

EFEITOS DA PANDEMIA NAS FAMÍLIAS PORTUGUESAS:

PRINCIPAIS IMPACTOS,
LEGISLAÇÃO E MEDIDAS
GOVERNAMENTAIS ENTRE
MARÇO E AGOSTO DE 2020

Rita B. Correia



ÍNDICE

2

Introdução

2-3

Situação das Famílias em Portugal antes da Pandemia

3

Evolução da COVID-19 em Portugal

4-6

Apoios às famílias: Tipologias de medidas e descrição sumária

6-9

Impactos da pandemia nas famílias

9-10

Desigualdade nos impactos

10-11

Comentário Final
Sumário da legislação aplicável

1. INTRODUÇÃO

Este *policy brief* pretende analisar, de forma sucinta, os impactos socioeconómicos iniciais da pandemia provocada pela COVID-19 nas famílias portuguesas e entender de que forma as medidas governamentais, sanitárias e legislativas, implementadas entre março e agosto de 2020, procuraram colmatar esses impactos. Em particular, analisam-se os efeitos sociais na economia familiar e na conciliação com a vida profissional. Salienta-se, ainda, a forma como as vulnerabilidades e as desigualdades sociais pré-existentes acentuam esses mesmos impactos.

Para esta análise foi feita uma seleção de medidas tornadas públicas pelo Governo, que consideramos particularmente impactantes para as famílias, acompanhadas do seu substrato legislativo. Em paralelo foram ainda consultados estudos já publicados, na sua forma final ou preliminar, sobre os impactos da pandemia nas famílias portuguesas. Sempre que possível foi feita uma caracterização das mudanças registadas nos grandes indicadores socioeconómicos com impacto nas famílias, antes e durante os cinco primeiros meses do surto pandémico.

Esta análise permitiu compilar informação sobre as medidas governamentais e legislativas de resposta imediata à crise sanitária e aos maiores impactos socioeconómicos do surto pandémico para as famílias portuguesas, e que constituíram um suporte importante para se conhecerem os riscos, as mudanças e as tendências do futuro próximo em particular para os subgrupos de risco acrescido.

2. SITUAÇÃO DAS FAMÍLIAS EM PORTUGAL ANTES DA PANDEMIA

Antes da chegada da Pandemia de COVID-19 a Portugal, em março de 2020, a conjuntura económica e os indicadores de bem-estar das famílias apontavam para uma tendência de redução da pobreza monetária, da privação material e das desigualdades económicas, com reflexo no aumento dos níveis de bem-estar.

No que diz respeito à situação financeira das famílias, registava-se uma situação económica positiva. A economia estava em recuperação da crise anterior; o PIB real continuava em expansão, o emprego total estava em crescimento desde o final de 2013 e a taxa de desemprego atingia o valor mais baixo desde 2002 (6,5 por cento). O aumento dos salários reais acima da inflação refletia-se num aumento efetivo dos rendimentos das famílias em 2018 e 2019, depois de uma década de quase estagnação.

Relativamente ao bem-estar das famílias, a taxa de pobreza após transferências sociais tinha reduzido ligeiramente (entre 2017 e 2018 passa de 17,3% para 17,2%), mesmo tendo em conta a subida do limiar de risco pobreza. Na realidade, o Inquérito às Condições de Vida e Rendimento¹, revelou um aumento do rendimento das famílias em 2018, o que fez subir a fasquia abaixo da qual se considera que uma pessoa está em risco de pobreza. É significativo o facto de a taxa de pobreza no país ter, mesmo assim, baixado ligeiramente, tanto mais que é o menor valor desde que o INE realiza este inquérito, i.e., desde 1995. De acrescentar que, no mesmo Inquérito, a taxa de intensidade da pobreza descia de 24,5% para 22,4%; e a proporção de crianças e jovens, assim como de idosos, em situação de risco de pobreza também estava a diminuir.

Tendência semelhante registavam a taxa de privação material e a taxa de privação material severa: a proporção de famílias com forte exclusão do mercado de trabalho ou baixa intensidade laboral passava de 7,2% para 6,2%; as pessoas a residir em alojamentos com sobrelotação também baixavam ligeiramente em relação a 2018, de 9,6% para 9,5%. O índice de Gini revelava uma tendência favorável, caindo de 32,1% em 2018 para 31,9% em 2019, alcançando o valor mais baixo de sempre registado pelo INE e significativamente abaixo dos 34,5% de 2013².

Perante este cenário, no início de 2020, o foco dos apoios governamentais às famílias centrava-se, assim, nas mais vulneráveis, nomeadamente nas famílias com crianças, monoparentais, e atingidas pelo desemprego, onde a taxa de pobreza ainda registava algum crescimento. Esta preocupação com as questões sociais, em continuidade com os anos anteriores, estava expressa também no Orçamento de Estado para 2020³, o que é visível, por exemplo, nas propostas de aumento do salário mínimo, do abono de família e das prestações sociais.

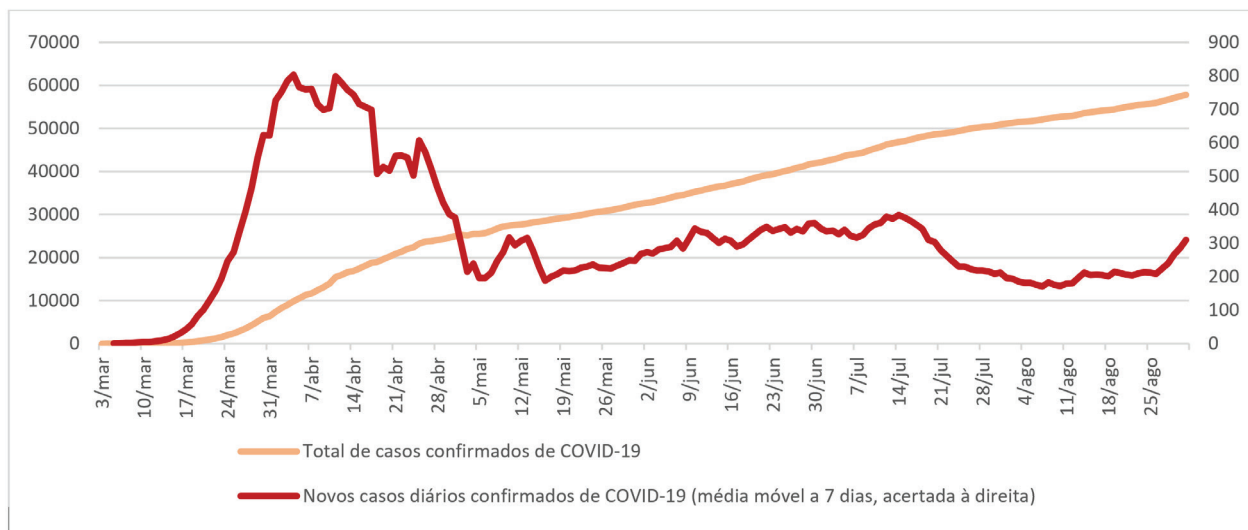
1 INE (2019). Rendimento e Condições de Vida. Dados definitivos 2019. Disponível em www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=432447040&DESTAQUESmodo=2.

2 Farinha Rodrigues, Carlos (2019). A evolução recente dos indicadores de pobreza, desigualdade e exclusão social, disponível em <https://portugaldesigual.ffms.pt/evolucaodasdesigualdades>.

3 Lei n.º 2/2020, de 31 de março.

Gráfico 1: Evolução do número de casos de contágio por COVID-19 (total acumulado) e de novos casos diários (média móvel a 7 dias) – Portugal; 3 de março a 31 de agosto de 2020

Fonte: DGS



3. EVOLUÇÃO DA COVID-19 EM PORTUGAL

Os primeiros dois casos oficiais de COVID-19 em Portugal foram reportados pela Direção Geral da Saúde (DGS) a 2 de março de 2020⁴, registando-se a primeira morte a 16 de março⁵. Quatro dias antes, a 12 de março, o Governo já tinha aprovado, em Conselho de Ministros, “um conjunto de medidas extraordinárias e de carácter urgente de resposta à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID 19”, medidas essas de contenção e mitigação em diferentes áreas: limitação à mobilidade não essencial (nacional e transfronteiriça); limitação de participantes em ajuntamentos públicos e privados; encerramento de serviços não essenciais e limitações nos restantes; e implementação do ensino à distância e do teletrabalho sempre que possível. Foram rapidamente adotadas medidas de contenção, tanto pelas autoridades públicas como pela população em geral.

A 18 de março, o Presidente da República decretou o estado de emergência⁶, sendo renovado 2 vezes. A 2 de maio, o nível de severidade da crise passou para estado de calamidade, daí resultando a reabertura gradual da atividade do país, quer social, quer económica⁷, nomeadamente com a retoma da atividade de equipamentos e serviços.

A situação económica pré-covid era estável e registava uma evolução positiva. Os apoios governamentais centravam-se nas famílias mais vulneráveis e em situação de pobreza.

Até ao dia 31 de agosto de 2020, tinham sido identificados 58.012 casos de infeção por COVID-19 em território nacional (Gráfico 1), dos quais 1.822 resultaram em óbitos e 41.961 em recuperações⁸. Nessa data, 349 pessoas encontravam-se internadas, das quais 41 estavam em unidades de cuidados intensivos⁸. A primeira vaga da pandemia parecia, à data, estar controlada.

Os especialistas indicam que o aparecimento tardio do vírus em Portugal, em grande parte devido à localização geográfica do país, permitiu que as medidas de mitigação e contenção pudessem ser adotadas atempadamente, ainda antes de se ter verificado a primeira morte, o que não aconteceu na maior parte dos países da Europa Ocidental⁹.

4 Notícia em: <https://www.publico.pt/2020/03/02/sociedade/noticia/coronavirus-ha-dois-infectados-portugal-1905823>.

5 Notícia em: <https://www.publico.pt/2020/03/16/sociedade/noticia/coronavirus-confirmada-primeira-morte-covid19-portugal-1907987>.

6 Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, Diário da República n.º 55/2020, 3º Suplemento, Série I de 2020-03-18.

7 Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-C/2020, Diário da República n.º 85/2020, 3º Suplemento, Série I de 2020-04-30.

8 DGS (2020). COVID-19. Relatório de situação. 31 agosto 2020. Disponível em <https://www.dgs.pt/em-destaque/relatorio-de-situacao-n-182-31082020-pdf.aspx>.

9 Mamede, R.; Pereira, R., & Simões, A. (2020). Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho. OIT. Portugal disponível em https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-lisbon/documents/publication/wcms_754606.pdf.

4. APOIOS ÀS FAMÍLIAS: TIPOLOGIAS DE MEDIDAS E DESCRIÇÃO SUMÁRIA

As medidas de contenção e mitigação foram logo acompanhadas por medidas de apoio às famílias e à economia, a 12 de março, na publicação do Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março. Outros diplomas legislativos, com medidas e apoios adicionais, foram sendo publicados a partir dessa data.

As primeiras medidas do Governo visaram, segundo o preâmbulo do Decreto Lei 10-A, minimizar o impacto da crise causada pelo novo coronavírus nas famílias e economias familiares, procurando atuar de três formas distintas: permitindo a flexibilidade laboral, combatendo o desemprego e apoiando financeiramente as famílias. Com estes objetivos, foram aprovadas várias medidas de apoio às famílias e à manutenção dos postos de trabalho, entre as quais um subsídio para pais e mães que ficassem em casa com crianças menores de 12 anos e o *layoff* simplificado. As medidas anunciadas tinham um custo estimado de cerca de dois mil milhões de euros por mês.

Flexibilidade laboral

Faltas justificadas

Os trabalhadores e as trabalhadoras (por conta de outrem, independentes e do serviço doméstico) tiveram a possibilidade de faltar ao trabalho, com falta justificada, para assistência a filhos (ou outras crianças a cargo) menores de 12 anos, ou com deficiência/doença crónica independentemente da idade, devido ao encerramento dos estabelecimentos de ensino determinado por autoridades de saúde ou por decisão do Governo. Esta medida estendeu-se ao período das férias escolares, embora em termos de apoio financeiro essa situação já não se tenha verificado.

No entanto, no caso dos casais, apenas um deles podia receber aquele apoio e na condição de o outro não estar em regime de teletrabalho. Esta medida é extensível aos trabalhadores que acolheram familiares em linha reta ascendente, que estavam em lares ou outras instituições sociais que encerraram.

Independentemente desta medida excecional, manteve-se sempre o direito às faltas justificadas por ausência para assistência a filhos doentes, nos termos previstos na lei, mas não sendo estas faltas consideradas para o limite de 30 dias anuais, constantes da mesma lei.

Marcação de Férias

Para prestar assistência nas situações previstas nas medidas governamentais, os trabalhadores podem proceder à marcação de férias, sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação, por escrito, com antecedência de dois dias relativamente ao início do período de férias.

Teletrabalho

Os trabalhadores, do sector privado e da administração pública, puderam optar pelo regime de teletrabalho aprovado no âmbito das medidas excecionais de resposta à Covid-19, desde que a prestação à distância fosse compatível com as suas funções, não sendo necessário o acordo do empregador.

Os serviços essenciais

A exceção colocou-se para os trabalhadores de serviços essenciais, que não puderam optar pelo teletrabalho. Esta exceção incluía profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários e das forças armadas, bem como de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, e ainda os funcionários em estabelecimentos de ensino que asseguraram o acolhimento dos filhos daqueles trabalhadores.

Apoios económicos

Apoios pecuniários diretos - subsídios

Por isolamento profilático

Este subsídio correspondia a 100% da remuneração e com a duração máxima de 14 dias, pago desde o primeiro dia de isolamento, desde que o mesmo fosse imposto pelo delegado de saúde, sejam trabalhadores por conta de outrem ou independentes (recibos verdes).

Por doença

Inicialmente (março), se ficasse doente durante ou após o fim dos 14 dias de isolamento profilático (pago a 100%), o beneficiário tinha direito ao subsídio por doença, nos termos gerais da lei. Ou seja, ficava a receber 55% da remuneração de referência nos primeiros 30 dias, 60% se a incapacidade para o trabalho se prolongasse até 90 dias, passando a 70% dos 91 dias até 365 dias e a 75% acima de um ano. Essa situação alterou-se com a entrada em vigor do Orçamento suplementar no final de agosto, passando o subsídio a ser pago a 100% nos primeiros 30 dias de doença por Covid-19 e só a partir dessa altura se aplicam as percentagens dos subsídios por doença genéricos.

Por apoio à família em situação de encerramento das escolas

Este subsídio variava consoante a situação do trabalhador. Os trabalhadores por conta de outrem que ficassem em casa com filhos menores de 12 anos tinham direito a receber dois terços (66%) da sua remuneração base, da qual se excluía outras componentes, como o subsídio de alimentação. O apoio, suportado em partes iguais pela entidade empregadora (33%) e pela Segurança Social (33%), variava entre o mínimo de 635 euros (um salário mínimo nacional) e o máximo 1.905 euros (três salários mínimos), estando sujeito aos descontos para a Segurança Social (11%).

No caso dos trabalhadores independentes, apenas tinham direito ao apoio aqueles que, nos últimos 12 meses, tivessem obrigações contributivas em pelo menos 3 meses consecutivos.

Os apoios governamentais focaram-se na flexibilidade laboral, combate ao desemprego e apoio financeiro direto às famílias.

O trabalhador independente tinha direito a receber um terço (33%) da base de incidência contributiva mensualizada do primeiro trimestre de 2020, com o limite mínimo de 438,81 euros (um Indexante de Apoios Sociais) e o máximo de 1.097,02 euros (2,5 IAS). Já os trabalhadores do serviço doméstico tinham direito a receber dois terços da base de incidência contributiva.

Por assistência à família em situação de isolamento profilático ou doença

Nos casos em que a criança ficava em isolamento decretado pela autoridade de saúde, durante o encerramento das escolas, era suspenso o apoio à família anterior. O subsídio por assistência a filho (ou neto) em isolamento decretado pela autoridade de saúde, com a duração máxima de 14 dias, correspondia a 65% da remuneração de referência (passando a 100% com a entrada em vigor do Orçamento de Estado para 2020). Mas caso a criança adoecesse durante ou após o período de isolamento, o trabalhador tinha direito ao subsídio por assistência a filho ou neto nos termos gerais.

Salários no teletrabalho

No regime de teletrabalho manteve-se o direito ao salário por inteiro.

Renovação automática de prestações sociais

As prestações sociais como o Subsídio de Desemprego, o Complemento Solidário para Idosos e o Rendimento Social de Inserção, que terminavam antes do fim das medidas excecionais, foram automaticamente prorrogadas até 30 de junho.

Condições de vida

Moratórias e outros apoios à habitação

O pagamento de prestações do empréstimo à habitação própria (capital e juros) ficou suspenso, por moratória, até 30 de setembro, em várias situações: desemprego, *layoff* simplificado, trabalhadores em empresas encerradas pelo estado de emergência ou pelas autoridades de saúde; indivíduos em situação de isolamento ou de assistência à família; quebra temporária de, pelo menos, 20% no rendimento global do agregado familiar devido à pandemia. Adicionalmente, o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana (IHRU) concedeu empréstimos para pagamento de renda aos arrendatários com quebras de rendimentos devido à pandemia.

A partir de 19 de março, e por um prazo de três meses, entretanto prorrogado até 31 de dezembro, foram suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de imóveis arrendados, que deles resultasse o arrendatário ficar sem casa. Os contratos de arrendamento que terminavam neste período mantiveram-se em vigor. No caso de habitação própria, foram suspensas as execuções de hipotecas em imóveis destinados a habitação permanente.

O encerramento dos estabelecimentos de ensino exigiu a legislação de medidas extraordinárias de apoio à família e de adoção do teletrabalho.

Condições de habitabilidade

Entre as medidas de apoio às famílias resultantes da pandemia, contava-se a suspensão de cortes de eletricidade, gás ou água por falta de pagamento. A Entidade Reguladora dos Serviços Energéticos (ERSE) determinou, também, a possibilidade de pagamento fracionado de dívidas sem juros de mora para quem, durante este período, tivesse dificuldade em pagar as contas.

Combate ao desemprego

Layoff simplificado

No âmbito das medidas para apoiar as empresas, o Governo avançou com um regime semelhante ao do *layoff* (suspensão temporária da atividade), mas simplificado em termos processuais, e que não implicava a suspensão dos contratos de trabalho. Designado por “medida de apoio extraordinária à manutenção dos contratos de trabalho em empresa em situação de crise empresarial”, este mecanismo aplicava-se a empresas que tivessem de parar a atividade devido à interrupção ou intermitência das cadeias de abastecimento globais relacionadas com a pandemia da Covid-19, ou com uma “quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40% da faturação, nos 60 dias anteriores ao pedido junto da segurança social com referência ao período homólogo ou, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período”¹⁰.

A medida consistiu num apoio financeiro mensal, até ao máximo de seis meses, no valor igual a dois terços da retribuição ilíquida do trabalhador, até um máximo de 1.905 euros (três salários mínimos), sendo 70% assegurado pela Segurança Social e 30% pelo empregador. Em regime de *layoff* contemplava situações de redução do período normal de trabalho, ou mesmo de suspensão do contrato.

Formação profissional

As empresas que não tivessem recorrido ao *layoff* simplificado podiam aceder a um apoio extraordinário para formação profissional a tempo parcial, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e o reforço das competências dos trabalhadores, “de forma a atuar preventivamente sobre o desemprego”¹¹. Trata-se de um apoio mensal, suportado pelo IIEFP, e era concedido em função das horas de formação frequentadas, até ao limite de 50% da retribuição ilíquida, não podendo ultrapassar o valor do salário mínimo nacional (635 euros).

¹⁰ Decreto-Lei n.º 10-G/2020 de 26 de março de 2020.

¹¹ Idem.

Apoios estruturais: equipamentos

Foi instituída uma rede de mais de 700 escolas destinadas a apoiar famílias de trabalhadores essenciais com crianças dos 3 meses aos 12 anos. Estes equipamentos também continuavam abertos às crianças beneficiárias de refeições escolares gratuitas. Estas valências – refeições e acolhimento das crianças cujos progenitores cumpriam funções essenciais ou presenciais, não passíveis de serem realizadas em teletrabalho – funcionaram tanto durante o período letivo como durante as férias escolares.

Outras medidas

Renovação de documentos oficiais

Para todos os efeitos legais, o cartão do cidadão, a carta de condução, as certidões e os certificados emitidos pelos serviços de registos e de identificação civil, que tivessem caducado a partir de 24 de fevereiro mantiveram-se válidos. O mesmo se aplicando a documentos e vistos de cidadãos estrangeiros, inicialmente até ao dia 30 de junho, mais tarde prorrogado até 31 de dezembro.

5. IMPACTOS DA PANDEMIA NAS FAMÍLIAS

5.1. Impactos Económicos

Segundo o INE¹², a estagnação da atividade económica, em muitos setores quase total, provocou, entre abril e junho de 2020, uma diminuição de 13,9% do Produto Interno Bruto (PIB) em termos reais, face ao primeiro trimestre do ano, e de 16,3%, em termos homólogos, face a 2019. Estes valores representam uma queda recorde neste indicador e deveu-se essencialmente à redução do consumo, quer das famílias quer das empresas. A contração da atividade económica causada pela pandemia, em especial nos meses de abril e maio, reduziu fortemente a procura interna: menos 10,7 pontos percentuais (pp) em relação ao trimestre anterior; e menos 11,7 pp em relação ao mesmo período de 2019. O recuo do consumo privado atingiu os 15,4% e o investimento diminuiu 10,8% no 2.º trimestre de 2020.

Quer isto dizer, que o consumo das famílias residentes sofreu uma acentuada quebra, com a despesa em bens duradouros a ser mais afetada (diminuindo 27,6%), em particular nas aquisições de veículos automóveis. Também no caso de bens não duradouros e serviços houve uma diminuição significativa, representando uma variação homóloga de menos 13,6% no 2.º trimestre. A exceção verificou-se na componente de bens alimentares, onde se registou um crescimento acentuado do consumo privado, tanto no 1.º como no 2.º trimestre de 2020¹³.

Segundo a Associação de Creches e Pequenos Estabelecimentos de Ensino Particular (ACPEEP), as creches privadas perderam em média 15% dos seus alunos e os jardins de infância 10% e o incumprimento nos pagamentos disparou entre março e abril tendo alcançado os 35% no caso das creches¹⁴.

A conjuntura externa veio acentuar a situação económica nacional. Embora tenha havido uma redução das importações (menos 29,7%) em termos homólogos a 2019, a queda das exportações foi superior (menos 39,5%) muito por força da paralisação quase total do turismo de não residentes¹⁵.

A taxa de desemprego em junho foi de 7,3%, o que representa um crescimento, em termos homólogos, de 0,7 pp em relação

a junho de 2019, alcançando em agosto de 2020 os 8,1% (Gráfico 2). De salientar que o INE alerta que estes dados devem ser lidos com toda a precaução, uma vez que a situação de pandemia causou perturbações no acesso às fontes de informação primárias a que recorre para publicação destes indicadores¹⁶. Adicionalmente, é preciso ter em atenção que as empresas têm vindo a recorrer aos apoios estatais pela forma de *layoff* simplificado. Esta medida tem conseguido manter os níveis de emprego, sendo o período posterior ao fim destes apoios, o que maior apreensão cria relativamente ao aumento do desemprego. A verificar-se uma subida acentuada do desemprego no fim do período de *layoff* aumentará o risco de pobreza nas famílias, em especial nas com filhos pequenos. Os dados do INE apontam, ainda, que foi nas famílias com indivíduos com contratos a prazo e vínculos precários que mais aumentou o desemprego, uma população já de si com menos capacidade de resiliência financeira a conjunturas económicas difíceis, por ter mais dificuldade em fazer poupança.

Há, no entanto, um sinal positivo da economia em julho, ao serem registados 13,3 mil novos postos de trabalho face a maio (mais 0,3%), chegando a população empregada às 4668,6 mil pessoas. Representa, mesmo assim, uma descida de 3,4% (equivalente a 163,6 mil empregos) em termos homólogos (julho 2019)¹⁷.

O INE regista em junho uma descida na taxa de inatividade de 36,4% para 35,2% (cerca de 94 mil pessoas) relativamente ao mês anterior, o que, segundo esta entidade, sugere que alguns dos indivíduos considerados inativos passaram a ser novamente registados como desempregados.

Para além da perda de empregos há também a registar uma degradação na qualidade do emprego, que pode ser aferida pelo aumento da taxa de subutilização de trabalho, um conceito mais alargado de desemprego, que inclui o trabalho parcial indesejado e os inativos desencorajados, que subiu para valores acima dos 15%, atingindo o máximo no mês de julho.

12 INE (2020). Contas Nacionais Trimestrais - Estimativa Rápida a 30 dias, 31 de julho 2020.

13 Ibidem.

14 Notícia disponível em <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-04-28-Creches-so-devem-receber-criancas-com-pagamento-em-dia>

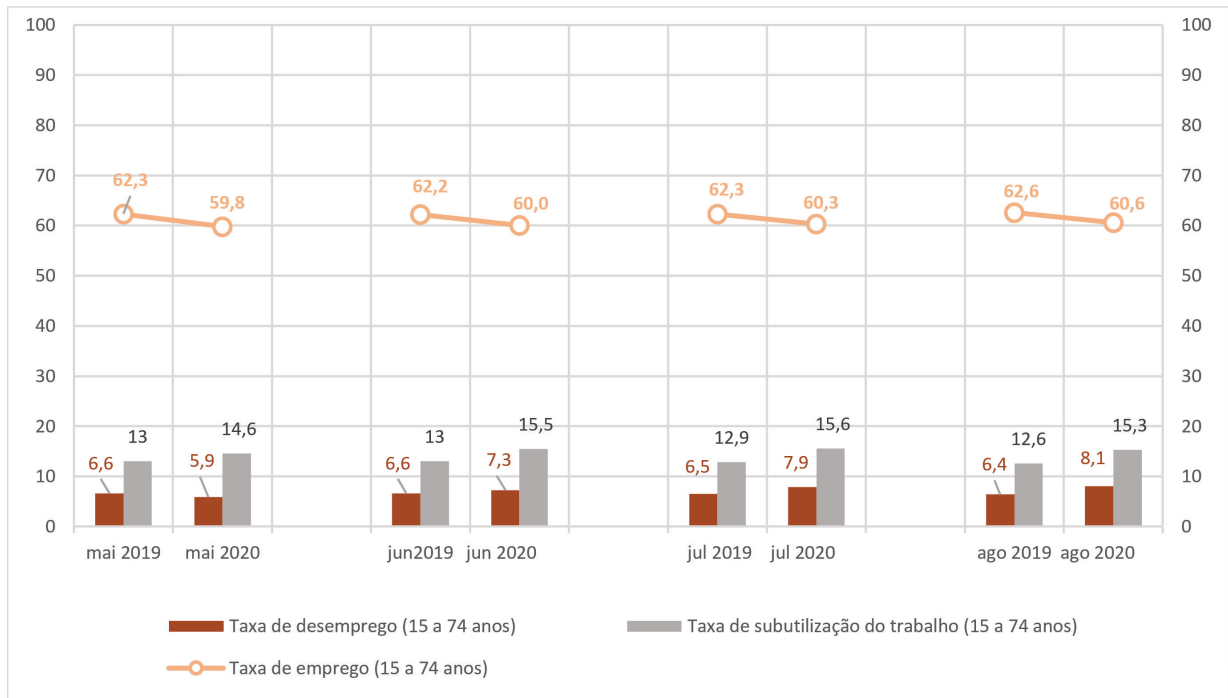
15 INE (2020). Contas Nacionais Trimestrais - Estimativa Rápida a 30 dias, 31 de julho 2020.

16 INE (2020). Estimativas Mensais de Emprego e Desemprego, 31 de julho 2020.

17 Ibidem

Gráfico 2: Evolução da taxa mensal de emprego, desemprego e subutilização do emprego (dados mensais homólogos ajustados à sazonalidade) – Portugal, maio a agosto de 2019 e de 2020

Fonte: INE – Inquérito ao emprego.



5.2. Impactos sociais

A provável subida acentuada do desemprego no fim do período de layoff aumenta o risco de pobreza nas famílias, em especial nas com filhos pequenos e em que existem situações profissionais precárias.

A experiência de crises anteriores à da COVID-19 demonstra que os efeitos são duradouros nos trabalhadores que perdem os empregos ou sofrem cortes salariais.

A crise sanitária e contração económica a ela associada tiveram um impacto imediato no aumento da pobreza. Segundo a Rede de Emergência Alimentar, criada a 19 de março para dar resposta à situação das famílias mais afetadas pelo fecho da economia, o número de pedidos de ajuda atingiu os 350 por dia entre final de março e abril, representando um acréscimo de cerca de 60 mil pessoas em relação às 380 mil apoiadas antes da pandemia pelos Bancos Alimentares espalhados pelo país e pela rede de 2.600 instituições sociais que lhes estão associadas¹⁸.

Embora as características desta crise global sejam completamente novas, e a forma como os decisores políticos a abordaram tenha sido particularmente rápida, a experiência de crises anteriores à da COVID-19 tem demonstrado que são duradouros os seus efeitos nos trabalhadores que perdem os empregos ou sofrem cortes salariais, mantendo-se, em muitos casos, 5 a 10 anos depois da situação de crise. O mesmo acontece com quem termina o seu percurso educativo nesses períodos e para quem entra no mercado de trabalho¹⁹. Esse cenário reforça a preocupação com uma crise social de efeitos a longo prazo nas famílias portuguesas.

¹⁸ Notícia disponível em: <https://www.dnoticias.pt/2020/10/16/76986-milhares-de-pessoas-estao-a-depender-da-caritas-para-comer-e-pagar-contas>.

¹⁹ Silva, J., Gaspar, R. Fernandes, P. Kouhen, K., & Leitão, M. (2020). Quem arcará com os custos da crise covid-19. Análise de empregos em risco em Portugal. PROSPER, Center of Economics for Prosperity, Universidade Católica.

Caixa inquérito “Impactos Sociais da Pandemia” - ICS/ISCTE

Em março de 2020 foi realizado pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e pelo ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, um inquérito online sobre a Pandemia Covid-19 e os seus impactos em diversas esferas da vida das pessoas que vivem em Portugal. O inquérito reuniu cerca de 11.500 inquiridos, numa amostra não representativa da população residente, e pretendeu perceber as relações entre determinados atributos dos inquiridos (idade, situação conjugal, situação parental, situação económica) e as suas atitudes e comportamentos no contexto de pandemia

Este estudo revelou que os inquiridos em geral expressavam “muita” ou “alguma” confiança nas respostas dadas à pandemia pelas diferentes autoridades, mas os que já viviam com maiores dificuldades económicas antes da pandemia tendiam a revelar menor confiança. Eram também estes que menos confiança tinham nas fontes tradicionais de informação, os que indicavam maiores dificuldades em lidar com as restrições trazidas pelo estado de emergência e os que mais afirmavam já terem sido afetados financeiramente pela crise.

Eram também essas as dificuldades expressas nas questões de resposta livre por parte da população em idade ativa: problemas económicos, situações de desemprego para os trabalhadores por conta de outrem, quebras parciais ou totais de atividade para os trabalhadores independentes e encerramento de atividade de pequenos empresários.

Os mais jovens (16-24 anos), assim como os inquiridos entre os 35 e os 44 anos, com agregados familiares mais numerosos e filhos menores, eram os que mais diziam sentir de forma acentuada os efeitos da pandemia. Os mais jovens assinalam, em particular, o isolamento e a quebra nas relações sociais e revelavam menos confiança na resposta das autoridades, nas fontes de informação e na adesão da população ao cumprimento das regras de controlo da epidemia. Os muito jovens revelam ainda preocupação com o acesso ao ensino superior, a conclusão dos cursos e a entrada no mercado de trabalho.

O isolamento e a redução dos contactos sociais eram também uma das maiores queixas dos inquiridos mais velhos, divorciados ou viúvos. Eram estes os mais pessimistas em relação à duração da pandemia, os que mais receios tinham de serem infetados, e que manifestavam mais preocupação com a própria saúde e com as dos seus entes queridos, assim como com a resposta do Serviço Nacional de Saúde.

Os inquiridos entre os 35 e os 44 revelavam maior preocupação com a conciliação da vida familiar (tarefas domésticas e cuidados aos filhos) com o apoio à sua educação em espaço doméstico e com a esfera profissional. Também a qualidade da educação dos filhos, nomeadamente com o seu possível comprometimento em contexto de ensino à distância, e, no caso dos mais velhos, o acesso ao ensino superior, eram preocupações destes inquiridos.

A preocupação com a saúde mental e com a incerteza causada pela situação revelaram-se transversais a todos os grupos etários.

Magalhães, P. C., Gouveia, R., Costa-Lopes, R., & Silva, P. A. E. (2020). O Impacto Social da Pandemia. Estudo ICS/ISCTE Covid-19. Disponível em <https://repositorio.ul.pt/bitstream/10451/42911/1/RelatorioInqueritoICSISCTE.pdf>

5.3. Impactos na Saúde

A reorganização dos serviços de saúde, assente na concentração de recursos no combate à pandemia, exigiu alterações substantivas na organização das unidades de saúde e, em muitos casos, cancelamento de consultas, exames médicos, análises clínicas e cirurgias não urgentes. Também os centros de saúde, unidades de primeira linha de prevenção e diagnóstico, deixaram de fazer consultas presenciais e reduziram o número de serviços disponíveis. Esta situação, aliada ao receio da população em

se deslocar a unidades de saúde, mesmo com condições médicas graves, fez com que uma percentagem significativa de doentes deixasse de ter acesso a cuidados de saúde.

Uma publicação da Ordem dos médicos portugueses afirmava²⁰ que de 1 de março a 22 de abril teria havido um excesso de mortalidade em doenças não relacionadas com COVID-19 e que este aumento era principalmente visível na população acima dos 65 anos.

²⁰Nogueira, P. J., de Araújo Nobre, M., Nicola, P. J., Furtado, C., & Carneiro, A. V. (2020). Excess mortality estimation during the COVID-19 pandemic: preliminary data from Portugal. *Acta Médica Portuguesa*, 33(13).

A redução de frequência dos serviços de saúde, o excesso de mortalidade e o agravamento de problemas de saúde mental apontam para um custo social importante da pandemia.

O ensino não presencial potencia mecanismos de reprodução geracional das desigualdades sociais e pode neutralizar os mecanismos de “elevador social” que a escola tradicionalmente proporciona.

Outro risco sanitário, frequentemente subvalorizado, está relacionado com a saúde mental. O inquérito “Opinião Social” do Barómetro Covid-19²¹, desenvolvido pela Escola Nacional de Saúde Pública, revela um aumento da ansiedade e sintomas depressivos, em especial para quem estava em teletrabalho e para as mulheres²².

Estes dados de reduções de frequência dos serviços de saúde, de excesso de mortalidade e de deflagração ou agravamento de problemas de saúde mental apontam para um custo social importante da pandemia em termos de saúde pública.

5.4. Impactos na Educação

Com o encerramento das escolas e a passagem para o ensino não presencial, dá-se uma degradação evidente da ligação das crianças e dos jovens ao sistema de ensino.

Às escolas e aos docentes foi pedido um enorme esforço de adaptação, que em muitos casos coincidiu, para esses profissionais, com a sua conciliação doméstica e de apoio escolar aos próprios filhos. Não obstante os benefícios desse esforço, os resultados dependeram muito das condições sociais dos alunos e das suas famílias. Essas condições eram tanto físicas, nomeadamente a disponibilidade de equipamentos informáticos, de ligações à internet e de condições de habitabilidade adequadas, como na forma de apoio familiar ao processo educativo.

Para grande parte das famílias com menos recursos socioeconómicos, esta crise traduziu-se num efetivo enfraquecimento da ligação das crianças com o sistema de ensino, o que põe em causa a garantia de uma educação inclusiva e de qualidade para todos, potenciando mecanismos de reprodução geracional das desigualdades sociais e neutralizando os mecanismos de “elevador social” que a escola tradicionalmente proporciona²³.

5.5. Impactos na Igualdade de Género

O enviesamento de género na pandemia passou, desde logo, pelo trabalho não pago: as mulheres, tendencialmente mais sujeitas a sofrer uma sobrecarga com o trabalho doméstico e com os cuidados a familiares dependentes (crianças, idosos e outros dependentes), viram agravada essa sobrecarga com o encerramento dos serviços que prestam cuidados a estas populações. No caso das crianças, o suporte ao ensino à distância também recaiu sobretudo sobre as mulheres, o que é particularmente pernicioso em situações de teletrabalho²⁴.

Para além destes riscos associados ao trabalho não pago, existem riscos relativos à segmentação do mercado de trabalho que colocaram mais mulheres do que homens na linha da frente da exposição ao vírus, nomeadamente por via da elevada feminização das atividades de prestação de cuidados a terceiros. Em 2020, 90,3% dos trabalhadores em atividades de ação social e 78,7% em atividades de saúde humana eram mulheres.

6. DESIGUALDADE NOS IMPACTOS

A situação socioeconómica do país pré pandemia consubstanciava-se em algumas fragilidades a nível do sistema proteção, da organização do mercado de trabalho e mesmo da estrutura sociodemográfica, que faziam adivinhar um acentuar das desigualdades sociais em situação de crise. No que diz respeito às fragilidades no mercado de trabalho, destacamos a precariedade laboral, a economia informal e a assimetria salarial, situações endémicas e historicamente promotoras de fragilidades, e que na pandemia adensaram fortemente as desigualdades na economia das famílias. Por um lado, os trabalhadores mais qualificados e com vínculos laborais estáveis mantiveram os seus rendimentos de uma forma muito próxima à da pré pandemia (e mesmo aumentando os níveis de poupança); por outro, a oferta do trabalho pouco qualificado e casual reduziu, pelo encerramento das empresas e serviços, agravando a situação para as famílias com empregos precários²⁵.

21 Barómetro “Opinião Social” Covid-19 disponível em <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/opiniao-social/>.

22 Notícia disponível em: <https://www.tsf.pt/portugal/sociedade/mulheres-e-pessoas-em-teletrabalho-os-mais-ansiosos-e-tristes-com-a-pandemia-12087441.html>.

23 Reimers, F. M., & Schleicher, A. (2020). A framework to guide an education response to the COVID-19 Pandemic of 2020. OECD. Retrieved April, 14, 2020.

24 Cerqueira, C. (2020). Desigualdades de género em tempos de pandemia. Communitas Think Tank – Ideias. Online: <http://www.comunitas.pt/ideia/desigualdades-de-genero-em-tempos-de-pandemia>

25 Farinha Rodrigues, P. (2020). Blog post publicado em <https://areidosdias.blogspot.com/2020/06/pandemia-desigualdade-e-pobreza.html?pref=fb&m=1&fbclid=IwAR1ajE0bGjv7xhh7CBcmaq2lg8M3EKYV8hPxYddU55W9HdaYMLWTTFPeo>.

Diversos estudos, nomeadamente o inquérito online ICS/ISC-TE “Impactos Sociais da Pandemia” (ver caixa), apontam para a agudização das condições económicas para as franjas sociais já por si desfavorecidas à chegada da pandemia. Neste inquérito, os indivíduos que consideravam que a sua situação financeira pré-crise já era “difícil/ muito difícil” eram aqueles que mais referiam ter sido particularmente afetados financeiramente pela situação de confinamento.

Também o “Barómetro Covid-19: Opinião Social – Conhecer, Decidir, Agir. Os Portugueses, a Covid-19 e as Respostas do Serviço Nacional de Saúde”²⁶, desenvolvido pela Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP), revelou um agravamento das desigualdades, com um em cada quatro agregados familiares, que auferiam menos de 650 euros antes da pandemia, a reportar perda total de rendimentos, o que apenas foi reportado por 6% das famílias com rendimentos superiores a 2500€²⁷.

São igualmente esses os resultados do estudo “Covid-19 e os Portugueses — A vida em tempo de quarentena”, realizado pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (CESOP) da Universidade Católica Portuguesa para a RTP, a Fundação Francisco Manuel dos Santos, a Católica Lisbon e a Universidade Católica Portuguesa. Este estudo revelou que 43% das famílias que ganhavam até 1000 euros mensais e 41% das famílias com rendimentos entre 1001 e 2500 euros tinham sofrido perda de rendimento; valor que baixa para 23,4% no caso das com rendimentos acima de 2500 euros mensais²⁸.

É de salientar ainda a particular fragilidade da população migrante, das minorias étnicas e das pessoas em situação de grande vulnerabilidade, durante a pandemia. A fragilidade das condições laborais de muitos migrantes, colocaram-lhes uma pressão acrescida para se manterem em atividade a qualquer custo, mesmo em situação de exposição ao risco. Esta população

está particularmente dependente da utilização dos transportes públicos e sobre-representada em trabalhos de baixa qualificação na área da saúde, como lares, centros de saúde, hospitais, estando particularmente expostos ao risco de infeção nos seus quotidianos²⁹. De acrescentar, que mesmo num contexto pré-pandémico, as comunidades migrantes revelavam menor literacia em saúde, menor acesso à informação sobre os riscos e à adoção de medidas de proteção, e subutilização dos serviços de saúde, especialmente os elementos recém-chegados e/ou indocumentados³⁰.

As mulheres sofreram maior impacto quer pela maior sobrecarga no trabalho não pago, quer pela sua prevalência no sector da saúde e dos serviços.

Os impactos atingiram as famílias de forma desigual: a precariedade laboral, a economia informal e as assimetrias salariais tiveram efeitos mais nefastos nas famílias financeiramente mais vulneráveis.

COMENTÁRIO FINAL

Este policy brief elabora um retrato da pandemia na sua fase inicial, de março a agosto de 2020, período que compreende, largo modo, a chamada “1ª vaga em Portugal”. Regista a primeira linha de respostas à crise sanitária e económica por parte do Estado, nomeadamente a legislação produzida neste período tendo em vista a implementação urgente de medidas de contenção e mitigação, assim como os primeiros impactos já identificados na vida das famílias portuguesas.

À data desta publicação, a situação epidémica está novamente agravar-se com a chegada da 2ª vaga e a enorme imprevisibilidade da situação não permite extrapolações em relação ao futuro, para além da certeza de que os impactos demográficos, sociais e económicos serão enormes e que os apoios do Estado serão cruciais para mitigar a exetável retração dos principais indicadores de qualidade de vida e bem-estar das famílias portuguesas, em especial a curto e médio prazo.

26 Barómetro “Opinião Social” Covid-19 disponível em <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/opiniao-social/>.

27 Notícia do Jornal Económico publicada em <https://jornaleconomico.sapo.pt/noticias/uma-em-cada-quatro-pessoas-de-familias-que-ganhavam-ate-650-euros-perdeu-todo-o-rendimento-586537>.

28 Principais resultados disponíveis em <https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/pt-pt/knowledge-digital-series-covid-19-and-the-portuguese>

29 Ensaio de Sónia Dias, Vasco Ricoca Peixoto, Raquel Vareda, Ana Gama e Alexandre Abrantes publicado em: <https://observador.pt/especiais/covid-19-e-populacoes-migrantes-mais-inclusao-menos-barreiras-maior-protacao/>.

30 Topa, J., Neves, S., & Nogueira, C. (2013). Imigração e saúde: a (in)acessibilidade das mulheres imigrantes aos cuidados de saúde. *Saúde e Sociedade*, 22, 328-341.

SUMÁRIO DA LEGISLAÇÃO APLICÁVEL

MARÇO 2020

- **Despacho n.º 2875-A/2020, de 3 de março** - Medidas para acautelar a proteção social dos beneficiários.
- **Conselho de Ministros de 12.03.2020** - Medidas extraordinárias de contenção e mitigação do coronavírus.
- **RCM n.º 10-A/2020, de 13 de março** - Aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus — COVID 19.
- **Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março** - Estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID 19.
- **Despacho n.º 3298-B/2020, de 13 de março** - Declaração de situação de alerta em todo o território nacional.
- **Despacho n.º 3301-C/2020, de 15 de março** - Adota medidas de caráter extraordinário, temporário e transitório, ao nível dos serviços de atendimento aos cidadãos e empresas, incluindo os serviços consulares fora do território nacional.
- **Despacho n.º 3301-D/2020, de 15 de março** - Determina a adoção de medidas adicionais de natureza excecional.
- **Despacho n.º 3301-E/2020, de 15 de março** - Contratação de trabalhadores - Saúde.
- **RCM n.º 10-B/2020, de 16 de março** - Repõe, a título excecional e temporário, o controlo documental de pessoas nas fronteiras.
- **Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março** - Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.
- **Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março** - regulamenta a aplicação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.
- **Despacho n.º 3614-D/2020, de 23 de março** - orientações para os serviços públicos - execução da declaração do estado de emergência.

ABRIL 2020

- **Decreto n.º 2-B/2020, de 4 de abril** - regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.
- **Despacho n.º 4460-A/2020, de 7 de abril** - orientações no âmbito da eventualidade doença e no âmbito da frequência de ações de formação à distância.
- **Decreto n.º 2-C/2020, de 17 de abril** - regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.
- **Resolução do Conselho de Ministros n.º 33-A/2020, de 30 de abril** - Declaração de situação de calamidade , no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

MAIO 2020

- **Decreto-Lei n.º 20/2020, de 1 de maio** – Altera as medidas excecionais no âmbito da pandemia da doença COVID-19.
- **Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio** - Medidas excecionais de proteção social, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Observatório das Famílias e das Políticas de Família

O Observatório das Famílias e das Políticas de Família (OFAP), criado em 2010, é o observatório do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) que tem por objetivo aprofundar e divulgar o conhecimento sobre as famílias e as políticas de família na sociedade portuguesa. As duas grandes linhas de atuação são: o acompanhamento da evolução das formas e dinâmicas da vida familiar, assim como do seu impacto nos padrões demográficos; e a monitorização e divulgação da legislação e das políticas de família nacionais.

Este *policy brief* pretende analisar, de forma sucinta, os impactos socioeconómicos iniciais da pandemia provocada pela COVID-19 nas famílias portuguesas e entender de que forma as medidas governamentais, sanitárias e legislativas, implementadas entre março e agosto de 2020, procuraram colmatar esses impactos. Em particular, analisam-se os efeitos sociais na economia familiar e na conciliação com a vida profissional. Salienta-se, ainda, a forma como as vulnerabilidades e as desigualdades sociais pré-existentes acentuam esses mesmos impactos.

Rita B. Correia é psicóloga e colaboradora do Observatório das Famílias e das Políticas de Família

Revisão Científica: Vanessa Cunha

Design Gráfico: Felisberto Tavares

Saiba mais em:

ofap.ics.ulisboa.pt

ISBN: 978-972-671-657-0

