teórica, e para além da definição dos conceitos que servirão de base a este trabalho de dissertação, outro enquadramento prévio que importa fazer diz respeito a dois fatores que não devem ser desconsiderados tendo como objetivo uma abordagem mais completa e exaustiva da análise a efetuar, uma vez que poderão atuar como condicionantes ao nível do número e abrangência das medidas propostas pelos países.

Um deles diz respeito ao facto de estarmos na presença de dois países pertencentes à UE, com o consequente alinhamento das repostas políticas europeias e o acesso a apoios para enfrentar a pandemia, e outros dois fora deste bloco político e económico. Isto poderá estabelecer pontos de partida diferentes em termos de disponibilidade financeira para enfrentar os desafios colocados pela pandemia, nomeadamente ao nível da implementação e generosidade das medidas de conciliação. Outro dos fatores, e este intrinsecamente ligado às questões da conciliação entre vida profissional e vida privada, remete para os períodos de encerramento dos estabelecimentos de ensino, dissemelhantes nos quatro países em análise². Diferentes períodos de encerramento conduzirão eventualmente a repostas também elas diversas, dito de outro modo, maiores períodos de encerramento poderão levar a um número de medidas também ele maior.

2.4.1. Pertença à União Europeia (UE)

Começando pela condicionante da pertença à UE, as consequências económicas e sociais da pandemia levaram os Estados-Membros a definir um conjunto de medidas com vista a minimizar os seus impactos^{3 4}. A resposta de emergência da UE à pandemia de COVID-19 refletiu-se em diferentes dimensões, designadamente: na limitação da propagação do vírus; na promoção da investigação no que respeita a tratamentos e vacinas; no combate à

² UNESCO map on school closures (<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>) and UIS, March 2022 (<http://data.uis.unesco.org>)

³ <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/covid-19-economy/>

⁴ <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/covid-19-pandemic-what-is-the-eu-doing-eu2020/2381460>

desinformação; na garantia do fornecimento de equipamento médico; na ajuda aos cidadãos da UE retidos no estrangeiro; e no apoio ao emprego, às empresas e à economia.

Relativamente à última das dimensões mencionadas, o apoio ao emprego, às empresas e à economia, a mais relevante no âmbito deste trabalho de dissertação, importa referir: a Utilização do orçamento da EU, através da retificação do seu orçamento para 2020, dos Fundos de coesão para a Iniciativa de Investimento Resposta ao Coronavírus, e do Fundo de Solidariedade da UE alargado a crises de saúde pública; a flexibilização na aplicação das regras das UE, autorizando medidas de auxílio estatal para prestar apoio a empresas e trabalhadores, ativando a cláusula de derrogação geral às regras orçamentais da UE, a fim de ter em conta o aumento das despesas nacionais, e alterando os regulamentos relativos aos fundos estruturais para permitir transferências entre fundos e regiões; e, por fim, a Política monetária, com um programa de compra de ativos devido à emergência pandémica, lançado pelo Banco Central Europeu. (sítio Web oficial do Conselho da União Europeia)

Ainda no âmbito do apoio ao emprego, às empresas e à economia foi também proposto um pacote de apoio imediato que ascendeu aos 540 mil milhões de euros, centrado em três domínios: a criação de um fundo de garantia a nível europeu, que através do Banco Europeu de Investimento, permitiu conceder empréstimos às pequenas e médias empresas em dificuldades, possibilitando-lhes fazerem face à suas obrigações financeiras mais prementes; o recurso ao Mecanismo Europeu de Estabilidade, criado na sequência da crise financeira de 2007/2008, e que permitiu apoiar a situação de crise pandémica experienciada pelos Estados Membros; e o Instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência – SURE⁵ – (do inglês Support to Mitigate Unemployment Risks in an Emergency). Este Instrumento europeu, com um valor total de 100 mil milhões de euros, teve como objetivo proteger os cidadãos e atenuar as consequências socioeconómicas particularmente graves causadas pela pandemia. Detalhando um pouco mais, durante o período pandémico, e assentando num sistema de garantias prestadas a título voluntário, os Estados-Membros que necessitaram de mobilizar meios financeiros significativos para combater as consequências negativas económicas e sociais da pandemia puderam beneficiar do instrumento europeu SURE. Sob a forma de empréstimos da UE, foi possível aos Estados membros que a ele recorreram enfrentarem os aumentos súbitos da despesa pública, visando a preservação do emprego e dos rendimentos dos trabalhadores por conta própria e por conta de outrem do risco de desemprego, bem como suportar a implementação de outras medidas de apoio ao emprego, com impacto também nas medidas de conciliação. Através deste instrumento foi possível à Bélgica e a Portugal usufruir respetivamente de um montante de 8,197 e 5,934 mil milhões de euros de empréstimo

⁵ https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en

proposto para enfrentar os desafios colocados pela pandemia (sítio Web oficial da União Europeia).

Todos estes apoios descritos poderão colocar à partida Portugal e a Bélgica países numa situação mais privilegiada para a implementação de um conjunto de medidas mais abrangente, tendo em conta a maior disponibilidade financeira e a possibilidade de recurso a diversos instrumentos europeus, colocados à disposição dos Estados-Membros.

2.4.2. Período de encerramento das escolas

Centrando a atenção no outro fator que poderá condicionar a amplitude e características das medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar implementadas pelos diferentes países, este relativo aos períodos de encerramento das escolas, importa, antes de mais, referir o facto de a pandemia da COVID-19 ter afetado significativamente o setor educacional em praticamente todos os países, não tendo os quatro em análise sido exceção. O impacto ao nível educacional decorreu essencialmente dos períodos de encerramento das escolas, ainda que diferenciados nos diferentes países⁶. Surge como consensualmente evidente que o número e alcance das medidas implementadas não poderia ser dissociado desses períodos, já que o nível de apoio em termos de conciliação entre trabalho e família seria tanto mais necessário quanto maiores fossem os períodos de encerramento dos estabelecimentos de ensino, existindo a necessidade de apoiar dos mais diferentes modos aqueles com crianças a cargo, que estariam nalguns casos menos disponíveis para as obrigações profissionais. Não obstante outras explicações, algumas delas relativas a fatores políticos, ideológicos, económicos e sociais estruturais em cada um dos países (Béland et al., 2021; Milanovic, 2017), e que têm vindo a ser explorados ao longo deste trabalho de dissertação, a incidência e disseminação das infeções e impacto da doença ao longo do tempo em cada um dos países não pode provavelmente ser excluída de uma explicação mais completa e rigorosa, condicionando certamente as decisões de abertura ou encerramento das escolas. No entanto, independentemente das causas que possam ter atuado como determinantes nas decisões, o encerramento das escolas foi uma realidade objetiva durante o período pandémico em análise e, eventualmente, um fator determinante no nível de implementação de medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar pelos países considerados, assumindo-se como uma das dimensões de análise importantes para este trabalho.

⁶ UNESCO map on school closures (<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>) and UIS, March 2022 (<http://data.uis.unesco.org>)

2.5. Modelo de análise e hipóteses subjacentes ao estudo comparativo

Definidas as perguntas de partida, feito o enquadramento teórico, e explorados os conceitos que servem de base ao trabalho, surge agora como necessário formular aquelas que são hipóteses que servirão de base às conclusões que se pretendem retirar. Para além das questões de partida em sentido mais global, a hipótese geral e as hipóteses específicas - relativas à análise central e complementar - permitirão orientar o trabalho de análise das medidas implementadas pelos quatros países selecionados, representativos dos diferentes regimes de Estado social, com o objetivo de perceber o modo como responderam à pandemia da COVID-19 em termos de medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar à luz do seu regime.

a) Hipótese Geral

Não obstante a eventual interferência de outros fatores, espera-se que o regime de Estado social, assim definido teoricamente, influencie de forma decisiva o tipo e alcance das medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas pelos países.

b) Hipóteses específicas

Análise central

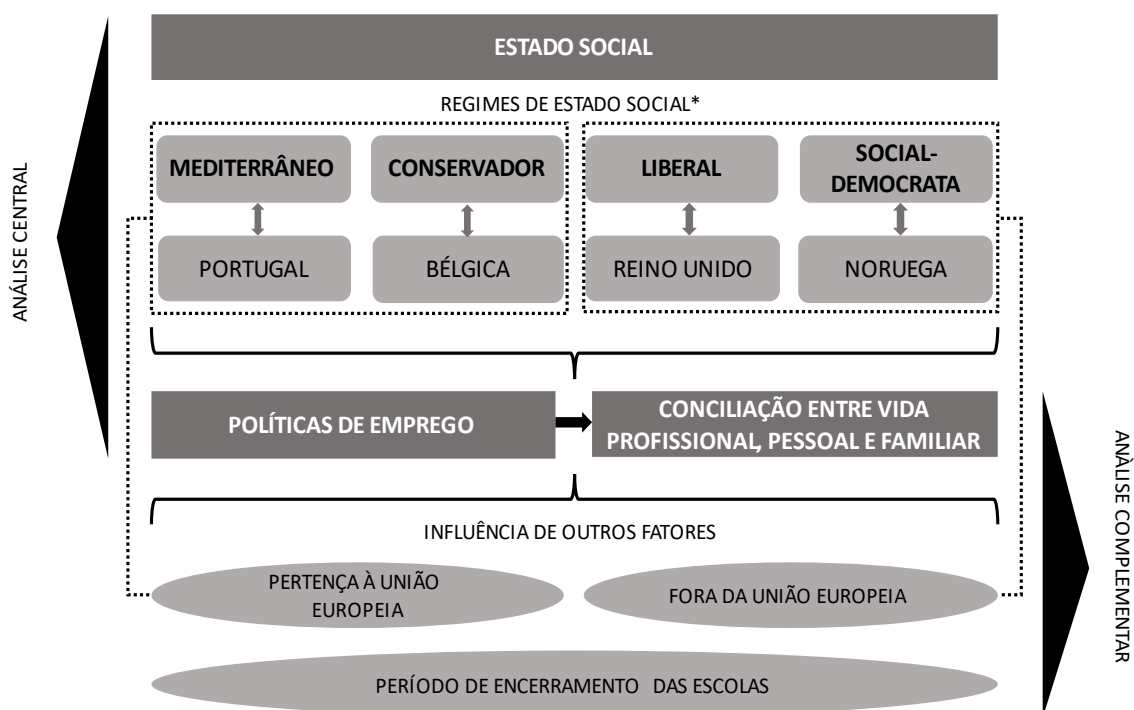
- 1- As medidas implementadas por Portugal, com um regime Mediterrâneo, apesar de mais generosas do que no caso do Reino Unido dependerão das contribuições prévias dos indivíduos para o sistema de segurança social.
- 2- As medidas implementadas pela Bélgica, com um regime de Estado social Conservador, ainda que fundamentalmente dependentes da posição social dos destinatários, serão mais generosas do que no caso do Reino Unido.
- 3- O Reino Unido, com um regime de Estado social Liberal, tenderá a ter um número de medidas implementadas mais reduzido por comparação aos outros países, e dirigidas essencialmente aos mais desfavorecidos.
- 4- As respostas da Noruega, com um regime Social democrata, evidenciando uma maior generosidade do Estado social, terão um âmbito mais universal.

Análise complementar

- 5- Os países onde o período de encerramento das escolas foi mais prolongado, com o consequente aumento das dificuldades da conciliação, implementaram um maior número de medidas.

- 6- Para além de mais alinhadas, as medidas implementadas pelos países pertencentes à União Europeia tenderam a ser mais abrangentes, consequência de uma maior disponibilidade financeira decorrente das políticas e estratégias europeias.

Tendo por base o enquadramento teórico, as perguntas de partida, às quais se pretendeu dar resposta, e a definição das hipóteses foi possível definir um modelo de análise para o trabalho de dissertação, estruturado do seguinte modo.



*Segundo Esping-Andersen (1990) e Ferrera (1996)

Figura 2.2 - Modelo de análise

3. Metodologia e dados

Tal como tem vindo a ser evidenciado ao longo deste trabalho de dissertação, na sequência da situação pandémica ocorrida, os países implementaram medidas sem precedentes para combater a disseminação da doença, tentando ao mesmo tempo atenuar os seus impactos económicos e sociais. Para a análise e comparação das medidas implementadas por cada um dos países, foram utilizadas diferentes fontes de informação.

A análise inicial centrou-se na informação compilada pela Organização Internacional do Trabalho (OIT), mais concretamente na sua seção '*Country policy responses*', o que permitiu obter uma listagem fidedigna, atualizada e centralizada, bem como uma base de comparação alicerçada em critérios comuns. Na sua página de internet relativa à temática⁷ a OIT elencou ao longo do período pandémico, num registo permanentemente atualizado, as medidas políticas implementadas pelos governos, empregadores e estruturas representativas dos trabalhadores em 188 países e territórios, incluindo os países em análise neste trabalho de dissertação, classificando-as em quatro pilares: (i) Pilar 1: Estimular a economia e o emprego; (ii) Pilar 2: Apoio às empresas, emprego e rendimento; (iii) Pilar 3: Proteção dos trabalhadores no local de trabalho; e (iv) Pilar 4: Usar o diálogo social entre governo, trabalhadores e empregadores para encontrar soluções. Através da análise de cada um destes pilares foram identificadas as medidas relativas à conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar. Enquanto intervalo temporal, foram consideradas todas as medidas listadas pela OIT para cada um dos países definidos, desde janeiro de 2020, até ao dia 31 de dezembro de 2021, considerando para o efeito as últimas atualizações disponíveis para cada um dos países a 31 de dezembro de 2021 na página de internet indicada.

O Fundo Monetário Internacional (FMI) foi outra das fontes de recolha de informação relativa às medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar. Na sua página de Internet '*Policy responses to COVID-19*'⁸ são sumarizadas as principais respostas dos diferentes países com vista a limitar o impacto económico e social da pandemia, tendo a página conhecido a sua última atualização no dia 2 de julho de 2021.

Para além das duas fontes atrás indicadas, no decurso da elaboração do enquadramento teórico e da exploração da diferente bibliografia associada à temática manifestou-se igualmente como importante a necessidade de alargar o âmbito e fontes de recolha de informação relativa às medidas implementadas, de modo a robustecer e complementar a informação disponibilizada tanto pela OIT como pelo FMI, pelo que as medidas apresentadas são uma combinação da informação apresentada por estes dois organismos internacionais e da recolha de informação efetuada por diversos autores (Cantillon et al, 2021; Evans, 2021;

⁷ <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm>.

⁸ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19#>.

Greve et al., 2021; Hick & Murphy, 2021; Moreira et al., 2021a; Olsen et al., 2020; Perista, 2021; Seip, 2021; Van Lanker, 2021) no quadro dos seus estudos relativos ao impacto da pandemia da COVID-19 e das estratégias implementadas pelos países procurando responder aos desafios por ela colocados.

Apesar das condicionantes temporais específicas de cada fonte de informação foram, em termos genéricos, consideradas para o trabalho de dissertação todas as medidas implementadas pelos quatros países entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021. Apresenta-se como relevante referir também que as mesmas tiveram datas de implementação específicas e durações no tempo também elas diversas, sofrendo em alguns casos alterações e adaptações em função das flutuações pandémicas no intervalo temporal indicado. Dito de outro modo, nem todas as medidas atravessaram todo o período pandémico, tendo algumas delas sido implementadas durante períodos de tempo específicos. Importante será igualmente salvaguardar que apesar da listagem das medidas ser tão exaustiva quanto possível, dada a dificuldade em acompanhar as especificidades de cada país e as constantes adaptações dos governos a uma realidade pandémica em constante mutuação, resulta como provável que algumas das medidas implementadas pelos países não sejam aqui apresentadas. Esta volatilidade e dispersão temporal das medidas constituiu um dos fatores mais condicionantes, não obstante, apesar de poder limitar em parte à análise, tal não impede a concretização do objetivo proposto para este trabalho de dissertação já que as medidas elencadas e analisadas permitem ter uma base de trabalho relevante.

4. Estudos de caso

Como foi demonstrado no enquadramento teórico, ainda que de forma condicional todos os países capitalistas avançados preveem alguma forma de proteção social contra os riscos sociais básicos, como sejam o desemprego, a doença ou a velhice (Esping-Andersen, 1990). No entanto, o compromisso e investimento no Estado social vai para além das formas de proteção social mais básicas. Tal como foi possível perceber através da exploração dos conceitos, a despesa social pode assumir as mais diferentes formas e ser canalizada dos modos mais diversos, o modo como Estado, Mercado e família se interligam é também um critério a considerar numa leitura dos regimes de Estado social, devendo a noção de desmercadorização fazer igualmente parte de uma análise completa e rigorosa. Como tem vindo a ser descrito ao longo deste trabalho de dissertação, a pandemia causada pela COVID-19 criou enormes desafios, levando os países a avançar com políticas de emprego, algumas das quais traduzidas em medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar. Com base na conceptualização teórica, e como enunciado anteriormente, espera-se que essas repostas variem de país para país em função dos regimes de Estado social que foram analisados e que os mesmos condicionem o tipo de medidas propostas.

Neste capítulo serão elencadas e colocadas em evidência as medidas relativas à conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas pelos países, tendo por base as fontes identificadas no capítulo anterior e exploradas, igualmente, em função de outros estudos efetuados durante o período pandémico, alguns exemplos de medidas introduzidas pelos países para enfrentar a pandemia da COVID-19, não necessária e especificamente ligadas às questões da conciliação entre a esfera profissional e a esfera privada, mas em sentido mais lato. Isto permitirá verificar, ainda que de forma superficial, a experiência pandémica de cada um dos países, incluindo a sua abordagem, possibilitando em paralelo uma contextualização das medidas de conciliação, que não surgirão assim de forma desagregada, antes enquadradas num conjunto de repostas mais amplo. Será assim, para cada um dos países, efetuado um enquadramento genérico da experiência pandémica, feita uma identificação de algumas das respostas políticas aos desafios colocados e elencadas de forma mais exaustiva as medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, objeto central do estudo.

4.1. Portugal – Entre o carácter mais universalista de algumas medidas de conciliação e a manutenção de lógicas restritivas noutras

Começando por Portugal, tal como identificado anteriormente, estamos na presença de um país caracterizado por um regime de Estado social denominado de Mediterrâneo (Ferrera 1996). Apesar de numa fase inicial da pandemia Portugal não ter enfrentado um cenário tão adverso em termos de impacto da pandemia, por comparação com outros países europeus, conheceu um período mais adverso no final de 2020 e início de 2021. O país viu-se obrigado a dois períodos de confinamento total, um entre meados de março e início de maio de 2020, outro entre janeiro e princípio de maio de 2021 (Perista, 2021).

Na sequência do primeiro caso de COVID-19 as autoridades portuguesas implementaram de imediato um conjunto de medidas políticas visando minimizar os impactos negativos causados pela situação pandémica (Moreira et al., 2021a). Em termos genéricos diversas medidas de proteção laboral e de proteção social foram implementadas. As medidas de proteção laboral destinaram-se tanto a empregadores como a trabalhadores, enquanto que as medidas de proteção social foram essencialmente centradas em formas de assistência social, como o rendimento mínimo, subsídios de desemprego, apoios ao nível da habitação, como seja a questão das moratórias, e licenças para trabalhadores com dependentes menores a cargo impossibilitados de frequentar escolas e outras estruturas de apoio à educação (Perista, 2021), esta última explorada mais à frente.

Assim, tomando como exemplo algumas medidas, no centro da resposta do governo português, esteve a criação de um regime de ‘lay-off’ simplificado, permitindo às empresas afetadas pela crise originada pela pandemia reduzir o número de horas trabalhadas ou suspender totalmente os contratos de trabalho, tendo os trabalhadores direito a uma remuneração equivalente a dois terços do seu salário bruto, sujeito a um mínimo equivalente ao salário mínimo nacional – ajustado ao número de horas efetivamente trabalhadas. Ainda ao nível do apoio aos empregadores, destaca-se a isenção das contribuições para a Segurança Social, recebendo ainda estes um pagamento visando o apoio à retoma da atividade económica, correspondente ao valor do salário mínimo por cada trabalhador abrangido. Foi também definido o diferimento de dois terços das contribuições patronais para a segurança social em março, abril e maio de 2020, para todas as empresas com menos de cinco trabalhadores, ou que tenham sido severamente afetadas pela pandemia (Moreira et al., 2021a).

No sentido de apoiar quem perdeu o emprego ou rendimento, foram automaticamente prorrogados os mecanismos de apoio ao desemprego, o Rendimento Social de Inserção (RSI) e o Complemento Solidário de Idosos (CSI). Para as famílias mais vulneráveis foi introduzida a possibilidade de uma moratória no pagamento do capital e juros de hipotecas sobre

primeiras habitações e um esquema de empréstimo, permitindo aos indivíduos e famílias mais necessitados pagarem os seus arrendamentos. Os inquilinos de habitação social viram os municípios e outras entidades públicas reduzir ou mesmo isentá-los dos pagamentos de rendas (Moreira et al., 2021a).

Foi ainda introduzida legislação no sentido de expandir os benefícios de doença às pessoas infetadas, sem necessidade de contribuição mínima para os regimes de apoio social e sem tempo de espera para usufruir desse benefício (Moreira et al., 2021a).

Centrando a atenção nas medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas por Portugal, com a introdução do 'Estado de Alerta', a 13 de março de 2020, e o consequente fecho dos estabelecimentos de ensino, foi introduzido um conjunto de benefícios com vista a reduzir o impacto económico e social da pandemia (Moreira et al., 2021a). A análise efetuada permitiu identificar as seguintes medidas que, de modo mais ou menos direto, se relacionam com a temática da conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar no âmbito do contexto da pandemia da COVID-19:

- Uma medida de apoio às famílias, introduzida em março de 2020, previu a ausência justificada ao trabalho para pais e mães de crianças com menos de 12 anos (ou sem limitação de idade no caso de se tratar de crianças com deficiência ou doença crónica), quando os estabelecimentos de ensino foram encerrados, garantindo ao mesmo tempo uma compensação financeira no caso de perda de rendimentos. Este apoio não podia ser concedido simultaneamente a ambos os progenitores, incluindo no entanto todo o tipo de trabalhadores como por exemplo os independentes. Ainda que inicialmente os trabalhadores em regime de teletrabalho não tivessem sido abrangidos por esta medida, foram-no a partir de fevereiro de 2021, desde que decidissem interromper a atividade profissional para cuidar da família e que pertencessem a determinados tipos de agregados familiares:
 - Em termos financeiros foi prevista uma compensação mensal de 1/3 do rendimento base para os trabalhadores independentes e de 2/3 para os restantes, sendo a entidade patronal responsável pelo pagamento de 1/3 deste valor e a Segurança Social pelo outro 1/3, ainda assim com intervalos de valores diferenciados para os diferentes tipos de trabalhadores - os valores mínimo e máximo do benefício foram inferiores para os trabalhadores independentes, calculados com base no índice de apoio social, comparados com os trabalhadores dependentes, calculados com base no salário mínimo - e calculados em função do número de dias de ausência ao trabalho (OIT, 2021; Moreira et al., 2021a; Perista, 2021);

- Este benefício foi renovado aquando do encerramento geral das escolas a partir de janeiro de 2021, tendo sido a partir de 18 de fevereiro de 2021 alargado a alguns trabalhadores em regime de teletrabalho que pretenderam suspender o teletrabalho e cuidar de dependentes (pais e mães solteiros, pais e mães com dependentes a frequentar o ensino primário e agregados familiares com dependentes com deficiência (>60%)). O nível de benefício foi aumentado para a 100% do salário base para pais e mães solteiros e para pais que partilham este apoio entre eles (OIT, 2021).
- Em março de 2020 foi também implementada uma outra medida relacionada com a assistência a filho ou neto por isolamento profilático. Esta conferia a possibilidade de ausência do trabalho por um período máximo de 14 dias, recebendo o trabalhador um benefício com vista a compensar a perda de remuneração, este era de 100% do vencimento líquido para pais e mães e de 65% no caso dos avós. Esta medida era apenas destinada a aos trabalhadores com contrato de trabalho, não englobado os trabalhadores independentes (OIT, 2021; Perista, 2021);
- Manutenção do funcionamento de certos estabelecimentos escolares para receber crianças de trabalhadores dos serviços essenciais, como profissionais de saúde, bombeiros, forças armadas, gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem com outros serviços essenciais (OIT, 2021);
- Em termos de hospitalização, o código de trabalho prevê um benefício de 100% do salário líquido para ausências até 30 dias, ou durante todo o período em termos de hospitalização, para trabalhadores que tenham de providenciar assistência urgente e indispensável a filhos com idade inferior a 12 anos e sem limite de idade em caso de deficiência em caso de doença ou acidente, podendo a COVID-19 ser enquadrada neste âmbito. Para crianças com mais de 12 anos o número de dias é reduzido para 15 (Perista, 2021).

Analisando as medidas implementadas por Portugal é possível constatar que, apesar do leque diversificado de medidas, como tentativa de dar resposta às diferentes dimensões do desafio causado pela situação pandémica em termos de conciliação entre vida profissional e vida privada, e apesar de existir como pano de fundo a situação sem precedentes, nem todas as medidas implementadas assumiram uma lógica transversal e universalista. Se é verdade que em pelo menos uma das medidas implementadas esta lógica universalista esteve

presente, sem restrições ao nível do acesso – ainda que existindo compensações financeiras diferentes consoante se estivesse a falar de trabalhadores dependentes ou independentes, menos generosas para os últimos – noutras continuaram a existir diferenças ao nível das condições de elegibilidade para o acesso às mesmas, decorrentes do enquadramento profissional dos potenciais destinatários.

Em termos genéricos, e apesar do enfoque do trabalho de dissertação nas medidas de conciliação, fazendo uma breve leitura de outras medidas implementadas por Portugal, é possível constatar, ainda assim, o alargamento e generosidade de algumas medidas de apoio social e de combate à pobreza, o reforço das políticas de emprego – ainda que essencialmente passivas – e em alguns casos uma flexibilização das condições de elegibilidade para o acesso a determinados benefícios.

4.2. Bélgica – Dos regimes específicos de licenças parentais aos regimes de desemprego temporário subsequentes

No que diz respeito à Bélgica, enquadrada num regime de Estado social Conservador (Esping-Andersen, 1990), a pandemia da COVID-19, à semelhança do ocorrido nos outros países em análise, teve um impacto considerável tanto a nível económico como a nível social. De março a abril de 2020 foi decretado um confinamento, com o consequente fecho de lojas, estabelecimentos de ensino, locais de trabalho e atividades não essenciais. Esta situação conheceu um alívio a partir de maio e durante o Verão, mas a partir de setembro de 2020 até maio de 2021, com o agravar da situação pandémica, as restrições foram novamente implementadas (Van Lanker, 2021).

Para combater as consequências negativas da pandemia, foi implementado um conjunto de medidas que visou minimizar os efeitos, quer ao nível da perda de rendimentos, quer ao nível do aumento das despesas. Entre estas destacaram-se o regime de desemprego temporário para os trabalhadores por conta de outrem, com o objetivo de compensar a perda salarial. (Van Lanker, 2021). À semelhança do ocorrido aquando de crise financeira de 2008 - que provou à época ser uma medida com resultados positivos - este regime de desemprego temporário por motivos de força maior e razões económicas permitiu a proteção dos trabalhadores mantendo ao mesmo tempo a ligação com as entidades patronais. Ainda ligado a esta questão, o sistema de proteção social belga prevê a atribuição de um subsídio de desemprego durante a totalidade do período, ainda que numa lógica de diminuição do valor concedido à medida que o período sem trabalhar vai aumentando, tendo como objetivo potenciar o regresso ao trabalho. Como resposta ao impacto da pandemia esta diminuição foi temporariamente suspensa. (Cantillon et al, 2021), sendo ainda suspensa temporariamente a obrigatoriedade de procura de emprego.

A atribuição de subsídios para apoiar o pagamento das faturas de energia e água, bem como abonos de família adicionais e apoios ao nível da habitação para a população com rendimentos mais baixos e beneficiários de assistência social foram outras das medidas implementadas. (Van Lancker, 2021).

No sentido de reduzir o impacto negativo da pandemia foram ainda reforçados outros sistemas de apoio social existentes como o rendimento de substituição para trabalhadores independentes e a implementação de licenças parentais (Cantillon et al, 2021). Fazendo a ponte para as medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, a Bélgica implementou um conjunto abrangente de medidas. Entre elas encontravam-se:

- O direito a regimes específicos de licenças parentais e posteriormente ao desemprego temporário para os trabalhadores com filhos a cargo que tiveram de cuidar dos seus dependentes por motivo de quarentena, doença ou encerramento de escolas:
 - Entre maio e setembro de 2020, com o consentimento da entidade empregadora, os trabalhadores puderam candidatar-se a uma licença parental especial, que consistia no trabalho a meio tempo ou num dia de ausência ao trabalho por semana. Esta era concedida como complemento, podendo ser combinada com a licença parental normal. O benefício foi 25% maior do que aquele normalmente concedido numa licença normal e o processo de candidatura consideravelmente mais flexível. O benefício consistia numa taxa fixa conhecendo o valor um incremento no caso de famílias monoparentais ou pais com filhos com deficiência. As prestações foram pagas pelo programa federal de segurança social (Cantillon et al, 2021; OIT, 2021; Van Lancker, 2021);
 - Também os trabalhadores independentes que se viram obrigados a interromper a sua atividade profissional para cuidar dos seus filhos cujos estabelecimentos de ensino encerraram, que estavam em quarentena ou em isolamento profilático tiveram direito a esta licença parental especial. Os montantes diferiram, no entanto, em função da duração da interrupção e da carreira contributiva. (Van Lancker, 2021; OIT, 2021);
 - A medida foi depois substituída, a partir de outubro de 2020, por uma solução de desemprego temporário para trabalhadores com contrato de trabalho, concedida sem a necessidade de acordo por parte da entidade empregadora, para pais e mães, com filhos até 12 anos (ou 21 no caso de deficiência) por

motivo de doença, quarentena ou em situações que as escolas encerraram devido à situação pandémica. Esta medida destinava-se a trabalhadores a tempo inteiro ou pelo menos a 75% e que tivessem trabalhado para o empregador à época pelo menos durante um mês (OIT, 2021; Van Lancker, 2021). Os trabalhadores que tiveram de ficar em casa porque um membro do agregado familiar estava infetado puderam igualmente usufruir de subsídios de desemprego temporários. (OIT, 2021; Cantillon et al, 2021).

- Durante o período de encerramento, foi prevista a abertura de estabelecimentos de ensino para acolher filhos de médicos e outros profissionais de saúde, bem como filhos de trabalhadores em funções de segurança e proteção. Em paralelo com o desconfinamento gradual, o acolhimento de crianças nas escolas foi alargado a outros grupos (OIT, 2021);
- A autorização da manutenção da abertura das creches, seguindo protocolos de higiene e de contatos (OIT, 2021);
- A consideração de novos períodos de ausência para efeitos de prorrogação da licença maternidade. Os seguintes períodos de ausência que ocorrem desde a sexta semana até, e incluindo, a segunda semana antes do parto foram considerados como períodos de trabalho para a extensão da licença:
 - Desemprego temporário por motivo de força maior;
 - Incapacidade para o trabalho;
 - Afastamento completo do trabalho (OIT, 2021).

As medidas de conciliação entre vida profissional e vida privada introduzidas pela Bélgica durante o período pandémico foram sobretudo centradas em regimes específicos de licenças parentais e de subsídios de desemprego. Algumas delas direcionadas a trabalhadores dependentes e independentes, sobretudo aquelas que disseram respeito às licenças parentais - ainda que por referência à carreira contributiva - outras mais restritivas em desfavor daqueles que não estavam dependentes de uma entidade empregadora, em concreto as relacionadas com desemprego temporário.

Em termos genéricos, e à semelhança do ocorrido com Portugal, também a Bélgica assistiu durante o período pandémico a uma flexibilização das condições de elegibilidade no

que diz respeito ao usufruto de alguns benefícios sociais, a um incremento das medidas de apoio social e de apoio aos mais desfavorecidos e a um aliviar dos requisitos e obrigações associados à obtenção e usufruto de determinados apoios sociais.

4.3. Reino Unido – A implementação residual ou inexistente de medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar

O Reino Unido, com um regime de Estado social Liberal (Esping-Andersen, 1990) respondeu também de forma célere ao impacto económico da COVID-19, garantindo os rendimentos através de instrumentos de manutenção de rendimentos em caso de perda ou limitação de trabalho. As medidas de apoio implementadas foram centradas num plano de manutenção de emprego generoso e num crédito universal para as pessoas que ficaram desempregadas. Estas decisões geraram dilemas políticos uma vez que o Reino Unido procurou assegurar que este programa de retenção de emprego apoiasse apenas empregos considerados viáveis (Hick & Murphy, 2021).

Os primeiros casos de COVID-19 foram reportados no Reino Unido a 31 de janeiro de 2020, tendo o país conhecido a partir de março do mesmo ano um encerramento progressivo de alguns dos sectores da economia, fruto do confinamento como forma de evitar a disseminação da doença. À semelhança do ocorrido na grande maioria dos países, o governo teve de responder de forma célere aos impactos económicos e sociais desta decisão tendo sido obrigado a implementar medidas sem precedentes.

Entre as medidas encontram-se aquelas que visaram dar resposta às necessidades dos trabalhadores que ficaram sem trabalho, como é o caso dos pagamentos às empresas com vista à manutenção por de trabalhadores cujo trabalho tinha cessado temporariamente devido à pandemia. Sendo a medida mais significativa em termos de custo, esta medida denominada de *Coronavirus Job Retention Scheme* (CJRS), implicava o pagamento por parte do governo de 80% dos salários dos trabalhadores (Evans, 2021). A justificação para estes pagamentos, tendo em consideração o carácter flexível do mercado de trabalho no Reino Unido, centrou-se na manutenção da ligação entre o empregador e o trabalhador, essencial para a recuperação económica finda a emergência sanitária (Hick & Murphy, 2021). A medida foi, no entanto, sofrendo alterações desde a sua criação, em março de 2020, tanto em termos de generosidade quanto em termos de duração. (Evans, 2021)

Como respostas, encontram-se também como exemplos: a eliminação do período de espera para pagamento de subsídios de doença; o aumento do valor dos pagamentos da segurança social para os trabalhadores que perderam os empregos, tendo em simultâneo sido acelerados os processos que permitiam aceder a estas contribuições; ou ainda, de modo

a garantir o confinamento e o distanciamento social, a suspensão da necessidade de procura de emprego e as obrigações a ela associadas. (Hick & Murphy, 2021).

O governo do Reino Unido aumentou também a generosidade do chamado Crédito Universal (Hick & Murphy, 2021). Um pagamento com uma periodicidade mensal⁹ para pessoas com baixos rendimentos com o objetivo de apoiar o custo de vida.

Ao nível das medidas implementadas pelo país com vista a potenciar a conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar, a única a mencionar diz respeito à criação de uma rede de apoio ao nível dos estabelecimentos escolares e das creches prevista para os trabalhadores essenciais (Hick & Murphy (2021).

No caso do Reino Unido importa referir, ainda que em sentido inverso à implementação de estratégias de facilitação do equilíbrio entre a vida profissional e a vida privada, o facto da pandemia ter antes implicado o atraso ou adiamento de algumas leis laborais já previstas, algumas delas relacionadas com a temática da conciliação, como seja o caso da extensão da licença para pais de crianças em cuidados neonatais e um novo direito a uma semana de licença, ainda que não remunerada para cuidadores (Evans, 2021).

Tendo por base o anteriormente descrito, que permite aferir uma implementação residual ou quase inexistente de medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar por parte do Reino Unido durante a pandemia, talvez não seja exagerado concluir que esta temática não recebeu por parte do país uma atenção especial, tendo o enfoque das medidas implementadas sido direcionado para outras áreas.

4.4. Noruega – O carácter universalista das medidas implementadas

Por fim a Noruega, enquadrada num regime de Estado social Social-democrata (Esping-Andersen, 1990), conhecido pela sua abordagem abrangente e universalista de apoio social, com políticas ativas ao nível do mercado de trabalho como instrumento em crises económicas, foi também atingida de forma considerável pela crise pandémica sem precedentes, com o consequente aumento do desemprego, e de uma maior insegurança económica e social, o que colocou um conjunto de desafios importantes que levaram a Noruega a implementar um conjunto de instrumentos de reposta.

O primeiro caso confirmado de COVID-19 foi relatado na Noruega a 26 de fevereiro de 2020. O vírus continuou a espalhar-se, com o número de novos casos atingindo a atingir o seu pico no final de março (FMI, 2022). A partir de março de 2020 o governo norueguês apresentou um conjunto de medidas para lidar com a pandemia e reduzir os problemas económicos por esta causados, fruto do encerramento da maior parte dos serviços do setor

⁹ <https://www.gov.uk/universal-credit>

público, privado e cultural a que a Noruega esteve sujeita. Estas centraram-se quer na garantia da manutenção de rendimentos para os indivíduos e os agregados familiares, quer na redução dos problemas de liquidez das empresas do setor privado, na tentativa de evitar as falências e os despedimentos (Greve et al., 2021)

Com o aumento das consequências negativas da pandemia ao longo do tempo, foram ainda introduzidas medidas adicionais entre elas destacaram-se: as medidas de compensação e de empréstimos para os setores da sociedade mais afetados; a extensão temporária do seguro nacional de desemprego, garantindo-o desde o primeiro dia de desemprego e aumentando o seu valor diário; ainda que com o teto máximo, a garantia de 100% do salário aos trabalhadores em lay-off e o ajustamento das regras que permitem beneficiar desse regime de lay-off e de desemprego, permitindo estender estes apoios a mais pessoas; um apoio temporário em caso de desemprego ou lay-off para trabalhadores em situações profissionais mais precárias, como sejam os estagiários ou os trabalhadores independentes que normalmente não estão incluídos nas medidas de proteção no desemprego; bem como um apoio temporário em caso de doença para trabalhadores independentes (Greve et al., 2021).

Em termos conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar, o país implementou durante o período pandémico as medidas seguintes:

- Na sequência do encerramento das escolas e jardins de infância o governo aumentou de 10 para 20 o número de dias anuais a que cada progenitor tem direito para prestação de cuidados aos filhos (Seip, 2021), permitindo igualmente a transferência de dias entre eles (Greve et al., 2021):
 - Ainda que com um período de carência de três dias, foi concedido aos trabalhadores por conta própria o mesmo número de dias atribuído anualmente aos trabalhadores por conta de outrem (Greve et al., 2021).
- Para manter durante a pandemia a atividade dos serviços de saúde bem como outros serviços essenciais, a Direção de Saúde da Noruega abriu exceções à ordem de encerramento de jardins de infância e instituições de ensino como forma de prever estas valências para filhos de profissionais de saúde, e profissionais de outras funções críticas (Seip, 2021);
- Alterações ao nível dos tempos de trabalho nos jardins de infância no caso de haver necessidade de prestar um serviço alargado aos filhos dos trabalhadores dos serviços

essenciais. Foi também prevista a possibilidade de alargar esta medida a filhos de trabalhadores dos serviços não essenciais (Seip, 2021).

Importa igualmente salientar duas medidas que, apesar de não serem medidas de conciliação em sentido estreito, a sua implementação não deixa de considerar o cuidado dos filhos como um dos desafios colocados pela pandemia, e que se não permitiu dar uma resposta em termos de alternativa à ocupação das crianças enquanto os serviços que têm por missão fazê-lo não conseguiram cumprir a sua função, teve pelo menos o mérito de minimizar o impacto financeiro desse encerramento junto das famílias

- Mudanças ao nível das políticas familiares, atribuindo subsídios aos trabalhadores com filhos (Greve et al., 2021). Os pais e mães com filhos até aos 18 anos, tendo por base taxas de cálculo específicas, passaram a ter acesso a um subsídio mensal, incrementado no caso de pais e mães solteiros;
- Compensação com vista à redução do pagamento de serviços de ocupação do tempo pós-escolar. Dito de outro modo, esta medida permitia ao pais e mães não pagarem creches, jardins de infância e serviços de ocupação de tempos livres enquanto estes se encontraram fechados como forma de reduzir a disseminação da infeção (Olsen et al., 2020).

As medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar implementadas pela Noruega para enfrentar os desafios colocados pela pandemia da COVID-19, apesar de não terem sido em número tão amplo quanto eventualmente seria de esperar, tiveram, no entanto, uma característica que as diferencia das medidas implementadas pelos outros países em análise: o seu caráter mais universalista. Isto é verdade não só em termos das medidas que servem de base a este trabalho de dissertação, mas também no que diz respeito a outras medidas implementadas durante o período pandémico, como sejam as medidas de emprego, evidenciando um menor nível de desmercadorização por comparação aos outros países em análise.

5. Discussão de resultados

5.1. A sistematização das medidas implementadas

Definidos e explorados todos os prontos prévios, surge agora o momento de voltar às questões de partidas e às hipóteses formuladas com o objetivo de discutir os resultados alcançados e apresentar algumas conclusões às quais foi possível chegar tendo em consideração o enquadramento teórico.

Antes, e para facilitar a leitura e análise das medidas implementadas, bem como a testagem das hipóteses, talvez seja pertinente recorrer a resumo e a uma agregação das diferentes medidas por país. Com esse objetivo em mente, a tabela seguinte permite uma visualização genérica do número e das características das medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas por cada um dos países, tendo igualmente em consideração o enquadramento profissional dos destinatários, dito de outro modo trabalhadores dependentes ou independentes, sendo as medidas destinadas a todo o tipo de trabalhadores evidenciadas na tabela através de uma coloração mais escura. Apesar da sua leitura não poder ser dissociada da análise qualitativa já efetuada, sob pena de não ter o nível de rigor ou detalhe necessários, permite, no entanto, conferir às conclusões já apresentadas uma dimensão quantitativa e uma perceção mais imediata das medidas de cada um dos países ao nível da facilitação da conciliação entre vida profissional e privada, possibilitando igualmente uma leitura mais imediata do carácter mais ou menos universal das medidas implementadas, bem como o seu nível de desmercadorização.

Tabela 5.1 – Número e descrição das medidas implementadas por país, tendo em consideração o enquadramento profissional dos destinatários

	Portugal (Mediterrâneo)	Bélgica (Conservador)	Reino Unido (Liberal)	Noruega (Social-democrata)
Licença parental especial, com maior compensação financeira e condições de acesso mais flexíveis (com variações para trabalhadores independentes em função da interrupção e da carreira contributiva)		1		
Creches para filhos de trabalhadores essenciais	1	1	1	1
Autorização de abertura de creches seguindo protocolos específicos de higiene e contatos		1		
Alterações ao nível dos tempos de trabalho nos jardins de infância para garantir o apoio aos trabalhadores				1
Medidas de desemprego temporário devido a doença, quarentena e encerramento de escolas para trabalhadores com filhos a cargo, com compensação financeira associada		1		
Ausência justificada ao trabalho em consequência do encerramento das escolas com compensação financeira associada (mais reduzida para trabalhadores independentes)	1			
Ausência justificada ao trabalho para assistência a filho ou neto em isolamento profilático com compensação financeira associada (mais reduzida para avós)	1			
Consideração de novos períodos de ausência para efeitos de prorrogação da licença de maternidade		1		
Ausência justificada ao trabalho devido a hospitalização de filho por COVID-19, com compensação financeira associada	1			
Aumento do número de dias anuais de ausência ao trabalho para cuidado aos filhos (com período de carência para trabalhadores independentes)				1
Atribuição de subsídios a trabalhadores com filhos*				1
Compensação com vista à redução do pagamento de serviços de ocupação do tempo pós-escolar*				1
Total	4	5	1	5
Total destinadas a todo o tipo de trabalhadores	2	3	1	4

*Não consiste numa medida de conciliação em sentido estreito

5.2. Os casos dos países e a verificação das hipóteses específicas relativas à análise central

Elencadas as medidas de uma forma mais agregada, permitindo uma leitura e comparação mais imediatas e feito o enquadramento prévio remetendo para dois fatores que não poderiam ser ignorados no quadro de uma análise do número, abrangência e características das medidas de conciliação entre vida profissional pessoal e familiar implementadas, tendo sido igualmente retiradas algumas conclusões a esse respeito, importa agora voltar aos casos específicos de cada um dos países, analisando-os em detalhe à luz do enquadramento teórico efetuado numa fase inicial do trabalho de dissertação, voltando igualmente às hipóteses específicas formuladas para o trabalho e respeitantes a cada um deles.

5.2.1. Portugal – Da generosidade das medidas às condições de elegibilidade

Começando por Portugal, e recuperando em simultâneo a primeira das hipóteses específicas, cuja sua formulação colocava a possibilidade de as medidas implementadas por Portugal, com um regime Mediterrâneo (Ferrera, 1996), apesar de mais generosas do que no caso do Reino Unido dependerem das contribuições prévias dos indivíduos para o sistema de segurança social, é possível confirmar efetivamente esta generosidade, corroborada pela diferença substancial em termos de medidas propostas pelos dois países, quatro do lado de Portugal e apenas uma por parte do Reino Unido.

No que diz respeito à segunda parte da hipótese, no regime Mediterrâneo o enquadramento profissional assume uma posição central, existindo, em termos gerais, diferentes abordagens consoante estejamos a falar de funcionários públicos, trabalhadores por conta de outrem ou trabalhadores independentes.

Dito de outro modo, este tipo de regime assegura uma proteção social sólida para aqueles que se encontram dentro do mercado de trabalho regular e institucionalizado, deixando essa proteção de ter um carácter tão consistente para aqueles fora dele (Ferrera, 1996). Na realidade, tal como esperado, verificou-se uma necessidade de contribuição prévia para aceder à maioria dos apoios disponibilizados ao nível da conciliação entre trabalho e família, tendo igualmente o apoio um carácter diferenciado, por referência ao enquadramento profissional dos destinatários. Mesmo nas medidas destinadas a todo o tipo de trabalhadores, os apoios tiveram níveis diferentes, sendo significativamente menos generosos para os trabalhadores independentes (Perista, 2021), como é exemplo a compensação mensal de 1/3 do rendimento base para os trabalhadores independentes e de 2/3 para os trabalhadores por conta de outrem. Da mesma forma, os valores mínimo e máximo do benefício foram inferiores para os trabalhadores independentes, calculados com base no índice de apoio social, comparados com os trabalhadores dependentes, calculados com base no salário mínimo.

Apesar da extensão de alguns dos apoios ao nível da conciliação aos trabalhadores independentes as condições de elegibilidade para estes foram substancialmente mais rigorosas (Perista, 2021)

5.2.2. Bélgica – A relevância da posição social dos destinatários no acesso às medidas

No que diz respeito à Bélgica, a hipótese específica de partida remetia, à semelhança da hipótese relativa a Portugal, para o carácter mais generoso das medidas implementadas pela Bélgica por comparação ao Reino Unido, remetendo, no entanto, a outra dimensão da hipótese não para a existência de uma contribuição prévia dos indivíduos, mas sim para a posição social dos destinatários dessas medidas, posição essa da qual dependeria o usufruto

diferenciado das mesmas. De facto, as medidas implementadas pela Bélgica foram substancialmente mais generosas do que aquelas implementadas pelo Reino Unido, contrastando as cinco medidas da Bélgica com apenas uma medida implementada pelo Reino Unido, tal como já anteriormente evidenciado.

Já no que se refere à outra dimensão da hipótese, de acordo com o explorado no enquadramento teórico, o regime Conservador caracteriza-se essencialmente pela preservação de estatutos diferenciados, determinados em função da classe e do status, com programas de proteção social segregadores e hierárquicos (Marques, 2011) o que deixaria antever à partida medidas diferenciadas em função da posição social dos destinatários.

Ainda que tal não tenha sido possível verificar de forma clara ao nível das medidas de conciliação, provavelmente resultado da sua especificidade, foi, no entanto, possível verificar esta diferenciação por exemplo em algumas medidas relativas aos subsídios de doença, também no âmbito da COVID-19, calculados de forma diferente para os chamados trabalhadores de ‘colarinho azul’ e trabalhadores de ‘colarinho branco’, para além das condições de elegibilidade também elas diferenciadas (Van Lanker, 2021).

Não obstante a segunda dimensão da hipótese não ter podido ser verificada, tomando em consideração as medidas de conciliação apresentadas, existe, no entanto, na resposta da Bélgica aos desafios colocados pela situação pandémica uma tendência para esta diferenciação em função da classe e do status dos destinatários dos apoios sociais.

5.2.3. Reino Unido – Da fraca expressão à inexistência quase total de medidas

Por sua vez a hipótese referente ao Reino Unido, com um regime de Estado social Liberal, formulava a tendência deste país para um número de medidas implementadas mais reduzido por comparação aos outros países, e dirigidas essencialmente aos mais desfavorecidos. O que acabou por confirmar não apenas como uma tendência antes como um dado mais ou menos irrefutável, o que acaba por ir ao encontro da definição do seu regime de Estado social, e daquela que seria previsão para um país com este tipo de regime, onde as políticas são mais direccionadas, sendo os benefícios sociais canalizados essencialmente para os grupos mais vulneráveis. Neste tipo de regime, com um nível de impostos mais reduzido, o Estado encoraja o mercado a assumir as responsabilidades no âmbito da Segurança social (Marques, 2011), o que explica provavelmente em parte o carácter limitado ou mesmo a ausência completa de medidas concretas promovidas pelo Estado. Por oposição à Noruega, como um maior nível de desmercadorização, os resultados obtidos em relação ao Reino Unido são o espelho do alcance e carácter das medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar de um regime mais mercadorizado.

Como anteriormente referido, a única medida de conciliação implementada pelo país, diz respeito à criação de uma rede de apoio ao nível dos estabelecimentos escolares e das creches prevista para os trabalhadores essenciais (Hick & Murphy (2021). Também como já foi mencionado em fase anterior deste trabalho, de salientar ainda, em sentido inverso à implementação de estratégias de facilitação do equilíbrio trabalho-família, e decorrente da situação pandémica, o atraso ou adiamento de algumas leis laborais anteriormente previstas, algumas delas relacionadas com a temática da conciliação, como seja o caso da extensão da licença para pais de crianças em cuidados neonatais e um novo direito a uma semana de licença, ainda que não remunerada, para cuidadores (Evans, 2021).

Tendo por base o anteriormente descrito, verifica-se a implementação residual ou quase inexistente de medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar por parte do Reino Unido durante a pandemia, onde, ao contrário do que a hipótese previa os desfavorecidos acabaram por ser também eles excluídos dos apoios sociais neste âmbito.

5.2.4. Noruega – A universalidade das medidas propostas

Por fim, no que diz respeito à Noruega e à última das hipóteses específicas formuladas, que referia uma maior generosidade do seu regime de Estado social, Social-democrata, e o âmbito mais universal das medidas, tal acabou por se confirmar, sendo a Noruega, ao lado da Bélgica, o país com o maior número de medidas e aquele com o maior número de medidas com um carácter mais universal. Também neste caso os resultados foram ao encontro daquela que foi a contextualização teórica. Neste tipo de regime existe um nível de segurança no emprego elevado e os direitos sociais são abrangentes e generosos, tendo como característica central a sua universalização (Esping-Anderson, 1990, Marques, 2011; Christensen, 2021).

Seria ainda assim talvez expectável no caso da Noruega, e de acordo com a conceptualização teórica, um nível de apoios sociais mais abrangentes e generosos (Greve et al., 2021), o que, não obstante o mérito e a universalidade das medidas propostas, poderá, eventualmente, não se verificar plenamente. Uma explicação pode decorrer do facto de os países nórdicos, nos quais a Noruega se inclui, estarem entre os países mais ricos e felizes do mundo, sendo as políticas sociais já implementadas um fator importante para essa felicidade. Exemplo disso é o facto de a Noruega ter já efetuado no passado alterações às suas políticas sociais de apoio à família, por exemplo, atribuindo subsídios temporários e disponibilizando mais creches para as crianças. Para além disto, os rendimentos mais elevados e a estabilidade económica (Greve et al., 2021) colocariam à partida a Noruega numa melhor posição, por comparação a outros países, para enfrentar os desafios da pandemia, nomeadamente ao nível da temática em apreço neste trabalho, o que poderá ter

dispensado a necessidade de implementar um maior número de medidas, tendo ainda assim assegurado o número de apoios em linha com os países onde o contributo do Estado foi mais amplo e liderado a questão da universalidade das medidas propostas.

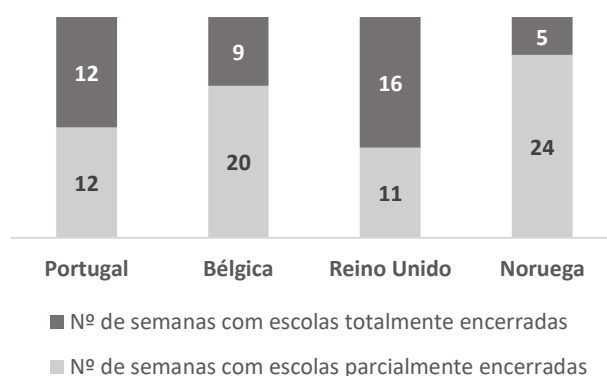
5.3. A influência de outros fatores e a verificação das hipóteses relativas à análise complementar

Recuperando as questões relativas aos dois fatores que poderiam influenciar a abrangência das medidas de conciliação implementadas pelos países, designadamente a pertença à UE e os períodos de encerramento das escolas, já explorados no enquadramento teórico, surge agora o momento de proceder à sua análise tendo por base as hipóteses específicas definidas para o efeito.

No que se refere à pertença à UE da pertença à UE, é à hipótese cuja sua formulação avançava a possibilidade de as medidas implementadas por Portugal e pela Bélgica estarem mais alinhadas e serem mais abrangentes, resultado de uma maior disponibilidade financeira decorrente das políticas e estratégias europeias, que permitiu a estes dois países usufruir de importantes e diversificados apoios, verificou-se efetivamente a implementação de um leque amplo de medidas. No entanto, e apesar desta disponibilidade financeira, o leque de medidas implementadas não atingiu ainda assim um nível de universalidade elevado, quando comparado com o nível de universalidade das medidas da Noruega. Apesar da presença de uma agenda ambiciosa por parte da UE é, no entanto, possível verificar nas medidas implementadas pelos dois países europeus em análise uma dependência das condições de elegibilidade no acesso aos benefícios introduzidos, característico dos seus regimes de Estado social.

Considerando o outro fator, relativo aos períodos de encerramento das escolas, e à hipótese que previa a possibilidade de os países onde o período de encerramento das escolas fosse mais prolongado, com o consequente aumento das dificuldades da conciliação, terem um maior número de medidas, tendo por base os dados observados, e não obstante a eventual pertinência de uma análise mais aprofundada, talvez não seja imprudente afirmar que, em termos gerais, a questão dos períodos encerramento das escolas acabou por não assumir um caráter determinante na abrangência e alcance das medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar propostas pelos diferentes países. Concretizando um pouco mais, recorrendo para o efeito aos dados disponibilizados pela Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO), que monitorizou numa base diária o estado do sistema educativo de acordo com os períodos de encerramento das escolas e com os meios utilizados para a continuidade da prestação da atividade educativa, tendo criado um *Dashboard* com informação para cada país, e considerando os países em

análise neste trabalho de dissertação, é possível constatar períodos totais de encerramento diferentes. Analisando os números, entre o primeiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2022, e considerando todos os períodos de encerramento, incluindo pausas académicas: Portugal teve as escolas totalmente encerradas durante 12 semanas e parcialmente encerradas¹⁰ durante também 12 semanas; no que se refere à Bélgica o período de encerramento total das escolas foi de 9 semanas, enquanto que o encerramento parcial ocorreu durante 20; o Reino Unido encerrou totalmente as escolas durante 16 semanas e parcialmente durante 11; por fim, no que diz respeito à Noruega, os períodos de encerramento obedeceram a uma lógica diferente por comparação aos outros três países, tendo encerrado as totalmente escolas durante apenas 5 semanas e parcialmente durante 24 semanas.



Fonte: UNESCO map on school closures (<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>) and UIS, March 2022 (<http://data.uis.unesco.org>)

Figura 5.2 - Número de semanas de encerramento parcial e total das escolas nos quatro países em análise entre o primeiro trimestre de 2020 e o primeiro trimestre de 2022

Com base nos dados apurados é possível constatar à partida duas lógicas diferenciadas. Portugal e o Reino Unido optaram por encerrar totalmente as escolas durante mais tempo, existindo um equilíbrio – total no caso de Portugal – entre o número de semanas em que estiveram totalmente encerradas e o número de semanas em que estiveram encerradas parcialmente. Por seu turno a Bélgica e a Noruega tenderam para um aumento do número de semanas com as escolas parcialmente encerradas, optando assim por diminuir o número de semanas em que o fecho das escolas foi total.

¹⁰ Nota: De acordo com a nota metodológica da UNESCO, o período com escolas parcialmente encerradas refere-se à coexistência de várias modalidades onde as escolas estão: (a) abertas em determinadas regiões; e/ou (b) abertas para alguns escalões de ensino, níveis ou faixas etárias; e/ou (c) abertas com redução do tempo de aulas presenciais, combinando-as com o ensino a distância (abordagem híbrida).

Através de uma leitura genérica, em sentido global, e considerando o somatório de semanas de encerramento total e parcial, verifica-se uma certa homogeneidade entre os países, já que três delas encerram as escolas entre 27 e 29 semanas, tendo apenas um país – Portugal – apresentado um valor um pouco mais baixo, 24 semanas, o que de certo modo inviabiliza uma primeira conclusão mais global no sentido de associar os períodos de encerramento ao nível de medidas propostas.

As diferenças poderiam assim remeter para as diferenças entre o número de semanas de encerramento total e parcial, mas também aqui não aparenta existir uma relação direta entre os níveis de encerramento e o número e características das medidas propostas - ou a ausência destas. Prova disso é por exemplo o facto de a Noruega ter sido o país onde o encerramento total das escolas em semanas foi mais reduzido, não deixando ainda assim de ser um dos dois países com um maior número de medidas e aquele com o maior número de medidas mais universais - de ressaltar, no entanto, que o número de medidas poderia ter sido eventualmente superior caso o número de semanas de encerramento tivesse também ele sido mais elevado. E, por oposição, o Reino Unido, com o número de semanas de encerramento total mais elevado entre os quatro países, ter um número inexpressivo de medidas. Nos casos da Bélgica e Portugal, apesar do número similar de medidas, verificam-se valores diferenciados entre semanas de encerramento total e parcial. Analisados os dados, verifica-se que os períodos de encerramento das escolas acabaram por não ter assim uma preponderância evidente no número e alcance das medidas propostas, o que se traduz numa infirmação da hipótese levantada.

5.4. Uma leitura final

Como referido ao longo deste trabalho de dissertação foram os regimes de Estado social, definidos por Esping-Andersen (1990) e Ferrera (1996), que estiveram na base e que pretenderam orientar a análise comparativa. Excluindo desta leitura final a análise complementar, que equacionava a possibilidade da influência da pertença à UE e dos períodos de encerramento das escolas na abrangência e características das medidas propostas e que, tal como verificado, acabaram por não ter um contributo importante, recuperando e respondendo simultaneamente às quatro questões colocadas, relativas ao modo como os países reponderam à pandemia no que diz respeito às medidas de conciliação, ao tipo de medidas implementadas, ao modo como se manifestaram e em que medida refletiram as influências do regime de Estado social de cada país, como base na informação recolhida, pode referir-se que apesar de todos eles – ainda que com graus diferentes – terem definido e operacionalizado estratégias que permitissem fazer face aos desafios colocados pela pandemia, existiram ainda assim diferenças significativas entre eles.

À exceção do Reino Unido, com um regime de Estado social Liberal, onde as medidas foram praticamente ou mesmo inexistentes, os restantes países, com regimes de Estado social Mediterrâneo, Conservador e Social-Democrata, respetivamente Portugal, Bélgica e Noruega implementaram medidas de conciliação, que apesar de não se afastarem de forma substancial em termos de número, divergiram, no entanto, no que diz respeito às suas características e à universalidade das mesmas, refletindo a influência dos regimes de Estado social e das suas especificidades.

Em termos sintéticos, no caso do Reino Unido, o seu regime Liberal, condicionado amplamente por uma lógica tradicional e liberal, com apoios sociais limitados e dirigidos essencialmente aos mais desfavorecido, explicou e justificou a quase total inexistência de medidas. No que se refere à Bélgica, com um regime de Estado social Conservador, onde a concessão de direitos sociais se torna mais ou menos consensual, desde que observada uma diferenciação desses direitos tendo em conta a classe e a posição social dos beneficiários, foi possível constatar nas medidas implementadas uma dependência das condições de elegibilidade. Em relação à Noruega, o regime Social-Democrata, caracterizado pela sua generosidade e pelo carácter abrangente e universal dos apoios sociais do Estado, demonstrou e refletiu o número e a universalidade das medidas propostas. Relativamente a Portugal, o seu regime Mediterrâneo, onde o enquadramento profissional assume uma posição central, assegurando o Estado social uma proteção social sólida para aqueles que se encontram dentro do mercado de trabalho regular e institucionalizado e menos consistente para aqueles fora dele, foi possível verificar uma dependência das condições de elegibilidade no acesso aos benefícios introduzidos.

Estas conclusões permitem confirmar aquela que foi definida como a hipótese geral deste trabalho de dissertação. Na verdade, e tendo igualmente em consideração a análise efetuada ao longo do trabalho, tendo as hipóteses centrais sido confirmadas na sua quase totalidade, o regime de Estado social, assim definido teoricamente, influenciou efetivamente, não só o número, como essencialmente as características e a abrangência das medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar implementadas por Portugal, Bélgica, Reino Unido e Noruega.

6. Conclusões

Tal como ficou evidenciado ao longo deste trabalho de dissertação, a pandemia de COVID-19 teve um impacto económico e social considerável, o que obrigou os diferentes países a implementar rapidamente um conjunto de medidas que visassem mitigar ou atenuar os efeitos adversos resultantes desse contexto pandémico.

Naquilo que às medidas de conciliação entre a vida profissional, pessoal e familiar diz respeito, e tendo sido este o enfoque deste trabalho, foi possível verificar, por parte de quase todos os países em análise, um esforço para providenciar respostas que permitissem enfrentar os desafios colocados pela pandemia também a este nível. Nesse esforço destacam-se, para além das medidas implementadas, o suavizar das condições de elegibilidade, a atualização de alguns benefícios, tornando-os mais generosos, de acesso mais facilitado ou universal, bem com a introdução de benefícios específicos e pontuais. Para além deste esforço a nível político, o encerramento de estabelecimentos de ensino, os casos de doença, as imposições de isolamento, os regimes de lay-off, a generalização do teletrabalho, entre outras condicionantes, colocaram também às empresas e aos trabalhadores desafios sem precedentes e obrigaram a uma necessidade de adaptação e a uma flexibilidade até então desconhecidas nestes moldes.

Tendo este enquadramento em consideração, e focando o objetivo deste trabalho de dissertação, a análise efetuada permitiu dar resposta às questões de partida, e confirmar na sua quase totalidade as hipóteses que remetiam para a influência dos regimes de Estado social. Detalhando um pouco mais, as medidas de conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar implementadas pelos quatro países analisados foram, em termos globais, comprovada e essencialmente influenciadas em número, características e abrangência pelo regime de Estado social de cada um dos países, acabando os fatores externos considerados - pertença à UE e períodos de encerramento das escolas - por não assumir um papel determinante. Apesar da proximidade de algumas das medidas implementadas pelos quatro países, existindo por vezes uma fronteira ténue entre as mesmas e do eventual número reduzido de medidas implementadas - o que pode ser explicado tendo em consideração a especificidade da temática - as medidas propostas tiveram ainda assim características particulares, que permitiram a sua análise comparativa e a identificação de traços identificadores dos diferentes regimes de Estado social, tal como tinha sido previsto.

Efetivamente, as medidas implementadas por Portugal mantiveram, em termos globais, a dependência das contribuições prévias dos indivíduos para o sistema de segurança social; a Bélgica fez depender o acesso aos apoios sociais da posição social dos destinatários; o Reino Unido apresentou um número limitado ou inexistente de medidas; e a Noruega garantiu o âmbito mais universal das medidas introduzidas. Não obstante o carácter excecional do

período pandémico, e os profundos impactos políticos, económicos e sociais, os países em análise, ainda que com ligeiras flutuações, mantiveram a suas heranças e legados em termos de políticas de emprego.

Para além da verificação das premissas estabelecidas a montante e das questões mais ligadas à teoria económica e social, uma conclusão é certamente irrefutável, a temática da conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar ganhou durante o período pandémico uma visibilidade acrescida. Os impactos são já perçíveis, por exemplo, através da consolidação de novas formas de organização do trabalho e dos seus regimes, que conheceram durante o período pandémico uma aceleração, com aparentes vantagens para empresas e trabalhadores, bem como através de alterações legislativas no âmbito da conciliação, que têm vindo a ser implementadas pelos países.

Em jeito de reflexão final, com ou sem experiência pandémica, e enquanto o equilíbrio entre as esferas da profissional e da vida privada continuar a ser algo ao qual importa dar resposta, a temática conciliação entre vida profissional, pessoal e familiar continuará certamente a ser um desafio, não só para aqueles a quem numa base diária é exigido este esforço, mas também para as empresas, obrigando-as necessariamente a novas políticas e estratégias de gestão de recursos humanos, de modo a poder acompanhar as transformações profissionais e sociais em curso em todos os países, e independentemente do seu regime de Estado social.

7. Fontes

- Comissão Europeia (CE). (2017). Políticas ativas do mercado de trabalho. Semestre Europeu – ficha temática
- Conselho Europeu. Conselho da União Europeia. COVID-19: resposta da UE às consequências económicas. <https://www.consilium.europa.eu/pt/policies/coronavirus/covid-19-economy/>. Consultado em setembro de 2022.
- European Commission. SURE - The European instrument for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency. https://economy-finance.ec.europa.eu/eu-financial-assistance/sure_en. Consultado em julho 2022
- Fundo Monetário Internacional (FMI). Policy Responses to COVID-19. <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Policy-Responses-to-COVID-19>. Consultado em maio de 2022
- Konle-Seidl R. (2021). Política de Emprego. Fichas técnicas sobre a União Europeia. Bruxelas: Parlamento Europeu
- Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Better Life index. <https://www.oecdbetterlifeindex.org/pt/quesitos/work-life-balance-pt/>. Consultado em dezembro de 2021
- Organização Internacional do Trabalho (OIT). (2011). Sessão número 312 do Conselho de administração. Seção de Política de Desenvolvimento. Segmento de Emprego e Proteção Social. Genebra: Organização Internacional do Trabalho
- Organização Internacional do Trabalho (OIT). (2013). Guia para a formulação de políticas nacionais de emprego. Departamento de Políticas de Emprego, Genebra: Organização Internacional do Trabalho
- Organização Internacional do Trabalho (OIT). COVID-19 and the world of work. Country policy responses. <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/regional-country/country-responses/lang--en/index.htm>. Consultado em dezembro de 2021
- Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). map on school closures (<https://en.unesco.org/covid19/educationresponse>) and UIS, March 2022 (<http://data.uis.unesco.org>). Consultado em julho de 2022
- Presidência alemã do Conselho da União Europeia (2022). What is the European Union doing about the COVID-19 pandemic? <https://www.eu2020.de/eu2020-en/news/article/covid-19-pandemic-what-is-the-eu-doing-eu2020/2381460>. Consultado em setembro de 2022
- União Europeia (UE). (2019). Diretiva (UE) 2019/1158 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de junho de 2019, relativa à conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores e que revoga a Diretiva 2010/18/UE do Conselho. Jornal Oficial da União Europeia. Bruxelas: União Europeia.

United Kingdom webpage. Universal Credit. <https://www.gov.uk/universal-credit>. Consultado em abril de 2022

8. Referências bibliográficas

- Aidukaite, J., Saxonberg, S., Szelewa, D., & Szikra, D. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis in central and Eastern Europe. *Social Policy and Administration*, 55, 358–373. <https://doi.org/10.1111/spol.12704>
- Béland, D., Cantillon, B., Hick, R., & Moreira, A. (2021). Social policy in the face of a global pandemic: Policy responses to the COVID-19 crisis. *Social Policy and Administration*, 55, 249-260. <https://doi.org/10.1111/spol.12718>
- Centeno, M., & Novo, A. (2008). As políticas activas e passivas do mercado de trabalho. O que está a mudar no trabalho humano. *Janus 2008*. OBSERVARE
- Cantillon, B., Seeleib-Kaiser, M. & Veen, R. (2021). The COVID-19 crisis and policy responses by continental European welfare states. *Social Policy and Administration*, 55, 326–338. <https://doi.org/10.1111/spol.12715>
- Christensen, T. (2021). The Social Policy Response to COVID-19 – The Failure to Help Vulnerable Children and Elderly People. *Public Organization Review*. 21, 707-722. <https://doi.org/10.1007/s11115-021-00560-2>
- Emmenegger, P., Kvist, J., Marx P., & Peterson k. (2015). Three Worlds of Welfare Capitalism: The making of a classic. *Journal of European Social Policy*, Vol. 25, 3-13. DOI: 10.1177/0958928714556966
- Esping-Andersen, G. (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, G. (1999). Social foundations of postindustrial economies. New York, NY: Oxford University Press.
- Eurofound (2020). Living, working and COVID-19, COVID-19 series, *Publications Office of the European Union*, Luxembourg: European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Evans, C. (2021). UK: Working life in the COVID-19 pandemic 2020, *COVID-19: Policy responses across Europe*. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Ferrera, M. (1996). The 'Southern Model' of Welfare In Social Europe. *Journal of European Social Policy*, Vol. 6, 17-37. <https://doi.org/10.1177/095892879600600102>
- Greve, B., Blomquist, P., Hvinden, B., & Gerven M. (2021). Nordic welfare states - still standing or changed by the COVID-19 crisis?. *Social Policy and Administration*, 55, 295-311. <https://doi.org/10.1111/spol.12675>
- Hick, R. & Murphy, M. (2021). Common shock, different paths? Comparing social policy responses to COVID-19 in the UK and Ireland. *Social Policy and Administration*, 55, 312-325. <https://doi.org/10.1111/spol.12677>

- Ingelsrud, M. H. (2021): Standard and non-standard working arrangements in Norway – consequences of COVID-19, *Labour & Industry: a journal of the social and economic relations of work*. <https://doi.org/10.1080/10301763.2021.1979449>
- Lima, F., & Neves, A. (2011). Conciliação da vida profissional com a vida familiar – Módulo ad hoc do Inquérito ao Emprego de 2010. *Estatísticas do Emprego – 3º trimestre de 2011*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística.
- Lonska, J., Mietule, I., Litavniece, L., Arbidane, I., Vanadzins, I., Matisane, L., & Paegle L., 2021, Work–Life Balance of the Employed Population During the Emergency Situation of COVID-19 in Latvia. *Frontiers in Psychology*, 12, Artigo 682459. <https://doi.org/10.3389/fpsyg.2021.682459>
- Marques, P. (2011). Entre a Estratégia de Lisboa e a Europa 2020: para onde caminha o modelo social? Cascais, Principia
- Marques, P., Hörisch F. (2020). Understanding massive youth unemployment during the EU sovereign debt crisis: a configurational study. *Comparative European Politics*. 18, 233–255. <https://doi.org/10.1057/s41295-019-00184-3>
- Milanovic, B. (2017). Global inequality. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Morel, N., Palier, B., & Palme, J. (eds.). (2012). Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges. Bristol: Policy Press.
- Moreira, A., & Hick R. (2021). COVID-19, the Great Recession and social policy: Is this time different? *Social Policy and Administration*, 55, 261–279. <https://doi.org/10.1111/spol.12679>
- Moreira, A., Léon, M., Moscarola, F., & Roumpakis, A. (2021a). In the eye of the storm...again! Social policy responses to COVID-19 in Southern Europe. *Social Policy and Administration*, 55, 339–357. <https://DOI: 10.1111/spol.12681>
- Morgan, K. J. (2012). Promoting social investment through work-family policies: which nations do it and why? *Towards a social investment welfare state? Ideas, policies and challenges*. Bristol: Policy Press. 153-179.
- Perista, P. (2021). Social protection of non-standard workers and the self-employed during the pandemic – Country chapter Portugal. Edited by Slavina Spasova, Dalila Ghailani, Sebastiano Sabato and Bart Vanhercke Report 2021-05. Brussels, ETUI aisbl.
- Seip, A. A. (2021). Norway: Working life in the COVID-19 pandemic 2020. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions
- Spasova, S., Ghailani, D., Sabato, S., & Vanhercke B. (2021). Social protection of non-standard workers and the self-employed during the pandemic. Report 2021-05. Brussels, ETUI aisbl.

Van Lancker, A. (2021). Social protection of non-standard workers and the self-employed during the pandemic – Country chapter Belgium. Edited by Slavina Spasova, Dalila Ghailani, Sebastiano Sabato and Bart Vanhercke. Report 2021-05. Brussels, ETUI aisbl.