

TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

LIVRO VERDE

**SOBRE O FUTURO DO
TRABALHO 2021**

**LIVRO VERDE SOBRE
O FUTURO DO TRABALHO**

**VERSÃO TRABALHO
DISCUSSÃO CPCs**

março de 2021

Índice

ENQUADRAMENTO	6
O Futuro do trabalho e políticas públicas	7
Dimensões estruturais de transformação	11
A chamada revolução digital e o futuro do trabalho	14
Diversidade tecnológica e o futuro do trabalho	18
O impulso tecnológico da pandemia	19
A chamada revolução digital em Portugal – alguns dados nacionais	22
O FUTURO DO TRABALHO: NOVOS E VELHOS DESAFIOS	28
1. Emprego, novas formas de prestar trabalho e relações laborais	29
1.1. Dinâmicas de transformação do emprego em Portugal	29
1.2. Trabalho à distância e teletrabalho	38
1.3. Trabalho em Plataformas Digitais	48
1.4. Nómadas digitais	55
2. Diversidade tecnológica, Inteligência Artificial e Algoritmos	60
3. Direito à privacidade e proteção de dados	70
4. Tempos de trabalho, conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e direito à desconexão	79
5. Inclusão, igualdade e não discriminação	91
6. Proteção social nas novas formas de prestar trabalho	99
7. Associativismo, representação dos trabalhadores e diálogo social	108
8. Competências, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida	115
9. Inspeção, segurança e saúde no trabalho e novos riscos psicossociais	126
10. Administração Pública	132
11. Alterações climáticas, transição energética, recuperação verde e território . 141	
LINHAS DE REFLEXÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FUTURO DO TRABALHO EM PORTUGAL	146

Índice de Figuras

Figura 1– Variação do emprego por nível de qualificação entre 1995 e 2015 (p.p.)	13
Figura 2 – Fornecimento global de robots (milhares)	15
Figura 3 – Proporção de empregos com elevado risco automação ou alteração significativa (%).....	16
Figura 4 – Classificações do Índice de Digitalidade da Economia e Sociedade 2020 ...	23
Figura 5 – Utilizadores regulares de internet por grupo etário (%)	24
Figura 6 . Operadores de plataforma eletrónica de TVDE	53
Figura 7 – Balanço vida-trabalho e respetivos indicadores	88

“O trabalho digno para todos deve ser colocado no centro das políticas para o crescimento e o desenvolvimento sustentáveis e inclusivos.”

OIT, O Trabalho Digno e a Agenda 2030

ENQUADRAMENTO

O Futuro do trabalho e políticas públicas

O mundo do trabalho está a mudar a um ritmo cada vez mais intenso por força de transformações tecnológicas, geopolíticas, sociais, económicas e associadas a diferentes modos de produção ou acesso a matérias-primas.

Ainda não é possível compreender inteiramente o resultado destas transformações, mas é possível perspetivar algumas tendências e ter a perceção que as mudanças a que assistimos são de tal ordem que muitos defendem estarmos perante uma “Quarta Revolução Industrial”, em que estão em causa processos de mudança em diversas dimensões, todas elas com impactos diversos e simultâneos, nomeadamente no mundo do trabalho. A globalização, o envelhecimento da população, a transição energética, a descarbonização e a economia circular, as relações e os laços sociais, as formas de comunicação e o uso crescente das tecnologias nas diferentes esferas da vida no quotidiano são disso exemplo.

As mudanças relacionadas com a própria tecnologia e a forma como o mercado está organizado vêm, em alguns casos, criar desafios novos, mas também acentuar ou acelerar tendências estruturais – caso da expansão das plataformas digitais, dos desenvolvimentos da inteligência artificial, da robótica e automação, não esquecendo as exigências adicionais que se colocam ao nível da educação, da formação e da qualificação ou do modo de organização do trabalho, bem como as relações laborais e as condições de trabalho.

Também as reflexões que remetem para as desigualdades, o diálogo social, a proteção social e a segurança e saúde no trabalho são inescapáveis, desde logo em sociedades e economias com cada vez maior peso da tecnologia e onde, muitas vezes associado aos processos de mudança em curso, assistimos à emergência de novas formas de trabalho, cada vez mais plurais e cada vez menos típicas, nomeadamente no modo como se processam ao longo do tempo e no espaço, assim como no tipo de relação estabelecida entre empregadores e trabalhadores.

A resposta aos desafios colocados por esta nova realidade exige uma abordagem sistémica, integrada, dinâmica e estratégica, articulando diferentes áreas das políticas públicas e procurando mobilizar os diferentes instrumentos, envolvendo os parceiros sociais, as empresas e a sociedade civil.

O que está em causa é, no fundo, preparar a sociedade para os novos desafios que decorrem das transformações que temos vindo a assistir, sabendo que as transformações no mundo do trabalho geram novas preocupações e desafios, mas também novas oportunidades, que devem ser capitalizadas.

A agenda internacional é atualmente marcada pela ideia de que vivemos duas transições, as chamadas *transições gémeas*: a transição digital, que remete para uma dimensão tecnológica da digitalização, da automação e de outras transformações que estão associadas com o futuro do trabalho e a transição verde, que remete para uma dimensão de cariz ecológico, ambiental e climático. Dada a situação conjuntural específica, associada à crise pandémica que continua a marcar a atualidade, as dimensões referidas encontram-se também fortemente ligadas aos processos de retoma e recuperação das economias.

Observando as prioridades definidas pelas principais organizações internacionais de que Portugal faz parte fica evidente a forte presença do digital e da ação climática, mas também de preocupações sociais mais transversais. Esta prioridade é visível, desde logo, na UE, que tem apostado na reflexão e desenvolvimento de instrumentos de apoio a estas transições, em particular a propósito do próximo período de programação comunitária, com forte enfoque numa *Europa Verde e Digital alinhada com o Pilar Europeu dos Direitos Sociais*.

Ainda a nível da UE, diferentes regulamentos, diretivas e comunicações abordam esta temática, destacando-se a Diretiva relativa a *Condições de trabalho transparentes e previsíveis na União Europeia*¹, a Diretiva relativa a *Conciliação entre a vida profissional e a vida familiar dos progenitores e cuidadores*², a Comunicação relativa a *Uma Europa social forte para transições justas*³, e a Comunicação sob o título *Uma União da Igualdade: Estratégia para a Igualdade de Género 2020-2025*⁴, a *Agenda de Competências para a Europa e o respetivo Pacto para as Competências*⁵, bem como o Relatório de 2020 da Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de

¹ Diretiva (UE) 2019/1152

² Diretiva (UE) 2019/1158

³ COM (2020) 14 final

⁴ COM (2020) 152 final

⁵ COM (2020) 274 final

Trabalho, relativo a *Mudanças do mercado de trabalho: Tendências e abordagens políticas rumo à flexibilização*⁶.

Refira-se igualmente a *Estratégia para o Mercado Único Digital*⁷, o pacote de Iniciativas para *Nova Estratégia Industrial para uma Europa competitiva a nível mundial, ecológica e digital*⁸, o *Livro Branco para a Inteligência Artificial*⁹ e, a propósito das novas formas de trabalho, o processo de *consulta sobre trabalho nas plataformas digitais* e que faz parte do atual programa da Comissão Europeia. Igualmente, é relevante aludir ainda ao novo *Plano de Ação Europeu para a Economia Circular*¹⁰ e a *Estratégia de Biodiversidade da UE*¹¹ para 2030, que destacam também o papel fundamental das competências na transição para uma economia verde.

O atual Programa conjunto do Trio de Presidências do Conselho da UE, ao definir como uma das principais prioridades a *construção de uma Europa com impacto neutro no clima, verde, justa e social*, deixa também evidente a necessidade de dar resposta a estas transformações.

A Organização Internacional do Trabalho (OIT), por sua vez, assente na visão tripartida de Estados, empregadores e trabalhadores, tem vindo ao longo de mais de cem anos a emitir convenções e recomendações sobre o funcionamento do mercado de trabalho. No seu Centenário, assinalado a 22 de janeiro de 2019, a Comissão Mundial sobre o Futuro do Trabalho, lançou o relatório *Trabalhar para um Futuro Melhor*¹² onde, mais uma vez, as questões das mudanças tecnológicas e a sustentabilidade ambiental aparecem como pilares fundamentais da agenda do trabalho digno.

Também a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), tem produzido uma ampla reflexão sobre o Futuro do Trabalho¹³ nas vertentes de regulação do mercado de trabalho, proteção social, negociação coletiva e diálogo social, competências e aprendizagem ao longo da vida.

⁶ Eurofound (2020), *Labour market change: Trends and policy approaches towards flexibilisation, Challenges and prospects in the EU series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

⁷ COM(2015) 192 final

⁸ COM(2020) 102 final

⁹ COM(2020) 65 final

¹⁰ COM (2020) 98 final

¹¹ COM (2020) 380 final

¹² OIT (2019), *Work for a brighter future*, Global Commission on the Future of Work International Labour Office – Geneva: ILO

¹³ Veja-se sobre esta matéria os relatórios do *Employment Outlook 2019 e 2020*.

Paralelamente, a nível dos Estados-Membros, vários países têm lançado iniciativas de reflexão, com a elaboração de Livros - Verde ou Branco - sobre o Futuro do Trabalho, mas igualmente com a produção de regulação específica ou com a emergência de decisões judiciais relevantes sobre qual deve ser a configuração de um conjunto de matérias, desde logo no trabalho em plataformas digitais, ou em questões mais amplas ligadas ao uso da tecnologia da robótica e da automação e ao modo como estas cada estão vez mais presentes no mundo do trabalho.

Em Portugal, a reflexão sobre o chamado “futuro do trabalho” e as transformações que lhe estão associadas, a montante ou a jusante, está também em curso. Este processo de reflexão encontra-se, desde logo, explanado no Programa do XXII Governo Constitucional, estruturado em torno de quatro desafios estratégicos que interpelam a discussão sobre o futuro do trabalho: *a transição digital, a demografia, o combate às desigualdades e a transição climática*. Deste Programa consta, aliás, o compromisso específico de elaborar o presente Livro Verde do Futuro do Trabalho.

Em qualquer caso, têm sido adotadas iniciativas de política pública de diferentes tipos para preparar e acompanhar as transformações em curso, nomeadamente a transição digital. Com efeito, ao longo dos últimos anos, diferentes áreas governativas têm desenvolvido instrumentos de política que vão integrando, de modo setorial ou transversal, as questões da automação e da digitalização. São disso exemplo o Programa INCODE 2030, onde se enquadram as estratégias *Advanced Computing Portugal 2030*, a *Estratégia Nacional de Dados Abertos* e a *Estratégia Nacional para a Inteligência Artificial - AI Portugal 2030*, bem como o *Quadro Dinâmico de Referência de Competência Digital (QDRCD)*, o *Programa Indústria 4.0* e, mais recentemente, o *Programa Portugal Digital*. A estas iniciativas poderiam ainda juntar-se a *Estratégia Nacional Especialização Inteligente (ENEI)* e a *Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020-2023*, bem como a Agenda Temática da FCT de I&I sobre *Trabalho, Robotização e Qualificação de Emprego em Portugal*.

Na resposta à crise provocada pela pandemia, o *Programa de Estabilização Económica e Social e o Plano de Recuperação e Resiliência (PRR)* inclui, igualmente, uma forte presença das questões do digital, do futuro do trabalho e da adaptação das pessoas e das empresas a esta realidade. E isto em duas dimensões de tempo, ou seja, naquelas que são as respostas às necessidades de curto prazo a uma crise económica imprevisível e causada

por uma pandemia, mas também a preparação das pessoas e das empresas para os próximos anos e para que estejamos coletivamente bem posicionados numa economia global cada vez mais competitiva e em rápida transformação.

Outras iniciativas em áreas como o clima e ambiente, território, envelhecimento ativo, conciliação da vida pessoal, familiar e profissional, migrações e combate às desigualdades, também devem ser destacadas na sua interação com a dimensão do mercado de trabalho. De forma sintética, podemos destacar as seguintes: *Plano Nacional Energia e Clima (PNEC2030)*; *Estratégia Nacional para o Hidrogénio*; *Terra Futura – Agenda de Inovação para a Agricultura*; *Estratégia de Longo Prazo para a Renovação dos Edifícios*; *Estratégia de Desenvolvimento Regional*; *Plano de Valorização do Interior*; *Estratégia Nacional para o Envelhecimento Ativo e Saudável 2017-2025*; *Programa 3 em Linha*; *Plano Nacional de Implementação do Pacto Global para as Migrações* e; *Programa de Eficiência de Recursos na Administração Pública 2030*.

Em suma: o futuro do trabalho, a par da transição digital e da transição verde, integra uma das principais preocupações das sociedades modernas e é um aspeto central e transversal das respetivas políticas públicas. Mapear as principais áreas de problematização, as implicações económicas e sociais das transformações em curso, e identificar linhas de reflexão para as políticas públicas é, por isso, um elemento essencial para preparar adequadamente as chamadas transições gêmeas em todas as suas dimensões.

Dimensões estruturais de transformação

O contexto futuro será o resultado daquilo que são os efeitos combinados de um conjunto de tendências estruturais de mudança: (i) as alterações demográficas; (ii) as mudanças sociais e culturais que têm vindo a aprofundar-se (iii) a globalização, a integração económica e as novas cadeias de produção; bem como (iv) a digitalização e novas tecnologias. Estas dimensões são ainda atravessadas, de modo mais ou menos transversal, pela componente da (v) transição energética e das alterações climáticas. A estas alterações, acrescem, no momento atual, os efeitos muito significativos da crise pandémica e a aceleração dos impactos e da abrangência de vários destes vetores de mudança, nomeadamente no que toca à expansão do uso de novas tecnologias e do recurso a novas formas de trabalho, em particular o trabalho remoto.

No cruzamento destas dimensões, a contemporaneidade é marcada por uma aceleração do ritmo de mudança e por maiores níveis de incerteza que atravessam as dimensões económicas e sociais da transformação em curso. Estas tendências têm, além disso, perfis geográficos distintos, contribuindo para o aprofundamento das desigualdades a nível regional, como incidências e impactos desiguais em diferentes setores e segmentos de empresas e de trabalhadores. Ou seja, apesar de várias destas mudanças serem globais e sistémicas por definição, têm, no entanto, declinações distintas em diferentes espaços geográficos, económicos e sociais, e são, portanto, assimétricas nos seus efeitos e nas suas implicações – desde logo para as políticas públicas.

As alterações demográficas são uma realidade que se tem vindo a acentuar ao longo das últimas décadas e que é particularmente relevante no caso português, marcado por uma tendência de acentuado envelhecimento populacional. O envelhecimento da população conduz a uma maior pressão sobre os mercados de trabalho, impõe mudanças ao nível dos meios de produção e desafia os sistemas de proteção social, mas também impulsiona a procura por novos bens e serviços, a criação de novos postos de trabalho e proporcionar uma cultura intergeracional nos locais de trabalho, requerendo, para esse fim, a promoção de uma sociedade ativa e inclusiva para todas as gerações – e, nomeadamente, um envelhecimento ativo no quadro do mercado de trabalho.

Em paralelo, a globalização é uma tendência de fundo em rápida aceleração, em várias dimensões, já há várias décadas. Mas a centralidade da tecnologia em todas as esferas dos mercados e da vida social, as novas configurações associadas ao poder económico e de relações internacionais, a par da integração económica com novas cadeias de produção e de valor, são uma realidade mais recente e também ela em permanente reconfiguração.

A tecnologia tem, desde logo, sido um forte estímulo para a integração dos mercados globais. **Mais de 40% dos empregos nos países da OCDE são sustentados por consumidores que se encontram em mercados externos**¹⁴. Os impactos mais relevantes ao nível dos mercados de trabalho relacionam-se com a criação de mercados e empresas globais, com o crescimento do *outsourcing*, uma organização empresarial menos vertical e mais flexível para potenciar as cadeias de valor global, e com a procura e a competição global pelos talentos. Note-se que, simultaneamente, existem evidências de processos de maiores nacionalismos e contração da globalização e prevê-se uma diminuição dos

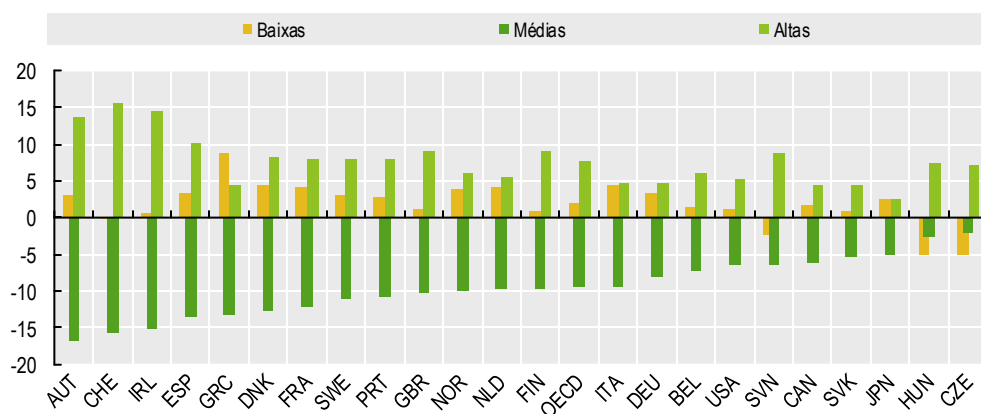
¹⁴ OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris

movimentos da economia global devido à tensão geopolítica, à incerteza do comércio internacional, à mudança climática e aos impactos da pandemia da doença COVID-19¹⁵. As alterações das dinâmicas sociais e familiares, a crescente individualização e o desenvolvimento de formas complexas de identidade, os novos padrões de consumo e preferências cada vez mais personalizadas são exemplos de mudanças sociais e culturais a ter em conta na reflexão sobre o futuro do trabalho.

Por fim, a digitalização da economia e de várias dimensões da vida quotidiana, a par do desenvolvimento da automação, da robotização, da inteligência artificial e da internet das coisas (IoT), tem impactos não só ao nível da quantidade de postos de trabalho disponíveis no futuro, mas também na qualidade e natureza do trabalho; na organização dos processos de produção; nos conteúdos, tarefas e funções desempenhadas e nas competências que são necessárias.

A digitalização tem vindo a contribuir para a intensificação da polarização do mercado de trabalho. Por um lado, ao permitir a substituição de trabalhadores com qualificações intermédias e que desempenham tarefas rotineiras pela automação e robotização; por outro lado, ao potenciar o crescimento simultâneo e paralelo de perfis com qualificações elevadas e salários elevados e perfis com menos qualificações e salários mais baixos.

Figura 1– Variação do emprego por nível de qualificação entre 1995 e 2015 (p.p.)



Fonte: OCDE, Employment Outlook 2019

¹⁵ Trend Alerts, *Shaping Tomorrow.com*, consultado em setembro de 2020

A par da crescente polarização e dos seus impactos distintos em segmentos diferentes do mercado de trabalho, a OCDE identifica igualmente as seguintes tendências de alteração no mercado de trabalho potenciadas pela digitalização: estagnação dos salários; maior instabilidade profissional; incremento do trabalho em plataformas e no âmbito da economia colaborativa; aumento do trabalho não permanente e a tempo parcial; aumento dos falsos trabalhadores independentes; alterações no perfil produtivo com forte queda do setor da indústria transformadora; e aumento do subemprego, com especial incidência nos jovens e nos trabalhadores com baixas qualificações e maior individualização do mercado de trabalho, com diminuição significativa dos níveis de representatividade sindical. Por outro lado, e como nota, por exemplo, a OCDE, esta polarização tem consequências potencialmente distintas para diferentes grupos de trabalhadores¹⁶.

Nos segmentos altamente qualificados, a existência de relações de trabalho atípicas, mesmo quando caracterizáveis como trabalho independente, podem não significar diminuição ou instabilidade de rendimentos; pelo contrário, para os segmentos menos qualificados e de baixos rendimentos, mais expostos aos riscos da precarização associada à flexibilidade, a diminuição e instabilidade dos rendimentos é mais evidente. Acresce, neste quadro de desigualdade nos impactos da polarização, que a quebra na proporção das pessoas empregadas com qualificações intermédias não se traduz necessariamente no declínio dos empregos com salários intermédios: muitos empregos mais qualificados pagam em muitos casos salários intermédios, no quadro de dinâmicas crescentes de oferta e procura de profissionais qualificados, abrangendo por exemplo os jovens diplomados.

A chamada revolução digital e o futuro do trabalho

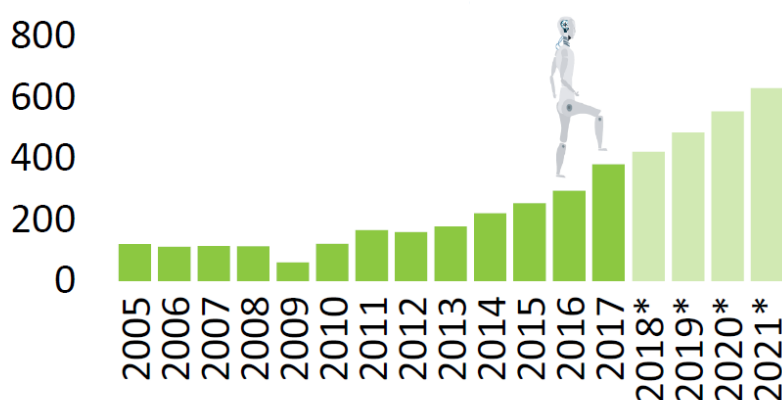
A crescente digitalização da economia tem sido potenciada pela disponibilização e tratamento de informação em massa (*big data*) e, ainda, pelo desenvolvimento de novas tecnologias como a computação em nuvem, a inteligência artificial, a automação e a robotização, as impressoras 3D, o *blockchain*, a internet das coisas ou o 5G. O facto de muitas destas novas tecnologias se articularem entre si e potenciarem os seus desenvolvimentos em cadeia conduz a que os seus impactos sejam, progressivamente, mais amplos, rápidos e difusos do que anteriormente. Por outro lado, a diminuição do preço das tecnologias de informação e comunicação potencia a sua massificação,

¹⁶ OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris

tornando-as mais acessíveis às empresas e unidades produtivas, que a elas podem recorrer com mais facilidade.

Verificamos que atualmente **quatro em cada dez novos empregos na OCDE estão em setores altamente intensivos do ponto de vista digital**, o que evidencia a penetração do digital nas economias e no mercado de trabalho¹⁷. Também as encomendas de robots triplicaram na última década e previsivelmente irão aumentar muito significativamente nos próximos anos:

Figura 2 – Fornecimento global de robots (milhares)



Fonte: OCDE, Webinar Green Paper on the Future of Work, Portugal, 2020

Os valores referidos são médias e existem diferentes perfis regionais, mas há países, como Portugal, que podem estar mais sujeitos a este tipo de transformações, devido à estrutura produtiva nacional, à natureza dos seus setores de atividade e ao respetivo perfil produtivo e de qualificações.

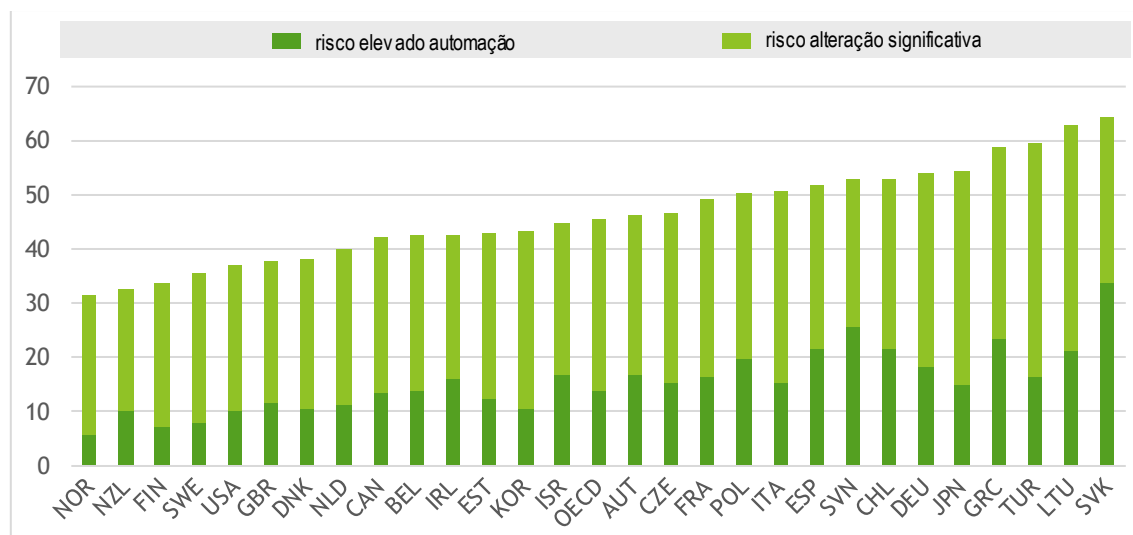
Muitas das principais questões suscitadas pelo impacto das novas tecnologias no mercado de trabalho passam pela possibilidade de agravamento de bolsas de desemprego tecnológico devido ao potencial de automação de partes significativas das tarefas hoje realizadas por pessoas.

No caso dos países da União Europeia, a OCDE estima que praticamente metade dos empregos e profissões venham a ser significativamente alterados por questões que têm a ver com transformações no mundo do trabalho e nos modos de produção, em particular a

¹⁷ OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris

automação: **14% dos empregos nos países da OCDE e 17% dos empregos europeus estão sujeitos a um elevado risco de poderem vir a ser automatizados por completo e outros 32%, quer na OCDE quer na União Europeia, estão sujeitos não a obsolescência, mas a mudanças significativas**¹⁸.

Figura 3 – Proporção de empregos com elevado risco automação ou alteração significativa (%)



Fonte: OCDE, Employment Outlook 2019

Sendo os impactos de longo prazo destas pressões difíceis de mensurar, o MIT, por exemplo, explica que os cenários variam de acordo com aquele que for o resultado de duas forças distintas: uma força de substituição, em que a tecnologia substitui o ser humano; e uma força de complementaridade, em que a tecnologia contribui para o aumento de produtividade do trabalhador. Até este momento, a mesma fonte defende que a força de complementação tem sido superior à força de substituição e que os avanços tecnológicos têm conduzido ao aumento da produtividade, apesar de, nalguns setores, como o da agricultura e da indústria, a força de substituição ser mais visível. A automação digital tende a substituir também os trabalhadores com qualificações intermédias, que desempenham tarefas mais rotineiras em áreas tão distintas como as vendas ou o trabalho administrativo¹⁹.

De acordo com o Fórum Económico Mundial, as estimativas dos impactos da automação devem ter em conta que a tecnologia de produção pode ser dividida em dois tipos gerais que afetam diferentes tipos de trabalho: “as tecnologias mecânicas modernas que

¹⁸ OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris

¹⁹ MIT (2019), *The Work of the Future: Shaping Technology and Institutions*, Fall 2019 Report

frequentemente aumentam ou substituem o trabalho físico, como aquele envolvido na maioria do trabalho do sector agrícola e dos denominados, “colarinho azul”; e as tecnologias de informação e comunicação (TIC), que tendem a aumentar ou substituir o trabalho associado a competências elevadas e que apoiam na performance de tarefas interpessoais, tipicamente efetuadas pelos designados “colarinhos brancos” e pelos trabalhadores de escritório. As TIC também podem afetar os trabalhos associados aos “colarinhos azuis” através da automatização da indústria e do trabalho de retalho através de plataformas *online*”²⁰.

Num inquérito realizado em 2019, foi possível apurar que **existem várias áreas cuja percentagem de tarefas realizadas por máquinas já é superior a 30%**, sendo as áreas de atividades físicas, gestão administrativa, comunicação e coordenação aquelas para as quais se estimava um maior aumento nos dois anos seguintes²¹.

Perspetivando o futuro, o Fórum Económico Mundial, por exemplo, prevê que o ritmo de digitalização irá aumentar sobretudo na adoção de computação em nuvem e no tratamento de informação em massa (*big data*). No que diz respeito ao balanço entre criação e destruição de emprego, a mesma entidade prevê que, até 2025, 85 milhões de empregos a nível mundial podem desaparecer devido a uma nova divisão de trabalho entre homem e máquina e 97 milhões de empregos podem emergir dessa nova divisão de trabalho. No entanto, as previsões sobre criação e destruição de emprego são bastante variáveis e, além de divergirem nos quantitativos e no resultado líquido, bem como no conteúdo das funções e qualificações requeridas, há ainda questões relevantes sobre a localização, qualidade e condições dos empregos destruídos e criados.

No que diz respeito às profissões emergentes, o Fórum Económico Mundial identificou sete *clusters* profissionais que poderão significar 6,1 milhões de novas oportunidades de emprego nos próximos três anos: Dados e Inteligência Artificial; Economia do Cuidado; Economia Verde; Engenharia e Computação em Nuvem; Pessoas e Cultura; Desenvolvimento de Produto; e Vendas, Marketing e Conteúdo²².

Em qualquer caso, novos segmentos e oportunidades no âmbito da digitalização tendem a criar também perfis de especialização e criação potencial de emprego em nichos

²⁰ WEF (2018), *Framing the Future of Work*, Jobs Notes, Issue n. 6

²¹ IDC, *Worldwide Future of Work*, 2019

²² WEF (2020), *The Future of Jobs*, World Economic Forum Platform for Shaping the Future of the New Economy and Society

propiciados pela evolução de tecnologias específicas. Por exemplo, um relatório recente de uma empresa do setor salienta que 73% das organizações estão a criar as suas primeiras propriedades intelectuais usando tecnologias de nova geração como aprendizagem automática (*machine learning*), internet das coisas, *blockchain* e tecnologias imersivas (*mixed reality*)²³.

Diversidade tecnológica e o futuro do trabalho

Estes elementos contribuem para reforçar a ideia de que as mudanças com impulso ou dimensão tecnológica, sem que se cinjam a esta, que estão a ocorrer nas economias, nas sociedades, em diferentes dimensões da vida quotidiana e, inevitavelmente, também nos mercados de trabalho, constituem transformações de fundo e têm como base inputs tecnológicos de diferentes tipos. Tanto no plano da automação como no da digitalização, ou na combinação de ambos, estão em curso várias frentes de inovação tecnológica e estas interagem entre si, o que reforça o seu impacto nos mercados, nos sistemas produtivos e de troca, e no mundo do trabalho.

De facto, o atual contexto de mudança tecnológica é caracterizado não apenas por um conjunto diversificado de novas tecnologias e sistemas, mas também pelas relações e combinações que entre estas podem ser estabelecidas. Além das tecnologias relacionadas com a denominada “internet das coisas” e as tecnologias de informação, que incluem os algoritmos, as plataformas da *cloud*, sistemas de gestão e sistemas de sensores, há também um conjunto de tecnologias associadas a processos produtivos, como a manufatura aditiva, a produção assistida por computador, e os sistemas de robótica. Estas tecnologias são adotadas de formas e com intensidades diferentes pelas empresas e pelos setores de atividade, traduzindo a respetiva maturidade tecnológica e capacidade de incorporação de inovação nos processos produtivos.

Esta diversidade de tecnologias e a existência de diferentes ritmos e intensidades de adoção das mesmas conduz a impactos diferenciados no futuro do trabalho e nos padrões de emprego por setores e empresas. Esses impactos incluem diferentes tipologias de ocupação, podendo gerar e fazer crescer diferentes atividades profissionais.

²³ Microsoft (2020), *A Year of Change: Digital Transformation Trends in 2020*

A análise e reflexão sobre o futuro do trabalho deve, pois, contemplar e integrar esta diversidade tecnológica e os seus impactos diferenciados, tornando-a parte de uma estratégia consequente de antecipação das mudanças e de posicionamento em setores emergentes que carecem, não raras vezes, de enquadramento e regulação adequada no plano das relações de trabalho.

O impulso tecnológico da pandemia

A pandemia da doença COVID-19 acelerou e potenciou algumas das alterações que já se vinham a fazer sentir ao nível dos processos de transição digital. Num inquérito realizado para aferir a intensidade do impulso tecnológico provocado pela pandemia em Portugal, concluiu-se que a grande maioria das organizações aumentou a disponibilidade de canais digitais e reforçou a segurança; adotou medidas de trabalho remoto, essencialmente assentes no teletrabalho e no trabalho não presencial; e reforçou as áreas de orçamento de TI em computadores pessoais portáteis, equipamentos de rede e segurança e serviços de computação em nuvem²⁴.

Para além dos impactos a nível da digitalização, a ampla utilização de horários de trabalho em regime de flexibilidade ou de adaptabilidade, horários de trabalho em regime de jornada contínua, a tempo parcial, concentrados, redução de horário, banco de horas, trabalho no domicílio, escritório móvel ou teletrabalho, sugere que, em muitos casos, pode haver utilidade na adoção deste tipo de modelos de prestação de trabalho ou organização do tempo de trabalho na conciliação dos interesses das empresas, dos trabalhadores e da famílias. Todavia, estas novas modalidades comportam também riscos de acentuar pressões e dificuldades existentes do ponto de vista da conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar, longos horários, diluição dos tempos de trabalho e descanso, questões ao nível da privacidade, bem como o isolamento dos trabalhadores que prestam a sua atividade em regime de teletrabalho. Por outro lado, ao nível das empresas, têm sido identificadas dificuldades na motivação dos seus trabalhadores e perdas ao nível da criatividade dos seus trabalhadores que passaram a trabalhar de forma não presencial.

²⁴ IDC (2020), *COVID 19 – Digital & IT Implications, Impact and What's Next For Portugal*

Além disso, estas formas de trabalho dependem também de fatores exógenos à relação laboral, como o género, as condições de vida, habitação, configurações familiares específicas, acesso a conectividade digital, entre outros fatores, bem como do conteúdo funcional das tarefas desempenhadas ou os níveis de qualificação.

Acresce que os efeitos objetivos e a avaliação de curto prazo destas experiências ao longo de algumas semanas ou meses podem não ser coincidentes nem com os impactos de longo prazo da adoção destas novas formas de trabalho em diferentes dimensões (produtividade, dinâmicas e culturas empresariais, redes de sociabilidade e associativismo, por exemplo), nem com a evolução dos níveis de satisfação das próprias empresas e trabalhadores.

Sendo impossível antecipar boa parte destes impactos no futuro, aquilo que é possível dizer no presente é que, se para alguns e nalgumas circunstâncias, o alargamento desta experiência (motivado pela pandemia) poderá alavancar e motivar a adesão a novas formas de prestação e organização do trabalho, numa lógica de equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, noutras situações o balanço da atual experiência pode não ser tão positivo, requerendo por isso um cuidadoso equilíbrio na regulação e promoção destas formas de trabalho. Em Portugal, de acordo com um inquérito promovido pelo COLABOR²⁵, embora a proporção de trabalhadores que afirma não ter condições mínimas para o teletrabalho seja residual quer no que se refere aos equipamentos (por exemplo, computador, internet), quer no que se refere à gestão do tempo, a existência de condições mínimas não significa necessariamente que todos valorizem o teletrabalho: 43% dos inquiridos afirmavam-se mais ou muito mais insatisfeitos a trabalhar a partir de casa do que a partir do seu local de trabalho habitual, contra 37% que se sente mais ou muito mais satisfeito, declarando-se 21% indiferentes.

Um estudo realizado à escala mundial refere que grande parte dos trabalhadores defende formas flexíveis de trabalho após a pandemia que permitam melhorar o equilíbrio entre a vida profissional e pessoal: cerca de 75% dos inquiridos refere que formas mistas de trabalho remoto e trabalho presencial nas instalações laborais podem ser a melhor opção laboral. Na verdade, 80% referiu que, após a pandemia, será importante manter um bom equilíbrio entre a vida profissional e pessoal, reforçando a importância desta dimensão

²⁵ Silva, P. A., Carmo, R. M., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S. (2020), *Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II): Desemprego, layoff e adaptação ao teletrabalho* (Estudos CoLABOR, N.º 3/2020), CoLABOR.

nas discussões sobre novas formas de trabalho no quadro da transição digital. Também os empregadores inquiridos consideram que os negócios melhoram com maior flexibilidade e com o trabalho remoto parcial (77%), e que os seus trabalhadores beneficiam pessoalmente com tais formas de trabalho flexível (79%)²⁶.

Por outro lado, um estudo do MCKinsey Global Institute refere que os impactos da pandemia no mercado de trabalho não se cingem à maior penetração do teletrabalho e de formas combinadas de trabalho presencial e remoto. Por exemplo, após a pandemia, quando a economia recuperar, a EU poderá ter falta de trabalhadores qualificados, apesar de um aumento na vaga de automatização. Neste contexto, “o desajustamento no mercado de trabalho pós-COVID será um desafio-chave, com soluções distintas para cada comunidade, mas sobressaem quatro imperativos: (i) responder às necessidades de competências; (ii) melhorar o acesso aos empregos em centros e clusters dinâmicos, potencialmente através do trabalho remoto; (iii) aumentar a participação no mercado de trabalho e (iv) revitalizar os mercados de trabalho na medida em que cerca de 40% dos europeus vivem em regiões onde os mercados de trabalho estão em declínio”²⁷.

Ainda de acordo com o mesmo estudo, relevante para o ajustamento do mercado de trabalho europeu é a previsão de que 22% das atividades atuais (53 milhões de empregos) poderão ser objeto de automatização até 2030. Os trabalhadores que correm o maior risco pelo avanço da automação são precisamente aqueles mais em risco com a crise pandémica, sendo que a crise pode ter acelerado alguma desta substituição, por exemplo em setores como o retalho e comércio grossista. De acordo com estas estimativas, mais de metade da população ativa europeia poderá ter de enfrentar transições significativas e cerca de 94 milhões de trabalhadores poderão necessitar de requalificação e melhoria das qualificações, sendo que os novos empregos requerem competências em média mais sofisticadas, que em muitos casos já se encontram atualmente em risco de escassez. Por outro lado, esta estimativa apontaria para uma indução de mudança de ocupação para cerca de 21 milhões de pessoas, sendo que na maioria dos casos falar-se-ia de pessoas sem o ensino superior completo²⁸.

²⁶ Adecco Group (2020), *Resetting Normal – Defining the new era of work*, White paper

²⁷ MCKinsey Global Institute (2020), *The Future of Work in Europe*, Discussion paper June 2020

²⁸ MCKinsey Global Institute (2020), *The Future of Work in Europe*, Discussion paper June 2020

A chamada revolução digital em Portugal – alguns dados nacionais

Portugal tem tido uma evolução muito significativa na dimensão nos seus esforços de transição digital.

Em 2018, Portugal integrou o “Digital Nations” (DN),²⁹ integra também a “Coalition of the Willing” (COTW)³⁰ e foi recentemente aceite no D9+, o grupo informal de Estados-Membros que reúne os países europeus com melhor classificação no Índice Anual de Economia e Sociedade Digital (DESI) da Comissão Europeia e que inclui dois outros países além de Portugal que partilham ambições semelhantes para o Digital Mercado Único³¹.

Em 2020, Portugal ocupava o 19.º lugar entre os 27 Estados-Membros da UE no Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade³², mantendo, assim, a posição no ranking global relativamente ao ano anterior, com uma ligeira subida (de 2,6 p.p.) da respetiva pontuação. Ao longo dos últimos anos, e de acordo com dados anteriores à pandemia, a pontuação do país aumentou em consonância com a média da UE, sendo certo que a atual crise da COVID-19 está a ter um impacto significativo nos principais indicadores.

Em síntese, no que se refere aos indicadores DESI, Portugal está numa fase avançada de implantação da rede de capacidade, encontrando-se acima da média da UE no tocante à prestação de serviços públicos digitais, mas registando ainda um relativo atraso na atribuição do espectro de radiofrequências para 5G e um desempenho ainda fraco nos indicadores relativos às competências digitais.

²⁹ Grupo internacional que agrega os mais ambiciosos governos digitais do mundo, com o objetivo comum de utilizar as potencialidades digitais para melhorar a vida dos cidadãos e empresas. Nesta rede promove-se a partilha das melhores práticas, a identificação de potenciais melhorias nos serviços digitais e a colaboração em projetos comuns que promovam o crescimento das respetivas economias digitais

³⁰ Grupo informal, formalizado a 5 de outubro de 2020, que reúne os países europeus considerados líderes em matéria de transformação digital. Assume como objetivo a conjugação de esforços para estimular e acelerar a transformação digital na Europa, designadamente no âmbito do setor público, através da partilha das melhores práticas e de planos de ação temáticos para alavancar temas estratégicos. Tendo partido de uma iniciativa dos Países Baixos, este grupo reúne atualmente oito países: Países Baixos, Bélgica, Alemanha, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França e Portugal.

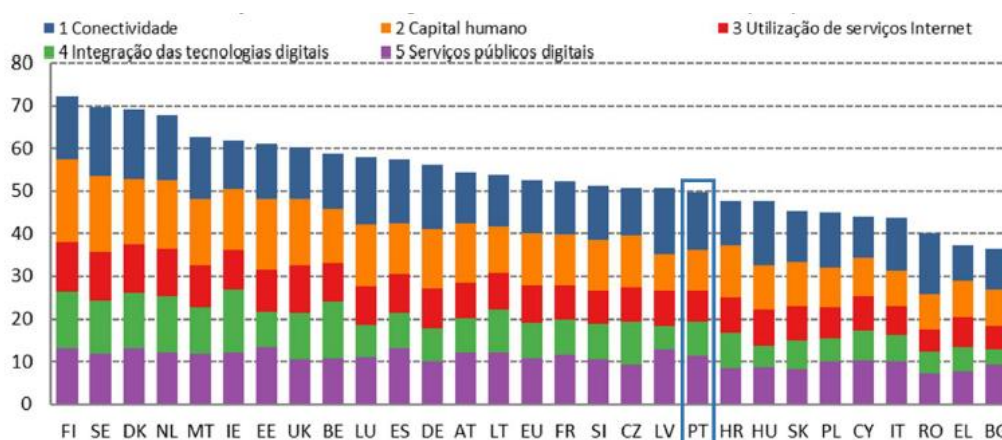
³¹ Fazem parte do D9+ Dinamarca, Finlândia, Suécia, Holanda, Luxemburgo, Bélgica, Reino Unido, Irlanda e Estónia, aos quais se juntaram a República Checa, Polónia e Portugal

³² COM (2020), *Digital Economy and Society Index (DESI) 2020*

A prestação integral de serviços digitais e a quantidade de dados que estão pré-preenchidos em formulários online de serviços públicos manteve-se estável, colocando Portugal no 2.º e 5.º lugares, respetivamente, na classificação europeia.

O desempenho nas competências digitais será mais uma declinação do desafio estrutural do país de necessidade de elevação das qualificações, apesar das melhorias em diferentes dimensões deste problema ao longo das últimas décadas. Sublinha, além disso, fatores de desigualdade significativos, geracionais e outros, tal como de resto sucede noutros indicadores relativos à sociedade digital.

Figura 4 – Classificações do Índice de Digitalidade da Economia e Sociedade 2020



Fonte: DESI 2020

Também a OCDE divulgou em outubro de 2020 os resultados do seu primeiro OECD Digital Index (DGI), um instrumento desenvolvido no âmbito do grupo E-Leaders, para monitorizar a implementação da Recomendação sobre Estratégias de Governo Digital da OCDE (2014). Este índice abrange 29 países da OCDE e quatro países observadores (Argentina, Brasil, Panamá e Paraguai).

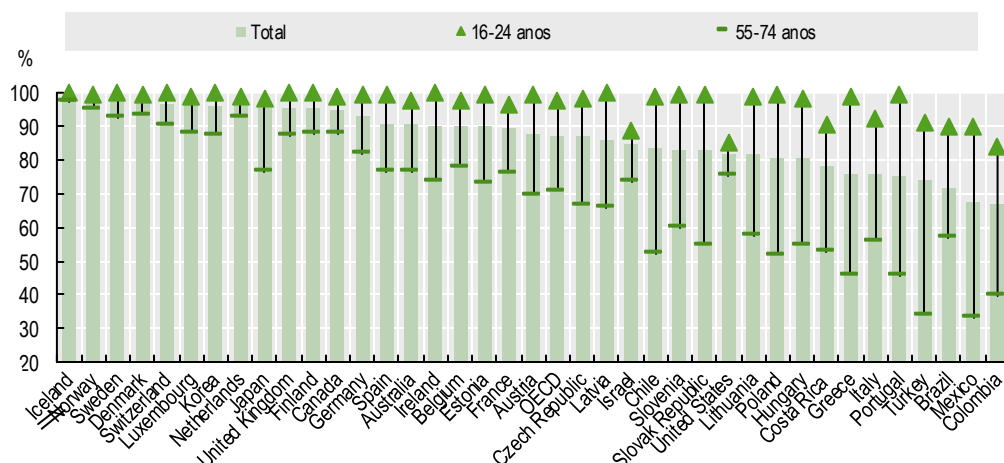
Portugal ficou **classificado em 10.º lugar no ranking geral** do DGI 2019, com 0,580 pontos, posicionando-se acima de países como a França (11.ª posição), a Nova Zelândia (12.ª posição) e a Noruega (13.ª posição) e **destacando-se da média da OCDE** (0,501 pontos, o que corresponde a uma posição entre o 17.º e o 18.º lugar no *ranking*).

Com base nos dados do INE, do ponto de vista do acesso à internet, **em 2020, 84,5% dos agregados familiares em Portugal tinham ligação à internet em casa e 81,7% utilizavam ligação através de banda larga**, tendo a percentagem de utilizadores de internet aumentado em 3 p.p. em relação ao ano anterior. No entanto, deve ser salientado

que existe uma diferença significativa por escalões de rendimento, na medida em que os agregados familiares do quintil mais elevado apresentam os maiores níveis de acesso à internet (96,8%) e à banda larga (94,5%). Existem, além disso, desigualdades regionais significativas: a ligação à internet em casa e a ligação por banda larga são mais expressivas na área metropolitana de Lisboa, nas Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira e no Algarve³³.

Adicionalmente, **a diferença entre gerações é relevante na medida em que apenas 46% da população com idades compreendidas entre os 55 e os 74 anos utiliza a internet regularmente**. Nesta faixa etária, a variação de acordo com os níveis de qualificação é particularmente relevante pois apenas 18,6% dos indivíduos com idades entre 55 e 74 anos com níveis baixos de qualificações utilizam regularmente a Internet, ao passo que esse valor é de 82,6% nos indivíduos com níveis de qualificação elevados. Já na população com idades entre os 16 e os 24 anos, não existe diferença significativa por nível de qualificação: 96,1% nos indivíduos com níveis de qualificação baixa e 97,3% naqueles com níveis de qualificação elevada³⁴.

Figura 5 – Utilizadores regulares de internet por grupo etário (%)



Fonte: OECD Digital Economy Outlook 2020

Em Portugal, de acordo com os dados do INE, cerca de sete em cada 10 pessoas usam equipamentos conectados com a internet (internet das coisas - IoT³⁵). Também nesta

³³ INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias de Informação e da Comunicação pelas Famílias, novembro 2020

³⁴ OECD (2020), Digital Economy Outlook 2020

³⁵ A "internet das coisas" refere-se a dispositivos (aparelhos, objetos, ou outros) que têm a capacidade de estarem permanentemente ligados à Internet e de comunicar à distância, incluindo entre si, de recolher e

dimensão, quanto mais elevado o nível de qualificação mais elevada a utilização: 81,1% dos utilizadores de internet com o ensino superior referiram usar estes equipamentos contra 56,6% dos utilizadores com nível de ensino até ao 3º ciclo. É sobretudo no campo do entretenimento que estes equipamentos conectados com a internet são usados (63,1% comparativamente a 30,1% de uso pessoal e 19,0%) e a televisão com conexão à internet é o equipamento mais utilizado (56,0%), seguindo-se a consola de jogos com conectividade à internet (29,4%). Dos equipamentos de uso pessoal com conexão à internet, salientam-se os relógios inteligentes, pulseira de fitness, auscultadores e óculos ou vestuário e acessórios (23,8%). Por fim, os equipamentos de uso doméstico mais usados são os assistentes virtuais (9,7%), soluções de segurança para a casa (6,6%) e eletrodomésticos com conexão à internet (5,6%). Em 2020, **a percentagem de utilizadores de comércio eletrónico registou o maior aumento da série iniciada em 2002, sendo que, nesse ano, 44,5% das pessoas dos 16 aos 74 anos efetuaram encomendas pela internet nos 12 meses anteriores à entrevista (+5,8 p.p. do que em 2019) e 35,2% nos 3 meses anteriores (+7,0 p.p. que em 2019).** A quantidade de encomendas através de comércio eletrónico e a importância despendida por encomenda também aumentaram significativamente ³⁶.

Relativamente à utilização de tecnologias da informação e comunicação nas empresas, também com base nos dados do INE, deve ser referido que, em 2020, cerca de 97% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço e 42,8% das pessoas ao serviço utilizam computador com ligação à Internet para fins profissionais. Também em 2020, 61,1% das empresas referem ter *website* próprio ou do grupo económico a que pertencem e 29,0% das empresas compram serviços de computação em nuvem na Internet, com destaque para a compra do serviço de correio eletrónico e o armazenamento de ficheiros (83,2% e 70,1% destas empresas, respetivamente). No que se refere às competências dos trabalhadores em TIC, 22,9% das empresas têm pessoal ao serviço especialista em TIC e as ações de formação para desenvolver as competências em TIC promovidas pelas empresas em 2019 destinaram-se, sobretudo, a trabalhadores de outras categorias que não TIC. Em 2019,

processar informação não apenas sobre as suas operações mas também sobre o que os rodeia, e que podem fazê-lo com ou sem participação ativa de seres humanos. Por seu turno, a Internet Society define o IoT em sentido amplo como "a extensão da conectividade de rede e capacidade de computação para objetos, dispositivos, sensores e outros artefactos que normalmente não são considerados computadores" (citado em <https://www.cncs.gov.pt/a-internet-das-coisas-iot-internet-of-things>).

³⁶ INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias de Informação e da Comunicação pelas Famílias, novembro 2020

6,5% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço recrutaram ou tentaram recrutar especialistas em TIC, sendo que destas 44,5% tiveram dificuldade no preenchimento destes postos de trabalho. Em 2020, 13,0% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço utilizam dispositivos ou sistemas interconectados que podem ser monitorizados ou controlados remotamente através da Internet (IoT) e 9,1% utilizam robôs industriais e/ou de serviço. Em 2019, 4,5% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço utilizaram impressão 3D, com impressoras 3D da empresa e/ou através de serviços de impressão prestados por outras empresas. De destacar também que mais de metade das empresas não analisaram *big data* em 2019 por insuficiência de trabalhadores com conhecimentos ou competências nesta área. No entanto, 10,2% das empresas com 10 ou mais pessoas ao serviço analisaram *big data*, com destaque para o método de análise *machine learning* (33,7% destas empresas)³⁷.

Analisando o potencial de automação em Portugal, estudos recentes indicam o risco de vulnerabilidades em alguns setores de atividade, considerando a estrutura produtiva e os níveis de qualificações. De facto, um estudo realizado pela CIP e Nova SBE em 2019³⁸, permitiu concluir que 52% do tempo laboral despendido em Portugal é em tarefas repetitivas com 70% de potencial de automação e que apenas 13% dos trabalhadores desempenha tarefas não rotineiras e de elevada qualificação. As localizações mais afetadas pelo potencial de automação são o Centro e o Alentejo e os setores identificados nesse estudo como tendo maior potencial de automação são a produção fabril, o comércio, a agricultura, as pescas, os transportes e armazenamento e a indústria mineira.

Neste estudo, é também dada relevância ao facto de cerca de 700 mil trabalhadores em Portugal poderem vir a ter necessidade de adquirir novas competências até 2030 ou mesmo mudar de atividade, sendo que as atividades profissionais mais afetadas pelos desafios da requalificação associados à automação são as seguintes: trabalhos em configurações previsíveis como operadores de máquinas e trabalhadores de transporte e instalação; apoios de escritório; ocupações de interação com o cliente; educadores, professores, bibliotecários e trabalhadores rurais. Já as ocupações com maior variação positiva em termos de postos de trabalho são as seguintes: prestadores de cuidados;

³⁷ INE, Inquérito à Utilização de Tecnologias de Informação e da Comunicação pelas Empresas, novembro 2020.

³⁸ CIP e NOVA SBE (2019), *O Futuro do Trabalho em Portugal – O Imperativo da Requalificação*

profissionais de tecnologia; ocupações profissionais como advogados, juízes, analistas de negócios e cientistas; gerentes e executivos; criativos; trabalhadores de construção.

O FUTURO DO TRABALHO: NOVOS E VELHOS DESAFIOS

1. Emprego, novas formas de prestar trabalho e relações laborais

1.1. Dinâmicas de transformação do emprego em Portugal

Contexto

O mercado de trabalho em Portugal na última década foi marcado por contrastes significativos: uma crise nos primeiros anos, uma recuperação significativa e por fim a crise provocada pela pandemia. Além disso, é importante não perder de vista que este decénio, marcado no início e no seu final por duas crises de grande magnitude, decorreu num quadro mais amplo de transformações e desafios estruturais com impactos no mercado de trabalho – para citar apenas dois exemplos, a crescente urgência de corrigir o défice estrutural de qualificações da sociedade portuguesa ou as transformações demográficas de grande alcance que tornam crítica a problemática do envelhecimento da população, e em particular a necessidade do envelhecimento ativo no quadro do mercado de trabalho.

Ao longo da década, a evolução da própria economia e do emprego, tanto no que diz respeito às dinâmicas e fluxos de criação e destruição de emprego, como da sua qualidade, conheceu períodos muito distintos: após anos de acentuada degradação, no seguimento da crise internacional de 2008/2009, e depois de um início de recuperação volátil, observou-se uma recuperação mais robusta que se consolidou a partir de 2016. Por outro lado, e em paralelo, na segunda metade da década foram adotadas abordagens políticas orientadas por uma agenda de (i) reequilíbrio das relações laborais; (ii) valorização dos rendimentos e, em particular, do salário mínimo; (iii) revalorização e estímulo da negociação coletiva e do diálogo social; (iv) combate à precariedade laboral e reforço das políticas ativas na criação de emprego permanente, com enfoque prioritário nos jovens e nos desempregados de longa duração, bem como na revalorização da ligação entre a formação profissional e o emprego, dando-se mais importância à necessidade de elevar as qualificações dos portugueses e, por esta via, de aumentar a sua empregabilidade.

Assim, tal como referido pela OIT, apesar de ainda subsistirem alguns problemas estruturais e efeitos da crise anterior - nomeadamente os níveis comparativamente elevados das dívidas pública, privada e externa, os salários relativamente baixos, as elevadas desigualdades de rendimento e o grau de segmentação do mercado de trabalho -

Portugal estava gradualmente a corrigir muitas das suas fragilidades sociais e económicas quando surgiu a crise provocada pela pandemia da doença COVID-19³⁹.

A pandemia veio alterar significativamente a situação do mercado de trabalho, com uma crise de enorme magnitude e elevada incerteza, transformando significativamente as tendências do mercado de trabalho e elevando os níveis de desemprego, ao mesmo tempo que expôs um conjunto de fragilidades estruturais da economia e do mercado de emprego nacionais.

Com efeito, a dimensão do choque induzido pela pandemia foi muito assimétrico, com impactos desiguais no tecido empresarial e nos diferentes segmentos da força de trabalho, evidenciando, por um lado a vulnerabilidade dos setores mais expostos à procura externa, muito em particular o turismo, e, por outro lado, a fragilidade dos vínculos precários, tendencialmente mais representados nos setores mais vulneráveis, sendo que mais de metade das novas inscrições de desempregados resultaram da cessação de contratos de trabalho não permanentes.

Ao mesmo tempo, esta crise reforçou a vantagem relativa das qualificações, sendo que os trabalhadores mais qualificados terão sido não só os menos atingidos pelo agravamento do desemprego, mas também os que apresentaram menor propensão de passar a regime de *lay-off* e que encontraram maior facilidade em transitar para o teletrabalho, ficando, portanto, menos expostos a perdas de rendimentos e ao risco de contágio pela COVID-19.

Em termos globais, o novo contexto induzido pela pandemia veio obrigar os Estados a adotar medidas extraordinárias de proteção do emprego e das empresas. Com efeito, vários países adotaram medidas de proteção do emprego, através da suspensão dos contratos de trabalho ou da redução do período normal do trabalho, medidas essas acompanhadas de apoio financeiro do Estado. Assim sucedeu, a título meramente exemplificativo, em Espanha (*Expediente de Regulación Temporal de Empleo*), em França (*Chômage Partiel*), ou na Alemanha *Kurzarbeit*).

Em Portugal, tendo por base o regime jurídico do *lay-off*, já previsto no Código do Trabalho, optou-se pela simplificação e desburocratização deste regime, de forma a assegurar um apoio rápido e eficiente às empresas em dificuldade. O objetivo foi o de

³⁹ OIT (2020), Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho, junho 2020

permitir agilidade no acesso a medidas de apoio à manutenção dos contratos de trabalho e salvaguardar os rendimentos dos trabalhadores e das famílias. Numa segunda fase, depois de “controlada” a primeira vaga da pandemia, apostou-se no desconfinamento e na recuperação da atividade económica, com introdução de dois novos mecanismos, o Apoio Extraordinário à Retoma Progressiva de Atividade, que privilegiou a redução do período normal de trabalho em detrimento da suspensão dos contratos, e o Incentivo Extraordinário à Normalização da Atividade Empresarial⁴⁰.

Estes apoios no âmbito do emprego têm coexistido com um conjunto alargado de apoios e incentivos de natureza económica e fiscal, incluindo um conjunto de apoios à tesouraria, onde se inclui o programa APOIAR.PT, regimes extraordinários de financiamento e moratórias de crédito, diferimento do pagamento de contribuições e do IVA e a suspensão da execução de penhoras e medidas de suspensão e isenção de rendas, entre outros.

O agravamento da situação de saúde pública na transição para 2021, as novas regras de confinamento, assim como encerramento de um conjunto significativo de estabelecimentos, conduziram ao prolongamento da vigência dos apoios pelo menos até ao final do 1.º semestre de 2021, tendo sido dada prioridade à reativação dos instrumentos extraordinários que foram criados na primeira vaga da pandemia, de modo a não deixar as empresas afetadas sem apoio, nem as pessoas e as famílias desprotegidas. Assim, reativou-se o *lay-off* simplificado, recuperou-se igualmente o apoio extraordinário à redução da atividade económica e a medida extraordinária de incentivo à atividade profissional, reforçou-se o enquadramento dos trabalhadores em situações de desproteção social e procedeu-se à reativação e recalibragem do apoio excecional à família, em virtude da suspensão das atividades letivas. Em suma, o quadro complexo criado pela pandemia veio interromper bruscamente os progressos dos últimos anos e, apesar da mitigação de efeitos que foi conseguida durante o ano de 2020⁴¹, não pode deixar de ser incorporado na reflexão sobre o futuro do trabalho numa perspetiva integrada com a ótica de recuperação de curto e médio prazo.

⁴⁰ O Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, explicitou que se estava perante um modelo de *lay-off* simplificado, com possibilidade de suspensão do contrato de trabalho ou redução do período normal de trabalho. O Decreto-Lei n.º 27-B/2020, de 19 de junho prolongou esse regime de *lay-off* simplificado até 31 de julho de 2020 e criou o incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial. O Decreto-Lei n.º 46-A/2020, de 30 de julho criou o referido regime de apoio à retoma progressiva da atividade.

⁴¹ Refira-se, a título de exemplo, que, de acordo com os resultados do Inquérito Rápido e Excecional às Empresas promovido pelo INE, mais de 57% das empresas que recorreram ao *lay-off* simplificado afirmam que sem esse instrumento teriam diminuído o nível de emprego, em muitos casos com reduções do número de efetivos acima de 20%.

Alguns dados

Entre 2016 e 2020, Portugal percorreu um caminho importante do ponto de vista da recuperação do mercado de trabalho, não só do ponto de vista quantitativo, com o desemprego a recuar para níveis que não eram observados desde o início do século, graças a um crescimento sustentado do emprego, como também do ponto de vista qualitativo, com um padrão visível de fortalecimento da contratação permanente e também de melhoria generalizada dos salários.

Em 2019, a taxa de desemprego desceu para 6,5%, o valor mais baixo em 16 anos e que corresponde a quase metade da taxa de desemprego observada em 2015 (12,4%), distanciando-se do pico gravoso que foi atingido em 2013 (16,2%). Também a taxa de desemprego jovem recuou para 18,3%, o nível mais baixo desde 2008, distante dos 32,0% e dos 38,1%, registados, respetivamente em 2015 e em 2013. A taxa de desemprego de longa duração baixou para 3,2% em 2019, menos de metade dos 7,9% observados quatro anos antes, e distante da marca dos 10% que atingiu em 2013.

A subutilização do trabalho também desceu significativamente nos últimos anos, com o número de inativos desencorajados a descer de mais de 280 mil pessoas em 2015 para menos de 200 mil em 2019 e com o número de pessoas em situação de subemprego a tempo parcial a baixar de quase 240 mil para pouco mais de 160 mil no mesmo período.

Estes resultados foram ancorados num crescimento sustentado do emprego: em 2019, o emprego ultrapassou os 4,9 milhões de pessoas, alcançando o patamar mais elevado em 10 anos. O país conseguiu assim recuperar a maior parte (70%) dos empregos destruídos entre 2008 e 2013, tendo a maior parte deles sido recuperados ao longo dos anos de 2016 a 2019⁴².

Ao mesmo tempo, foi possível fortalecer o modelo de contrato de trabalho por conta de outrem e, dentro deste, também o modelo de contratação sem termo: em 2019, pela primeira vez desde que o emprego começou a crescer depois da crise, o número de empregos cresceu em termos líquidos e os contratos não permanentes baixaram. Verificou-se igualmente uma valorização dos salários, não só pelo aumento sustentado do salário mínimo nacional, mas também por um crescimento generalizado dos salários.

⁴² Entre 2008 e 2013, perderam-se 687.200 empregos, tendo sido criados 483.700 empregos entre 2013 e 2019, dos quais 364.400 foram criados entre 2015 e 2019.

Todos estes fatores vieram traduzir-se numa melhoria sensível dos indicadores de pobreza e exclusão social, bem como numa diminuição dos níveis de desigualdade, sendo que dados divulgados recentemente pelo INE mostram que a taxa de risco de pobreza monetária se situou nos 16,2% em 2019, o valor mais baixo da série estatística, e que representa uma redução de 2,8 pp face a 2015, que o rácio S90/S10 - que mede a distância entre o rendimento monetário líquido equivalente dos 10% da população com maiores recursos e o rendimento dos 10% da população com mais baixos recursos -, desceu para 8,1 em 2019, ficando 2 pontos abaixo do observado em 2015, e que o índice de *Gini*, que mede a assimetria na repartição do rendimento (0 quando todos os indivíduos têm igual rendimento e 100 quando todo o rendimento se concentra num único indivíduo) ficou nos 31,2 em 2019, com um decréscimo de 2,7 pontos face a 2015⁴³.

Estes resultados, de acordo com a OIT, vieram desafiar “a noção convencional de que a recuperação económica pode ser acelerada e a competitividade rapidamente recuperada simplesmente através da redução dos custos do trabalho e tornando o mercado de trabalho mais flexível”. Por outro lado, vieram reforçar o papel crítico das reformas estruturais que o país adotou antes da crise financeira de 2008 e que, segundo a OIT, lançaram as bases para a trajetória de recuperação que o país percorreu no período recente, de onde se retira que “quando as condições económicas e financeiras externas melhoraram, a economia estava pronta para a retoma”⁴⁴.

Adicionalmente, foram elementos-chave deste percurso um conjunto de iniciativas no âmbito da regulação das relações laborais e do mercado de trabalho, incluindo a Resolução do Conselho de Ministros n.º 82/2017, de 9 de setembro, que ditou a mudança nos critérios e fixação de prazos razoáveis para publicação de portarias de extensão; o compromisso de suspensão/“moratória” de 18 meses sobre os processos de caducidade adotado em sede de concertação social; o aumento da corresponsabilização dos empregadores nas cadeias de subcontratação, através da Lei n.º 28/2016, de 23 de agosto, de combate às formas modernas de trabalho forçado; bem como as linhas de ação prosseguidas no quadro do programa de ação para combater a precariedade e promover a negociação coletiva que foi adotado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 72/2018, de 6 de junho, no seguimento da discussão tripartida sobre o *Livro Verde das Relações Laborais*, publicado em 2016, e do acordo tripartido alcançado em 2018,

⁴³ INE, Inquérito às Condições de Vida e Rendimento das Famílias (EU-SILC), 2021 (dados provisórios).

⁴⁴ OIT (2018), Trabalho Digno em Portugal 2008-2018: da crise à recuperação.

Este percurso culminou na reforma laboral de 2019, levada a efeito pela Lei n.º 93/2019, de 4 de setembro, que criou um conjunto muito significativo de medidas de combate à precariedade laboral e de incentivo à contratação coletiva.

Por seu turno, nas políticas ativas de emprego, as mudanças introduzidas em 2017 permitiram operar até 2020 um conjunto de mudanças relevantes na promoção da qualificação e da qualidade do emprego e, desde logo, na moralização dos apoios públicos ao emprego, como sejam:

- Os apoios à contratação foram centrados nos contratos sem termo, o que permitiu passar de cerca de metade dos apoios concedidos a contratação a termo para cerca de 90% em contratos sem termo⁴⁵, resultados aos quais se somam mais de 10.000 conversões de contrato de estágio para contrato de trabalho sem termo apoiadas através do Prémio Emprego dos Estágios Profissionais, e perto de 29.000 conversões de contratos de trabalho a termo para contratos de trabalho sem termo, apoiadas pela medida excepcional *Converte+*.
- Num período de crescimento do emprego, foi fortemente limitada a acumulação e a sequencialidade de diferentes apoios de modo a diminuir o efeito de peso morto e a não estimular ciclos de precariedade que afetam sobretudo os jovens;
- A concessão de estágios passou, entre outros critérios, a premiar os resultados dos estágios anteriores na empresa beneficiária em termos de inserção dos estagiários;
- Ao mesmo tempo, mais de 60.000 pessoas concluíram 3.º ciclo do ensino básico ou o ensino secundário no *Programa Qualifica*, desde a sua introdução.

A partir do primeiro semestre de 2020, com a pandemia, assistiu-se a uma profunda deterioração do clima económico e a uma queda generalizada de todos os indicadores de confiança estimados pelo INE, tendo-se assistido a um crescimento exponencial do recurso ao *lay-off*, ou seja, à suspensão de contratos de trabalho ou à redução do respetivo período normal de trabalho, como resultado de crise empresarial. Assim, depois de em 2019 ter registado um crescimento de 2,2%, o PIB registou uma contração de 7,6% em volume no conjunto do ano de 2020, sendo este o decréscimo mais significativo da atual série das Contas Nacionais do INE.

⁴⁵ Proporção que se aproxima dos 95% no caso dos jovens que, por sua vez, representam 25% dos destinatários colocados em emprego apoiado pelo serviço público de emprego.

O choque infligido pela COVID-19 fez-se sentir imediatamente nos indicadores do desemprego, com um aumento de quase 30% do desemprego registado no IEFP entre fevereiro e maio de 2020. O período que se seguiu foi de relativa estabilização e, até, de ligeiro decréscimo do desemprego: entre maio e dezembro, o *stock* de desempregados passou de mais de 408,9 mil pessoas para a casa das 398,3 mil pessoas, o que traduz um decréscimo de 2,6%, ou seja, menos 10,6 mil pessoas, aproximadamente.

Para além dos dados acima referidos, cumpre notar que mais de metade das novas inscrições de desempregados nos serviços de emprego do IEFP ficaram a dever-se ao fim de contratos de trabalho não permanentes, reflexo da fragilidade destas formas de emprego, e que o agravamento do desemprego afetou de forma desproporcionada os jovens, que estão particularmente expostos às flutuações do ciclo económico, desde logo por apresentarem uma maior incidência de vínculos não permanentes. De facto, de acordo com as estatísticas do INE para o ano de 2020, a diminuição do emprego nesse ano resultou essencialmente da descida de 16,1% do número de trabalhadores com contratos não permanentes (-136,5 mil pessoas), registando-se em sentido inverso um aumento de 1,9% da população empregada com contratos sem termo (+63,3 mil pessoas). Em resultado da conjugação da destruição de um volume significativo de empregos não permanentes e de um aumento ligeiro do número de empregos permanentes, o peso dos contratos não permanentes no emprego por conta de outrem desceu para 17,5%, o valor mais baixo desde 1999 e que representa uma 3,3 pp face a 2019 (20,8%), traduzindo uma tendência que é comum em ciclos económicos desfavoráveis.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Promover a Agenda do Trabalho Digno e Proteção Social Inclusiva**, nas suas diferentes dimensões: combate à precariedade, promoção da negociação coletiva, aprofundamento das políticas ativas de emprego, formação e qualificação, defesa dos rendimentos, proteção social inclusiva e respostas específicas para os segmentos mais desfavorecidos e afastados do mercado de trabalho, incluindo neste âmbito uma **estratégia nacional para o futuro do trabalho**;

- **Regular as novas formas de trabalho** associadas às transformações no trabalho e à economia digital, nomeadamente o trabalho desenvolvido nas **plataformas digitais, teletrabalho e nomadismo digital** (ver capítulos próprios);
- **Apostar em áreas estratégicas e com potencial de crescimento do emprego**, em particular nos setores e competências fortemente ligados à **digitalização** e à **tecnologia**, à **transição climática e energética** e à **internacionalização da economia** portuguesa, entre outros, decisivos para o posicionamento do país nas transformações em curso;
- **Explorar áreas com potencial de criação de emprego ligadas à satisfação de necessidades sociais**, uma vez que as áreas emergentes não se cingem a setores tecnológicos, mas também a setores menos expostos à concorrência global, desde logo no setor dos cuidados, dos serviços sociais e da área da saúde, para todas as gerações e ao longo do território;
- **Aprofundar o combate à segmentação e precariedade no mercado de trabalho**, de modo a mitigar os efeitos potencialmente adversos da emergência de novas formas de emprego associadas à chamada revolução digital e a assegurar que a expansão dos empregos em áreas digitais ou com recurso a estes meios não se faz agravando os níveis de segmentação e precariedade, com reflexos nos trabalhadores com níveis salariais e de qualificações mais baixos;
- **Prevenir, igualmente, fenómenos de exclusão e de surgimento de bolsas de precarização nas suas formas mais gravosas**, desde logo em segmentos mais expostos a estes riscos, como os **trabalhadores migrantes**;
- **Reforçar o papel das políticas ativas do mercado de trabalho**, aprofundando o seu papel enquanto promotor de criação de emprego de qualidade, de apoio às transições entre empregos, reforçando quer o seu potencial dinamizador de setores estratégicos, quer o combate ao desemprego tecnológico e ao aparecimento de bolsas de exclusão no mercado de trabalho;
- **Lançar um programa nacional de mercado social de emprego**, direcionado para os territórios e grupos mais desfavorecidos, numa estratégia de aproximação ao emprego e de promoção da qualificação das pessoas para prevenir bolsas de exclusão e de afastamento prolongado do mercado de trabalho;

- **Promover o envelhecimento ativo no quadro do mercado de trabalho**, de modo a responder às profundas transformações demográficas das últimas décadas, reforçando os instrumentos de inclusão dos trabalhadores mais velhos, por exemplo na **formação ao longo da vida e requalificação** profissional, e por via de instrumentos de adequação dos tempos de trabalho às fases do ciclo de vida, nomeadamente, apostando em mecanismos de **reforma parcial** nos últimos anos de carreira contributiva, numa lógica de prolongamento da vida ativa e faseamento da saída do mercado de trabalho;
- **Desenvolver programas de formação e (re)qualificação ao longo da vida, tendo em conta as necessidades e tendências do emprego e em estreita articulação com os agentes do mercado de trabalho**, tanto na ótica de tirar partido das oportunidades de crescimento do emprego como de promoção de mercados de trabalho inclusivo, prevenindo bolsas de desemprego e exclusão associadas às mudanças em curso (ver ponto específico sobre formação);
- **Mitigar os efeitos da polarização do emprego**, nomeadamente associada às qualificações (idem);
- **Reforçar os instrumentos de apoio à manutenção de emprego** em períodos de crise e de choques agudos, numa dupla ótica de viabilidade das empresas e de proteção dos trabalhadores, de modo a preservar a base de potencial de crescimento do emprego e a diminuir os impactos de curto e médio prazo de situações de forte deterioração no mercado de trabalho;
- **Admitir figuras como o redeployment ou a recolocação de trabalhadores** no âmbito da promoção do trabalho em rede entre organizações e empresas e da chamada economia partilhada, através da qual os trabalhadores de empresas que estão em situação de crise económica e eventualmente em situação de *lay-off* podem, querendo, ser temporariamente colocados em empresas que têm carência de mão-de-obra, mediante acordos de colaboração e de cedência, de forma a permitir que os trabalhadores em causa possam manter atividade profissional e adquirir novas experiências de trabalho.

1.2. Trabalho à distância e teletrabalho

Contexto

O sistema jurídico português foi dos primeiros da Europa a consagrar a figura do teletrabalho em 2003. Atualmente, o Código do Trabalho⁴⁶ determina que o teletrabalho consiste na prestação laboral realizada habitualmente fora das instalações da empresa e com recurso a tecnologias de informação e de comunicação.

Assim, o conceito de teletrabalho explanado no Código do Trabalho é um conceito amplo, que podem abranger várias realidades, cujos elementos essenciais se reconduzem ao facto de a atividade laboral ser habitualmente, isto é, essencialmente, prestada fora da empresa, ainda que tal não signifique necessariamente que o seja em exclusivo. As características principais do teletrabalho são, conseqüentemente, a distância do trabalhador em relação à sede e instalações principais da entidade empregadora e o recurso a meios informáticos e/ou telemáticos para a execução do contrato de trabalho, sendo certo que estes meios se assumem, no teletrabalho, como instrumentos necessários à realização do trabalho face à distância física em que o trabalhador se encontra relativamente ao seu local de trabalho.

Neste contexto, o teletrabalho pode apresentar várias vantagens, quer do ponto de vista do trabalhador, quer do ponto de vista da entidade empregadora, quer quanto à sociedade em geral.

No que diz respeito ao trabalhador, é habitual identificarem-se as seguintes vantagens: redução ou eliminação de tempo despendido na deslocação casa-trabalho; redução ou eliminação de despesas inerentes ao exercício de uma atividade profissional longe de casa, nomeadamente de transporte e alimentação; diminuição do stress; flexibilização do horário de trabalho e possibilidade de uma agenda mais flexível; interrupções menos recorrentes; desempenho profissional com maior autonomia; melhor conciliação entre a vida profissional e a vida pessoal e familiar e maior empregabilidade, através da possibilidade de prestação de trabalho perante empregadores geograficamente distantes, e também potencial de inclusão de grupos como pessoas com deficiência.

Quanto ao empregador, as vantagens habitualmente apontadas são: diminuição de custos operacionais em instalações, energia e transportes; otimização dos espaços disponíveis;

⁴⁶ Aprovado pela Lei n.º 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual.

maior eficiência e produtividade relativamente ao trabalho desenvolvido pelos teletrabalhadores; aumento da motivação dos trabalhadores e menor rotatividade ⁴⁷; aumento da base de competências; possibilidade de adoção de esquemas de gestão por objetivos ou resultados; maior flexibilização da gestão empresarial; maior resistência face a fatores externos que podem pôr em causa o regular funcionamento da unidade produtiva, tais como greves de transportes, atos de terrorismo ou calamidades naturais.

Em termos mais globais, as vantagens emergentes do teletrabalho podem passar por: diminuição do tráfego urbano e do *commuting* – deslocações diárias e massivas de trabalhadores dos entre diferentes áreas dos grandes aglomerados urbanos; redução dos níveis de poluição atmosférica; melhor gestão dos espaços urbanos e requalificação das cidades; descongestionamento do centro das cidades e dinamização mais equilibrada de diferentes territórios urbanos em áreas metropolitanas; redução das disparidades e desníveis de natureza económico-social existentes entre os centros urbanos e áreas rurais, fruto, nomeadamente, da possibilidade da deslocação de atividade económica e de trabalhadores para fora das cidades;; desenvolvimento de zonas menos favorecidas e mais remotas, designadamente rurais; maior inclusão de diferentes categorias de trabalhadores com maiores dificuldades de integração no mercado de trabalho, nomeadamente pessoas com deficiência ou incapacidade.

No entanto, o teletrabalho pode potenciar também desvantagens e comporta riscos específicos, nomeadamente quanto à (não) limitação do tempo de trabalho, quanto à conciliação entre a vida pessoal, familiar e profissional, quanto às condições de trabalho e de segurança e saúde, bem como ao nível da privacidade e do isolamento que tipicamente o caracteriza. Com efeito, o teletrabalho, se não for devidamente acautelado, pode isolar o trabalhador, fazer com que este não se desligue do trabalho e trabalhe mais horas do que o habitual, com acréscimo de *stress* e outras riscos psicossociais, assim como pode pôr em causa a sua privacidade e a do seu agregado familiar, em particular nos casos em que o teletrabalho é prestado no domicílio. Além do mais, o teletrabalho pode penalizar particularmente as mulheres, que tradicionalmente continuam a ser responsáveis pelo trabalho doméstico e de cuidados em maior proporção do que os homens, agravando as dificuldades ao nível da conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal.

⁴⁷ Ver sobre esta matéria *Potential benefits and challenges of telework* ILO, 2020

Acresce que o trabalho à distância, nomeadamente no domicílio, pressupõe competências para o exercer, designadamente ao nível das tecnologias de informação. Tal como pressupõe também acesso adequado a equipamentos e serviços, para além de condições habitacionais, familiares e outras adequadas à prestação de trabalho, levantando a questão da permeabilidade a desigualdades económicas e sociais relevantes.

Por essa razão, o Código do Trabalho, na sua redação atual, elaborada num contexto de pré-pandemia, procura minimizar os problemas associados ao trabalho, determinando que este deve assumir natureza voluntária, não podendo ser unilateralmente imposto pelo empregador; que o trabalhador deve ser tratado em condições de igualdade relativamente aos demais trabalhadores que trabalham nas instalações da empresa; que a empresa deve potenciar o contacto regular do trabalhador com a estrutura de que faz parte; que os instrumentos de trabalho e as respetivas despesas de instalação e manutenção devem, por regra, ficar por conta do empregador; que o empregador deve respeitar a privacidade dos teletrabalhadores; e que o teletrabalhador pode candidatar-se a estruturas de representação coletiva da empresa, podendo as estruturas sindicais e comissões de trabalhadores contactar diretamente o teletrabalhador através das tecnologias de informação e comunicação postas à disposição pelo empregador.

Do ponto de vista da sociedade em geral, o teletrabalho apresenta potencialidades por exemplo na ótica da redução da emissões de CO₂ ao diminuir a circulação entre casa e trabalho, no reequilíbrio e reforço da coesão territorial, dado que pode promover o maior dinamismo e economias locais de zonas fora dos centros das grandes cidades (tanto em contexto metropolitano, exurbano ou de baixa densidade), bem como criar melhores condições de flexibilidade e conciliação mais favorável de diferentes esferas da vida. Porém, reforça tendências como a maior individualização das relações de trabalho, dificulta as condições de escrutínio e inspeção dessas relações e respetivas condições, tem impactos bastante desiguais entre diferentes grupos e categorias socioeconómicas e impõe pressões significativas sobre a economia das cidades,

Até ao aparecimento da pandemia da doença COVID-19, o regime jurídico do teletrabalho parecia ajustado e a adesão a esta forma de prestação laboral, até ao início do ano de 2020, era residual no contexto português.

A pandemia da doença COVID-19 veio, contudo, alterar de forma súbita esta realidade e fez com que muitas empresas e trabalhadores, em diferentes setores, tenham passado a

ter a experiência concreta do teletrabalho. O teletrabalho massificou-se e, com esta massificação, foram evidenciados novos riscos e desafios.

A evolução e massificação súbitas do teletrabalho foram ditadas pela necessidade de responder às limitações de saúde pública impostas pela pandemia. Por essa razão, nalgumas fases mais críticas da pandemia, nomeadamente no início de 2021, o princípio básico do acordo entre trabalhador e empregador foi substituído transitoriamente pela não necessidade de acordo entre as partes ou, até, pela obrigatoriedade da adoção do teletrabalho salvo quando as funções não o permitissem.

De facto, o incremento do teletrabalho resultou, também, da legislação produzida durante o período da pandemia. Numa primeira fase, a legislação produzida no contexto da pandemia determinou que o regime de prestação subordinada de teletrabalho poderia ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas. Numa fase intermédia foi obrigatório e, mais tarde, com a evolução da pandemia, o teletrabalho continuou a ser possível, mas de acordo com as regras do Código do Trabalho, salvo nalgumas situações excecionais em que se manteve a obrigatoriedade, designadamente, tratando-se de imunodeprimidos e doentes crónicos, em caso de deficiência com grau de incapacidade igual ou superior a 60%, e, por último, com o decorrer do ano letivo, nalgumas situações de trabalhadores com filhos menores de 12 anos de idade ou de dependentes a cargo. Com o evoluir da situação e atendendo à incidência crescente de novos casos de COVID-19 foram definidas medidas especiais aplicáveis apenas aos concelhos mais afetados, tornando-se, novamente obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitissem e o trabalhador tivesse as condições para as exercer, sem necessidade de acordo escrito entre o empregador e o trabalhador.

A adesão massiva a esta forma de prestar trabalho veio tornar mais salientes as potenciais vantagens do teletrabalho, mas também os limites e riscos a ele associados, em especial quanto às condições de segurança e saúde; aos horários e à conciliação entre trabalho e a vida pessoal dos trabalhadores; necessidade de se garantir o direito à privacidade; à importância de se evitar períodos prolongados de isolamento dos trabalhadores; e crescente à fluidez entre tempos de trabalho e de descanso.

Por outro lado, uma outra vertente a incorporar na reflexão sobre o teletrabalho e as suas diferentes modalidades (nomeadamente se este deve ser integral ou híbrido) é a avaliação das vantagens e desvantagens relativas deste regime do ponto de vista do funcionamento das organizações e da produtividade, bem como do desempenho de cada trabalhador, que requer cuidados específicos no âmbito do trabalho realizado em regime de teletrabalho ou trabalho à distância. Deste ponto de vista, as circunstâncias de avaliação serão diferentes das geralmente aplicáveis e têm de ter em conta o potencial conjunto de dificuldades, constrangimentos e até a perceção de situações discriminatórias associados ao processo de avaliação de desempenho aplicados a um conjunto de pessoas que estão em regimes de trabalho distintos.

As recomendações atualmente existentes da ACT e da DGS ⁴⁸ sobre esta matéria destacam o seguinte:

- O empregador deve garantir que estão reunidas as condições de prestação de trabalho em regime de teletrabalho, garantindo a utilização de equipamento apropriado, como computador, colunas, mas também *software* e outros equipamentos específicos que sejam necessários, nomeadamente para efeitos de comunicação);
- O empregador deve minimizar os riscos físicos e psicossociais para os trabalhadores que estão em regime de teletrabalho, assegurando informação e apoio para instalação do “posto de trabalho” do ponto de vista ergonómico; incentivando que sejam feitas pausas *e.g.* para atividade física; e prevenindo situações de isolamento ou pressão excessiva, que podem deteriorar o bem-estar e a saúde mental dos trabalhadores);
- É importante que haja alguma flexibilidade na gestão do tempo e na atribuição de tarefas, mas também que se promova uma organização eficaz do trabalho.

Alguns dados

Como já foi referido, os contratos de trabalho em regime teletrabalho, até à pandemia, tiveram uma expressão residual no contexto português, e tinham vindo, aliás, a perder

⁴⁸ MTSSS (2020), *19 Recomendações para adaptar os locais de trabalho e proteger os trabalhadores*, Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social, em articulação com a Autoridade para as Condições do Trabalho e a Direção-Geral da Saúde, V. ponto sobre adaptação ao Teletrabalho

relevância: de acordo com os Quadros de Pessoal, em 2010, pouco mais de 1% dos trabalhadores por conta de outrem tinha contratos de teletrabalho (cerca de 2.400 pessoas), e em 2018 essa proporção desceu para apenas 0,03% (menos de 800 pessoas). Ao mesmo tempo, a estatística europeia sugere que **há dez anos, só cerca de 5% das pessoas em Portugal trabalhavam a partir de casa com alguma regularidade (1% regularmente e 3,9% às vezes), e em 2019 essa proporção tinha subido para pouco mais de 14%⁴⁹ (6,5% regularmente e 8,1% às vezes).**

A pandemia da doença COVID-19 veio alterar de forma súbita esta realidade, e, segundo dados divulgados pelo Instituto Nacional de Estatística (INE)⁵⁰, **no 2.º trimestre de 2020, a proporção de trabalhadores que trabalhou sempre ou quase sempre em casa chegou aos 23,1% no conjunto do território nacional, no equivalente a mais de um milhão de pessoas.** No 4º trimestre este valor reduziu para 12,3%. Na esmagadora maioria dos casos (91,2% no 2º trimestre e 79,4% no 4º trimestre), a razão principal para o trabalho ter sido realizado a partir de deveu-se à pandemia da doença COVID-19.

A adesão ao teletrabalho, todavia, não foi uniforme, tendo sido mais comum nas profissões e setores altamente qualificados, e nas regiões onde essas atividades têm maior expressão.

Com efeito, com base nos dados do INE referentes ao 2º trimestre de 2020⁵¹, a Área Metropolitana de Lisboa foi a região em que se observou uma maior proporção de trabalhadores que trabalharam sempre ou quase sempre em casa com um valor de 36,0%, sendo a percentagem maior entre as mulheres (25,2%) do que entre os homens (21,1%) e entre quem tem o ensino superior (53,8%). A profissão dos especialistas das atividades intelectuais e científicas, que reúne 21,6% dos empregados do 2.º trimestre, foi aquela em que mais trabalhadores exerceram a sua profissão sempre ou quase sempre em casa (56,7%). Estes dados remetem para desigualdades – regionais, de género, de profissões e de qualificações - que importa ter em consideração quando se reflete sobre o teletrabalho, uma vez que o teletrabalho não é compatível com todas as atividades e é mais passível de ser acomodado em atividades qualificadas, que exigem habilitações superiores e que por

⁴⁹ Eurofound (2018), “Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age”. Publications Office of the European Union

⁵⁰ INE (2020), Acompanhamento do impacto social e económico da pandemia, 18º relatório semanal – dados 2º trimestre. INE (2021) Trabalho a partir de casa – Módulo ad hoc do Inquérito ao Emprego, 11 de fevereiro de 2021 – dados 4º trimestre

⁵¹ INE (2020), Acompanhamento do impacto social e económico da pandemia, 18º relatório semanal – dados 2º trimestre

sua vez são mais comuns nas áreas metropolitanas. A estas poder-se-iam igualmente juntar as das competências digitais e o acesso a banda larga e a computadores pessoais.

Num inquérito realizado pelo GEP⁵² sobre o teletrabalho na semana de 16 a 20 de novembro de 2020, junto de empresas com trabalhadores por conta de outrem com remunerações declaradas à Segurança Social relativamente ao mês de outubro, de que resultaram cerca de 10.300 respostas válidas, verificou-se que **uma em cada três empresas (34%) tinha trabalhadores em teletrabalho na semana de referência, encontrando-se 31% dos trabalhadores dessas empresas e 20% dos trabalhadores de todas as empresas respondentes em teletrabalho.**

De acordo com a mesma fonte, mais de 80% dos trabalhadores das empresas dos setores Telecomunicações (CAE 61), Consultoria e programação informática e atividades relacionadas (CAE 62) e Atividades dos serviços de informação (CAE 63) estiveram em teletrabalho, mais de 70% nos setores Seguros, resseguros e fundos de pensões, exceto segurança social obrigatória (CAE 65), Atividades auxiliares de serviços financeiros e dos seguros (CAE 66), Atividades das sedes sociais e de consultoria para a gestão (CAE 70), Outras atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares (CAE 74) e Atividades de serviços administrativos e de apoio prestados às empresas (CAE 82).

O inquérito realizado pelo GEP permitiu ainda observar que **a adesão ao teletrabalho foi tanto maior quanto maior a dimensão das empresas**, fixando-se nos 24% nas microempresas, nos 29% nas pequenas empresas e nos 50% e 83% nas médias e grandes empresas, respetivamente. Na mesma linha, a proporção de trabalhadores das grandes empresas (25%) superou a registada nas microempresas (18%) e nas empresas de média dimensão (17%), ainda que entre as empresas com teletrabalho seja nas micro que mais trabalhadores proporcionalmente desempenharam funções teletrabalho (73%, sendo de 46% nas micro, 31% nas médias e 28% nas grandes).

Foi nas **Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto** que mais empresas (respetivamente 58% e 44%, respetivamente) e trabalhadores (33% e 22%, respetivamente) realizaram teletrabalho⁵³.

⁵² GEP/MTSSS, “Inquérito rápido ao mercado de trabalho no tecido empresarial português”, novembro 2020

⁵³ A dimensão regional refere-se à sede da empresa e não à localização do estabelecimento.

Relevante também é notar que há dados que **apontam para um aumento significativo da disponibilidade para recorrer ao teletrabalho por parte das empresas**. Por exemplo, de acordo com um inquérito da CIP/ISCTE⁵⁴, 48% das empresas inquiridas pretendem recorrer no futuro a essa forma de trabalho, sendo que, entre estas, apenas 22% pondera situações de teletrabalho em que os trabalhadores fiquem os cinco dias por semana neste regime. A redução de custos e a motivação dos trabalhadores são as principais vantagens do teletrabalho referidas pelos empregadores ao passo que a dispersão dos trabalhadores com as tarefas domésticas e familiares e a falta de comunicação entre equipas são apontadas como as principais desvantagens.

Por outro lado, de acordo com o mesmo inquérito, na avaliação dos empregadores, ou ainda é cedo para avaliar mudanças na *performance* ou produtividade com o regime do teletrabalho (31%), ou não se detetaram alterações (43%), enquanto 16% detetaram deterioração e 10% melhorias.

Já na perspetiva dos trabalhadores, e de acordo com dados referidos na secção “O impulso tecnológico da pandemia”, uma parte significativa (43%) dos trabalhadores que passaram num período recente pelo regime de teletrabalho declararam-se mais ou muito mais insatisfeitos por comparação com a prestação de trabalho no lugar habitual, sendo que 37% afirmaram estar mais ou muito mais satisfeitos, enquanto 21% declararam indiferença na comparação⁵⁵. Acresce que implicando o teletrabalho o recurso a ferramentas digitais, é importante ter presente que essas ferramentas e a capacidade para as utilizar não é generalizada. Por exemplo, **25% das pessoas com mais de 25 anos em Portugal têm fracas competências digitais⁵⁶ e ainda há quase 20% dos agregados familiares que não têm ligação à internet em casa⁵⁷**.

Em qualquer caso, diferentes países e diferentes setores, diferentes empresas e trabalhadores, têm vindo a fazer avaliações distintas sobre o teletrabalho, sendo que este balanço dificilmente pode ser feito de modo definitivo no curto prazo, pois tornar o teletrabalho num mecanismo de longa duração e estrutural tem implicações e impactos

⁵⁴ CIP/ Marketing FutureCast Lab do ISCTE (2020), “Sinais Vitais – teletrabalho”

⁵⁵ Silva, P. A., Carmo, R. M., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., Pereira, T. S. (2020), *Trabalho e Desigualdades no Grande Confinamento (II): Desemprego, layoff e adaptação ao teletrabalho* (Estudos CoLABOR, N.º 3/2020), CoLABOR.

⁵⁶ Eurostat, 2019, Proporção de indivíduos com competências digitais baixas (25-64 anos).

⁵⁷ INE, 2019, Proporção de agregados domésticos privados com pelo menos um indivíduo com idade entre 16 e 74 anos e com ligação à Internet em casa.

diferentes na produtividade, nas culturas empresariais, no trabalho das equipas e no contacto quotidiano dos trabalhadores, apenas para citar alguns exemplos.

Em suma, sendo um regime de prestação de trabalho que desafia o modelo tradicional de separação entre as esferas profissional e pessoal/familiar, dos respetivos tempos e espaços, o teletrabalho apresenta tantas potencialidades quanto riscos do ponto de vista da conciliação entre trabalho, vida familiar e pessoal, bem como do ponto de vista da autonomia e da flexibilidade do desempenho da atividade profissional, nomeadamente no que respeita aos modelos de organização e aos tempos de trabalho.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos elementos de enquadramento e dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Aprofundar e melhorar a regulação do teletrabalho** nas suas diferentes dimensões, densificando esta matéria na legislação;
- **Densificar, em particular, as possibilidades e modalidades de adoção de modelos híbridos** que combinem trabalho presencial e trabalho à distância no quadro da relação de trabalho, numa ótica de equilíbrio na promoção das oportunidades e mitigação dos riscos do teletrabalho;
- **Salvaguardar o princípio basilar do acordo entre empregador e trabalhador** no âmbito do aprofundamento do regime legal do teletrabalho, para assegurar a voluntariedade das partes na adoção deste modelo de prestação de trabalho, sem prejuízo do alargamento do elenco de casos em que o trabalhador tem direito ao teletrabalho, nomeadamente para abranger trabalhadores com deficiência, incapacidade ou doença crónica (ver ponto específico sobre conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar);
- **Afastar o acréscimo de custos do teletrabalho para os trabalhadores**, nomeadamente em matéria de instalação, manutenção e pagamento de despesas relativas aos instrumentos de trabalho utilizados;
- **Atenuar os riscos de isolamento**, bem como de dificuldade de participação em dinâmicas associativas, através de modelos híbridos de trabalho à distância e trabalho

presencial e da promoção de políticas de minimização dos riscos inerentes ao teletrabalho, nomeadamente através de mecanismos de contacto e reunião regular;

- **Garantir a salvaguarda da privacidade dos trabalhadores e dos seus agregados familiares**, em particular nos casos em que o teletrabalho é prestado no domicílio, reforçando-se legalmente o **direito à privacidade contra a utilização de *softwares* potencialmente intrusivos**;
- **Promover a articulação prévia entre trabalhador e empregador das reuniões a realizar por via telemática** (teleconferências), na medida do necessário para salvaguarda da privacidade do trabalhador e da sua família;
- **Garantir a igualdade de tratamento no trabalho (retribuição, condições de trabalho, formação e progressão na carreira)** para os trabalhadores em teletrabalho;
- **Efetivar o cumprimento de regras de segurança e saúde no trabalho, bem como o direito à reparação em caso de acidentes de trabalho**, mesmo quando o trabalho é realizado no domicílio do trabalhador;
- **Promover a incorporação e regulação específica do teletrabalho na negociação coletiva** e nos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, de modo a estimular disposições negociadas e adequadas a cada empresa e setor;
- **Explorar o potencial do teletrabalho para o desenvolvimento territorial integrado** e para inclusão de alguns grupos que tradicionalmente têm maior dificuldade de acesso no mercado de trabalho, através da **criação de empregos à distância, em particular no âmbito de regiões com menor densidade populacional, por exemplo através da instalação de centros de *cowork* partilhados** entre entidades pública e privadas;
- **Fomentar a progressiva generalização do acesso a meios e ferramentas digitais, bem como às necessárias competências** para os utilizar;
- **Promover a conceção e a disponibilização de instrumentos e sistemas de acompanhamento específico para a gestão de riscos psicossociais** que emergem de forma reforçada nesta modalidade de trabalho;
- **Reforçar o dever de informação relativo ao teletrabalho**, providenciando a **todas as partes** interessadas informações atualizadas e instrumentos de suporte à decisão

de adoção do teletrabalho, também em modelos híbridos, designadamente: (1) esclarecendo sobre a aplicabilidade dos direitos e obrigações existentes (2) emitindo conselhos ou orientações sobre o equipamento mínimo necessário para o teletrabalho, (3) fornecendo informações concisas e consciencializar sobre saúde e segurança no teletrabalho, incluindo ergonomia correta, (4) emitindo recomendações sobre como evitar ameaças à cibersegurança enquanto os trabalhadores estão a trabalhar em casa, (5) transmitindo orientações sobre como os empregadores podem cumprir o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados⁵⁸.

1.3. Trabalho em Plataformas Digitais

Contexto

O trabalho nas plataformas digitais, em expansão acelerada desde o início do século XXI, é um dos elementos mais nevrálgicos das discussões sobre o futuro do trabalho. Nas plataformas digitais, estão muitas vezes concentradas características como a extrema flexibilidade, a individualização, a atipicidade ou a fragmentação das relações de trabalho, bem como o distanciamento e dispersão espacial das atividades, tendências que interpelam diretamente vários dos pressupostos dos sistemas tradicionais de relações laborais e as políticas públicas para enquadrar estas novas realidades.

Longe de ser uma realidade homogénea, o trabalho nas plataformas reveste-se de enorme complexidade e diversidade, incluindo desde logo plataformas baseadas na *web* em que o trabalho é externalizado por meio de um convite aberto a potenciais candidatos geograficamente dispersos, e aplicações baseadas numa localização específica que atribuem trabalho (ou “tarefas”) a pessoas numa determinada área geográfica. O trabalho nas plataformas pode, pois, ser segmentado em dois grandes grupos: um grupo em que o trabalho é realizado de forma completamente remota, e um outro grupo, porventura mais visível, que implica o desempenho presencial de tarefas.

Acresce que, no primeiro grupo, o trabalho remoto pode ser desenvolvido a partir de diferentes países, e as empresas, trabalhadores e beneficiários do trabalho podem estar

⁵⁸ Adaptado da recomendação de política pública da OIT “Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond, A Practical Guide”, 2020

em espaços nacionais distintos, levantando desafios à regulação e inspeção do trabalho, bem como na ótica fiscal e contributiva – e do acesso a direitos.

No estudo realizado pela OIT⁵⁹, são distinguidas diversas formas de trabalho em plataformas: “a) as plataformas baseadas na *web*, atribuindo tarefas à multidão (micro-tarefas ou tarefas criativas baseadas em concursos) ou diretamente a indivíduos recorrendo a um mercado de trabalho *freelance*; b) trabalho baseado em plataformas digitais locais cuja maioria dessas tarefas é confiada a indivíduos (por exemplo, transporte, entrega e serviços domésticos) e poucas são atribuídas à multidão (por exemplo, micro-tarefas locais)”.

As plataformas digitais podem gerar novas oportunidades do ponto de vista da criação de emprego, da adoção de regimes de trabalho flexíveis, da ampliação das fontes de rendimento de trabalhadores e famílias e do alargamento do acesso ao emprego, nomeadamente em grupos com maiores dificuldades a este nível. Por outro lado, porém, elas comportam múltiplos riscos, nomeadamente no que diz respeito ao tipo de vínculo laboral e à garantia de um rendimento adequado, com implicações na instabilidade do emprego e das perspetivas de vida, bem como desigualdades no acesso a proteção social ou outros direitos como a formação profissional ou a segurança e saúde ocupacional.

Uma das questões-chave na discussão sobre esta temática é a qualificação da relação jurídica que se estabelece entre a empresa que opera através da plataforma tecnológica e os que através dela prestam serviços remunerados, com questões em torno do grau de autonomia e/ou subordinação do desempenho das atividades. Nesta matéria, foram já dados passos no contexto nacional, com a publicação da Lei n.º 45/2018, de 10 de agosto, que estabelece o regime jurídico da atividade de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (TVDE).

As plataformas digitais, porém, estão longe de se esgotar nesta atividade específica podendo, eventualmente, justificar uma intervenção legislativa específica, centrada na qualificação da relação que se estabelece entre as partes intervenientes, na criação de eventuais presunções de laboralidade ou de testes legais específicos que permitam apurar a natureza do contrato – de trabalho ou de prestação de serviço - existente.

⁵⁹ Organização Internacional do Trabalho, *As plataformas digitais e o futuro do trabalho: Promover o trabalho digno no mundo digital*, Bureau Internacional do Trabalho – Genebra, BIT, 2020

Paralelamente, mesmo quando não se coloquem questões ao nível da qualificação do tipo contratual, ou seja, mesmo quando existam verdadeiros contratos de prestação de serviço, importa regular o tipo de relação que se estabelece entre a plataforma e os trabalhadores, de forma a prevenir a celebração de contratos desequilibrados, o uso de cláusulas abusivas e a renúncia de direitos por parte dos prestadores da atividade.

Por outro lado, importa assegurar, quer aos trabalhadores, mesmo aos contratados mediante contratos de muito curta duração, quer aos prestadores de serviços, sejam eles independentes ou economicamente dependentes, o acesso a proteção social adequada, proporcionando assim não apenas condições de trabalho dignas, mas também o acesso a proteção nas eventualidades de doença, acidente, parentalidade, desemprego e velhice.

Alguns dados

Um dos desafios de partida na reflexão sobre esta matéria prende-se com a dificuldade em estimar o número de trabalhadores das plataformas: os conceitos e classificações estatísticas convencionais (contrato permanente vs. temporário; tempo completo vs. parcial; trabalho dependente vs. independente) permitem avaliar incidência das formas “tradicionais” de emprego atípico, mas não captam especificidades do trabalho nas plataformas. Por isso, muita da informação disponível resulta da aplicação de inquéritos ou da realização de estudos com enfoque específico neste tema, havendo também estimativas realizadas a partir da informação disponível sobre o número de pessoas registadas nas plataformas.

Na edição de 2021 do *World Employment and Social Outlook*, dedicada ao papel das plataformas digitais na transformação do mundo do trabalho, refere-se que a dificuldade em fazer estimativas rigorosas sobre o emprego nas plataformas se prende desde logo com a distinção entre os trabalhadores diretamente empregados pelas plataformas digitais e os trabalhadores cuja atividade é apenas *mediada* pelas plataformas – sendo que esta última categoria é não apenas a mais frequente mas também a que se reveste de menor transparência, dado que a maioria das plataformas não informa sobre o número de trabalhadores nela registados⁶⁰.

⁶⁰ World Employment and Social Outlook 2021: The role of digital labour platforms in transforming the world of work, International Labour Office – Geneva: ILO, 2021.

De acordo com este relatório da OIT, no início de 2021 existiam pelo menos 777 plataformas ativas, 96% das quais disponibilizam informação sobre o número de trabalhadores por si *diretamente* empregados, da qual se retira que uma grande parte das plataformas são micro e pequenas empresas, i.e. empregam *diretamente* menos de 10 ou entre 11 e 50 trabalhadores. Estes dados não captam, naturalmente, a dimensão do emprego que é *mediado* pelas plataformas, sendo que a OIT recorre, para esse fim, à análise de um conjunto de estimativas construídas a partir da aplicação de inquéritos, observando que as estimativas sobre a percentagem da população em idade ativa em países europeus que alguma vez trabalhou ou recebeu remuneração a partir de plataformas digitais varia entre 9% e 22%, mas quando se reduz o horizonte temporal de referência ao último mês antes do inquérito as estimativas passam a situar-se num intervalo que vai dos 5% aos 15%.

De acordo com um relatório publicado pelo Parlamento Europeu⁶¹, **cerca de ¼ dos trabalhadores das plataformas são financeiramente dependentes desta forma de trabalho, e uma elevada percentagem (70%) não tem acesso a proteção social adequada na parentalidade ou noutras eventualidades**, sendo o acesso a proteção social mais difícil para aqueles que dependem exclusivamente ou maioritariamente das plataformas. Mas o mesmo relatório nota igualmente que **68% dos trabalhadores das plataformas têm outro emprego fora desse universo, que 60% dessas pessoas têm, aliás, um emprego a tempo inteiro, e que 50% têm um contrato de trabalho sem termo**. O que estes dados sugerem, com relativa clareza, é que o trabalho nas plataformas desempenha papéis muito diversos para quem a elas recorre: nalguns casos, constituem a principal fonte de rendimento dos trabalhadores, mas noutras situações constituem antes uma fonte secundária de rendimento ou um complemento a uma atividade mais regular.

Ao mesmo tempo, os resultados de um estudo da *Foundation for European Progressive Studies*⁶² reforçam a ideia de que, neste como noutros temas do futuro do trabalho, onde há vantagens, há também riscos: os trabalhadores das plataformas identificam a flexibilidade como principal vantagem, mas mostram-se insatisfeitos com as condições de trabalho; as dificuldades de comunicação com a plataforma; a existência de despedimentos com base em *ratings* que não dominam e que qualificam como arbitrários;

⁶¹ European Parliament (2017), *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, Policy Department A: Economic and Scientific Policy.

⁶² Foundation for European Progressive Studies (2017), *Work in the European gig economy*.

bem como as alterações frequentes às remunerações e respetivas formas de pagamento. A acrescer a estes elementos, concluiu o mesmo estudo que **apenas 7% a 13% dos trabalhadores de plataformas se considera trabalhador independente.**

Em Portugal, de acordo com dados recolhidos pelo Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia em 2017 e 2019 ⁶³, **mais de 10% da população adulta já prestou algum serviço através das plataformas digitais e entre 2% a 4% destas pessoas tem nesta forma de prestação de trabalho a sua fonte de rendimento principal** ⁶⁴. Estes dados também sugerem que a maioria dos trabalhadores que utiliza as plataformas digitais é do sexo masculino, jovem e possui qualificação superior; e que a proporção de mulheres diminui à medida que a atividade laboral aumenta de intensidade. Os homens dominam os serviços relacionados com o desenvolvimento de *software* e a prestação de serviços de transporte. As mulheres desempenham tarefas relacionadas sobretudo com tradução e serviços *on location* (onde se insere o serviço doméstico).

Comparativamente com os restantes 13 países da UE abrangidos pelo referido inquérito, Portugal regista a maior percentagem de trabalhadores que presta serviços *on location* (10%) e a terceira maior percentagem de trabalhadores que prestam serviços digitais (10%). Portugal regista percentagens mais elevadas nos serviços de apoio administrativo, nos serviços criativos e nos serviços profissionais (jurídicos, contabilísticos e gestão de projeto). Por último, verificou-se igualmente um desfazamento entre o nível de qualificações e o tipo de serviços prestados (sobrequalificação) e, no grupo dos trabalhadores que dependem maioritariamente das plataformas, o trabalho pode ser stressante e rotineiro, envolvendo horários muito longos.

Como referido anteriormente, no que se refere aos serviços de transporte, em Portugal, a Lei.º 45/2018, de 10 de Agosto⁶⁵, veio estabelecer o “Regime Jurídico da Atividade de Transporte Individual e Remunerado de Passageiros em Veículos Descaracterizados a partir de Plataforma Eletrónica”, abreviadamente designado por Transporte em Veículo Descaracterizado a partir de Plataforma Eletrónica (TVDE), bem como o Regime Jurídico das Plataformas Eletrónicas que organizam e disponibilizam aos interessados a modalidade de transporte referida.

⁶³ Centro Comum de Investigação da Comissão Europeia sobre economia colaborativa e emprego (COLLEEM) em 2017 e 2019

⁶⁴ Valor ligeiramente acima da média europeia, situada na casa dos 2%, de acordo com a mesma fonte.

⁶⁵ Objeto da declaração de retificação n.º 25-A/2018.

A nova lei veio regular os direitos e deveres dos intervenientes no novo Serviço de TVDE: operadores de TVDE; plataformas eletrónicas; motoristas e utilizadores; tendo entrado em vigor no dia 1 de novembro de 2018.

Em Portugal, operam atualmente nove destas Plataformas, que ligam Motoristas de Veículos Descaracterizados e Utilizadores, através de uma aplicação *online* descarregada para o telemóvel:

Figura 6 . Operadores de plataforma eletrónica de TVDE

Marca	Data licença
Bolt	27-12-2018
Cabify	04-01-2019
Uber	25-01-2019
It's my ride	14-03-2019
Vemja	05-04-2019
Bora	11-11-2019
Tazzi	14-02-2020
Free-now	02-06-2020
Chofer,	15-10-2020.

Fonte: IMT

De acordo com os dados do IMT⁶⁶, em dezembro de 2020 existiam 28.676 Certificados de motoristas TVDE, 8043 operadores TVDE (sociedades por quotas e sociedades unipessoais na medida em que a atividade de operador de TVDE está sujeita a licenciamento e só pode ser exercida por empresas que cumpram as condições de acesso e exercício) e 56 entidades formadoras de motoristas TVDE com autorização para ministrar a formação para obtenção e renovação do certificado de motorista de transporte individual e remunerado de passageiros em veículos descaracterizados a partir de plataforma eletrónica (CMTVDE).

Linhas de reflexão para as políticas públicas

⁶⁶ Dados disponíveis em <https://imt-tvde.webnode.pt/operadores-de-tvde/>

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Regular o trabalho em plataformas digitais e criar um sistema contributivo e fiscal adaptado** a esta nova realidade;
- **Criar uma presunção de laboralidade** adaptada ao trabalho nas plataformas digitais, para tornar mais clara e efetiva a distinção entre trabalhador por conta de outrem e trabalhador por conta própria, sublinhando que a circunstância de o prestador de serviço utilizar instrumentos de trabalho próprios, bem como o facto de estar dispensado de cumprir deveres de assiduidade, pontualidade e não concorrência, não é incompatível com a existência de uma relação de trabalho dependente entre o prestador e a plataforma digital;
- **Garantir o acesso a proteção social adequada dos trabalhadores**, mesmo nos casos em que a relação de trabalho não seja qualificada como trabalho dependente;
- **Melhorar o enquadramento contributivo e fiscal destas atividades**, tanto na ótica da clarificação e efetividade das obrigações dos empregadores como do acesso a mecanismos contributivos e direitos por todos os trabalhadores das plataformas;
- **Regulamentar a utilização de algoritmos, nomeadamente na distribuição de tarefas, organização do trabalho, avaliação de desempenho e progressão**, em particular no âmbito do trabalho prestado através de plataformas, que representa um redobrado distanciamento entre empregador e trabalhador, tanto físico como pela intermediação tecnológica da relação, evitando assim potenciais enviesamentos e discriminações (ver também ponto próprio sobre inteligência artificial e algoritmos);
- **Colmatar a escassez de informação (estatística e administrativa)** sobre o trabalho nas plataformas;
- Neste âmbito, **promover a transparência e o acesso a informação por parte das instituições públicas e nomeadamente por entidades inspetivas** (ver ponto sobre inspeção do trabalho), de modo a corrigir algum efeito de opacidade decorrente da falta de regulação atual e também de características como a difusão da prestação de trabalho no tempo e no espaço, com os consequentes bloqueios daí decorrentes às possibilidades de fiscalização das condições de trabalho;

- **Promover o acesso destes trabalhadores aos direitos de representação e participação coletiva** e estimular a adaptação dos sistemas tradicionais às novas formas de prestação de trabalho e a novas categorias de trabalhadores, nomeadamente promovendo a negociação coletiva neste setor e a celebração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, nomeadamente negociais;
- **Avaliar e visitar, de modo mais global, o enquadramento legal aplicável às plataformas**, em particular as que operam no transporte de passageiros;
- **Criar um corpo mínimo de direitos aplicáveis a todos os que trabalham nas plataformas digitais**, mesmo que o façam em regime de prestação de serviço e como trabalhadores independentes.

1.4. Nómadas digitais

Contexto

A crescente digitalização da economia, o desenvolvimento tecnológico e da conectividade, a par do aumento da mobilidade geográfica permitiram o desenvolvimento dos chamados “nómadas digitais”. O nomadismo digital é um estilo de vida que começou a emergir nas décadas mais recentes e que, com os avanços em dimensões como a computação em nuvem e a tecnologia digital sem fios, tem vindo a estabelecer-se como uma nova forma de prestar trabalho.

O nómada digital pode ser definido como “uma pessoa independente (de tempo e lugar) cujo estilo de vida está relacionado com três recursos principais: dispositivos móveis inteligentes, banda larga e acesso rápido à internet que permite a distância comunicação e acesso aos dados de computação em nuvem” (Makimoto e Manners, 1997)⁶⁷.

Esta nova forma de trabalho distingue-se do trabalho remoto no sentido tradicional e mais estrito (por exemplo, no âmbito do teletrabalho) na medida em que os nómadas digitais procuram usufruir de liberdade de localização, quer em termos de trabalho, quer em termos de residência, podendo alternar com regularidade a sua residência e o local (país

⁶⁷ T. Makimoto, D. Manners (1997), *Digital Nomads*, Wiley, 1st edition, December 1997

ou região) a partir do qual prestam a sua atividade remotamente, envolvendo muitas vezes prestação de trabalho entre países diferentes.

O modelo do nomadismo digital pode, em tese, apresentar vantagens, quer para os trabalhadores, quer para os empregadores, quer para os países e regiões que acolhem os nómadas digitais. Os trabalhadores veem reforçada a sua liberdade de escolha, trabalham de forma autónoma e experimentam diferentes culturas e modos de vida, em funções do país que os acolhe. As empresas alargam o seu campo de recrutamento, podendo contar com trabalhadores geograficamente dispersos e beneficiam de uma redução de custos com infraestruturas. Estes fatores podem relevar sobretudo para pequenas e médias empresas localizadas fora dos centros urbanos que são menos atrativas para os potenciais candidatos e que têm mais dificuldade em contratar pessoal qualificado. Os países e regiões que acolhem os nómadas digitais podem, em tese, beneficiar da atração de pessoas qualificadas e financeiramente independentes, que podem contribuir para a dinamização das economias locais.

Por isso, na ótica das políticas públicas, o nomadismo digital pode facilitar a fixação de pessoas em diferentes territórios, especialmente fora dos centros urbanos, e reforçar a atração de novos residentes. O nomadismo digital pode dinamizar as economias locais, promover o aumento do consumo e trazer maior dinamismo nos respetivos mercados de arrendamento, bem como aprofundar o intercâmbio cultural e a criação de centros de *coworking*.

Uma vez que os nómadas digitais são sobretudo profissionais qualificados em áreas emergentes, com independência financeira e que trazem algum dinamismo à procura interna e à economia local, muitos países têm adotado medidas para os atrair para os seus territórios, nomeadamente através da criação de regimes fiscais favoráveis e vistos próprios para estes profissionais.

Em qualquer caso, importa ter presente que o nomadismo digital coloca também desafios significativos, desde em sede de regulação das relações laborais, ao nível da fiscalidade e do acesso a direitos por parte das pessoas envolvidas para não conduzir a novos fenómenos de precarização do trabalho, com particular destaque em matéria de proteção social, não sendo irrelevante o risco de “*offshoring*” destas atividades.

Alguns dados

Apesar desta ser uma realidade ainda pouco conhecida, e sobre a qual existem naturais dificuldades de coleção de informação fiável e comparabilidade, existem alguns estudos que permitem descrever o perfil do nómada digital. De acordo com a informação disponível, os nómadas digitais ocupam diferentes posições e formas de emprego e podem ser distinguidos em três grupos: (i) pessoas que trabalham para empresas internacionais, mas fazem seu trabalho remotamente a partir de diferentes locais, sendo o objetivo mais importante para a empresa a conclusão da tarefa ou do projeto; (ii) pessoas que trabalham por conta própria, muitas vezes designados por *freelancers* (por exemplo, programadores, redatores, jornalistas ou gráficos de computador) e que podem fazer o seu trabalho remotamente a partir de qualquer parte do mundo; (iii) criadores de *start-ups* que geralmente conduzem os seus negócios através da Internet (David, 2016)⁶⁸.

Segundo Elwes (2016)⁶⁹, **a maior parte dos nómadas digitais são programadores (cerca de 22%) ou profissionais de marketing e designers online (17%)**. Também um estudo realizado em 2014⁷⁰ permitiu aferir que **67% dos nómadas digitais eram freelancers e que 33% criaram um negócio ou equipa virtual**. De acordo com este inquérito, o seu perfil principal seria o de homem sem filhos e relativamente jovem (33% dos entrevistados tinham entre 31 e 36 anos, 29% tinham quase 30 anos (26-30) e 18% estavam na faixa etária de 37-45).

A atratividade dos territórios para os nómadas digitais é também variável e nem sempre traduz as potencialidades desta forma de trabalho para o reequilíbrio das assimetrias territoriais, nomeadamente entre urbano e rural, uma vez que as cidades são elas próprios destinos de nómadas digitais. Por exemplo, de acordo com um estudo realizado pela InterNations, Lisboa ocupava o terceiro lugar entre 66 cidades no Ranking de Expat City⁷¹, apresentando um bom desempenho em todos os níveis: no índice de estabelecimento na cidade ocupava igualmente o terceiro lugar, em que 82% dos inquiridos sentem-se em casa na cidade e outros 79% estão felizes com a vida social; o quarto lugar no índice de qualidade de vida urbana demonstra igualmente a satisfação com esta dimensão, sendo de destacar o quinto lugar na subcategoria lazer e clima e o 11º

⁶⁸ David E. (2016), Become nomad, [online], www.becomenomad.com, acesso em 10/11/20

⁶⁹ Elwes E. (2016), *What The Digital Nomad Survey Told Us*, 01.06.2016, [online], <https://welance.de/journal/digital-nomad-survey-results/>, access date: 23.08.2017.

⁷⁰ New oDesk Survey, 2014, disponível em <https://www.upwork.com/>

⁷¹ InterNations (2020), *Expat City Ranking 2020*

na segurança. Embora Lisboa também ocupe o sexto lugar no índice de custo de vida local, com 64% dos inquiridos satisfeitos.

Já no que se refere às medidas para atrair nómadas digitais, elas têm vindo a ser adotadas em diferentes países e regiões, sendo possível destacar algumas experiências recentes. No auge da pandemia, a Estónia criou o novo *Digital Nomad Visa*, mediante o qual o Governo atribui autorizações de residência até um ano, exigindo como requisito que os nómadas tenham um salário mínimo mensal de 3.000 euros. Na Grécia, foi aprovada em 2020 legislação para que a partir do início de 2021 ficasse disponível um novo regime fiscal para os nómadas digitais, que lhes permitirá pagar apenas metade dos impostos devidos sobre o seu rendimento ao longo dos próximos sete anos. A Noruega tem um visto específico para nómadas digitais que se desejem mudar para o arquipélago Svalbard, permanecendo este visto válido no longo prazo. Na Alemanha, foram criados vistos para *freelancers*, um para artistas e um para profissionais autónomos, que podem ser vantajosos para os nómadas digitais, tendo também a República Checa criado um visto especial de negócios que pode ser favorável para os nómadas digitais.

Em Portugal, procedeu-se à criação do programa Programa *e-Residency*, que estava no Programa Simplex 2019 com a designação «Identidade Digital», e enunciou-se uma proposta de regulamentação do referido Programa, presente no Plano de Ação para a Transição Digital. Especificamente para nómadas digitais, foi recentemente lançado o projeto *Digital Nomads Madeira*⁷², que procura propiciar condições de atratividade para os nómadas digitais que escolham a região.

Fora da União Europeia, países como a Geórgia, Antígua e Barbuda ou a ilha de Aruba criaram programas especiais para nómadas digitais. No caso da Geórgia, o *Remotely from Georgia* é um programa especial para atrair nómadas digitais de 95 países, por períodos iguais ou superiores a 180 dias, devendo ter rendimentos mínimos mensais de 2.000€. O programa *Nomad Digital Residence Program*, criado por Antígua e Barbuda concede vistos até dois anos aos nómadas com rendimento igual ou superior a 50.000\$USD por ano. O programa *One Happy Workation* cria um *remote work visa* na ilha de Aruba. O

⁷² Trata-se de uma parceria entre a Startup Madeira e o Governo Regional, cujo projeto-piloto arranca com o Digital Nomad Village na Ponta do Sol. Na Ponta do Sol, os nómadas digitais terão acesso a um espaço de coworking gratuito, ajuda na reserva de apartamentos ou hotéis, pequenos eventos, atividades desportivas e o contacto com uma comunidade de trabalhadores remotos para criar oportunidades de negócio e networking com a comunidade local. O período mínimo de estadia será de um mês. <https://digitalnomads.startupmadeira.eu/>

visto tem a duração de 90 dias, período durante o qual existem pacotes de alojamento em residências ou hotéis equipados e promovidos pelo Governo.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos elementos acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Posicionar Portugal como um país de excelência para atrair Nómadas Digitais**, reforçando desde logo as estratégias de comunicação e promoção do país⁷³;
- **Regular um enquadramento fiscal e um sistema de acesso à proteção social específico para nómadas digitais**, promovendo soluções para melhor integração em Portugal dos mesmos, nomeadamente no plano da contratação por empresas, no enquadramento fiscal destes trabalhadores, no acesso a seguros de trabalho, bem como no acesso à saúde e à segurança e à proteção social;
- **Criar uma rede nacional de espaços de *coworking***, com envolvimento de agentes públicos e privados, para criar melhores condições de atração deste público;
- **Identificar e estudar iniciativas, nacionais, regionais e locais**, com envolvimento de diferentes atores, para aumentar o potencial de acolhimento de trabalhadores remotos no país e potenciar, em articulação com os espaços de *coworking*, a recuperação de espaços e infraestruturas públicas desativadas, a mobilização de infraestruturas com capacidade disponível (por exemplo, em incubadoras de empresas da rede nacional, ou noutros equipamentos atualmente destinados a outros fins), bem como outros projetos que possam contribuir para o potencial de atração do país e de diferentes regiões;
- **Melhorar a infraestrutura de rede**, em particular fora dos grandes centros urbanos e no interior do país, de forma a potenciar zonas de menor densidade demográfica e torná-las mais atrativas para trabalhadores remotos.

⁷³ Nesta matéria, Portugal surge muitas vezes bem posicionado, com por exemplo a Lisboa e Ericeira em posições cimeiras no ranking de referência sobre estas questões em websites para nómadas digitais como, por exemplo, <https://digitalnomads.pt/>; <https://nomadadigital.pt/>; <https://nomadismodigital.pt/>; <https://nomadific.com/portugal-guide-for-digital-nomads/>; <https://thenomadescape.com/digital-nomad-portugal/>

2. Diversidade tecnológica, Inteligência Artificial e Algoritmos

Contexto

Está em curso um conjunto muito amplo de mudanças tecnológicas e de processos de incorporação destas nos processos produtivos e de mercado. Estas transformações são de tipo distinto e correspondem a inovações tecnológicas diversas, mas têm em comum impactos crescentes que não deixam de se refletir no mundo do trabalho.

Nesta vaga de mudança tecnológica, ligada tanto à digitalização estritamente considerada como à automação, encontram-se inovações associadas aos processos produtivos, como a manufatura aditiva ou a produção assistida por computador, bem como as mudanças mais amplas ligadas ao aprofundamento dos sistemas de robótica. Mas assiste-se também ao desenvolvimento incessante das tecnologias de informação e digitais e o modo como, por si ou em interação com espaços físicos, elas interagem com as diferentes dimensões da economia e da sociedade: as plataformas da *cloud*, o armazenamento e uso de dados em larga escala, os sistemas de gestão aos mais diversos níveis, sistemas de sensores, a chamada “internet das coisas” (IoT), tecnologias como *machine learning* ou as chamadas tecnologias imersivas (*mixed reality*), para citar apenas alguns exemplos.

Este conjunto amplo, e ele próprio mutável, de focos de inovação tecnológica tem na inteligência artificial e nos algoritmos duas das frentes mais estruturantes e ativas da mudança, e em particular da mudança com um potencial de impactos poderosos no mercado de trabalho, de modo transversal a diferentes realidades setoriais. Ainda que com ritmos distintos, quer a inteligência artificial, quer os algoritmos e o uso de dados em larga escala por eles implicado, estão hoje cada vez mais impregnados nos processos produtivos e de mercado, nas tomadas de decisão dos agentes económicos e, por consequência, nas próprias relações de trabalho, sobre as quais têm impactos – e riscos – profundos.

De facto, a Inteligência Artificial (IA), apoiada no forte crescimento da capacidade de computação e da utilização de dados, tem vindo a evoluir a um ritmo cada vez mais intenso. Este desenvolvimento no campo da IA pode trazer inúmeros benefícios em várias dimensões, nomeadamente na produção de conhecimento, melhoria das tomadas de decisão e no tratamento de dados em larga escala, e contribuir para o crescimento económico e bem-estar individual e social, mas comporta igualmente um conjunto de

sérios riscos em áreas como a privacidade e segurança, opacidade e distanciamento nas relações de trabalho, bem como em processos de decisão pouco transparentes, e na potencial discriminação e exclusão com base no funcionamento dos algoritmos. Deste modo, importa perceber a sua evolução e quais os impactos deste tipo de tecnologia e, sendo incerto o balanço líquido de criação e destruição de emprego, é certo que, além da automação, a inteligência artificial será um dos *drivers* das mudanças nos fluxos de emprego e das formas e relações laborais.

O conceito de IA ou, pelo menos, o termo surgiu numa série de conferências que tiveram lugar no *Dartmouth College* em 1956, nas quais vários cientistas reuniram-se para tentar ensinar as máquinas a resolverem problemas que, à época, apenas os humanos conseguiam resolver.

Apesar de não existir uma definição comum de Inteligência Artificial, a definição da Comissão Europeia é a seguinte: “a IA é um conjunto de tecnologias que combinam dados, algoritmos e capacidade computacional”⁷⁴. Também a definição de sistema de IA do grupo de peritos em IA da OCDE (AIGO) é tida como uma referência: “sistema baseado em máquina que pode, para um determinado conjunto de objetivos, fazer previsões, recomendações ou decisões que influenciam ambientes reais ou virtuais. Usa entradas de máquina e/ou humanos para perceber ambientes reais ou virtuais; para extrair tais percepções em modelos (de forma automatizada, por exemplo com aprendizado de máquina ou manualmente); e para usar o modelo de inferência para formular opções de informação ou ação. Os sistemas de IA são projetados operar com vários níveis de autonomia”⁷⁵.

Deste modo, a IA é um sistema composto por dados e algoritmos, existindo IA que é considerada *fraca* e outra considerada *forte*: a IA *forte* significa que estes sistemas têm a mesma capacidade intelectual que os humanos, podendo mesmo excedê-la. A IA *fraca* está vocacionada para a solução de problemas específicos, utilizando a matemática e as ciências de computação para avaliar e conseguir que os sistemas tenham capacidade de se otimizarem. Existem três grandes grupos de tarefas onde a IA tem vindo a ser aplicada: encontro da oferta e procura (com destaque para o exemplo do trabalho prestado através

⁷⁴ COM (2020), *Livro Branco sobre a inteligência artificial - uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança*, COM/2020/65 final.

⁷⁵ OECD (2019), *Scoping the OECD AI Principles: Deliberations of the Expert Group on Artificial Intelligence at the OECD (AIGO)*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/d62f618a-en>

de plataformas digitais); tarefas de classificação e tarefas de gestão de processos. Estes três campos de aplicação da IA podem ser ainda categorizados em “substituição de tarefas, complementaridade de tarefas e expansão de tarefas”⁷⁶ .

A Comissão Europeia, no *Livro Branco sobre Inteligência Artificial*⁷⁷ , salienta o potencial da IA para novos benefícios, desenvolvimento de novos produtos e serviços bem como redução de custos em áreas como a saúde, transportes, serviços públicos, educação, energia, gestão de resíduos, agricultura, economia verde e circular. No entanto, evidencia igualmente os riscos para a segurança, o bom funcionamento do regime de responsabilidade, a proteção da privacidade e dos dados pessoais e a não-discriminação.

Na dimensão do trabalho, a IA apresenta um elevado potencial de transformação disruptiva nos ambientes de trabalho, mudando conteúdos de desempenho de tarefas, formas de interação entre empregadores e trabalhadores, entre os próprios trabalhadores e entre estes e as máquinas, e também nas metodologias de medição e monitorização do esforço, eficiência e produtividade dos trabalhadores e do próprio trabalho no quotidiano.

Por outro lado, pode ter um papel importante, e igualmente arriscado, nos processos de seleção dos candidatos a emprego e no âmbito dos habitualmente denominados *background employment checks*, através do qual empresas especializadas se dedicam a seleccionar e excluir candidatos a emprego com base em diferentes fatores distintivos, que não estão diretamente relacionados com o tipo de atividade a prestar e que se prendem com aspetos da vida privada do candidato ou com as suas características pessoais, sociais e culturais, como sejam o domicílio, a etnia, os gostos, o perfil financeiro, a religião, o cadastro criminal, ou a orientação sexual.

Do ponto de vista dos impactos no mercado de trabalho, estes têm-se feito sentir sobretudo ao nível da reorganização das tarefas em que a IA complementa o trabalho humano pois, como referido pela OCDE⁷⁸, apesar da evolução significativa da utilização de IA, ainda permanecem alguns bloqueios que têm impedido a sua adoção em grande escala. O avanço da IA significará que, provavelmente, muitos trabalhadores terão de atualizar e adquirir novas competências não só em áreas que permitam a interação com a

⁷⁶ Ernst et al (2018), *The Economics of artificial intelligence: implications for the future of work*”, ILO Research Paper, October 2018.

⁷⁷ COM (2020) 65 final

⁷⁸ OCDE (2021), *The Impact of Artificial Intelligence on the labour market: what do we know so far?* Working Paper no. 256

IA, mas também em áreas que exigem competências inerentemente humanas em que a IA não tem, ainda, um grande desempenho, como a criatividade, a inteligência emocional e social, a inteligência cognitiva e a percepção e desempenho de tarefas num contexto imprevisível e desestruturado. No entanto, importa também ter em consideração que avanços tecnológicos recentes sugerem que tarefas onde este tipo de competências desempenham um papel central podem correr igualmente riscos de automação.

Relevante também é o potencial da IA no aumento das desigualdades ao contribuir para o aumento da polarização e segmentação do mercado de trabalho através do aumento da divisão entre os trabalhadores altamente qualificados e os poucos qualificados, estando os primeiros melhor posicionados para tirar proveito das vantagens da IA, na medida em que esta poderá complementar o seu trabalho. Também algumas empresas estão mais bem posicionadas para desenvolver ou usar IA e, face às dificuldades que grande parte das PME tem na adoção de IA, poderemos vir a estar perante uma situação que reforça o número reduzido de empresas com poder de mercado excessivo.

Por outro lado, prevê-se que os impactos da IA se irão fazer sentir mais fortemente em grupos sociais como os jovens e as mulheres, uma vez que o risco de automação é superior entre os trabalhadores desempenhados por estes⁷⁹. Adicionalmente, as mulheres estão sub-representadas em áreas profissionais STEM e a IA pode reforçar o preconceito e discriminação algorítmica de género, sobretudo se as equipas de aprendizagem automática (*machine learning*) que definem o funcionamento do algoritmo não forem mais diversificadas, quer em termos socioeconómicos, quer em termos de género e de etnia.

Com efeito, tal como apontado por De Stefano (2019), a IA pode ser utilizada para monitorizar a produtividade dos trabalhadores, identificar inovação e comportamentos desviantes, e a gestão baseada em algoritmos pode conduzir a formas de discriminação incluindo também a discriminação no acesso ao emprego⁸⁰. Assim, a falta de transparência e explicação sobre o funcionamento da decisão e predição dos algoritmos pode conduzir à exclusão de candidatos a emprego por força de fatores alheios ao perfil do posto de trabalho a preencher, bem como à insegurança dos trabalhadores. Neste

⁷⁹ COM (2019), *AI, the future of work? Work of the future! on how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, European Political Strategy Centre, 2019

⁸⁰ De Stefano (2019), *Introduction: Automation, Artificial Intelligence, and Labour Protection* Comparative Labor Law & Policy Journal, Vol. 41, No. 1, 2019

último caso, ao permitir uma monitorização da performance dos trabalhadores, a IA pode aumentar a pressão sobre estes e aumentar o *stress* em torno da produtividade e da forma como as chefias interpretam a informação.

O uso de gestão algorítmica tem vindo a aumentar e foi fortemente impulsionado com a pandemia da COVID-19 através da utilização de *software* de trabalho remoto que permite recolher e monitorizar dados de *performance* laboral. Como Adams-Prassl (2020) refere, apesar deste tipo de gestão algorítmica ter surgido essencialmente na economia colaborativa no trabalho em plataformas digitais, é atualmente comum em vários setores de atividade, apoiando a gestão em recolha de informação, no processamento de informação e no controlo do trabalhador com base nessa informação recolhida, muitas vezes de forma pouco transparente⁸¹.

Face a estes riscos, têm sido desenvolvidas várias iniciativas e produção de orientações com vista a uma IA ética, justa e transparente.

A União Europeia, num Documento de 8 de abril de 2019 intitulado *Orientações Éticas para uma Inteligência Artificial de Confiança*, estabeleceu que deveria defender-se sempre o respeito pela autonomia humana, pela transparência, pela privacidade e pela proteção de dados pessoais das pessoas, assegurando a defesa da igualdade e a proibição da discriminação, defendendo sempre a pessoa humana nas suas várias vertentes.

A própria OIT defendeu a mesma ideia ao propor que deve fazer-se “uma abordagem da inteligência artificial baseada no “ser humano no comando”, que garanta que decisões finais que afetem o trabalho sejam tomadas por seres humanos” e que “a gestão de algoritmos, a vigilância e o controlo através de sensores e de outras formas de monitorização, precisa de ser regulado para proteger a dignidade dos trabalhadores”, acrescentando que “o trabalho não é uma mercadoria; nem é um robô”⁸².

Também a OCDE, em maio de 2019, estabeleceu cinco princípios para uma Inteligência Artificial “inovadora, de confiança e que respeita os direitos humanos e os valores democráticos”⁸³.

⁸¹ Adams-Prassl (2020), Algorithmic management and the EU social acquis: opening the black box, Thematic Working paper for the Annual Conference of the ECE, October 2020.

⁸² *Trabalhar para um Futuro Melhor*, Genebra, 2019, pp. 13 e 45.

⁸³ OCDE (2019) *Recommendation of the Council on Artificial Intelligence*, OECD/LEGAL/0449

No campo específico dos algoritmos, têm sido desenvolvidos esforços para a sensibilização da necessidade de negociar os algoritmos, envolvendo os parceiros sociais, e de regular as práticas de gestão algorítmica (De Stefano, 2019).

Alguns dados

Das grandes empresas que lideram atualmente o processo de IA no mundo (como a Google, Amazon, Apple, Facebook, Microsoft, IBM, Baidu, Tencent e Alibaba), nenhuma é europeia. **Apenas cerca de 20% das empresas a nível mundial adotaram tecnologia baseada em IA** e as pequenas e médias empresas apresentam inúmeras desvantagens competitivas com as grandes empresas, sobretudo com as empresas tecnológicas e multinacionais, quer na adoção de IA quer em atração e retenção de trabalhadores qualificados. Vários países, como a França, Alemanha, Reino Unido, Suécia, Finlândia, Estónia, Áustria, Estados Unidos da América, China e Canadá, têm vindo igualmente a desenvolver diagnósticos e/ou estratégias nacionais em matéria de IA⁸⁴.

O financiamento da UE para investigação e inovação em IA tem vindo a aumentar significativamente - cerca de 1,5 mil milhões de euros entre 2017 e 2020 -, mas é ainda reduzido quando comparado com o investimento em IA na América do Norte e na Ásia. Deste modo, a UE tem como objetivo atrair, ao longo da próxima década, um investimento total no domínio da IA de mais de 20 mil milhões de euros por ano⁸⁵.

Em resposta aos desafios colocados pela IA e com vista ao posicionamento da UE como líder mundial em matéria de IA segura, foram adotadas iniciativas como a Estratégia “Inteligência Artificial para a Europa”, adotada em abril de 2018⁸⁶, o *Plano Coordenado para a Inteligência Artificial*, apresentado em dezembro de 2018⁸⁷, com 70 ações conjuntas entre os Estados-Membros até 2027, sendo também de assinalar a criação de um Grupo de Peritos de Alto-Nível que tem vindo a produzir orientações nesta matéria.

⁸⁴ COM (2019), *AI, the future of work? Work of the future! on how artificial intelligence, robotics and automation are transforming jobs and the economy in Europe*, European Political Strategy Centre, 2019

⁸⁵ Comissão Europeia, “Livro Branco sobre a inteligência artificial - Uma abordagem europeia virada para a excelência e a confiança”, COM (2020), 65 final.

⁸⁶ Inteligência Artificial para a Europa, COM (2018) 237.

⁸⁷ Plano Coordenado para a Inteligência Artificial, COM (2018) 795 final.

Em Portugal, a Estratégia Nacional de Inteligência Artificial “AI Portugal 2030” foi lançada em 2019, e assenta em sete pilares e sete eixos de atuação⁸⁸:

1. Promoção de uma sociedade melhor.
 2. Promoção de competências de IA e de mentes digitais (“digital minds”) para todos.
 3. Promoção de novos empregos e desenvolvimento duma economia de serviços de IA.
 4. Fomento da condição de Portugal como laboratório vivo para experimentação de novos desenvolvimentos.
 5. Proteção a nichos de mercado de IA através do desenvolvimento de serviços especializados chave em Portugal.
 6. Contribuição para o desenvolvimento de novo conhecimento através da investigação e inovação em IA.
 7. Disponibilização de melhores serviços públicos para os cidadãos e empresas e adoção de abordagens baseadas em evidências dos processos de decisão e de construção de políticas públicas
1. Inclusão e Educação – disseminação generalizada do conhecimento em IA.
 2. Qualificação e Especialização.
 3. Áreas temáticas para Investigação e inovação em redes europeias e internacionais.
 4. Administração Pública e a sua modernização.
 5. Áreas específicas de especialização em Portugal com impacto internacional.
 6. Novos desenvolvimentos e áreas de suporte nas redes europeias e internacionais.
 7. Novos desafios da sociedade trazidos pela IA: Ética e Segurança

⁸⁸ AI Portugal 2030, INCODE 2030

De acordo com o diagnóstico efetuado na Estratégia “AI Portugal 2030”, a oferta de matérias formativas relacionadas com IA tem vindo a crescer de forma constante, mas as empresas têm dificuldade em recrutar recursos humanos nessas áreas. Existem há algumas décadas centros de pesquisa que se dedicam à IA (incluindo robótica) e as sociedades científicas têm sido ativas na promoção da IA como um campo científico e tecnológico, e Portugal encontra-se em 21.º lugar no mundo em publicações científicas per capita relacionadas com IA⁸⁹. No entanto, um estudo da Microsoft⁹⁰, citado na referida Estratégia “AI Portugal 2030”, refere que, **em 2018, apenas 4% do universo de 277 empresas relevantes inquiridas se considera num estágio maduro de uso de IA, apesar de 61% estar em fase de planeamento ou em fase piloto, e 57% das empresas esperar que a IA venha a ter um alto impacto em novas áreas de negócios.**

Linhas de reflexão políticas públicas

Face aos elementos acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Alargar as competências digitais e de literacia de dados relacionadas com a inteligência artificial em grande escala**, em diferentes setores e em todos os níveis de qualificação;
- **Adequar e atualizar de modo ágil a formação nas diferentes tecnologias**, tanto as associadas à Inteligência Artificial, como as tecnologias associadas aos processos produtivos, promovendo a criação de competências alargadas e capazes de responder à diversidade tecnológica envolvida nos processos de transição digital em curso (ver capítulo específico);
- **Regular a utilização de algoritmos** nas suas diferentes dimensões, de modo a promover a transparência e responsabilidade do seu uso, nomeadamente no âmbito das relações de trabalho;
- **Incentivar, em particular, a regulação da utilização dos algoritmos em sede de negociação coletiva, envolvendo os parceiros sociais** e assegurando o tratamento da matéria ao nível das convenções coletivas de trabalho, de forma a garantir uma adequação adequada da IA e a refletir as necessidades específicas de cada setor;

⁸⁹ AI Portugal 2030, INCODE 2030

⁹⁰ Artificial Intelligence in Europe: Portugal, Outlook for 2019 and Beyond. Report by Microsoft

- **Introduzir disposições na legislação que minimize os novos riscos associados ao comportamento autónomo da IA**, estabelecendo requisitos para assegurar a proteção da privacidade e dos dados pessoais, da igualdade e não-discriminação (ver pontos específicos para aprofundamento), da ética, da transparência e da explicabilidade dos sistemas baseados em algoritmos, quer ao nível da seleção de candidatos a emprego, quer ao nível da execução do contrato de trabalho e da fiscalização da atividade profissional do trabalhador;
- **Promover o acesso das PME à IA e a recursos humanos qualificados nestas áreas**, promovendo a expansão destas tecnologias e mitigando desigualdades em função da dimensão das empresas que possam limitar o potencial de acesso à inovação tecnológica e introduzir distorções em função de desequilíbrios dos mercados;
- **Aprofundar o conhecimento sobre o grau de desenvolvimento das diferentes tecnologias revelantes e dos seus impactos socioeconómicos** ao nível de emprego, relações de trabalho e necessidades de qualificação, contemplando os diferentes níveis de adoção setoriais e nas empresas em Portugal;
- **Promover a monitorização e avaliação da Estratégia AI Portugal 2030** e prosseguir a sua densificação em áreas com impactos para o emprego, relações de trabalho e formação;
- **Promover uma IA de confiança**, investindo no desenvolvimento de **infraestruturas, no progresso integrado e regulado de bases algorítmicas de IA, na melhoria da utilização dos dados públicos e industriais e na criação de repositórios de dados**;
- **Promover a utilização de ferramentas de inteligência artificial em diferentes domínios das políticas públicas, apoiando nomeadamente o ajustamento do mercado de trabalho através da transição de trabalhadores para áreas emergentes** e/ou com escassez de mão-de-obra num quadro de melhoria das ferramentas de diagnóstico e antecipação de necessidades de competências e dinâmicas do mercado de emprego;
- **Adequar os *curricula* escolares e os conteúdos formativos, em articulação com as ferramentas de inteligência artificial**, para responder às necessidades de competências com elevada transferibilidade laboral e em competências cognitivas e de capacidade de raciocínio em contexto de incerteza, de inteligência social e emocional;

- **Aprofundar a adequação das modalidades e *curricula* de formação inicial, nomeadamente, de grau universitário e pós-graduado, bem como percursos formativos nomeadamente de nível pós-secundário, aos desafios colocados pela IA** (ver também ponto específico sobre formação e qualificação);
- **Promover nos agentes do mercado, e em particular nos parceiros sociais, uma cultura assente num cruzamento de oferta e procura de emprego com base em competências** e não em áreas profissionais e graus académicos, incluindo nos serviços públicos de emprego;
- **Investir, em articulação com as universidades, centros de investigação e outros agentes, na capacitação do Estado e da Administração Pública para o uso da IA** e do seu potencial, de modo a assegurar a existência de centros de competências públicos e de capacidade para uma adequada regulação e fiscalização dos usos da IA em diferentes domínios, incluindo no mercado de trabalho; incentivar a utilização de IA no setor público, com total respeito pelos princípios éticos que lhe devem estar subjacentes (ver ponto sobre Administração Pública).

3. Direito à privacidade e proteção de dados

Contexto

Num contexto de utilização de tecnologias como a inteligência artificial, a chamada “internet das coisas” e análise de *big data*, as preocupações com a privacidade dos dados e riscos digitais têm vindo a aumentar de forma significativa. Os riscos de intromissão na vida privada e de violação da privacidade dos dados crescem, neste contexto, exponencialmente, com consequências em diferentes planos.

Como salientando pela OCDE, “as organizações e os indivíduos recorrem crescentemente a serviços de armazenamento de dados baseados em nuvem de terceiros que podem estar localizados fora do seu país”, sendo que “o *software* de processamento de dados e analítico também se tornou cada vez mais poderoso, sofisticado, onipresente e barato, tornando as informações facilmente pesquisáveis, conectável e rastreável”, o que “significa que os dados pessoais são mais valiosos e mais propensos a usos imprevistos, aumentando o incentivo para coletá-los e armazená-los”⁹¹.

Com o aumento da quantidade de dados recolhidos e armazenados, têm aumentado as violações de dados como o acesso não autorizado ou divulgação, *hacking* malicioso, ataques de *phishing* e negação de serviço, pelo que muitos países têm vindo a introduzir e a modificar as suas políticas de dados, adaptando-as à era digital e procurando garantir a privacidade e proteção de dados.

De facto, a revolução digital e os impactos no mercado de trabalho e nas relações laborais são suscetíveis de gerar riscos ao nível da privacidade e da proteção de dados pessoais, particularmente, no teletrabalho e no trabalho à distância, por via de plataformas digitais ou que impliquem meios de monitorização da atividade do trabalhador por parte do empregador.

Com efeito, as novas tecnologias de informação e comunicação vieram colocar à disposição da entidade empregadora novos meios de controlo da atividade laboral, permitindo um controlo mais intrusivo do que os tradicionais meios de controlo não

⁹¹ OECD (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>. (Chapter 6 – Privacy and data protection, p. 160)

eletrónicos e possibilitando uma vigilância total e permanente do trabalhador, bem como um tratamento quase ilimitado de dados pessoais.

Neste sentido, o uso das novas tecnologias, assentes em técnicas cada vez mais intrusivas da esfera pessoal do indivíduo acarreta desafios constantes nos domínios da proteção de dados e da reserva da intimidade da vida pessoal.

Assim, dependendo do tipo de utilização da tecnologia pela entidade empregadora, poderão verificar-se riscos de violação de direitos fundamentais dos trabalhadores, designadamente, do direito à reserva da intimidade da vida privada previsto no n.º 1 do artigo 26.º da Constituição da República Portuguesa (CRP) e do direito à proteção de dados pessoais, estatuído no artigo 35.º CRP. A tutela da vida privada encontra-se, aliás, amplamente garantida ao longo de vários diplomas legais, desde logo ao nível da Convenção Europeia dos Direitos Humanos e da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (artigos 7º e 8º, respetivamente). Por outro lado, o próprio Código do Trabalho, no artigo 16º, prevê uma especial proteção da reserva da intimidade da vida privada do trabalhador.

Ao nível da proteção dos dados pessoais, a tutela dos direitos do titular dos dados, bem como das obrigações do responsável pelo tratamento, não se encontra desprotegida. Desde logo, tem respaldo legal no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados⁹², assim como na Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, que assegura a execução no ordenamento nacional do RGPD, bem como no próprio Código do Trabalho, na parte relativas aos direitos de personalidade - artigos 14.º a 22.º.

O Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais trouxe ainda uma mudança de paradigma, uma vez que a responsabilidade de garantir a legalidade do tratamento de dados pessoais passou a estar na esfera do responsável pelo tratamento dos mesmos. Neste contexto, passou-se de uma avaliação preventiva por parte das autoridades de proteção de dados para uma atividade fiscalizadora *a posteriori*, devendo as empresas e organizações assegurar previamente o cumprimento de todas as regras estabelecidas.

No que se reporta ao tratamento de dados em contexto laboral, o artigo 88.º do RGPD veio permitir que os Estados-Membros estabelecessem, nos respetivos ordenamentos jurídicos ou em instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, normas mais específicas para garantir a defesa dos direitos e liberdades do tratamento de dados em

⁹² (Regulamento 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho de 27 de abril de 2016)

contexto de trabalho, para os mais diversos efeitos, designadamente, para efeitos de recrutamento e execução do contrato de trabalho⁹³.

Conforme determinado no n.º 1 do artigo 4.º do RGPD, a relação de trabalho exige o tratamento de dados pessoais dos trabalhadores, uma vez que é necessária a obtenção de informação, sendo esta arquivada, cedida e analisada. A noção de dados pessoais presente no referido artigo 4.º entende como dados pessoais toda a “informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável”, sendo que uma pessoa singular poderá ser identificável direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo: um nome, um número de identificação, dados de localização, elementos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, social ou cultural dessa pessoa singular.

Os artigos 14.º a 22.º do Código do Trabalho, que contêm o regime dos direitos de personalidade laborais, incluindo o direito à reserva da intimidade da vida privada (artigo 16.º) e a proteção de dados pessoais (artigo 17.º), enunciam os princípios fundamentais sobre o tratamento dos dados pessoais dos trabalhadores na relação de trabalho, tendo sido recentemente clarificados e reforçados pelo RGPD. À luz destes princípios, e por regra, o fundamento que pode legitimar o tratamento de dados pessoais numa relação de trabalho, é a prossecução de interesses legítimos da entidade empregadora aferidos casuisticamente e quando o tratamento for necessário para a execução do respetivo contrato de trabalho.

O tratamento de dados pessoais no âmbito de uma relação laboral destina-se, no seu essencial, à execução contratual e ao cumprimento de obrigações legais, quer na ótica do empregador, quer na do trabalhador. Podendo abranger também o processo de formação contratual, o tratamento de dados pessoais encontra-se regulado na própria Lei de execução do RGPD, que especificamente legitima o tratamento de dados pelo empregador dentro das finalidades e limites definidos no Código do Trabalho e demais legislação aplicável⁹⁴.

⁹³ Por conseguinte, tendo em conta este artigo, o Código do Trabalho e a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto garantem proteção adequada ao trabalhador. Em particular, o artigo 28.º desta Lei prevê que “o empregador pode tratar os dados pessoais dos seus trabalhadores para as finalidades e com os limites definidos no Código do Trabalho e respetiva legislação complementar ou noutros regimes setoriais, com as especificidades estabelecidas no presente artigo”.

⁹⁴ O mesmo artigo 28.º, já referido, estabelece ainda algumas limitações, nomeadamente ao nível do consentimento do trabalhador (n.º 3), das imagens gravadas e outros dados pessoais registados através da utilização de sistemas de vídeo ou outros meios tecnológicos de vigilância à distância (n.º 4. e n.º 5) e do tratamento de dados biométricos dos trabalhadores (n.º 6). Em concreto, quanto ao consentimento do

Quanto à recolha dos dados pessoais por meios tecnológicos de vigilância à distância (como é o caso de câmaras de videovigilância), estes dados apenas podem ser usados no âmbito do processo penal ou para efeitos de apuramento de responsabilidade disciplinar, na medida em que o sejam no âmbito do processo penal.

No que aos dados biométricos respeita, apenas se legitima o seu tratamento para efeitos de controlo de assiduidade e para controlo de acessos às instalações do empregador, devendo assegurar-se que apenas se utilizem representações dos dados biométricos

Sobre o empregador, enquanto responsável pelos dados tratados, recai também um conjunto de obrigações, nomeadamente o cumprimento de medidas técnicas, ao nível da organização, controlo e segurança, que se demonstrem adequadas e suficientes por forma a manter a confidencialidade dos dados. Desta forma, o empregador deverá assegurar que apenas pessoas devidamente legitimadas têm autorização para aceder e tratar os dados pessoais conservados.

Perante um acesso indevido ou a eventual violação dos dados, deverá o responsável notificar, adequada e atempadamente, o titular dos dados sobre a ocorrência, procurando, de forma célere e diligente, mitigar todos os riscos associados.

Sobre o titular dos dados recai ainda um conjunto de direitos, entre os quais, o acesso, a alteração e retificação, a portabilidade, o apagamento e eliminação (dentro dos limites legais previstos) dos seus dados⁹⁵. Para garantir o exercício de qualquer destes direitos que assistem ao trabalhador, deve a entidade empregadora colocar à disposição toda a informação que tenha ao seu dispor, bem como ceder o contacto do Encarregado de Proteção dos Dados, no caso em que este exista.

Por outro lado, com o incremento e massificação do trabalho remoto, também o uso de *softwares* capazes de controlar à distância o desempenho profissional do trabalhador

trabalhador, este não constitui requisito de legitimidade do tratamento se daí resultar uma vantagem jurídica ou económica para o trabalhador ou se esse tratamento estiver abrangido pelo disposto na alínea b) do n.º 1 do artigo 6.º do RGPD, que legitima o tratamento de dados pessoais realizado pela entidade empregadora quando necessária à execução de um contrato no qual o titular dos dados é parte, ou para diligências pré-contratuais a pedido do titular dos dados.

⁹⁵ Além do mais, o titular dos dados poderá, a todo o tempo, apresentar reclamação à autoridade de controlo, a Comissão Nacional de Proteção de Dados, perante a violação da proteção dos seus dados ou perante a omissão de algum dos seus direitos. Ao trabalhador deverá ser sempre garantida a prestação de informação sobre todos os tipos de tratamento dos seus dados pessoais, bem como das finalidades que o justificam. Igualmente, deverá ser informado sobre todas as comunicações e transmissões a entidades terceiras, mesmo para efeitos de obrigações legais a que a entidade empregadora esteja obrigada.

tende a crescer, com riscos acrescidos para a privacidade do trabalhador e seu agregado familiar. E, por outro lado, a propósito do processo de formação de contratos de trabalho, tem-se assistido a um acréscimo muito significativo de práticas de *employment background check*, através das quais empresas especializadas analisam o perfil de candidatos a emprego com recurso, não apenas a informações curriculares, mas também a dados relativos aos seus hábitos e modos de vida, gostos pessoais, ideologia e religião, perfis financeiros e socioeconómicos ou até a orientação sexual.

Por todo este contexto, afigura-se imprescindível assegurar uma proteção adequada de todos os trabalhadores na sua relação laboral face às novas formas de trabalho emergentes. A razão é simples: à medida que a digitalização evolui e que os trabalhos se tornam mais “digitalizados”, o risco de desproteção dos dados pessoais dos trabalhadores e de violação da sua privacidade aumenta exponencialmente.

Alguns dados

De acordo com o Questionário das Diretrizes de Privacidade da OCDE de 2019, as principais tecnologias que colocam desafios à privacidade identificadas são a inteligência artificial, a análise de *big data*, a internet das coisas e a biometria.

Em 2019, um em cada três dos cidadãos europeus com idade entre 16 e 74 anos afirmou ter limitado suas atividades privadas na Internet nos 12 meses anteriores devido a questões de segurança⁹⁶ e, no âmbito de um inquérito realizado pela Comissão Europeia, metade dos respondentes, com exceção de quatro Estados-Membros, manifestaram estar preocupados com a ausência de controlo da informação disponibilizada *online*⁹⁷.

Por outro lado, os dados produzidos globalmente deverão ter uma taxa de crescimento anual de 61% entre 2018 e 2025, aumentando de 33 para 175 zettabytes entre 2018 e

⁹⁶ Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20200211-1>

⁹⁷ European Commission (2019), *Study on Broadband Coverage in Europe 2018*, European Commission, Brussels, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/study-broadband-coverage-europe-2018> (accessed on 21 October 2020).

2025⁹⁸ e, entre 2018 e 2019, mais de 89 mil violações de dados foram registadas na União Europeia ⁹⁹.

Muitos países têm vindo a desenvolver um conjunto de medidas de promoção de sensibilização das empresas sobre a conformidade com estruturas de proteção de dados e privacidade, principalmente através de campanhas de sensibilização e diretrizes de boas práticas. Por exemplo, de acordo com um inquérito realizado pela OCDE sobre esta matéria, em mais de 82% dos países respondentes, as autoridades com responsabilidade nestas áreas emitiram orientações ou documentos de posição oficial em relação à privacidade ou avaliações de impacto de proteção de dados, formulários de consentimento, orientação aos consumidores sobre violações de privacidade, inteligência artificial e publicidade direcionada, e 38% dos países estão a implementar incentivos para promover a autorregulação das empresas¹⁰⁰.

As empresas e os indivíduos em Portugal reconhecem menos do que na União Europeia sofrer incidentes de cibersegurança (8% das empresas portuguesas contra 13% na UE e 27% dos indivíduos portugueses contra 37% na EU). Todavia, em Portugal, entre 2018 e 2019, houve um aumento de 26% nos incidentes registados e de 139% de vulnerabilidades identificadas pelo CERT, sendo o *phishing* e a infeção por *malware* os tipos de incidentes mais registados em 2019. As infraestruturas digitais, os prestadores de serviços de internet, a Educação, Ciência Tecnologia e Ensino Superior e a banca são os setores e áreas governativas mais afetadas por incidentes¹⁰¹.

Por outro lado, 28% das empresas em Portugal possuíam recomendações documentadas sobre medidas, práticas ou procedimentos de segurança das TIC em 2019 (face a 34% na média da UE) e 54% das empresas nacionais desenvolveram ações de sensibilização dos colaboradores sobre a segurança das TIC nas empresas em 2019 (face a 62% na UE). No que respeita à dimensão de educação, em 2019 existiam quatro cursos de especialização tecnológica em cibersegurança, seis cursos técnicos superiores profissionais, uma licenciatura, oito mestrados e um doutoramento¹⁰².

⁹⁸ European Commission (2020), *A European Strategy for Data*, European Commission, Brussels, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-european-strategy-data-19feb2020_en.pdf.

⁹⁹ EDPB (2019), *1 Year GDPR - Taking Stock*, European Data Protection Board, Brussels, 22 May, https://edpb.europa.eu/news/news/2019/1-year-gdpr-taking-stock_en.

¹⁰⁰ OECD (2020), *OECD Digital Economy Outlook 2020*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/bb167041-en>.

¹⁰¹ Relatório Cibersegurança em Portugal –Riscos e Conflitos 2020, Observatório de Cibersegurança

¹⁰² Relatório Cibersegurança em Portugal – Sociedade 2020, Observatório de Cibersegurança

Em Portugal, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 36/2015, de 12 de junho, aprovou a primeira Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço (ENSC), visando aprofundar a segurança das redes e dos sistemas de informação e potenciar uma utilização livre, segura e eficiente do ciberespaço, por parte de todos os cidadãos e das entidades públicas e privadas. Também a Lei n.º 46/2018, de 13 de agosto, veio estabelecer o regime jurídico da segurança do ciberespaço, transpondo a Diretiva (UE) 2016/1148, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e dos sistemas de informação em toda a União. Através dessa lei, foi instituído o Conselho Superior de Segurança do Ciberespaço.

Face ao desenvolvimento do ciberespaço e dos riscos associados, a Resolução do Conselho de Ministros n.º 92/2019, de 23 de maio, aprovou a Estratégia Nacional de Segurança do Ciberespaço 2019-2023, definindo o enquadramento, os objetivos e as linhas de ação do Estado em matéria de segurança do ciberespaço.

De referir que, em Portugal, existe um organismo criado em 2017 dedicado às questões da cibersegurança, tutelado pela Presidência do Conselho de Ministros, o Centro Nacional de Cibersegurança, que funciona como coordenador operacional e autoridade especialista nesta matéria, em particular junto das entidades do Estado, operadores de infraestruturas críticas nacionais, operadores de serviços essenciais e de serviços digitais.

Por outro lado, noutros países têm existido debates sobre estas matérias e têm surgido exemplos de entidades dedicadas especificamente à reflexão sobre as implicações das mudanças tecnológicas e especificamente do avanço no uso de dados, incluindo a criação de instâncias para este efeito.

Em suma: a defesa do direito à reserva da intimidade da vida privada e a proteção de dados pessoais deve merecer uma atenção acrescida das entidades públicas, nomeadamente no âmbito da formação e execução de contratos de trabalho.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Prevenir e regulamentar de modo restritivo a prática do *employment background check***, evitando que a avaliação do perfil e *curriculum* profissional do candidato a emprego seja feita com recurso a dados pessoais do próprio que não têm ligação direta com o tipo de atividade para a qual o mesmo se está a candidatar e que interferem com a sua esfera pessoal ou íntima;
- **Propor a criação de uma figura próxima do encarregado de proteção de dados**, neste caso especificamente dedicada para a garantir a salvaguarda de dados pessoais e a privacidade do trabalhador;
- **Produzir orientações sobre tecnologias específicas e normas adicionais sobre a gestão de disponibilidade, acessibilidade, usabilidade, qualidade, interoperabilidade e propriedade dos dados** recolhidos, processados e armazenados no âmbito das relações laborais, em articulação com a Estratégia Nacional de Cibersegurança;
- **Assegurar mecanismos e competências às autoridades de fiscalização para garantir que a legislação de privacidade e proteção de dados é efetivamente cumprida**, de modo a reforçar o equilíbrio entre os direitos do trabalhador e os interesses do empregador e a assegurar que, à medida que a tecnologia evolui, é exequível às autoridades verificar que os empregadores não “abusam” dos meios tecnológicos para “controlarem” à distância e de forma excessiva os seus trabalhadores;
- **Prevenir o recurso a ferramentas que permitem monitorizar *e-mails*, *sites* visitados ou aplicações que oferecem o relatório de atividades dos utilizadores** com a quantidade de mensagens enviadas e de chamadas/reuniões realizadas, originando um significativo risco de vigilância remota dos trabalhadores em tempo real, assim como possibilitando a criação de perfis de comportamentos dos trabalhadores;
- **Acautelar e reforçar o respeito pelo sigilo profissional, designadamente quanto a áreas de negócio e trabalho que envolvam acesso a dados pessoais de terceiros, e pelo segredo industrial e comercial**, quando o trabalho presencial transita para teletrabalho, devendo o empregador garantir para este efeito que o trabalhador tem as condições necessárias para assegurar o respeito pelo sigilo profissional e segredo comercial, bem como que o trabalhador tem conhecimento da sua obrigação de pugnar pelo respeito dos mesmos;

- **Melhorar os conteúdos e as estratégias de educação, formação e sensibilização em matéria de cibersegurança**, quer nos âmbitos da educação formal e informal, quer no que diz respeito à operacionalização da componente formativa do Quadro Nacional de Referência para a Cibersegurança (QNRCS) e do Roteiro para Capacidades Mínimas de Cibersegurança (RCMCS);
- **Reforçar a oferta formativa disponível e as competências na área da cibersegurança para os trabalhadores e para o tecido empresarial**, seja através de formação básica, seja através da expansão de percursos específicos (como, por exemplo, o referente à cibersegurança no programa Jovem + Digital).

4. Tempos de trabalho, conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e direito à desconexão

Contexto

A temática dos tempos de trabalho, da respetiva organização e duração, é marca de origem do Direito do Trabalho, sendo esta uma das matérias mais importantes e mais complexas de se tratar na regulação do mercado de trabalho. As primeiras leis laborais, que surgiram para pôr termo a uma igualdade meramente formal no seio das relações de trabalho, têm na sua base matéria de tempos de trabalho, necessárias reduções e limitações.

Ao longo do tempo, as jornadas de trabalho de 16 horas ou de 18 horas, sem qualquer descanso, foram sendo limitadas, em nome do velho provérbio anglo-saxónico – “*eight hours for work, eight hours for rest, eight hours for what we will*”. Portugal seguiu esta divisão tripartida das 8 horas para trabalhar, 8 horas para dormir e 8 horas para a realização pessoal e social do trabalhador. Nos tempos de hoje, é claro que a limitação aos tempos de trabalho visa, ainda, objetivos fundamentais, não só de segurança de saúde no trabalho, uma vez que as jornadas de trabalho infundáveis acarretam uma maior propensão para a sinistralidade laboral, mas de saúde e bem-estar das pessoas, e também de conciliação da vida profissional com a vida familiar e pessoal.

Além da dimensão legislativa, também a negociação coletiva, setorial e de empresa, desempenha um papel relevante na adaptação do ordenamento jurídico a contextos laborais concretos, existindo não raros exemplos de instrumentos de regulação coletiva de trabalho que têm previsões específicas sobre matérias relativas à conciliação entre trabalho e vida familiar.

De modo geral, o Direito do Trabalho é um dos setores do ordenamento jurídico que, pela sua própria natureza, é mais afetado pelas mudanças tecnológicas, tal como o mundo trabalho em geral, dado que as novas tecnologias de informação e comunicação, pela sua facilidade e capacidade de permitir trabalhar em qualquer lado e a qualquer tempo, colocam novos desafios laborais.

As crescentes pressões para a flexibilidade, em particular nos tempos de trabalho, e a introdução e omnipresença de novas tecnologias que potenciam uma conectividade permanente, podem originar, por um lado, uma melhor conciliação entre vida familiar,

pessoal e profissional, mas, ao mesmo tempo, novos problemas com a limitação e delimitação dos tempos de trabalho.

Com efeito, na nova economia digital torna-se cada vez mais difícil delimitar qual o tempo de trabalho e o tempo de descanso e repouso. Esta questão é de fundamental importância, dado o risco de diluição crescente entre o tempo de trabalho e o tempo de repouso e lazer dos trabalhadores, provocada não apenas pelo aumento da facilidade das comunicações, mas também pela erosão da separação entre o local de prestação de trabalho e os locais que tradicionalmente eram de não trabalho, nomeadamente o domicílio, por via das tecnologias que permitem o trabalho à distância.

Esta questão coloca-se com particular acuidade em formas de prestação laboral como o teletrabalho, mas na verdade é transversal num quadro de ubiquidade das novas tecnologias de informação e comunicação. É neste contexto que tem vindo a ser defendido um direito à desconexão, e a sua regulação, como sendo uma nova frente do direito à privacidade no século XXI, nomeadamente para possibilitar uma maior conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e pessoal.

Não existe uma definição legal do direito à desconexão, mas é comum entender-se este direito como a faculdade que aos trabalhadores é assegurada de, fora do período de trabalho, desligarem os seus meios de comunicação eletrónica (sejam estes *smartphones*, *tablets*, ou computadores portáteis) ou de, tendo-os ligados, não atenderem ou responderem a chamadas telefónicas, mensagens de texto ou mensagens de correio eletrónico profissionais. Tal visa permitir aos trabalhadores a conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal, prevenir e combater os riscos de esgotamento e de diluição de fronteiras entre vida pessoal e profissional, bem como estimular a produtividade ou combater a perda de eficácia, ao garantir períodos efetivos de descanso aos trabalhadores e os índices de motivação daí decorrentes.

A pandemia da doença COVID-19 obrigou a introduzir mudanças na forma como as pessoas trabalham, acelerando a digitalização e aumentando o recurso a regimes de teletrabalho por parte de empresas, trabalhadores independentes e administração pública e tornando mais premente a regulação de alguns destes temas.

De modo mais geral, é essencial ter presente que as dificuldades e complexidades na conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal não são neutras do ponto de vista do género, tornando as questões da igualdade ainda mais fundamentais (ver ponto específico

para aprofundamento). De facto, a conciliação entre trabalho e outras esferas penaliza mais as mulheres, quer nas suas carreiras, quer na sobrecarga sobre a vida pessoal e familiar em contextos de repartição desigual do trabalho não pago, sobretudo num país como Portugal, com uma das mais elevadas taxas de atividade das mulheres, que trabalham tipicamente a tempo inteiro.

Este enunciado assume contornos específicos com a expansão de formas de prestação de trabalho que diluem a separação entre tempos e espaços de trabalho e não trabalho e que, em qualquer caso, promovem o afastamento dos trabalhadores do local de trabalho – existindo o risco de serem mais as mulheres a experienciar os riscos inerentes a estas mudanças.

Assim, o aumento do teletrabalho pode representar um risco mais elevado para as mulheres, tal como já apontado anteriormente. Igualmente, pode acentuar as dificuldades das situações como as pessoas com responsabilidades de prestação de cuidados, famílias com um cuidador isolado (como as famílias monoparentais), famílias com filhos e famílias com familiares ou outros dependentes que necessitem de cuidados.

A este respeito, importa referir que a Constituição da República Portuguesa consagra no artigo 59.º, n.º1, alíneas b) e d), que todos os trabalhadores sem distinção de idade, sexo, raça, cidadania, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, têm direito à organização do trabalho em condições socialmente dignificantes, de forma a facultar a realização pessoal e a permitir a conciliação da atividade profissional com a vida familiar, bem como ao repouso e aos lazeres, a um limite máximo da jornada de trabalho, ao descanso semanal e a férias periódicas pagas.

Para concretização dos princípios constitucionais enunciados, o Código do Trabalho regula amplamente estas matérias, consagrando, desde logo, o dever geral de o empregador proporcionar aos trabalhadores condições que favoreçam a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal¹⁰³. Para além do regime geral, que estabelece os princípios gerais sobre a duração e respetivos limites de organização dos tempos de trabalho, onde se inclui o direito ao descanso semanal e a férias, no âmbito da parentalidade¹⁰⁴, a legislação laboral portuguesa, prevê ainda um elenco específico de

¹⁰³ O artigo 127.º, sob a epígrafe “Deveres do empregador”, prevê que “O empregador deve proporcionar ao trabalhador condições de trabalho que favoreçam a conciliação da atividade profissional com a vida familiar e pessoal.”

¹⁰⁴ Artigos 33.º a 65.º do Código do Trabalho.

direitos nesta matéria, como por exemplo: horário flexível e trabalho a tempo parcial de trabalhadores com responsabilidades familiares; dispensa de algumas formas de organização dos tempos de trabalho; dispensa de prestação de trabalho suplementar, entre outros.

Também no plano Europeu, existe legislação específica sobre estas questões. Por exemplo, a Diretiva 2003/88/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 4 de novembro de 2003, estabelece determinados aspetos da organização do tempo de trabalho, sendo relevante para a conciliação entre a vida profissional e familiar. Também a Diretiva de Equilíbrio Trabalho-Vida familiar (UE / 2019/1158) foi adotada em junho de 2019, e deve ser implementado pelos Estados-Membros no prazo de três anos.

No que diz respeito, especificamente, ao direito à desconexão, têm existido iniciativas legislativas sobre esta matéria em diferentes países.

Em França, após a consagração em várias convenções coletivas, em 2016 estabeleceu-se este direito à desconexão na lei, já que o artigo L-2242-8 do *Code du Travail*, determinou que as empresas com mais de 50 trabalhadores - e apenas estas-, tinham de negociar este direito no seio das negociações anuais obrigatórias, com efeito a partir de 1 de Janeiro de 2017, na parte da “igualdade profissional e qualidade de vida”, tendo de ser discutidas questões como o direito à desconexão e o controlo dos meios informáticos para assegurar o respeito pelo direito ao repouso e à vida familiar e pessoal¹⁰⁵. A 5 de setembro de 2018, porém, esta parte foi revogada e conseqüentemente eliminada qualquer referência ao “*droit à la déconnexion*” neste inciso legal através da *Loi n.º 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel* que alterou o artigo L2242-8 do *Code du Travail*, introduzindo, em todo o caso, um regime de penalidades aplicável às empresas que não tenham promovido a negociação coletiva ou a elaboração de um “plano de ação” sobre a igualdade profissional entre homens e mulheres e sobre a qualidade de vida no trabalho¹⁰⁶, matéria que integra o âmbito de discussão obrigatória em sede de

¹⁰⁵ Estas disposições relativas ao direito à desconexão aplicavam-se somente aos trabalhadores do setor privado. Contudo, na Administração Pública, alguns municípios colocaram em prática sistemas de desconexão. Exemplo disto é Paris que estabeleceu um modelo de desconexão que define por exemplo qual o momento em que o envio de *emails* é de evitar ou onde os trabalhadores não são obrigados a responder.

¹⁰⁶ “*Les entreprises d'au moins cinquante salariés sont soumises à une pénalité à la charge de l'employeur en l'absence d'accord relatif à l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes à l'issue de la négociation mentionnée au 2° de l'article L. 2242-1 ou, à défaut d'accord, par un plan d'action mentionné à l'article L. 2242-3. Les modalités de suivi de la réalisation des objectifs et des mesures de l'accord et du plan d'action sont fixées par décret. Dans les entreprises d'au moins 300 salariés, ce défaut d'accord est attesté par un procès-verbal de désaccord*”.

negociação coletiva por força do artigo L2242-1 do *Code du Travail*¹⁰⁷. Este direito passou a fazer parte das possibilidades de negociação, mas não de negociação obrigatória. Contudo, o art. L. 2242-17, relativo à igualdade profissional entre homens e mulheres no trabalho e à qualidade de vida no trabalho, estabeleceu no n.º 7 o direito à desconexão. Porém, se não existir qualquer acordo com os sindicatos, que deixa de ser obrigatório, é o empregador que estabelecerá as regras, o que não nos parece ser a melhor opção, assim como não prevê qualquer sanção para incumprimento desta obrigação¹⁰⁸.

No ordenamento jurídico belga, a Lei intitulada *Loi relative au renforcement de la croissance économique et de la cohésion sociale*, de 26 de março de 2018, estabeleceu um sistema diferente do estabelecido no ordenamento jurídico francês porque tem o objetivo de consagrar um direito à desconexão, mas de estabelecer um direito a discutir este direito no seio da comissão.

Em Itália, a Lei n.º 81/2017 de 22 de maio de 2017, *misura per la tutela del lavoro autonomo non imprenditoriale e misure volte a favorire l'articolazione flessibile nei tempi e nei luoghi del lavoro subordinato*, no art. 19.º, determinou que o trabalhador deve acordar com o empregador a fixação do tempo de repouso e, em especial, das “medidas técnicas e organizativas necessárias para garantir a desconexão do trabalhador dos seus instrumentos tecnológicos de trabalho”. O legislador consagrou, contudo, um âmbito de aplicação setorial, limitando-se ao domínio do *lavoro agile*, o qual é definido como “a forma de organização do trabalho por fases, ciclos e objetivos, sem fixação de horário e local de trabalho e assente na possibilidade de utilização de instrumentos tecnológicos na prestação da atividade laboral”¹⁰⁹.

¹⁰⁷ “Dans les entreprises où sont constituées une ou plusieurs sections syndicales d'organisations représentatives, l'employeur engage au moins une fois tous les quatre ans :

1º Une négociation sur la rémunération, notamment les salaires effectifs, le temps de travail et le partage de la valeur ajoutée dans l'entreprise ;

2º Une négociation sur l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes, portant notamment sur les mesures visant à supprimer les écarts de rémunération, et la qualité de vie au travail ”.

¹⁰⁸ “7º Les modalités du plein exercice par le salarié de son droit à la déconnexion et la mise en place par l'entreprise de dispositifs de régulation de l'utilisation des outils numériques, en vue d'assurer le respect des temps de repos et de congé ainsi que de la vie personnelle et familiale. A défaut d'accord, l'employeur élabore une charte, après avis du comité social et économique. Cette charte définit ces modalités de l'exercice du droit à la déconnexion et prévoit en outre la mise en oeuvre, à destination des salariés et du personnel d'encadrement et de direction, d'actions de formation et de sensibilisation à un usage raisonnable des outils numériques”.

¹⁰⁹ “1. L'accordo relativo alla modalità di lavoro agile è stipulato per iscritto ai fini della regolarità amministrativa e della prova, e disciplina l'esecuzione della prestazione lavorativa svolta all'esterno dei locali aziendali, anche con riguardo alle forme di esercizio del potere direttivo del datore di lavoro ed agli strumenti utilizzati dal lavoratore. L'accordo individua altresì i tempi di riposo del lavoratore nonché le

Porém, contrariamente ao preceito francês, o legislador italiano não qualifica expressamente a desconexão digital como um direito, embora na tramitação parlamentar esta questão tenha sido abordada. O *lavoro agile* assemelha-se a um *tertium genus* entre trabalho presencial e trabalho à distância, sendo nesta segunda vertente, que ocorre quando a atividade é realizada em casa, que se deverão aplicar estas regras da desconexão digital.

Em Espanha, foi aprovada a Lei Orgânica 3/2018, de 5 de dezembro, de Proteção de Dados Pessoais e garantia dos direitos digitais e que consagrou, no artigo 88.º, o direito à desconexão¹¹⁰. Também no *Estatuto de los Trabajadores*, o art. 20bis, com a epígrafe *Derechos de los trabajadores a la intimidad en relación con el entorno digital y a la desconexión* estabelece, tendo em atenção o disposto na Lei Orgânica 3/2018, que “*Los trabajadores tienen derecho a la intimidad en el uso de los dispositivos digitales puestos a su disposición por el empleador, a la desconexión digital y a la intimidad frente al uso de dispositivos de videovigilancia y geolocalización en los términos establecidos en la legislación vigente en materia de protección de datos personales y garantía de los derechos digitales*”. Mais recentemente, o art. 18.º do *Real Decreto-ley 28/2020*, de 22 de setembro, *sobre trabajo a distancia*, com a epígrafe *Derecho a la desconexión digital*, estabelece que “*1. Las personas que trabajan a distancia, particularmente en teletrabajo, tienen derecho a la desconexión digital fuera de su horario de trabajo en los términos establecidos en el artículo 88 de la Ley Orgánica 3/2018, de 5 de diciembre. El deber empresarial de garantizar la desconexión conlleva una limitación del uso de los medios tecnológicos de comunicación empresarial y de trabajo durante los periodos de descanso, así como el respeto a la duración máxima de la jornada y a cualesquiera*

measure tecniche e organizzative necessarie per assicurare la disconnessione del lavoratore dalle strumentazioni tecnologiche di lavoro”.

¹¹⁰ “Artículo 88. Derecho a la desconexión digital en el ámbito laboral.

1. Los trabajadores y los empleados públicos tendrán derecho a la desconexión digital a fin de garantizar, fuera del tiempo de trabajo legal o convencionalmente establecido, el respeto de su tiempo de descanso, permisos y vacaciones, así como de su intimidad personal y familiar.

2. Las modalidades de ejercicio de este derecho atenderán a la naturaleza y objeto de la relación laboral, potenciarán el derecho a la conciliación de la actividad laboral y la vida personal y familiar y se sujetarán a lo establecido en la negociación colectiva o, en su defecto, a lo acordado entre la empresa y los representantes de los trabajadores. 3. El empleador, previa audiencia de los representantes de los trabajadores, elaborará una política interna dirigida a trabajadores, incluidos los que ocupen puestos directivos, en la que definirán las modalidades de ejercicio del derecho a la desconexión y las acciones de formación y de sensibilización del personal sobre un uso razonable de las herramientas tecnológicas que evite el riesgo de fatiga informática. En particular, se preservará el derecho a la desconexión digital en los supuestos de realización total o parcial del trabajo a distancia así como en el domicilio del empleado vinculado al uso con fines laborales de herramientas tecnológicas”.

límites y precauciones en materia de jornada que dispongan la normativa legal o convencional aplicables.

Também recentemente, o Parlamento Europeu propôs que se avançasse com regulação europeia em matéria de direito à desconexão, tendo aprovado, no dia 21 de janeiro de 2021, uma resolução que recomenda a adoção de uma Diretiva sobre esta questão¹¹¹. Em concreto, a resolução do Parlamento Europeu avança com recomendações no sentido de assegurar que os empregadores não possam exigir aos trabalhadores que estejam disponíveis fora do seu horário de trabalho e que também os colegas de trabalho devem evitar, nesses períodos, contactos relacionados com trabalho; que os Estados-Membros devem garantir que os trabalhadores que invoquem o seu direito à desconexão estão protegidos contra eventuais repercussões e que há mecanismos para responder a queixas neste âmbito e; que atividades de formação à distância devem ser consideradas enquanto atividade laboral e não devem portanto ter lugar em horários ou dias de não trabalho sem que haja lugar à devida compensação.

A proposta do Parlamento Europeu surge num contexto em que o teletrabalho se tornou, por força da crise pandémica, a norma para muitos trabalhadores, e assenta no reconhecimento de que esta realidade veio diluir as fronteiras entre tempos de trabalho e não trabalho e prolongar, em muitos casos, os tempos de trabalho, conduzindo a uma deterioração das condições de conciliação entre trabalho de vida pessoal e familiar, tal como resulta dos estudos realizados no período recente.

Alguns dados

A taxa de atividade das mulheres em Portugal encontra-se na ordem dos 73%, acima da média europeia de aproximadamente 68% e próxima da taxa de atividade dos homens, que se situa na casa dos 78%. Ao mesmo tempo, **as mulheres representam 50% do emprego em Portugal**, ao passo que na média europeia a taxa de feminização do emprego se encontra ainda nos 46%, e apenas 11% das mulheres trabalham a tempo parcial, uma proporção bem inferior aos mais de 31% observados na média da União Europeia¹¹².

A adoção massiva do teletrabalho como meio de prevenção do contágio pela COVID-19, sendo desse ponto de vista vantajosa, tornou evidentes os riscos deste regime de prestação

¹¹¹ P9_TA-PROV (2021)0021

¹¹² Eurostat, Labour Force Survey (dados para o ano de 2019 e para o grupo etário dos 15 aos 64 anos)

de trabalho, conforme discutido anteriormente, tornando particularmente visíveis os riscos de prolongamento dos tempos de trabalho, de diluição das fronteiras entre tempos e espaços de trabalho e não trabalho e de uma conexão digital contínua.

Com efeito, um inquérito da *Eurofound* permitiu apurar que os trabalhadores que passaram a trabalhar a partir de casa têm muito mais probabilidade de trabalhar regularmente fora do horário de trabalho, sendo que mais de um quinto (24%) dos inquiridos afirmaram trabalhar nos seus períodos de descanso, por comparação com apenas 6% dos trabalhadores que se encontravam a trabalhar presencialmente no local de trabalho habitual ou noutra local fora de casa¹¹³.

Sendo de esperar, conforme discutido anteriormente, que o teletrabalho mantenha futuramente uma relevância significativa, ainda que em moldes mais equilibrados do que aqueles que foram adotados no contexto pandémico, a adaptação da regulação dos tempos de trabalho ganha, pois, uma relevância crescente. Todavia, existem desafios estruturais nesta matéria, que antecedem em muito o momento presente e que têm uma ligação incontornável com a dimensão da igualdade de género (abordada em maior detalhe no ponto sobre igualdade)

De facto, pese embora as representações sobre a organização do trabalho não pago sejam hoje mais igualitárias, e apesar de haver sinais positivos sobre a participação masculina¹¹⁴, existe uma grande distância entre aqueles que são os ideais declarados e a efetiva partilha de responsabilidades e práticas quotidianas. Apesar de mulheres e homens valorizarem de igual modo o trabalho pago, são ainda as mulheres que mais dificuldades sentem na conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal, sendo que, entre trabalho pago e não pago, **as mulheres trabalham em cada dia útil mais uma hora e 13 minutos do que os homens¹¹⁵ e apenas 19% dos homens declaram fazer pelo menos uma hora de trabalho doméstico por dia, contra 78% das mulheres¹¹⁶. Por outro lado, quase 40% das mulheres declaram já ter interrompido a carreira para cuidar de filhos, uma**

¹¹³ Eurofound (2020), *Living, working and COVID-19, COVID-19 series*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

¹¹⁴ Veja-se, por exemplo, a proporção de homens que gozaram licença parental facultativa do pai, que aumentou de 45% para quase 68% entre 2009 e 2019, ou a adesão à licença partilhada, que passou de 9% para quase 40% no mesmo período (ISS, IP).

¹¹⁵ CESIS, Inquérito Nacional aos Usos do Tempo de Homens e de Mulheres (2016).

¹¹⁶ Cálculos do Instituto Europeu para a Igualdade de Género a partir dos dados do Inquérito Europeu sobre a Qualidade de Vida 2016.

proporção que compara com pouco mais de 8% no caso dos homens¹¹⁷, e a maior parte dos cuidadores informais, pessoas que abdicam, total ou parcialmente, a título temporário ou definitivo, do pleno envolvimento no trabalho remunerado para prestar assistência a cônjuge, pais, filhos, outros familiares em condição de fragilidade ou de dependência, são mulheres¹¹⁸.

A gestão equilibrada do tempo surge, pois, como uma variável decisiva nas condições de conciliação entre trabalho e vida familiar e pessoal e constitui, por isso, um elemento crítico do ponto de vista da melhoria das perspetivas demográficas do país. E se é certo que esta dimensão assume uma preponderância particular para as mulheres, dada a sobrecarga a que estão ainda sujeitas, a questão dos tempos de trabalho surge de forma transversal como elemento crítico das medidas de incentivo à natalidade.

De acordo com o Inquérito à Fecundidade de 2019 (INE), **os motivos relacionados com a conciliação entre vida familiar e vida profissional são apontados por 20,7% das mulheres sem filhos como muito importantes para a decisão de não ter filhos, proporção que compara com apenas 13,5% dos homens sem filhos**. Por outro lado, a flexibilização dos horários de trabalho para mães e pais com filhos pequenos aparece como a medida mais importante no âmbito das condições de trabalho para quem tem filhos para 52,9% dos homens e para 45,7% das mulheres. De notar que o aumento das oportunidades de trabalho a tempo parcial para mães e pais foi a medida menos assinalada como a mais importante quer para os homens (20,8%), quer para as mulheres (20,4%), aspeto que deve ser contextualizado tendo em consideração a baixa incidência deste regime de prestação de trabalho em Portugal.

Na mesma linha, de acordo com o Módulo *ad hoc* 2018 do Inquérito ao Emprego (INE), dedicado à conciliação da vida profissional com a vida familiar, **22,4% dos cuidadores afirmam ter obstáculos no seu trabalho que condicionam a conciliação, sendo o mais relevante a imprevisibilidade do horário ou horário atípico (6,8%)**. Ainda neste âmbito, 55,9% dos inquiridos afirmaram ser geralmente possível proceder a modificações da sua hora de entrada e/ou de saída em pelo menos uma hora, sendo esta percentagem maior entre mulheres (56,5%) do que entre homens (55,2%) – aspeto que pode explicar

¹¹⁷ INE, Módulo *ad hoc* 2018 do Inquérito ao Emprego, Conciliação da vida profissional com a vida familiar.

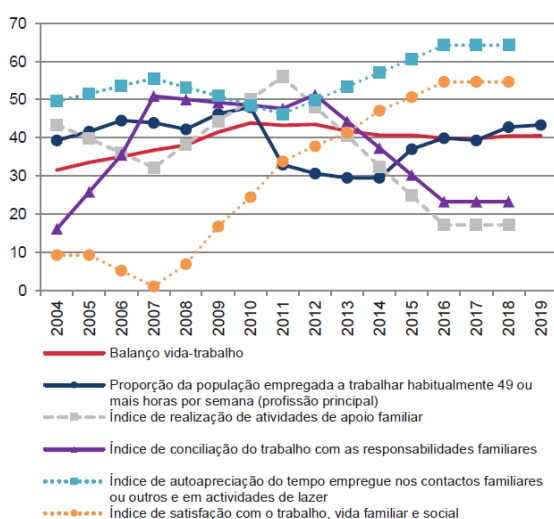
¹¹⁸ De acordo com o Inquérito Europeu sobre a Qualidade de Vida 2016, promovido pela Eurofound, 17% das mulheres em Portugal são cuidadoras informais, proporção que compara com 9% no caso dos homens (Comissão Europeia, 2018, Cuidados informais na Europa – Explorando a formalização, a disponibilização e a qualidade).

que os homens valorizem mais a componente de flexibilização dos horários de trabalho do que as mulheres.

Dito isto, e pese embora haja um conjunto de aspetos a ter em conta do ponto de vista da melhoria das condições de conciliação e de gestão equilibrada dos tempos de trabalho e não trabalho sobretudo no contexto da digitalização, é também de notar que a perceção global sobre o equilíbrio entre trabalho e vida familiar e pessoal em Portugal apresentou uma evolução favorável nos últimos anos.

Com efeito, de acordo com o índice de bem-estar divulgado pelo INE¹¹⁹, o indicador “balanço vida-trabalho”, que mede a apreciação subjetiva do tempo afeto à família e ao trabalho, teve um aumento importante entre 2004 e 2019. Todavia, a evolução não foi linear: o indicador aumentou de forma significativa até 2010, mas diminuiu depois ligeiramente e estabilizou até 2019. Em particular, é de referir a descida pronunciada, entre 2012 e 2016, do índice de conciliação do trabalho com as responsabilidades familiares e do índice de realização de atividades de apoio familiar, que viriam depois a estabilizar até 2019. Em sentido oposto, o índice de autoapreciação do tempo empregue nos contactos familiares ou outros e em atividades de lazer e o índice de satisfação com o trabalho, vida familiar e social registaram aumentos relevantes entre 2007 e 2016 e entre 2011 e 2016, respetivamente, estabilizando depois até 2019.

Figura 7 – Balanço vida-trabalho e respetivos indicadores



Fonte: INE, Índice de bem-estar 2004 -2019

¹¹⁹ INE, Índice de bem-estar 2004 -2019, novembro de 2020

De acordo com a Eurofound¹²⁰ Portugal pertence ao grupo de países que tem uma promoção do equilíbrio entre vida profissional e familiar com uma abordagem focada: países com legislação sobre o uso de teletrabalho ou trabalho remoto que faz uma ligação direta entre os benefícios potenciais de formas flexíveis de trabalho para o equilíbrio entre vida pessoal e profissional, mas sem lidar especificamente com consequências negativas e com o direito à desconexão. Por outro lado, países como a Bélgica, França, Itália e Espanha têm uma abordagem equilibrada de promoção e proteção: países com legislação específica que promove o uso de TIC para apoiar o trabalho flexível, mas que também protege os trabalhadores das consequências potencialmente negativas de uma cultura de trabalho "sempre ativa", incluindo uma previsão para o direito de desconectar.

Cabe notar, por fim, que Portugal tem percorrido um caminho importante nesta frente, sendo de referir, por exemplo, a adoção da *Estratégia Nacional para a Igualdade e não discriminação 2018-2030* – “Portugal +Igual”, bem como o lançamento do *Programa 3 em Linha*, com o objetivo promover um maior equilíbrio entre a vida profissional, pessoal e familiar, como condição para uma efetiva igualdade entre homens e mulheres e para uma cidadania plena, que permita a realização de escolhas livres em todas as esferas da vida.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Efetivar e regular o direito à desconexão ou desligamento profissional**, criando mecanismos para prevenir o prolongamento dos tempos efetivos de laboração e proteger os trabalhadores face às consequências negativas da conectividade permanente e de uma cultura de trabalho "sempre ativa", assegurando assim um direito ao desligamento e à desconexão nos tempos de descanso, em articulação com o dever do empregador de, por regra, assegurar que não é estabelecida conexão com o trabalhador após a conclusão da jornada de trabalho;
- **Alargar as situações em que o trabalhador tem direito a teletrabalho independentemente de acordo com o empregador**, em modalidade de teletrabalho total ou parcial, nomeadamente no âmbito da promoção da

¹²⁰ Eurofound (2020), *The right to disconnect in the 27 EU Member States*, Working paper

- conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar, bem como em caso de trabalhador com deficiência ou incapacidade;
- **Criar mecanismos de horário mais flexíveis para facilitar a conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal;**
 - **Permitir, em sede de negociação coletiva, modelos de trabalho que integrem também objetivos e prazos mensuráveis e concretos,** adequados às funções e aos tempos de trabalho, ao invés apenas número *standard* de horas de trabalho, com pleno envolvimento dos trabalhadores e dos seus representantes;
 - **Promover uma cultura, forma e tempos de organização do trabalho que favoreçam o equilíbrio entre a atividade profissional e a vida familiar e pessoal,** articulando a reflexão sobre a mudança dos conceitos de local de trabalho, tempo de trabalho e tempo de descanso (diminuindo a fluidez entre ambos), entre outros, no quadro da emergência de novas formas de trabalho, com a necessidade de assegurar condições de conciliação favoráveis e que não acentuem desigualdades, nomeadamente de género;
 - **Reforçar medidas de proteção social, de inspeção do trabalho e dinamização da negociação coletiva nos domínios com impacto na conciliação** entre trabalho e vida pessoal e familiar, permitindo às mulheres e aos homens beneficiarem da proteção justa da parentalidade e de todos os benefícios que decorrem para a sociedade da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar, designadamente a educação dos filhos e do apoio aos familiares dependentes;
 - **Reforçar os incentivos à partilha entre homens e mulheres do gozo de licenças parentais e a criação de mecanismos de licença a tempo parcial,** além da já referida promoção da igualdade de género no acesso a modalidades como o teletrabalho ou formas de flexibilidade horária (ver ponto sobre igualdade);
 - **Melhorar, em particular, a regulação relativa aos cuidadores informais,** desde logo no quadro da transposição da Diretiva de Equilíbrio Trabalho-Vida familiar, que preconiza o direito existente de solicitar “acordos de trabalho flexível” para todos os pais trabalhadores de crianças até, pelo menos, oito anos de idade e para todos os cuidadores, salientando que os trabalhadores que exercerem este direito devem ser protegidos contra discriminação ou qualquer tratamento menos favorável e estabelecendo que deve ser criada uma licença específica para os cuidadores informais.

5. Inclusão, igualdade e não discriminação

Contexto

O artigo 13.º da Constituição da República Portuguesa estabelece que todos os cidadãos têm a mesma dignidade social e são iguais perante a lei e que ninguém pode ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação económica, condição social ou orientação sexual.

No mesmo sentido, os artigos 22.º e seguintes do Código do Trabalho estabelecem que o trabalhador ou candidato a emprego tem direito a igualdade de oportunidades e de tratamento no que se refere ao acesso ao emprego, à formação e promoção ou carreira profissionais e às condições de trabalho, não podendo ser privilegiado, beneficiado, prejudicado, privado de qualquer direito ou isento de qualquer dever em razão, nomeadamente, de ascendência, idade, sexo, orientação sexual, identidade de género, estado civil, situação familiar, situação económica, instrução, origem ou condição social, património genético, capacidade de trabalho reduzida, deficiência, doença crónica, nacionalidade, origem étnica ou raça, território de origem, língua, religião, convicções políticas ou ideológicas e filiação sindical, devendo o Estado promover a igualdade de acesso a tais direitos.

A promoção de uma maior participação das mulheres no mercado de trabalho, a partilha equilibrada entre mulheres e homens na tomada de decisão económica e política, a partilha equilibrada do trabalho doméstico e de cuidado entre mulheres e homens, o empoderamento económico das mulheres, a transparência salarial e a eliminação da violência e assédio no local de trabalho, são requisitos fundamentais para uma efetiva igualdade de género e, bem assim, essenciais para o desenvolvimento sustentável, sendo por isso fundamental integrar uma perspetiva de género em todas as dimensões de reflexão sobre o futuro do trabalho.

Acresce que, pese embora os progressos na promoção da igualdade entre mulheres e homens no trabalho e na formação profissional alcançados nos últimos anos sejam significativos, não só continuam a ser evidentes as assimetrias de género em Portugal,

como pode a crise pandémica vir a agravá-las, tornando mais prementes a necessidade de antecipar os desafios suscitados pelo futuro do trabalho.

As novas formas de trabalho, os novos padrões e modelos de organização do trabalho mais flexíveis e diluídos no tempo e no espaço não são neutros do ponto de vista do género e podem, pelo contrário, agudizar as assimetrias entre mulheres e homens no mercado de trabalho, desde logo pelos riscos que lhes estão associados do ponto de vista da conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar, particularmente para as mulheres, que são ainda quem assegura a maior fatia do trabalho doméstico e do trabalho de cuidar.

A mudança dos padrões de trabalho em relação ao horário de trabalho, ao local de trabalho e ao tempo de trabalho exige uma reflexão sobre a organização da prestação de trabalho de cuidado, inclusive sobre como os equipamentos de acolhimento de crianças, de pessoas portadoras de deficiência e de pessoas adultas em situação de dependência podem ser adaptados às necessidades dos trabalhadores e trabalhadoras com padrões de trabalho não convencionais.

O potencial das novas formas de trabalho para a promoção de um melhor equilíbrio entre a vida pessoal e familiar e o trabalho poderá ser maior se os trabalhadores puderem ter algum controlo sobre as modalidades de organização do trabalho, incluindo uma maior autonomia sobre o seu horário e tempo de trabalho, sendo para tal necessário refletir sobre a criação de opções reais de flexibilidade e de controlo sobre os horários de trabalho, de modo a promover uma melhor conciliação entre o horário de trabalho e o tempo pessoal.

Não por acaso, o potencial de emprego do trabalho nas atividades de prestação de cuidados tem vindo a assumir uma relevância crescente nos debates sobre o futuro do trabalho, integrando frequentemente uma preocupação transversal com a componente da igualdade de género. O desempenho de trabalho não pago e a prestação de cuidados a crianças e a outros dependentes constituem ainda um obstáculo significativo, não só do ponto de vista do acesso das mulheres ao mercado de trabalho, mas sobretudo do ponto de vista das suas perspetivas de progressão na carreira. O encorajamento da participação dos homens no trabalho não remunerado de prestação de cuidados constitui elemento fundamental de uma estratégia compreensiva para promover um maior equilíbrio de género, mas é igualmente importante valorizar o trabalho de cuidado remunerado.

Existe em Portugal um potencial significativo de criação de empregos na área dos cuidados. Com uma população cada vez mais envelhecida, a procura por serviços de

prestação de cuidados tenderá a aumentar, tornando mais crítica a necessidade de salvaguardar a qualidade do emprego dos trabalhadores do setor e de promover a sua valorização. As atividades de prestação de cuidados têm padrões salariais tendencialmente baixos, com uma incidência elevada de trabalhadores a receber o salário mínimo nacional, e têm também margem de progressão no que respeita à natureza dos vínculos laborais. Tratando-se de um setor altamente feminizado, a promoção do trabalho digno na prestação de cuidados afigura-se pois como um elemento de relevo na agenda da igualdade de género.

Mas as novas formas de trabalho podem, também, ter um impacto nos padrões de segregação horizontal e vertical do mercado de trabalho, na disparidade salarial de género e, conseqüentemente, na disparidade nas pensões. Os padrões de retribuição mais baixos, menos previsíveis ou com maiores intermitências que se não raras vezes se associam ao trabalho nas plataformas digitais, ao trabalho *on demand* ou ao *crowdwork* obstaculizam a um pleno acesso à proteção social ao longo da vida ativa e na fase da reforma, o que pode agravar a exposição ao risco de pobreza, com impactos diferenciados para homens e mulheres.

Em paralelo, a sub-representação das mulheres nas TIC e STEM levanta preocupações do ponto de vista da segregação de género no mercado de trabalho e do afastamento de uma parte da força de trabalho feminina do mercado. Devido aos desenvolvimentos tecnológicos, muitos trabalhos atuais deixarão de existir e muitas das tarefas serão transformadas pela automação e robotização, e serão exigidas cada vez mais competência em tecnologias da informação e comunicação. Novos trabalhos surgirão nas áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática (STEM) ou áreas relacionadas, e as mulheres estão hoje numa posição de desvantagem relativa do ponto de vista do aproveitamento dessas oportunidades, o que vem reforçar a necessidade de desconstruir os estereótipos que, em diferentes etapas da vida, demovem meninas e jovens mulheres de realizar estudos nas áreas da ciência, tecnologia, engenharia e matemática e nas TIC.

Ao mesmo tempo, sendo certo que a Inteligência Artificial proporciona oportunidades significativas, acarreta também riscos diversos, sobretudo quando aplicada aos modelos de gestão e de organização do trabalho, bem como aos instrumentos de avaliação de desempenho de trabalhadores. Da falta de transparência na tomada de decisão, à adoção de modelos que incorrem em padrões discriminatórios em razão do sexo ou da etnia, os riscos da aplicação da IA são amplos e reforçam a necessidade de promover a

responsabilização quanto aos algoritmos usados no contexto do mundo do trabalho, para evitar que estes espelhem e até reforcem os preconceitos humanos (ver ponto sobre Diversidade tecnológica, Inteligência Artificial e Algoritmos).

A defesa dos princípios da igualdade e da não discriminação no trabalho do futuro não se esgota na dimensão de género, passando, pelo contrário, pelo combate às várias formas de discriminação proibidas nos termos do Código do Trabalho, incluindo na sua forma interseccional e múltipla, designadamente em razão da ascendência, idade, sexo, orientação sexual, identidade de género, estado civil, situação familiar, situação económica, instrução, origem ou condição social, nacionalidade, origem étnica ou raça, território de origem, língua e religião, sendo que a todos estes fatores acrescem ainda as disparidades geográficas, sociais e económicas que caracterizam o território português.

No cruzamento destes fatores, e muitas vezes em situações de elevada vulnerabilidade e exposição a riscos no mercado de trabalho, estão os migrantes e os trabalhadores estrangeiros nos grupos profissionais menos qualificados, mais precários, mais expostos a instabilidade na relação laboral, com remunerações mais baixas e com uma maior incidência de sinistralidade laboral¹²¹.

Nos setores mais qualificados em Portugal, como ocorre noutros países, os imigrantes estão, por isso, sub-representados. Do mesmo modo, as pessoas refugiadas encontram dificuldades particulares no acesso ao mercado de trabalho, demorando aliás mais tempo a encontrar emprego no país de acolhimento do que os imigrantes. De acordo com as entidades de acolhimento de pessoas refugiadas, as maiores dificuldades que estas sentem são as seguintes¹²² (i) na transposição da equivalência de competências para as atividades profissionais nos países de destino, como, em Portugal, devido à falta de correspondência entre as competências profissionais de origem e as necessárias para o exercício de determinadas atividades; (ii) no reconhecimento de competências adquiridas (in)formalmente; (iii) na fluência da língua portuguesa; (iv) na prevalência de experiências profissionais informais; (v) no desconhecimento das entidades empregadoras relativamente aos procedimentos para contratação de refugiados e consequente desconfiança.

¹²¹ Peixoto, J. (coord.) et al. (2011), *Imigrantes e Segurança Social em Portugal*, Estudo 49, Observatório da Imigração, Lisboa: ACIDI.

¹²² Observatório das Migrações (2020), *Entrada, Acolhimento e Integração de Requerentes e Beneficiários de Proteção Internacional em Portugal*, Lisboa: Alto-Comissariado para as Migrações.

Estes dados interpelam diretamente os princípios da igualdade e não discriminação, quer porque o acesso ao mercado de trabalho é um elemento essencial para a subsistência e sustentabilidade financeira, quer porque é indispensável para o processo de integração de migrantes.

Alguns dados

Portugal percorreu um caminho importante em matéria de igualdade entre mulheres e homens no mercado de trabalho, mas as assimetrias de género continuam a ser evidentes. Com efeito, ainda que a disparidade salarial entre mulheres e homens tenha vindo a diminuir (em 2012, o *gender pay gap* era de 18,4%), as mulheres continuam a ganhar menos 14,4% do que os homens, e as diferenças são mais notórias à medida que aumentam as qualificações e as responsabilidades (Quadros de Pessoal, GEP-MTSSS). Importará notar que a persistência de baixos salários para as mulheres não constitui apenas um fator de desigualdade em si mesmo, afetando o acesso a proteção social e a construção de direitos para efeitos de proteção social na transição para a reforma. Note-se, aliás, que o *gender pay gap* nas pensões se situa, no caso português, na casa dos 25%¹²³, bem acima do *gender pay gap* observado no que às retribuições do trabalho diz respeito, situado na casa dos 16%¹²⁴, traduzindo a herança de um passado com desigualdades vincadas entre mulheres e homens, quer do ponto de vista salarial, quer também do ponto de vista da participação no mercado de trabalho.

Ao mesmo tempo, continua a existir em Portugal uma elevada sub-representação das mulheres nas áreas emergentes de futuro, como as TIC. Com efeito, as mulheres representam apenas 18,4% dos novos inscritos no ensino superior¹²⁵ e 17,4% dos diplomados¹²⁶ nestas áreas. De acordo com dados comparativos disponíveis, em Portugal apenas 0,7% do emprego feminino está inserido nas em TIC, contra 3,7% dos homens e 1,4% do emprego feminino na média europeia¹²⁷. Na mesma linha, **apenas 15,1% das mulheres são licenciadas nas áreas STEM¹²⁸ contra 23,3% dos homens**. A generalidade das fontes aponta, aliás, para uma significativa sub-representação das mulheres de diferentes pontos de vista. Na média da EU, apenas 20% das mulheres com

¹²³ Eurostat, 2018.

¹²⁴ Eurostat, 2018.

¹²⁵ Dados da DGEEC para o ano letivo 2017/2018.

¹²⁶ DGEEC, 2019.

¹²⁷ DESI, 2018.

¹²⁸ CTEM em Português: Ciências, Tecnologias, Engenharia e Matemática

mais de 30 anos com curso superior nestas áreas se mantêm a trabalhar no setor¹²⁹. Só 9% das mulheres na Europa são responsáveis pelo desenvolvimento de *software*, apenas 19% dos trabalhadores que ocupam cargos de direção no setor das TIC são do sexo feminino (em comparação com 45% noutros setores dos serviços) e as mulheres representam só 19% dos empresários do setor (em comparação com 54% noutros setores dos serviços)¹³⁰.

A segregação sexual das profissões e setores de atividade, que contribui em larga medida para a relativa desvantagem salarial das mulheres, continua a encaminhar as mulheres para atividades de baixo valor acrescentado, com padrões salariais mais baixos. É disso exemplo o facto de 30% das mulheres estarem empregadas nas áreas da educação, saúde e apoio social (contra apenas 7% dos homens) ou de 98,4% do trabalho no serviço doméstico ser assegurado por mulheres em 2019 (INE, Inquérito ao Emprego, 2019). Igualmente persistente é a sub-representação das mulheres em lugares de liderança e de tomada de decisão na medida em que as mulheres representam apenas 23% dos conselhos de administração das empresas cotadas, o que resulta da definição de limiares obrigatórios de representação equilibrada por via legislativa (CIG), bem como a sobrecarga das mulheres no desempenho de tarefas domésticas, com os dados a mostrar que apenas **19% dos homens declaram fazer pelo menos uma hora de trabalho doméstico por dia, contra 78% das mulheres** (EIGE).

Num contexto de assimetrias estruturais vincadas, o choque induzido pela pandemia da doença COVID-19 foi também marcado por um “enviesamento de género”, desde logo no que respeita ao “risco de exposição dos trabalhadores à COVID-19”¹³¹, aspeto que decorre quer da elevada taxa de feminização nas atividades ligadas à ação social e à saúde humana e da resultante exposição acrescida das mulheres a contextos sensíveis do ponto de vista do risco de contágio, quer também da sobrecarga das mulheres com o trabalho de prestação de cuidados à família, que foi ele próprio agudizado pelo encerramento temporário das escolas, sendo disso emblemático o facto de mais de 80% dos beneficiários do apoio excecional às famílias serem mulheres (GEP/MTSSS).

¹²⁹ Vejam-se os dados presentes no Relatório do World Economic Forum, *The Global Gender Gap Report*, 2017, pp. 31-32.

¹³⁰ COM (2016), Relatório sobre a igualdade de género e a autonomia das mulheres na era digital, (2015/2007(INI))

¹³¹ Mamede, R. Paes (Coord.), Pereira, M., Simões, A. (2020), *Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho*, OIT.

Acresce que as consequências da disparidade salarial de género tendem a exacerbar-se em períodos de crise como o presente, sendo que, segundo o último Índice da Igualdade de Género do EIGE, da *Eurofound*, quatro em cada 10 respondentes afirma estar numa situação financeira pior do que antes da pandemia; e que quase uma em cada três mulheres (31%) e um em cada quatro homens (23%) afirma não ter poupanças para manter os níveis de vida pré-pandemia.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Promover o reforço da participação das mulheres nas áreas de formação e associadas aos setores e competências emergentes e em particular às áreas tecnológicas**, nomeadamente nas ligadas às ciências, engenharia, informática, eletrónica, robótica, entre outras, de modo a prevenir a montante, e desde logo entre os jovens na formação inicial, fenómenos de segregação profissional e de sub-representação nestas áreas;
- **Implementar mecanismos de discriminação positiva no quadro das mudanças do mercado de trabalho** e, em particular, do chamado futuro do trabalho, para promover a redução de desigualdades numa formulação abrangente, quer em função do género, quer da pertença a grupos específicos, evitando que as novas formas de trabalho agravem desigualdades e permitam práticas discriminatórias;
- **Aprofundar, neste âmbito, mecanismos de correção das desigualdades no quadro da política ativa de emprego**, de modo a promover a inclusão de categorias tendencialmente desfavorecidas e com maior dificuldade de acesso a relações de trabalho estáveis e duradouras e em áreas e setores com maior potencial de crescimento do emprego, nomeadamente nas áreas tecnológicas;
- **Mitigar, em particular, os fenómenos de segregação nas profissões**, em particular na ótica do género, nas áreas tecnológicas, nomeadamente estudando instrumentos de política pública para o promover, e apostando em campanhas e sensibilização para promover a participação das mulheres nas áreas mais dinâmicas em que estão sub-representadas, assim como reforçando os instrumentos atualmente existentes nas políticas ativas de emprego para combater a sub-representação de um dos sexos em determinadas profissões;

- **Implementar instrumentos que limitem o risco de o teletrabalho penalizar especialmente as mulheres** e agravar assim assimetrias na divisão do trabalho não pago, comprometendo a igualdade de género no mercado de trabalho;
- **Prevenir mecanismos e práticas discriminatórias no uso de inteligência artificial e de algoritmos** no quadro das relações de trabalho, ponderando a criação de um sistema que responsabilize os respetivos utilizadores ou criadores, em caso de comportamentos ilícitos (ver ponto específico);
- **Combater os riscos de discriminação e os efeitos mais danosos da segmentação e polarização no mercado de trabalho, nomeadamente em grupos mais vulneráveis e expostos**, como entre os trabalhadores migrantes e nos setores com riscos mais elevados de precarização.

6. Proteção social nas novas formas de prestar trabalho

Contexto

As transformações no mundo do trabalho encerram múltiplas oportunidades de criação de novo emprego, mas também desafios resultantes da intensidade do ritmo da mudança, em que os padrões de carreiras são cada vez mais voláteis e existe uma crescente diversidade de formas de emprego. Para continuarem a desempenhar o seu papel estabilizador, os sistemas de proteção social deverão igualmente adaptar-se ao futuro do trabalho.

Com efeito, o acesso à proteção social pode ser especialmente difícil para trabalhadores em formas atípicas e menos seguras de emprego e as lacunas de acessibilidade podem ser especialmente grandes para os trabalhadores por conta própria, expondo-os a maiores riscos e pobreza na velhice¹³². O Fórum Económico Mundial defende mesmo que a proteção social proveniente da relação tradicional empregador-trabalhador será colocada em causa devido ao número crescente de trabalhadores independentes e à maior frequência das transições entre empregos, “sendo necessário requalificar a proteção social, expandido a cobertura da segurança social e pensões, deixando estas de estar ligadas ao estatuto formal do indivíduo no mercado de trabalho”¹³³.

Entre as formas atípicas de trabalho e emprego caracterizadas por uma elevada flexibilidade e das quais poderá resultar uma segurança reduzida para os trabalhadores, surgem o trabalho em *part-time*, a colocação por empresas de trabalho temporário, o trabalho subcontratado, trabalho remoto, nomeadamente prestado no domicílio, contratos a termo certo, intermitentes, descontinuado e de muito curta duração, bem como relações de trabalho com múltiplas partes, para além de outras situações com riscos ainda mais elevados como relações de trabalho “dissimuladas” e por conta própria mas economicamente dependentes, ou com remuneração irregular. Os efeitos acumulados destas disparidades de relação laboral são suscetíveis de originar novas desigualdades de direitos intergeracionais e intrageracionais.

Por seu turno, a inexistência de relação laboral dependente remete para estes trabalhadores ou prestadores de serviços o ónus de assegurarem individualmente os meios

¹³² OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris

¹³³ WEF (2018), *Framing the Future of Work*, WEF, Jobs Notes, Issue n. 6

de trabalho – local e materiais para desenvolvimento de trabalho, seguros obrigatórios e seguro de acidentes de trabalho - bem como o pagamento das contribuições sociais. A não constituição de relações contratuais de trabalho resulta, igualmente, na impossibilidade destes novos trabalhadores verem assegurados direitos¹³⁴.

Do mesmo modo, os trabalhadores enquadrados nas formas de prestação de trabalho referidas podem enfrentar riscos na constituição de carreiras contributivas robustas, seja em termos de período, seja de volume de remunerações de referência, resultado de eventual exposição a intermitência na atividade ou nos rendimentos, com as necessárias consequências na (in)adequação dos sus rendimentos na velhice.

Do ponto de vista do enquadramento dos trabalhadores nos regimes de segurança social, em Portugal, a generalidade das pessoas que exerce atividade profissional é obrigatoriamente abrangida pelo sistema previdencial¹³⁵.

Tendo em vista a concretização desta garantia, o Sistema Previdencial de Segurança Social integra os regimes de segurança social aplicáveis aos trabalhadores por conta de outrem, ou em situação legalmente equiparada para efeitos de segurança social, aos trabalhadores independentes e o regime do seguro social voluntário. O sistema de segurança social português é um sistema unificado, o que se traduz na consideração unificada da carreira contributiva de cada trabalhador, independentemente do sector de atividade ou do tipo de atividade que é desenvolvida.

O Código dos Regimes Contributivos do Sistema de Previdencial de Segurança Social define a relação de vinculação e contributiva de segurança social para os três regimes identificados, constando os regimes jurídicos das diversas eventualidades protegidas de diplomas próprios.

Por outro lado, em Portugal, constituindo a proteção na saúde um dos ramos de proteção, o mesmo garante aos trabalhadores abrangidos por regime de segurança social o acesso a cuidados de saúde é universal, garantido através do Serviço Nacional de Saúde.

¹³⁴ Como sejam a retribuição mínima mensal garantida, subsídios de férias e de Natal, subsídio de refeição ou outros apoios, férias pagas, compensações por horas extraordinárias ou por trabalho noturno ou o direito à negociação e contratação coletivas.

¹³⁵ O Sistema Previdencial de Segurança Social, de acordo com a Lei n.º 4/2007 de 16 de janeiro, que aprovou as bases gerais em que assenta o sistema de segurança social, visa garantir, assente no princípio da solidariedade de base profissional, prestações pecuniárias substitutivas de rendimentos de trabalho perdido em consequência da verificação das eventualidades legalmente definidas.

O aparecimento de novas formas e relações de trabalho, estabelecidas entre empregadores, trabalhadores e “clientes” diminui as fronteiras entre emprego por conta de outrem e emprego por conta própria como eram até aqui conhecidas, representando desafios no que toca à garantia da proteção nas eventualidades legalmente previstas, face à configuração do sistema português.

Na perspetiva do trabalho digno, de sociedades inclusivas e de reforço da coesão social, os sistemas de proteção social podem necessitar de melhor adequação aos ritmos mais rápidos de mudança e de realocação de empregos, em consequência da adoção de novas tecnologias e da expansão dos modelos de produção e operação emergentes e nelas baseados.

Importa, em suma, atender aos novos modelos de trabalho que vão aparecendo, nomeadamente, no âmbito das plataformas digitais, de forma a evitar que aqueles que prestam a sua atividade neste setor sejam deixados para trás e penalizados em sede de proteção social.

Alguns dados

Apesar de, em Portugal, a generalidade das pessoas que exerce atividade profissional ser obrigatoriamente abrangida pelo sistema previdencial, conforme referido anteriormente, o acesso à proteção social não é homogéneo e pode ser especialmente complexo para trabalhadores em formas atípicas de emprego, como os trabalhadores independentes, os trabalhadores a tempo parcial ou os trabalhadores com contratos de curta duração. O que estas modalidades atípicas de trabalho têm em comum, na ótica da proteção social, é desde logo a maior intermitência e instabilidade das inserções em emprego e das respetivas contribuições para a segurança social, o que condiciona, por exemplo, o acesso às prestações substitutivas da retribuição do trabalho, como seja o subsídio de desemprego ou o subsídio de doença, que têm associados prazos de garantia.

Nas consequências do acesso assimétrico à proteção social não se esgotam no horizonte temporal da vida ativa, expondo igualmente os trabalhadores contratados em formas atípicas de emprego a maiores riscos e pobreza na velhice¹³⁶. Além disso, por outro lado,

¹³⁶ OECD (2019), *OECD Employment Outlook 2019: The Future of Work*, OECD Publishing, Paris

de acordo com alguns estudos recentes¹³⁷, este tipo de trabalho pode até contribuir para o subfinanciamento dos regimes da Segurança Social ou para a deslocação das contribuições sociais de empregadores e trabalhadores somente para trabalhadores.

Foi precisamente por reconhecer que “alguns trabalhadores com contratos atípicos e os trabalhadores por conta própria têm acesso insuficiente aos ramos da proteção social que estão mais estreitamente ligados com a participação no mercado de trabalho”, e que “a longo prazo, as lacunas no acesso à proteção social podem pôr em risco a saúde e bem-estar dos indivíduos, e contribuir para aumentar a incerteza económica, o risco de pobreza e as desigualdades”, que a Comissão Europeia adotou, em novembro de 2019, uma Recomendação relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria, estabelecendo, como princípio geral, que deve assegurar “a cobertura efetiva de todos os trabalhadores, independentemente do tipo de relação de trabalho, e dos trabalhadores por conta própria”¹³⁸.

Por seu turno, a OIT¹³⁹, identifica critérios que recomenda para adaptar os sistemas de proteção social de forma a que os trabalhadores das plataformas digitais estejam por eles cobertos entre os quais se incluem a adaptação dos mecanismos de segurança social de forma a cobrir os trabalhadores em todas as formas de emprego, independentemente do tipo de contrato, bem como o uso da tecnologia para simplificar os pagamentos de contribuições e prestações.

Estas recomendações revestem-se de maior acuidade perante a emergência de novas formas de prestar trabalho, desde logo o trabalho nas plataformas digitais. Com efeito, conforme referido anteriormente, estima-se que **cerca 70% dos trabalhadores das plataformas digitais não tenham acesso a proteção social adequada na parentalidade ou noutras eventualidades, sendo o acesso a proteção social mais difícil para aqueles que dependem exclusivamente ou maioritariamente das plataformas**¹⁴⁰.

¹³⁷ Veja-se, por exemplo, European Parliament (2017), *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, Policy Department A: Economic and Scientific Policy e Organização Internacional do Trabalho, *As plataformas digitais e o futuro do trabalho: Promover o trabalho digno no mundo digital*, Bureau Internacional do Trabalho – Genebra, BIT, 2020.

¹³⁸ Recomendação do Conselho de 8 de novembro de 2019 relativa ao acesso à proteção social dos trabalhadores por conta de outrem e por conta própria (2019/C 387/01).

¹³⁹ Organização Internacional do Trabalho, *As plataformas digitais e o futuro do trabalho: Promover o trabalho digno no mundo digital*, Bureau Internacional do Trabalho – Genebra, BIT, 2020

¹⁴⁰ European Parliament (2017), *The Social Protection of Workers in the Platform Economy*, Policy Department A: Economic and Scientific Policy.

Algumas das respostas a estas questões têm passado pela introdução de legislação nova ou pela alteração da existente, aumentando o acesso à proteção social para tipos adicionais de trabalhadores, ou pela adoção de decisões administrativas que influenciam o acesso à proteção social dos trabalhadores das plataformas digitais.

A intervenção dos sindicatos ao nível dos tribunais administrativos através da colocação de questões em matéria de proteção no desemprego para trabalhadores que se encontrem entre atividades sob o controlo e influência de empresas “chapéu” e a conclusão de acordos coletivos tem aumentado o acesso à proteção social para alguns trabalhadores de plataformas, que têm criado ou têm-se juntado em cooperativas ou entidades coletivas, em parte para facilitar o acesso à proteção social; algumas plataformas (sobretudo na área da entrega de comida e transporte pessoal) têm voluntariamente (ou sob pressão de trabalhadores, sindicatos ou Governo) estabelecido esquemas no sentido de providenciar proteção social aos seus trabalhadores. Não obstante, os progressos obtidos têm sido atingidos maioritariamente em matéria de acidentes de trabalho e seguros de responsabilidade civil, mais do que em matéria de direitos sociais e proteção nas eventualidades imediatas e mediatas cobertas pelo regime geral da Segurança Social.

O Decreto-Lei n.º 2/2018, de 9 de janeiro, veio reformular o regime contributivo dos trabalhadores independentes, com o objetivo de assegurar uma proteção social efetiva a estes trabalhadores, sem lacunas ou interrupções, prevenindo situações de ausência de prazo de garantia na atribuição de prestações sociais imediatas e mediatas, resultantes de grandes oscilações de rendimento. A aproximação temporal significativa da consideração dos rendimentos veio por seu lado afastar as grandes discrepâncias que se faziam sentir entre o momento da perceção do rendimento e o da sua consideração para efeitos de esforço contributivo, em especial sentido pelos trabalhadores autónomos com grande variação de rendimentos ao longo do ano, e no decurso da sua vida ativa. A consideração do rendimento efetivo afastou, por seu lado, níveis mínimos contributivos que se podiam mostrar desproporcionalmente elevados face aos rendimentos efetivamente auferidos, sendo certo que a consideração de um rendimento de muito baixo valor veio permitir a estabilidade da carreira contributiva do trabalhador e a efetivação do direito à proteção social.

A promoção de maior equilíbrio entre deveres contributivos e direitos dos trabalhadores independentes a uma proteção social efetiva que veio melhorar o acesso aos benefícios associados. No que respeita ao âmbito de proteção social, os trabalhadores independentes

têm direito, ao abrigo do regime próprio, maioritariamente ao mesmo nível de proteção que cobre os trabalhadores por conta de outrem, constituindo a maior diferença nas prestações da eventualidade de desemprego.

Em Portugal ao trabalhador independente é garantida proteção nas seguintes eventualidades: Desemprego (Subsídio por cessação de atividade ¹⁴¹; Subsídio parcial por cessação de atividade ⁹; Subsídio por cessação de atividade profissional ¹⁴²; Subsídio parcial por cessação de atividade profissional ¹⁰); Subsídio de doença; Subsídio por risco clínico durante a gravidez; Subsídio por interrupção da gravidez; Subsídio por riscos específicos; Subsídio parental; Subsídio parental alargado; Subsídio por adoção; Subsídio para assistência a filho; Subsídio para assistência a filho com deficiência, doença crónica ou doença oncológica; Subsídio para assistência a neto; Doenças Profissionais; Abono de família pré-natal; Abono de família para crianças e jovens; Pensão de invalidez; Pensão de velhice; Complemento por dependência; Pensão de sobrevivência; Subsídio por morte ou Reembolso de despesas de funeral.

As mudanças recentes no regime fortaleceram a proteção e as contribuições. A cobertura em situação de desemprego aumentou, permitindo agora que os trabalhadores independentes que têm mais de 50% de sua receita proveniente de uma única entidade tenham acesso a essa proteção (antes o limite era de 80% de receita proveniente uma única entidade contratante). Além disso, o período de garantia foi reduzido de 720 dias de contribuições nos 48 meses anteriores para 360 dias de contribuições nos 24 meses anteriores. Com o novo regime, também a proteção na parentalidade e na doença se aproximaram mais da proteção garantida aos TCO.

A alteração dos critérios de classificação dos trabalhadores independentes economicamente dependentes terá conduzido a um aumento do seu peso relativo no universo de trabalhadores independentes com contribuição declarada. Com efeito, de acordo com dados do Instituto de Segurança Social¹⁴³, o número de trabalhadores independentes economicamente dependentes aumentou por 72% entre 2017 e 2019, fixando-se num total aproximado de 68.970 pessoas, o que compara com um acréscimo

¹⁴¹ Trabalhadores independentes que sejam economicamente dependentes de uma única entidade contratante.

¹⁴² Trabalhadores independentes que sejam empresários em nome individual com rendimentos decorrentes do exercício de qualquer atividade comercial ou industrial e os titulares de Estabelecimento Individual de Responsabilidade Limitada, bem como os respetivos cônjuges que com eles exerçam efetiva atividade profissional com caráter de regularidade e de permanência.

¹⁴³ Situação da base de dados em 19/03/2020.

de 41% do número global de trabalhadores independentes, que se fixou em cerca de 434.940 pessoas em 2019. Assim, o peso dos trabalhadores independentes economicamente no total de trabalhadores independentes aumentou de 13% para 16% entre 2017 e 2019. Todavia, a análise da distribuição dos trabalhadores por grau de dependência económica revela que apenas cerca de 10% são economicamente dependentes de uma única entidade contratante, sendo que, pelo contrário, mais de 80% dependem a 100% de uma única entidade, sendo que neste caso falamos de trabalhadores com declaração de rendimentos inferior em 7% à dos que se inserem nos restantes escalões de dependência económica.

No quadro dos mecanismos de proteção excecional decorrentes da pandemia pela Covid-19, foram introduzidas um conjunto de medidas que, não diretamente direcionadas a trabalhadores em formas de trabalho atípicas, abrangem trabalhadores independentes e trabalhadores em situação de informalidade.

Destacam-se, nomeadamente, o apoio excecional à família para trabalhadores independentes durante o encerramento dos estabelecimentos de ensino por decisão governamental; o apoio extraordinário à redução de atividade económica do trabalhador independente; o regime extraordinário de diferimento de obrigações contributivas; o apoio extraordinário de proteção social para trabalhadores independentes, direcionado para aqueles que não cumpriam com os prazos de garantia para acesso a proteção no caso de interrupção ou quebra acentuada de atividade; e, ainda, o apoio à desproteção social que materializa um apoio financeiro a trabalhadores não enquadrados em nenhum regime de segurança social ou sem acesso a proteção social, sendo para isso necessária a sua inscrição no sistema.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Adequar o sistema de segurança social às novas formas de prestar trabalho**, aprofundando a reflexão sobre as mudanças de natureza substantiva e operacional que permitam melhor efetividade e adequação a estas novas modalidades de trabalho atípicas, para que a sua função social de garantir prestações sociais substitutivas da perda de rendimentos não perca eficiência;

- **Promover o alargamento da cobertura dos sistemas de proteção social, estimulando a adesão aos sistemas de segurança social de todos os trabalhadores**, independentemente do respetivo vínculo jurídico, e garantindo a cobertura nas diversas eventualidades (imediatas e mediatas) do regime previdencial, com instrumentos efetivos que permitam a diferentes categorias de trabalhadores acesso a proteção de níveis adequados, com respeito pelos prazos de garantia do sistema previdencial;
- **Simplificar o acesso aos sistemas de proteção social para todas as categorias de trabalhadores**, promovendo a desburocratização no acesso aos sistemas de proteção social, previdenciais e outros, tirando nomeadamente partido das novas tecnologias;
- **Implementar uma reforma digital da segurança social e da sua relação com as empresas, cidadãos e beneficiários, incluindo a aposta na personalização das respostas aos utentes com recurso a inteligência artificial;**
- **Incentivar a entrada na economia formal dos trabalhadores não declarados ou subdeclarados**, no quadro do aprofundamento do combate ao trabalho não declarado e ao abuso na classificação incorreta dos trabalhadores, incluindo o reforço de mecanismos de penalização quando tal for apropriado e de maior capacidade de eliminação dos fenómenos da subdeclaração de rendimentos e da evasão fiscal e contributiva;
- **Diversificar as fontes de financiamento da segurança social como modo de reforçar a sustentabilidade financeira, económica e social de longo prazo**, nomeadamente aumentando o papel dos elementos de proteção social financiados por impostos para robustecer o sistema e ajudar a resolver as lacunas nas disposições existentes, ou seja, usar benefícios universais e baseados em recursos para complementar benefícios vinculados à situação de emprego e / ou ao nível de contribuições;
- **Reforçar a proteção social dos trabalhadores em formas atípicas de trabalho, em especial daqueles que se encontram em modalidades cuja atipicidade e risco de precarização é maior, como os trabalhadores das plataformas ou os trabalhadores independentes, em particular com atividade ocasional ou muito intermitente**, entre outros, de modo a assegurar uma correta cobertura de

- riscos sociais, coesão social, concorrência justa, e a própria sustentabilidade financeira dos sistemas;
- **No caso das plataformas digitais, aprofundar a proteção mesmo nos casos em que não exista contrato de trabalho**, clarificando as situações e condições em que as empresas deverão efetuar contribuições sociais, no sentido de evitar uma “concorrência contributiva desleal”, dado que, atualmente, para os trabalhadores independentes, as plataformas somente contribuem quando esses trabalhadores são economicamente dependentes, bem como melhorar o enquadramento dos trabalhadores normalmente menos protegidos e o nível de proteção que é assegurado ao nível de eventualidades como a doença ou riscos profissionais (ver também ponto específico);
 - **Promover maior responsabilização de todos os intervenientes nas relações de trabalho ditas atípicas**, equacionando nomeadamente a questão da responsabilidade no pagamento de contribuições sociais para a efetivação do acesso a direitos, questão que poderá abranger não apenas trabalhadores independentes, mas, também, outras formas atípicas de trabalho como o trabalho temporário, incluindo as questões da responsabilidade dos promotores e utilizadores;
 - **Aprofundar o reforço da inclusão dos trabalhadores independentes no sistema de segurança social**, refletindo sobre novos ajustamentos que permitam maior efetividade e adequação da proteção no regime de trabalhadores independentes, mediante adequada contrapartida contributiva, nomeadamente quanto ao enquadramento dos empresários cuja empresa tem sede na própria residência, dos *freelancer* ou de outro tipo de trabalhadores autónomos;
 - **Promover o enquadramento na segurança social dos chamados nómadas digitais**, cuja opção por um estilo de vida e trabalho itinerante enquanto viajam pelo mundo e trabalham remotamente, constitui no modelo atual um desafio para a coordenação dos regimes de segurança social (ver também ponto próprio);
 - **Garantir a identificação do estatuto de emprego correto**, enquanto forma de acesso a direitos e proteções, à negociação coletiva e à aprendizagem ao longo da vida, estudando formas de melhorar os mecanismos legais e processuais para este efeito;

- **Reforçar os direitos e a proteção conferida aos trabalhadores que se encontram na “zona cinzenta” entre trabalho dependente e trabalho independente**, tomando como ponto de partida o estatuto já consagrado dos trabalhadores independentes economicamente dependentes e refletindo sobre mecanismos para garantir a classificação correta, importando garantir direitos e proteção aos trabalhadores que partilham algumas características de independente (por exemplo, autonomia na realização do trabalho) e algumas características de TCO (por exemplo, dependência económica de um único cliente);
- **Aumentar a portabilidade de direitos** para categorias mais alargadas de trabalhadores e consolidar esquemas existentes para abranger novas formas de trabalho.

7. Associativismo, representação dos trabalhadores e diálogo social

Contexto

A negociação coletiva e o diálogo social têm um papel de grande relevância a desempenhar na adaptação às transformações anteriormente descritas no mundo do trabalho, relacionadas desde logo com a crescente digitalização e inovação tecnológica, e tendo como pano de fundo as alterações demográficas e climáticas.

Tal relevância é patente desde logo na Resolução adotada pela Conferência da OIT em 2018, na qual é evidenciado o papel que o diálogo social desempenha na resposta aos desafios do futuro do trabalho. Também na Declaração do Centenário da OIT para o Futuro do Trabalho é salientado que o diálogo social, incluindo negociação coletiva e cooperação tripartida, é um elemento social para a adequação das políticas públicas. De modo mais geral, a Agenda do Trabalho Digno da OIT sublinha o papel fundamental do diálogo social e dos parceiros sociais a todos os níveis.

No entanto, as transformações no mundo do trabalho – não apenas a crescente centralidade das tecnologias e das formas de prestação trabalho por elas promovidas, mas já as diferentes modalidades de contratos atípicos num contexto de pressões para uma crescente flexibilidade e individualização das relações laborais – colocam desafios acrescidos à representação e negociação coletiva.

Não por acaso esta matéria tem estado presente na reflexão em diferentes contextos. Numa iniciativa recente da OIT e da Comissão Europeia sobre como fortalecer os papéis dos parceiros sociais e do diálogo social num mundo do trabalho em mudança, foi realçada a importância das dimensões da representatividade dos parceiros sociais e sua capacidade institucional para enfrentar os desafios do mundo do trabalho por meio do diálogo social e de processos consultivos; da autonomia dos parceiros sociais, deixando mais espaço para a negociação coletiva e acordos coletivos a nível nacional, setorial e empresarial; do papel do diálogo social e dos parceiros sociais na digitalização¹⁴⁴.

Por estas razões, mas também pela centralidade destas mudanças nos mercados de trabalho, a digitalização está há largos anos inscrita na agenda política e também na agenda dos parceiros sociais. Mas, simultaneamente, a representação de novos grupos de trabalhadores e das modalidades de prestação do trabalho relacionados com a chamada revolução digital permanece um problema atual. Este enunciado inclui tanto o teletrabalho no quadro de relações contratuais mais tradicionais, como as novas formas de trabalho, por exemplo com base em plataformas digitais. Também as micro, pequenas e médias empresas, que podem ter menos capacidades para adotar inovações tecnológicas e participar ativamente no diálogo social apresentam desafios específicos. A adaptação das instituições de diálogo social e da respetiva regulação para a resposta aos desafios atuais e emergentes no mundo do trabalho é igualmente relevante¹⁴⁵.

Sendo o papel e a autonomia dos parceiros sociais reconhecidos nos tratados europeus, a relevância destas matérias e os desafios que representam para as transformações em curso têm sido reconhecidos. Por exemplo, no *Programa de Trabalho para o Diálogo Social Europeu 2019-2021*, definido pelos parceiros sociais europeus, era defendido que “os parceiros sociais estão particularmente bem posicionados para acompanhar o processo de transformação da economia e conceber medidas e soluções equilibradas que contribuam para o progresso económico e social”. Neste contexto, o sexto programa de trabalho autónomo dos parceiros sociais europeus identifica a digitalização como a primeira de seis prioridades do seu programa de trabalhos, e refere outras associadas às

¹⁴⁴ ILO-EC Conference (2020): *Enhancing social partners' and social dialogue's roles in a changing world of work*.

¹⁴⁵ Ghellab, Y. and Vaughan-Whitehead, D. (2020), *Enhancing social partners' and social dialogue's roles in a changing world of work – a overview*, OIT-EC

transformações no mundo do trabalho, como os riscos psicossociais, as competências ou a economia circular¹⁴⁶.

Em Portugal, o direito de associação dos trabalhadores é um pilar fundamental não apenas do nosso sistema de relações laborais e do trabalho digno, mas um direito fundamental previsto expressamente na Constituição. Por seu turno, o diálogo social a todos os níveis, incluindo a concertação social tripartida e a negociação coletiva setorial ou de empresa estão amplamente previstas e densificadas em fontes legislativas, nomeadamente, no Código do Trabalho.

De facto, a negociação coletiva constitui uma instância fundamental de adaptação da legislação laboral às especificidades de cada setor e empresa, de promoção da paz social e de regulação da concorrência, e constitui, por isso, um desiderato nacional e internacional. Mas a negociação coletiva está sujeita a tensões que, não sendo novas, têm vindo a agudizar-se e podem vir a aprofundar-se no futuro.

Desde logo, a lenta erosão da cobertura da negociação coletiva e da densidade sindical, num quadro mais vasto de fragilização do associativismo que, não sendo exclusivo do mundo do trabalho, encontra desafios acrescidos nos segmentos mais precários do mercado de trabalho, e na dificuldade de assegurar a representação das novas formas de trabalho através das estruturas associativas tradicionais.

Esta questão coloca-se de forma particularmente premente no caso dos trabalhadores das plataformas digitais. Num artigo publicado pelo *European Trade Union Institute* em 2018¹⁴⁷, é notado que, por estarem frequentemente desprovidos da capacidade negocial que advém do direito à filiação sindical e da participação na contratação coletiva, os trabalhadores das plataformas têm de recorrer a outro tipo de recursos para construir algum poder negocial. De acordo com o mesmo artigo, este afastamento das instâncias tradicionais de representação coletiva tem conduzido à emergência de um conjunto de novas formas de representação, muitas vezes sob a forma de comunidades *online* que podem transformar-se em “pequenas guildas” que acabam por desempenhar o papel geralmente afeto aos sindicatos ao proporcionar aconselhamento e apoio aos trabalhadores das plataformas. Por estas razões, as discussões em torno da abertura dos

¹⁴⁶ O programa de trabalho 2019-2021 abordava as seis seguintes prioridades: (i) digitalização; (ii) melhoria do desempenho dos mercados de trabalho e sistemas sociais; (iii) competências; (iv) riscos psicossociais e no trabalho; (v) capacitação para um diálogo social mais forte; (vi) economia circular.

¹⁴⁷ Vandaele, Kurt (2018), Will trade unions survive in the platform economy? Emerging patterns of platform workers' collective voice and representation in Europe, ETUI, Working Paper 2018.05.

sistemas de representação coletiva têm vindo a multiplicar-se, havendo igualmente debates acerca da possibilidade de se considerar outras categorias de trabalhadores (além dos trabalhadores por conta de outrem) nos mecanismos de extensão administrativa das convenções coletivas¹⁴⁸.

Alguns dados

Existe um movimento transversal de relativo enfraquecimento dos sistemas de regulamentação coletiva do trabalho: um movimento que é visível não apenas na diminuição dos índices de filiação (de trabalhadores e de empresas), mas também na perda de dinamismo da contratação coletiva.

Dito isto, Portugal tem a particularidade de ter um ponto de partida relevante: **no final da década de 70, ainda com a revolução de abril de 74 como pano de fundo, perto de 61% dos trabalhadores portugueses eram sindicalizados** (acima dos 34% da média da OCDE). **Atualmente serão pouco mais de 10% os trabalhadores sindicalizados em Portugal**¹⁴⁹ (um valor idêntico ao observado para a média da OCDE).

Outras fontes apontam no mesmo sentido: **de acordo com dados da Organização Internacional do Trabalho, o índice de filiação sindical estará na ordem dos 16% em Portugal, e de acordo com a informação apurada no âmbito do Relatório Único, a percentagem de trabalhadores sindicalizados declarada pelas empresas desceu para 7,5% em 2018 (abaixo dos 10,6% declarados em 2010)**, sendo que esta percentagem é muito assimétrica consoante a incidência de contratos permanentes ou não permanentes nas empresas. Tal como a erosão da densidade sindical, **também o associativismo empresarial declarado tem diminuído (de 18,4% em 2010 para 15,4% em 2018)**.

Também a perda de cobertura da negociação coletiva é uma tendência transversal, mesmo em países com tradições fortes neste domínio, como a Suécia ou a Alemanha (de 94% para 90% e na Alemanha de perto de 76% para cerca de 57%¹⁵⁰). Em Portugal, apesar da tendência decrescente, continua a haver uma proporção elevada de trabalhadores abrangidos por convenções coletivas (próxima dos 79% em 2018, de acordo com os

¹⁴⁸ Drahokoupil, Jan & Fabo, Brian (2016), The platform economy and the disruption of the employment relationship, ETUI, ETUI Policy Brief N° 5/2016.

¹⁴⁹ MTSSS (2016), Livro Verde sobre as Relações Laborais

¹⁵⁰ OCDE, taxa de cobertura da negociação coletiva, dados para os anos de 1998 e 2016 (Suécia) e 1996 e 2016 (Alemanha).

Quadros de Pessoal), sendo relevante para este efeito a extensão administrativa dos instrumentos negociais.

No período recente, depois de anos acentuada perda de dinamismo, fruto não só da conjuntura económica difícil que o país atravessou, mas também da instabilidade e imprevisibilidade que marcou esse período, nomeadamente em matéria de legislação laboral, assistiu-se, no período que se seguiu à crise de 2008-2011, e antes da pandemia, a uma recuperação progressiva e sustentada da negociação coletiva, não só do ponto de vista do número de convenções publicadas anualmente mas, também, e em particular, do ponto de vista da sua cobertura.

Com efeito, logo em 2016, num quadro de valorização expressa do diálogo social a todos os níveis, o número de convenções publicadas aumentou em 6% e o número de trabalhadores potencialmente abrangidos cresceu 54%, aproximando-se dos 750.000, distanciando-se dos patamares mínimos alcançados nos anos de 2013 e 2014. Em 2017, voltou a crescer o número de convenções publicadas (+42%), bem como a sua cobertura (+10%), e em 2019 houve novo fortalecimento da contratação coletiva, com as convenções publicadas a crescer 10% e o número de trabalhadores potencialmente abrangidos a aproximar-se de um milhão (+10% face a 2017), um patamar mais próximo dos níveis anteriores à crise financeira e às reformas do período de ajustamento. Em 2019, a contratação coletiva manteve um dinamismo significativo, com um total de 240 convenções coletivas negociais publicadas (+9% face a 2018) e com 883.727 trabalhadores potencialmente abrangidos (-11% face a 2018).

A pandemia da doença COVID-19 veio interromper esta trajetória, traduzindo-se numa imediata contração da negociação coletiva. Com efeito, depois de no 1.º trimestre de 2020 ter havido um aumento homólogo com significado do número de convenções negociais publicadas (+16%) e da sua cobertura (+156%), no 2.º trimestre houve um decréscimo abrupto quer do número de convenções publicadas (-62%), quer do número de trabalhadores por elas potencialmente abrangidos (-72%). Esta tendência manteve-se no 3.º trimestre, com descidas de 35% das convenções publicadas e de 67% dos trabalhadores abrangidos, e também no 4.º trimestre, com um acréscimo ligeiro do número de convenções (+3%) mas com uma perda de 63% da cobertura potencial. Assim, no cômputo geral, foram publicadas 169 convenções coletivas em 2020 (-29% na comparação homóloga) com uma cobertura potencial de 488.482 trabalhadores (-45% em termos homólogos).

Estes dados mostram de forma inequívoca que a negociação coletiva tem uma elevada sensibilidade às oscilações da economia, à incerteza e imprevisibilidade da evolução da pandemia e dos seus efeitos económicos e sociais, reforçando a noção de que, em períodos de crise, a retração da confiança e das perspetivas dos agentes económicos tende a traduzir-se numa menor propensão para a negociação e para a sua renovação. A crise pandémica difere de crises anteriores por incorporar um fator determinante de incerteza sobre a sua duração, as condições de evolução da saúde pública associadas à pandemia e o modo como estas exercem condicionamento quer sobre a atividade económica e social, quer sobre as expetativas dos diferentes agentes – elementos que não podem ser desligados do quadro igualmente incerto de que se revestem as reflexões sobre o futuro do trabalho e sobre o lugar que a negociação coletiva nele desempenhará.

Especificamente, sobre o chamado “futuro do trabalho”, por exemplo o Centro de Relações Laborais identificou várias áreas de possível intervenção da contratação coletiva na perspetiva do acompanhamento do processo tecnológico em ambiente laboral: (i) formação profissional; (ii) teletrabalho, perspetivando o seu incentivo; (iii) tempo de trabalho, na perspetiva de diminuir os tempos de permanência dos trabalhadores na empresa e de fomentar o trabalho à distância em termos de facilitar a conciliação com as responsabilidades familiares, ou para garantir o direito ao repouso, sugerindo mesmo, neste contexto, um respondente, a implementação do direito à desconexão; (iv) segurança e saúde, salientando a importância das novas tecnologias na prevenção de acidentes e doenças; (v) recrutamento¹⁵¹.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Alargar a cobertura da negociação coletiva a novas categorias de trabalhadores, incluindo os trabalhadores em regime de *outsourcing* e aos trabalhadores independentes economicamente dependentes**, reduzindo iniquidades, reforçando a cobertura e tornando o mercado de trabalho mais inclusivo, desincentivando também estratégias de concorrência menos transparentes;

¹⁵¹ CRL (2019), *A Economia Digital e Negociação Coletiva*, MTSSS

- **Estimular a cobertura e o dinamismo da negociação coletiva, através da introdução de incentivos e condições de acesso a apoios e incentivos públicos, financiamento comunitário e contratação pública relativos à existência de contratação coletiva recente;**
- **Promover, em articulação com os parceiros sociais, mecanismos para combater o isolamento e a fragmentação que caracterizam muitas das novas formas de prestação de trabalho,** para facilitar o associativismo em formas de trabalho muito flexíveis e com intermediação totalmente tecnológica (v.g. plataformas) ou recurso a tecnologias de comunicação à distância (v.g. teletrabalho);
- **Estudar, em articulação com os parceiros sociais, modos de promover a participação e representação dos trabalhadores das formas de trabalho ditas atípicas,** assegurando a efetividade e relevância do seu direito ao associativismo;
- **Estimular a existência de conteúdos sobre novas formas e modalidades de organização do trabalho na contratação coletiva,** de modo negociado coletivamente e adaptado à situação de cada setor ou empresa.

8. Competências, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida

Contexto

A centralidade das competências e das qualificações nas economias contemporâneas não é exclusiva do chamado “futuro do trabalho”. Pelo contrário, é uma tendência que se vem aprofundando nas últimas décadas. As diferentes transições em curso colocam ênfase na formação nas áreas tecnológicas e no digital, bem como nos setores relativos à transição energética, e em áreas de competências específicas em cada setor, no quadro de um desafio mais vasto de elevação e renovação das competências em todas as gerações (desde a idade escolar, aos jovens adultos e ao longo da vida) e a todos os níveis (competências básicas, intermédias e avançadas).

Os avanços tecnológicos, além dos riscos já sinalizados na destruição de empregos e na transformação profunda de outros, têm também potencial de criação de empregos em áreas emergentes e, não menos importante, em setores tradicionais capazes de fazer uma transição digital e tecnológica. De facto, tal como noutros momentos, setores mais tradicionais conseguiram modernizar-se, não sem transformações significativas na estrutura e composição do emprego, mas mantendo níveis de emprego significativos e gerando novos postos de trabalho.

Num quadro de tendências demográficas que provocam uma desaceleração do potencial de crescimento da população ativa e do emprego nos países industrializados, à medida que aumenta o envelhecimento da população sem que os saldos migratórios compensem inteiramente esta tendência (mesmo com gerações mais jovens cada vez mais qualificadas), é elevada a probabilidade de nas próximas décadas estes países necessitarem provavelmente de aumentar o seu volume de mão-de-obra e de competências para atingir um dinamismo que permita competir à escala global.

Ao mesmo tempo, também devido ao elevado ritmo de transformação social, económica e tecnológica, as competências atuais, em muitos casos, terão necessidade de adequação significativa aos trabalhos do futuro e as competências recém-adquiridas poderão tender a ficar mais rapidamente desatualizadas e obsoletas.

Por outro lado, considerando que as carreiras profissionais têm em muitos casos percursos menos lineares, com maior número de transições e com transferências nos percursos

personais entre carreiras dentro dos mesmos setores e também entre setores, a necessidade de formação ao longo da vida é ainda mais central e imperiosa, quer para os trabalhadores, quer para as próprias entidades empregadoras/empregadores.

Neste contexto, é decisivo e prioritário o alargamento e elevação da base de qualificações, em geral, e de competências digitais, em particular, especialmente entre a população adulta na qual os défices de qualificações são mais acentuados. Este alargamento é condição e parte do movimento que permite também apostar nas áreas de maior especialização e incorporação/produção de conhecimento.

Por outro lado, a aposta na generalização das competências digitais nas novas gerações contribui também para este alargamento e é crítico alargar não apenas a base da pirâmide de competências e qualificações nestas áreas, mas também os seus níveis superiores, ao nível da formação graduada e pós-graduada e da investigação e produção de conhecimento nestes campos.

Se, noutras áreas, a transição digital diminui a dependência da localização geográfica e do acesso a matérias-primas (como sucedeu em anteriores revoluções industriais), nas questões relativas à educação, formação e qualificações das pessoas, Portugal tem um défice significativo a todos os níveis, apesar da recuperação notável que alcançamos nas últimas décadas. Uma fragilidade que limita o potencial de adaptação num contexto de rápida mudança e elevação das necessidades de novas competências e compromete, portanto, não só o nosso grau de preparação para enfrentar os desafios suscitados pela transformação acelerada da economia e do emprego, mas também, hoje e no futuro, os níveis de coesão social do nosso país.

De facto, as competências são fundamentais numa dupla ótica: das pessoas, na lógica da capacitação, da empregabilidade, do acesso a oportunidades profissionais ao longo da vida e dos seus trajetos no mercado de trabalho, além de elementos de reforço da sua condição de cidadãos, utentes, e consumidores informados, desde logo de serviços e produtos de base digital; e, por outro lado, das empresas e dos setores de atividade, pois delas depende em larga medida a produtividade e adaptabilidade em mercados altamente competitivos.

Na perspetiva do Fórum Económico Mundial, enfrentaríamos atualmente dois desafios centrais: “os futuros trabalhadores terão de aprender a aprender ao longo da vida e os trabalhadores terão de se requalificar continuamente”. No essencial, sugere-se a seguinte aposta: (i) competências desde os primeiros anos de escolaridade; (ii) aprendizagem

contínua, comunicação e colaboração com os outros, bem como competências socio-emocionais sobre como lidar com as emoções ou gerir conflitos e mudanças, (iii) currículos escolares com competências em TIC e literacia digital; (iv) competências fluídas, que preparam os indivíduos para percursos profissionais menos estáveis; (v) competências em TIC e literacia digital ¹⁵².

De facto, sendo o acesso alargado à aprendizagem ao longo da vida uma necessidade que se reflete sobre os diferentes indivíduos e trabalhadores, esse alargamento só pode ser efetivado quando é concebido numa perspetiva mais ampla, e implica uma responsabilização coletiva clara, por exemplo, nas metas do recente Plano de Ação do Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Na mesma linha, o Quadro de Referência Europeu das Competências Essenciais para a aprendizagem ao longo da vida¹⁵³ refere o direito à educação inclusiva e de qualidade, à formação e aprendizagem ao longo da vida, de modo a atualizar e adquirir competências que permitam plena participação social e gerir com êxito as transições no mercado de trabalho. Nessa perspetiva, todas as pessoas devem poder ter acesso a apoio individual e em tempo útil para melhorar própria sua empregabilidade. Este direito inclui o de receber apoio não apenas na procura de emprego, mas também para a formação e qualificação, um princípio que ecoa a filosofia presente, por exemplo, na Garantia Jovem, e já antes dela na Estratégia Europeia de Emprego. Estes princípios são, aliás, definidos no Pilar Europeu dos Direitos Sociais.

Num mundo em rápida mutação, altamente interligado e competitivo, a exigência de um amplo leque de qualificações e competências e do seu desenvolvimento ao longo da vida é crescente. Dentro das competências necessárias para o futuro, competências como as consideradas essenciais no referido quadro de referência (literacia; multilingues; matemáticas e no domínio das ciências, da tecnologia e da engenharia; digitais; pessoais, sociais e capacidade de “aprender a aprender”; de cidadania; de empreendedorismo; de sensibilidade e expressão culturais) visam conduzir a sociedades com maiores níveis de cidadania, mais inclusivas e mais equitativas.

¹⁵² WEF (2018). *Framing the Future of Work*, Jobs Notes, Issue n. 6

¹⁵³ Competências-chave para a Aprendizagem ao Longo da Vida – Quadro de Referência Europeu é um anexo de uma Recomendação do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2006, sobre as competências essenciais para a aprendizagem ao longo da vida, publicada no Jornal Oficial da União Europeia em 30 de Dezembro 2006/L394 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_394/l_39420061230en00100018.pdf).

Em qualquer caso, existindo exercícios díspares sobre projeção de competências no futuro e, aliás, necessidade de instrumentos de diagnóstico dessas necessidades em contextos territoriais e sectoriais concretos, sobre a formação da população adulta e políticas de aprendizagem ao longo da vida, o desafio central será responder à crescente dinâmica do mercado de trabalho na era digital, em que a rapidez das transformações, as pressões para a adaptabilidade e a probabilidade de mobilidade e transições entre empregos, ocupações e setores, são elevadas.

Por outro lado, a digitalização oferece múltiplas oportunidades para aumentar a produtividade do trabalho, embora comporte também riscos significativos de criação de bolsas de “desemprego tecnológico”, como tem sido sublinhado, com particular acuidade entre trabalhadores mais velhos e/ou menos qualificados¹⁵⁴.

Neste quadro, os pontos de partida dos diferentes países estão longe de ser homogêneo, tal como a abrangência de uma cultura de coresponsabilização no que toca à promoção da formação contínua e da aprendizagem ao longo da vida. Como salientado pela OCDE, a maior parte da formação de adultos, em muitos contextos, é financiada pelo empregador, mas nesses casos concentra-se principalmente em competências específicas da empresa, ocupação ou indústria que aumentam a produtividade dos trabalhadores nos seus empregos atuais, mas coloca pouca ênfase nas habilidades gerais que aumentam a mobilidade dos trabalhadores entre empregos, ocupações ou indústrias. Esta perspetiva reforça a necessidade de políticas públicas robustas, estratégicas e consequentes, com níveis de financiamento adequados, modelos de governação sólidos e capacidade de envolvimento dos diferentes parceiros.

Além disso, no acesso à aprendizagem ao longo da vida, as desigualdades de partida reproduzem-se no chamado “paradoxo das qualificações”: a formação visa principalmente os trabalhadores que já são mais qualificados (ver dados abaixo) e a frequência de formação ao longo da vida é desproporcionadamente menor entre os que mais precisariam de elevar as suas qualificações¹⁵⁵. Em parte, esse paradoxo pode ser explicado pela incorporação de competências de “aprender a aprender” entre os mais qualificados, pelo facto de estes em muitos casos ou estarem inseridos em atividades e profissões que lhe exigem competências especializadas e a sua atualização em contextos

¹⁵⁴ G20 (2019), *Adult Training in the Digital Age, G20 Insights*

¹⁵⁵ OCDE (2020), *Education at a Glance 2020: OECD Indicators*. Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris

de rápida mudança, ou terem a expectativa de vir a estar em função dos capitais já adquiridos.

Alguns dados

Em Portugal, quase metade (47,8%) da população adulta (25-64 anos) não completou o ensino secundário e quase ¼ (24,6%) dos jovens (15-24 anos) ainda ingressam no mercado de trabalho antes de completar a escolaridade obrigatória.

Ao mesmo tempo, os dados mostram de forma consistente que são precisamente os menos qualificados quem menos participa em atividades de aprendizagem ao longo da vida (ALV): em Portugal, a taxa de participação de adultos (18-64 anos) em ALV é maior nas pessoas com ensino superior (23,9%) do que nas pessoas que não completaram o ensino secundário (7,8%).

A taxa de risco de pobreza da população empregada que não completou o ensino secundário é maior do que a da população empregada com o ensino superior (ISCED 5-8): a taxa de risco de pobreza atinge os 16% nos trabalhadores sem o ensino secundário (ISCED 0-2) e desce para 3,2% nos trabalhadores com o ensino superior.

Note-se que, de acordo com o Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade (IDES-DESI) de 2020, Portugal apresenta uma baixa classificação na dimensão do capital humano, tendo, no entanto, subido dois lugares para a 21.^a posição entre os 28 países da UE. Este é o vetor onde o país apresenta maiores fragilidades no que diz respeito à utilização de tecnologia na sociedade, pelo que se impõe o reforço das competências digitais de toda a população, incluindo os ativos empregados e não empregados.

Em 2019, a percentagem de população portuguesa que não possui, pelo menos, as competências digitais básicas diminuiu de 50% (em 2018) para 48%, contra 42% na média europeia. Contudo, cerca de 26 % não tinha qualquer competência digital e 22% nunca usou a internet.

A percentagem de especialistas em TIC em Portugal representa uma percentagem ligeiramente inferior da população ativa comparativamente com a média da UE (3,6% em comparação com 3,9 % na UE)¹⁵⁶, e o país continua a ter uma das percentagens mais pequenas de especialistas em TIC no emprego feminino total, correspondendo a apenas

¹⁵⁶ https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/isoc_sks_itspt/default/table?lang=en

metade da média da UE (0,9% comparativamente com 1,6% na UE)¹⁵⁷. Contudo, apenas 18,3% dos profissionais TIC em Portugal são mulheres, por comparação com os 17,9% na UE²⁷¹⁵⁸. Por outro lado, e pese embora a percentagem de licenciados em TIC no conjunto total de licenciados tenha melhorado, esta continua a ser baixa de acordo com os padrões da UE (2,2 % comparativamente com 3,8 % na UE)¹⁵⁹.

Por outro lado, em Portugal, o número de pessoas por cada 1.000 habitantes com idades compreendidas entre os 20 e os 29 anos titulares de diplomas universitários em ciências, tecnologia, engenharia e matemática (STEM) em Portugal era de 18,6 em 2017, valor próximo à média da UE, de 19,1¹⁶⁰.

Entre 2008/2009 e 2017/2018, cerca de mais 1.000 alunos matricularam-se anualmente no primeiro ano de ciências, matemática e estatística e estudos de TIC. Em 2018, 2,6% do total de alunos matriculados no ensino superior estudavam TIC e 6% ciências, matemática e estatística - uma participação ligeiramente maior nas TIC do que em 2017 (2,4%), mas ainda longe das médias da UE-27 (4,9% e 7,1%, respetivamente, em 2018)¹⁶¹.

Em 2019, de acordo com o Eurostat, Portugal tinha uma taxa de 3,2% de emprego nos setores intensivos em tecnologia (indústria e serviços), contra 4,2% na União Europeia. Relativamente ao emprego nas atividades de conhecimento intensivo, esse valor era de 11,1% em Portugal e de 14,6% na União Europeia.

A crise de saúde pública motivada pela pandemia COVID-19 veio, como noutros domínios relativos ao futuro do trabalho, afetar este movimento. A suspensão das atividades letivas e formativas presenciais agudizou a necessidade de se adotarem mecanismos alternativos de ensino e formação. **No caso do IEFP, cerca de 40% dos cursos de formação iniciados a partir da eclosão da pandemia tiveram como base, em parte ou na totalidade, a formação à distância.**

¹⁵⁷ DESI 2020, dados referentes a 2019

¹⁵⁸ <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/bookmark/24c29e6f-9ee2-4a49-b1af-a3874af9eaa8?lang=en>

¹⁵⁹

https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/EDUC_UOE_GRAD03_custom_499653/bookmark/table?lang=en&bookmarkId=68e96d5c-fc0b-4a42-8a32-03d9fad665c6

¹⁶⁰ COM (2019, Monitor da Educação e da Formação de 2019 de Portugal

¹⁶¹ COM (2020), Education and Training Monitor 2020 - Country analysis

De modo geral, nos vários subsistemas de educação e formação, em âmbitos etários e níveis de qualificação distintos, têm vindo a ser desenvolvidos programas distintos na área das competências digitais.

Desde logo, o InCoDe2030 incorporou desde o seu lançamento, em 2017, dimensões de educação, formação e inclusão digitais, bem como de formação avançada e especializada e investigação nas áreas digitais, com envolvimento e responsabilização de várias áreas governativas.

No sistema educativo e no âmbito da escolaridade obrigatória, em que **os dados mais recentes mostram os níveis de abandono escolar mais baixos de sempre (8,9% em 2020 de acordo com os dados do INE)**, o Programa do XXI Governo Constitucional já referia, no seu elenco de propostas, “a conceção e implementação de «uma estratégia de recursos digitais educativos, que promovam a criação, disseminação e utilização de conteúdos digitais no processo de aprendizagem”.

A crise provocada pela COVID-19 levou ao rápido incremento do ensino à distância e, por exemplo, ao lançamento do Projeto #EstudoEmCasa, tendo esse impulso estado associado ao *Programa Escola Digital*¹⁶² e à constituição de um grupo de trabalho com a missão de propor um programa que incluía: a disponibilização de equipamento individual ajustado às necessidades de cada nível a garantia de conectividade móvel gratuita para alunos, docentes e formadores; o acesso a recursos educativos digitais de qualidade, o acesso a ferramentas de colaboração em ambientes digitais que promovam a inovação, a criatividade e a aprendizagem à distância e o trabalho colaborativo online, aproximando as novas gerações aos novos paradigmas da vida em sociedade e do mundo do trabalho.

Por seu turno, o Programa de Estabilização Económica e Social (PEES)¹⁶³, previu na sua medida 3.2 a *Universalização da Escola Digital* – isto é, a universalização do acesso e utilização de recursos didáticos e educativos digitais, com atuação no equipamento e infraestruturas, na capacitação digital dos docentes e na desmaterialização de manuais e recursos pedagógicos.

Na política de formação profissional, no sentido de promover uma maior adequação e eficácia das medidas de formação profissional tem ocorrido um reforço e uma revisão dos

¹⁶² No quadro da Resolução do Conselho de Ministros n.º 30/2020, 21 de abril, que aprovou o *Plano de Ação para a Transição Digital*.

¹⁶³ Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 41/2020, de 1 de junho.

programas de formação e de requalificação, e um reforço de áreas estratégicas como o digital, tanto para pessoas em situação de desemprego (jovens e adultos), como para ativos empregados.

Além da implementação progressiva pelo IEFP de uma Garantia Digital, de modo a que a partir de 2023 todos os desempregados inscritos tenham, num prazo razoável, acesso a oportunidades de política ativa, e sobretudo formação, na área digital adequadas ao seu perfil e nível de qualificação, também o alargamento na aposta na formação nas áreas digitais está em curso. Neste âmbito, justifica-se a menção a iniciativas recentes, como os programas de formação com percursos de média duração sobretudo para públicos com pelo menos o ensino secundário ou superior, como o Emprego+Digital (em parceria com confederações empresariais e destinado a ativos empregados dos diferentes setores), o Jovem+Digital (previsto no PEES), vocacionado para jovens desempregados em núcleos de competências identificados através da auscultação das empresas e especialistas da área digital e com inscrição no Catálogo Nacional de Qualificações pela ANQEP¹⁶⁴, ou o Programa *UpSkill*, em parceria do IEFP, I.P. com a Associação Portuguesa do Desenvolvimento das Comunicações, empresas do setor digital aderentes e instituições do ensino superior, mais especializado na formação de programadores e com horizonte de inserção nas empresas aderentes.

Paralelamente, estão a ser lançadas intervenções setoriais para contribuir para o desenvolvimento de áreas emergentes – além da economia digital, estão a ser desenvolvidos programas para a formação nas áreas da energia e ação climática, para a área da internacionalização e para setores como o setor social.

Estas iniciativas enquadram-se numa agenda de modernização da formação profissional, em particular da formação profissional contínua, construída em diálogo com os parceiros sociais da Comissão Permanente de Concertação Social.

De referir ainda que Portugal procedeu à Atualização do Referencial de Competências-chave de Educação e Formação de Adultos de Nível Básico, assente em cinco áreas de competências-chave, sendo uma delas ‘Competência Digital’ e que Portugal já adaptou o

¹⁶⁴ Auscultação feita através de parceria com a Estrutura de Missão Portugal Digital. Os cursos, com um máximo de 300 horas, são certificados pelo Sistema Nacional de Qualificações e preparam os formandos para avaliação e certificação por academias de referência da área digital. Numa primeira fase, os percursos cobrem as temáticas: Ferramentas de produtividade e colaboração (Base / Avançado); E-commerce (Estratégia / Operacionalização); Cibersegurança; Gestão de redes sociais; Web design; Programação (WEB / JAVA); Bases de dados - programação e gestão; Desenvolvimento de conteúdos .NET; Redes informáticas; Administração de servidores (Windows / Linux).

Quadro Europeu de Competência Digital para Cidadãos (DigComp 2.1) à realidade nacional através da criação do Quadro Dinâmico de Referência de Competência Digital (QDRCD).

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados e elementos acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Lançar uma Agenda Estratégica de modernização e reforço da formação profissional, e em particular da formação contínua**, com especial atenção a áreas setoriais e de competências específicas, em estreita articulação com os parceiros sociais (em negociação na CPCS);
- **Reforçar a prioridade à elevação da base de qualificações como prioridade estrutural da política pública, em particular entre os adultos menos qualificados, bem como generalizar o acesso a competências digitais para todas as gerações**, incluindo nas gerações com maiores défices a este respeito, mas também nos percursos educativos e formativos para os jovens, num quadro mais alargado de promoção de novas competências;
- **Promover, além da elevação da base, o alargamento do topo da pirâmide de competências e qualificações, apostando na expansão da formação avançada e especializada de nível pós-secundário, superior e pós-superior** e no reforço quantitativo e qualitativo das dinâmicas de investigação, inovação e produção de conhecimento em áreas das tecnologias, dos dados, do digital e, em geral, as relacionadas com o chamado futuro do trabalho;
- **Desenvolver um sistema de licenças associadas à formação e qualificação dos trabalhadores;**
- **Capacitar as estruturas e equipamentos de educação e formação para a transição digital**, tanto para jovens como para adultos, e nomeadamente no âmbito da modernização das escolas, das escolas profissionais e dos centros de formação profissional;
- **Apostar nos instrumentos de financiamento disponíveis para os próximos anos, como o Plano de Recuperação e Resiliência e o próximo Quadro Financeiro**

Plurianual para reforçar estas prioridades, de modo articulado, incluindo a modernização dos centros de formação profissional, a formação na área digital, ou as melhorias no modelo de governação, nomeadamente do Quadro Financeiro Plurianual, no quadro da Agenda Estratégica acima referida;

- **Apostar na expansão maciça de oferta formativa para a transição digital**, em particular na formação profissional contínua, de modo a alargar a base de qualificações nestas áreas e a prevenir focos de escassez de trabalhadores em áreas emergentes, mas também focos de exclusão de pessoas, em particular nas gerações mais velhas;
- **Implementar uma Garantia Digital para todos os desempregados**, progressivamente e até 2023, garantindo que todos os desempregados inscritos passam a ter num prazo razoável uma oferta de política ativa na área digital, nomeadamente de formação, adequada ao seu perfil de competências e qualificações;
- **Desenvolver, em articulação com os parceiros sociais e os agentes dos diferentes setores, programas de formação direcionados para as competências emergentes**, de modo a assegurar padrões de emprego mais digital e perfis de competências alinhadas com as necessidades e tendências de evolução tecnológica e dos mercados de trabalho;
- **Melhorar a capacidade de diagnóstico de competências digitais** tendo por base o QDRCD, de modo a aferir de forma massiva e uniformizada o nível de competências à entrada e à saída dos formandos;
- **Melhorar a agilidade da atualização da oferta formativa e do Catálogo Nacional de Qualificações nos domínios do digital**, tendo em conta a rápida evolução tecnológica e os desafios e oportunidades que trabalhadores, empresas e outras organizações enfrentam permanentemente;
- **Alargar a frequência de cursos nas áreas STEM e TIC no ensino superior**, incluindo uma perspetiva de equilíbrio de género, e apostar na formação pós-graduada e níveis mais elevados de qualificação tendo em vista a melhor integração destes profissionais nas empresas;
- **Ampliar a oferta formativa direcionada para outros setores estratégicos e com potencial de criação de emprego sustentável na economia, designadamente nas áreas da energia e ação climática, do mar, da internacionalização ou da**

prestação de cuidados, nomeadamente desenvolvendo planos de formação setorial direcionados para estas áreas, em articulação com os agentes dos setores;

- **Tirar pleno partido do potencial da formação à distância no âmbito da política pública de formação profissional, assegurando os padrões de qualidade pedagógica que têm de ser garantidos**, mitigando por exemplo assimetrias territoriais que condicionam o acesso à formação e limitando os riscos de desigualdades no acesso;
- **Explorar oportunidades de aprendizagem e inclusão digital em contexto da educação não formal**, destinados desde logo a todos os jovens, com especial destaque para os que se encontram em risco de exclusão social.

9. Inspeção, segurança e saúde no trabalho e novos riscos psicossociais

Contexto

A rápida evolução do mundo do trabalho, com o surgimento de novas formas de trabalho e as inúmeras transformações tecnológicas, colocam inúmeros desafios à inspeção do trabalho.

Como parte dos sistemas nacionais de administração do trabalho, as inspeções do trabalho desempenham um papel fundamental no equilíbrio dos mercados de trabalho. Através das suas competências técnicas, para além de verificarem o cumprimento da legislação nacional, asseguram o aconselhamento a empregadores e trabalhadores sobre os seus direitos e deveres, constituindo-se numa peça fundamental na implementação de políticas e programas laborais e na garantia de aplicação das disposições legais que regulam o trabalho. Com efeito, como em qualquer mercado, a efetividade das regras e o seu cumprimento pelos diferentes agentes constitui condição decisiva para assegurar o bom funcionamento do mercado de trabalho, criando condições de concorrência justa e transparente, impedindo ao mesmo tempo situações de abuso que fragilizem ainda mais o lado frágil das relações de trabalho.

Acontece que, além da já enunciada complexidade da regulação jurídica das novas formas de prestação de trabalho, o futuro do trabalho e as formas de emprego emergentes revestem-se de igual complexidade do ponto de vista do *enforcement* da legislação laboral e suscitam desafios de grande escala à inspeção do trabalho. O trabalho nas plataformas digitais, por exemplo, constitui um foco de complexidade particular a este nível devido à sua difusão no tempo e no espaço, que gera bloqueios do ponto de vista da fiscalização das condições de trabalho.

Por outro lado, a digitalização e as novas tecnologias estão a transformar os locais e as relações de trabalho, numa sociedade caracterizada por conectividade constante, aumento do trabalho em linha e do trabalho móvel, interfaces homem-máquina, novas formas de monitorização e controle, incluindo através de inteligência artificial e algoritmos, para referir apenas alguns aspetos, de resto já anteriormente referidos noutras secções deste documento.

Os fatores de risco psicossocial encontram-se associados com a experiência de *stress* relacionado com o trabalho e a não limitação do tempo de trabalho, reconhecido como uma das principais causas de doenças profissionais.

Relativamente ao teletrabalho existem diversos riscos psicossociais já identificados quando este é prestado a partir do domicílio o poder de direção do empregador interfere com a esfera privada do ambiente familiar, aumentando consideravelmente o nível de intromissão na privacidade (ver ponto específico sobre privacidade). Já não é só o trabalhador que é sujeito diretamente aos riscos psicossociais presentes na relação de trabalho; o risco pode estender-se, também, eventualmente, toda a família. Associados a todos os fatores de risco psicossocial, normalmente presentes nas relações de trabalho, devemos adicionar outros como: a pressão para o cumprimento das tarefas, a pressão decorrente da necessidade de criação e delimitação de um espaço físico apto para o trabalho, a imposição em casa de condições de trabalho; bem como a conectividade permanente com o empregador.

A estes fatores tradicionais podem ainda adicionar-se o isolamento, a solidão, a escassez de contacto humano para a discussão e interação social, a menor suscetibilidade na troca de experiências, a perda de poder reivindicativo e, em função desse desligamento; a sujeição a condições de trabalho que o trabalhador não pode comparar e controlar. Neste âmbito, cabe notar que a expressão “*stress* tecnológico” começa a ganhar relevância, podendo ser descrito como um fenómeno associado ao facto de se estar permanentemente *online* durante o trabalho e que “ocorre quando os benefícios potencialmente proporcionados pelos novos dispositivos digitais se transformam em pressão exercida sobre o trabalhador na forma de expectativas implícitas ou explícitas de um empregador ou de colegas, expectativas ou exigências de clientes, problemas de conectividade que perturbam a rotina normal de trabalho ou quando os trabalhadores se tornam dependentes de dispositivos digitais, em particular dispositivos móveis como os *smartphones* ou os *tablets*”¹⁶⁵.

De igual modo, como salientado num estudo do CRL, o sistema global de proteção da segurança e saúde no local de trabalho pode revelar-se inadequado perante alguns dos novos modelos de trabalho potenciados pelas tecnologias digitais na medida em que “aquele sistema foi originariamente pensado para a realidade das empresas do sector

¹⁶⁵ Valenduc, Gérard (2018), *Toeing the line. Working conditions in digital environments*, ETUI.

industrial, que têm um local de trabalho fixo, sob o domínio total do empregador e facilmente acessível aos serviços de inspeção laboral, para verificação do cumprimento das regras sobre a matéria. Acontece que, “embora hoje as normas legais nesta matéria sejam, em teoria, destinadas a cobrir todas as formas de trabalho dependente, a verdade, é que, na prática, elas não se adaptam facilmente a modalidades de contrato de trabalho potenciadas pelas tecnologias digitais, como o teletrabalho e outras formas de trabalho à distância, nem a contratos de trabalho com local diluído, nem, muito menos, às situações de para-subordinação associadas ao trabalho no domicílio do trabalhador”, sendo nestas situações “difícil garantir a aplicação de tais regras num ambiente de trabalho que não coincide com as instalações empresariais, onde pode não ser tão óbvio o acesso dos serviços inspetivos ao local de trabalho e pode ser mais difícil responsabilizar o empregador pelo incumprimento das referidas regras”¹⁶⁶.

Desde o eclodir da pandemia da doença COVID-19, as inspeções do trabalho de muitos países viram o seu normal funcionamento dificultado num contexto em que as organizações têm vindo a redefinir as prioridades e a alterar os métodos de funcionamento no que diz respeito à proteção da segurança e saúde dos trabalhadores, ao controlo e assistência à implementação de medidas de manutenção do emprego, tais como despedimentos ou alterações nos locais de trabalho relacionadas com a organização do tempo de trabalho e outras.

Alguns dados

Em 2020, para fazer face aos desafios suscitados pela crise pandémica, a Autoridade para as Condições de Trabalho (ACT) foi reforçada em 80 novos inspetores estagiários provenientes de concurso externo, somando-se a 41 entrados por concurso interno em 2019. Com a chegada, extraordinária e temporária, de 68 inspetores requisitados junto de outros serviços inspetivos, a ACT atingiu um nível máximo de 495 inspetores, tendo este reforço configurado um aumento de mais de 40% do número de inspetores em funções e passou a dispor não apenas do quadro inspetivo mais robusto desde a sua criação, em 2006 (o que sucederia, de resto, mesmo sem o reforço extraordinário durante a fase aguda da pandemia), mas também de um efetivo cumprimento do rácio indicativo da OIT para as economias desenvolvidas.

¹⁶⁶ CRL (2019), *A Economia Digital e Negociação Coletiva*, MTSSS

Este reforço permitiu robustecer a ação inspetiva num quadro de elevada exigência do ponto de vista da efetividade das normas que regulam o funcionamento do mercado de trabalho, tendo a ACT aberto mais de 26.500 processos inspetivos ao longo do ano de 2020 e realizado cerca de 31.950 visitas inspetivas que abrangeram mais de 20.500 empresas e 620.000 trabalhadores. **Mais de metade dos processos inspetivos abertos ao longo do ano foram iniciados por denúncias, tendo a ACT realizado mais de 10.900 visitas inspetivas neste âmbito.** Os restantes processos inspetivos abertos são integrados em ações nacionais ou locais, focando matérias laborais específicas, e.g. *lay-off*, segurança e saúde no trabalho e combate à precariedade.

Também em ordem a reforçar a capacidade da ACT, veio a Lei n.º 14/2020, de 9 de maio, veio reforçar os poderes da inspeção do trabalho em matéria de despedimento, conferindo ao inspetor do trabalho a faculdade de, perante existência de indícios de despedimento ilícito, notificar o empregador para regularizar a situação, sendo que, após tal notificação ao empregador e até à regularização da situação do trabalhador ou ao trânsito em julgado da decisão judicial, conforme os casos, o contrato de trabalho em causa não cessa, mantendo-se todos os direitos das partes, nomeadamente o direito à retribuição.

Em matéria de segurança e saúde dos trabalhadores, o sistema jurídico português é reconhecidamente exigente, em consonância com os parâmetros da União Europeia, quer no que se refere à proteção dos dados pessoais relativos à saúde dos trabalhadores, como no que respeita aos direitos e deveres do empregador e dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde no local de trabalho. Por outro lado, largamente por força da transposição de diretivas da UE nesta área, o sistema legal de proteção da segurança e saúde no local de trabalho é também robusto¹⁶⁷

¹⁶⁷ O empregador tem o dever geral de assegurar boas condições de trabalho, de prevenir riscos e acidentes de trabalho, de adotar as prescrições e medidas previstas na lei ou em instrumento de regulamentação coletiva de trabalho em matéria de segurança e saúde no trabalho, e de informar e formar os trabalhadores nesta matéria (art. 127º n.º 1 c), g) h) e i) do CT). Este dever geral é depois concretizado em diversas prescrições legais (*maxime* as impostas pelo Regime Jurídico da Promoção da Segurança e Saúde no Trabalho, aprovado pela Lei n.º 102/2009, de 10 de Setembro). O trabalhador tem o dever de respeitar as regras de segurança e saúde no seu local de trabalho e de cooperar para a manutenção das condições de segurança e saúde no local de trabalho (art. 128º n.º 1 e) e i) do CT) e tem o direito a ser informado e a receber formação nestas matérias (arts. 18º ss. da L. n.º 102/2009, de 10 de Setembro); algumas categorias de trabalhadores mais vulneráveis do ponto de vista de saúde (como os trabalhadores menores, e as trabalhadoras grávidas, puérperas e lactantes) beneficiam de uma tutela reforçada nesta matéria (arts. 60º, 62º e 72º do CT, e arts. 50º ss. da L. n.º 102/2009, de 10 de Setembro). E, por fim, a lei prevê a instituição de representantes dos trabalhadores em matéria de segurança e saúde, que têm um papel ativo na definição das medidas adotadas pela empresa nessa área e recebem formação profissional específica nessa área (arts. 21º e ss. da L. n.º 102/2009, de 10 de Setembro)”¹⁶⁷.

No plano europeu, no final de 2020, foi aberto o período de consulta pública sobre o futuro quadro estratégico da UE para a saúde e segurança no trabalho para o período 2021-2027.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Desenvolver competências e a capacidade inspetiva da ACT nos domínios das áreas digitais e da inteligência artificial**, tirando pleno partido do uso de dados e da inteligência artificial também para identificação de situações de risco e melhor calibragem da atividade inspetiva;
- **Assegurar a interconexão de dados entre a ACT e outros serviços públicos relevantes, de modo a garantir cruzamento inteligente de dados para deteção de fenómenos irregulares e maior efetividade na fiscalização;**
- **Melhorar o acesso dos sistemas de segurança social e da ACT a informação relativa a relações de trabalho com mais do que duas partes, como o trabalho temporário, ou a novas formas de prestação de trabalho como o trabalho em plataformas;**
- **Reforçar os meios e instrumentos ao dispor da ACT**, tanto humanos como técnicos, incluindo a plena modernização dos sistemas de informação;
- **Revisão do regime das contraordenações laborais de modo a assegurar celeridade e efetividade**, no quadro da melhoria dos poderes da ACT e dos inspetores do trabalho;
- **Melhorar o regime jurídico no que respeita aos instrumentos que a Inspeção do Trabalho possa utilizar, em diferentes vertentes, particularmente no âmbito das “novas” formas de trabalho**, como o teletrabalho ou o trabalho em plataformas, entre outros, para melhorar as possibilidades de fiscalização do trabalho à distância e melhor assegurar os direitos dos trabalhadores e, dessa forma, um mercado de trabalho regulado e inclusivo;
- **Reforçar as obrigações do empregador nas modalidades de trabalho associadas à economia digital**, nomeadamente em matéria da vigilância à distância através das TIC e tornando expressa a proibição de controlar através de câmara digital ou dispositivos GPS, bem como a obrigatoriedade de informar, em

tempo real, sobre a entrada e saída remota do ambiente de trabalho ou através de meios indiretos através de *backoffice* (ver ponto sobre dados e privacidade);

- **Reforçar as parcerias e o trabalho conjunto da inspeção do trabalho com os parceiros sociais** no sentido de promover maior disseminação de uma renovada cultura de cumprimento da legislação, de sensibilização para as novas relações contratuais e modalidades de prestação de trabalho e riscos delas emergentes.

10. Administração Pública

Contexto

Os debates sobre as funções e a organização do Estado nas sociedades contemporâneas e sobre a sua relação com a sociedade e o mercado, têm tido ao longo das décadas múltiplas dimensões e declinações. Mas, independentemente das posições e discussões em concreto, é inegável a relevância e centralidade da dimensão organizacional do Estado, corporizada pela Administração Pública, na capacidade que aquele tem de cumprir a sua missão e melhorar os níveis de eficiência que consegue proporcionar aos cidadãos e às empresas, contribuindo para a cidadania, para a competitividade e de modo geral para a qualidade e bem-estar.

Na reflexão sobre a Administração Pública no contexto do futuro do trabalho, devem ser tidas em conta, num quadro de centralidade da Administração na relação com os cidadãos e com as empresas pelo menos duas dimensões fundamentais: o papel do Estado na gestão dos desafios da transição digital e em particular das novas formas de trabalho e a própria modernização e digitalização da Administração Pública na era digital.

De modo mais geral, por exemplo, a OCDE salienta a existência de múltiplas oportunidades na promoção do desenvolvimento da utilização da tecnologia e também do seu uso por parte do Estado, em dimensões tão diversas como a criação de uma cultura baseada em dados, e o uso coerente de tecnologias digitais em todas as áreas de política e níveis de governo para permitir que as oportunidades digitais sejam aproveitadas. Especificamente no que toca à Administração, estão também em causa desafios tais como, reforçar instrumentos para fortalecer as relações entre a administração pública e agendas de governança pública mais amplas; desenvolver abordagens para lidar com questões de privacidade e segurança digital numa ótica de risco; assegurar e tornar sustentável o financiamento e o sucesso de projetos de tecnologias digitais; tirar partido da tecnologia disponível reforçar as capacidades institucionais para gerir e monitorizar os serviços públicos e a implementação de projetos¹⁶⁸.

Neste âmbito, a utilização do digital na relação com cidadãos, empresas e sociedade em geral é uma das dimensões de atuação mais relevantes, no quadro de agendas amplas de

¹⁶⁸ OCDE (2014) *Recommendation on Digital Government Strategies*

simplificação e desburocratização da relação entre estado e cidadãos, diminuição de custos administrativos e de contexto.

O principal desafio é utilizar a tecnologia digital para proporcionar aos cidadãos e empresas serviços seguros, acessíveis e sem esforço, nomeadamente facilitando e reduzindo interações e disponibilizando e reutilizando dados.

Mas, além da lógica de interface (o chamado “*front office*”), igualmente relevante é a digitalização e incorporação de tecnologia na própria máquina e processos da administração, de modo a obter ganhos de eficiência e produtividade e de melhorar a qualidade e controlo dos processos, e o desempenho dos serviços públicos e a da administração pública no seu conjunto e das suas diferentes dimensões.

Para tal, aspetos como o desenvolvimento de sistemas de informação e de gestão adequados, incluindo avaliação de desempenho que incorpore cada vez mais uma cultura de trabalho por objetivos que criem valor na prossecução de um serviço público de qualidade, são da maior importância, tanto para melhorar resultados como para melhorar a satisfação dos trabalhadores e dos utentes dos serviços públicos.

Igualmente determinante para lidar com os desafios da digitalização do trabalho, mas também do funcionamento em rede e de forma cada vez mais colaborativa, é a formação e capacitação dos trabalhadores da Administração Pública, quer numa lógica de performance agregada da administração e de cada serviço como dos direitos e desempenho individuais, quer numa lógica de banda larga de elevação e renovação das suas competências e qualificações.

Neste domínio, importa abordar as competências emergentes relevantes para as diversas profissões da AP, traduzidas em novas competências ou em níveis diferentes de maturidade das competências atuais, mas também competências que permitem responder às exigências que se anteveem no futuro, numa envolvente caracterizada por elevados graus elevados de incerteza, complexidade e ambiguidade – nomeadamente no que diz respeito às chamadas competências emergentes.

O desenvolvimento das lideranças da Administração Pública é particularmente importante para permitir a abordagem adequada dos desafios da transformação digital e do próprio setor público. É, nesse sentido, essencial adotar sistemas de desenvolvimento

de competências de liderança assentes na evidência dos dados para suportar a criação de valor público, capazes de incluir todas as perspetivas relevantes no processo de decisão, empenhadas no desenvolvimento da confiança nas equipas e nos ambientes de trabalho que, tirando partido do digital, propiciem o melhor desempenho e a colaboração sistemática com outros atores, através das fronteiras organizacionais e setoriais.

Neste plano, tirando partido não só do potencial tecnológico, mas das novas formas de trabalho e organização, importa prosseguir o investimento no trabalho colaborativo, inovando nos modelos e nos resultados alcançados, designadamente nos Planos de Trabalho Colaborativo já desenvolvidos¹⁶⁹.

Assim, os principais desafios que se colocam à Administração Pública passam por mobilizar e valorizar os trabalhadores, incluindo lideranças renovadas, dinâmicas e mobilizadoras, desenvolvendo as competências e a motivação de todos para a criação de valor para a sociedade. Isto exige a aquisição de novos conhecimentos ao longo da vida, em diversas funções e ambientes de trabalho onde prevaleçam os valores do serviço público, bem como a aposta no diálogo social e na criação de mecanismos de gestão das pessoas que envolvam os trabalhadores públicos como parte integrante do processo contínuo de transformação do Estado e da Administração Pública.

Por fim, a Administração Pública tem também o desafio de propiciar condições de trabalho e de conciliação com a vida pessoal e familiar dos trabalhadores, sendo empregador de referência nestas como noutras matérias. Neste sentido, tirar partido das oportunidades do trabalho à distância, e especificamente do teletrabalho minimizando os riscos que este pode acarretar, é um desafio para a Administração Pública.

Neste quadro, os desafios do futuro do trabalho no setor público podem ser agrupados em pelo menos três dimensões: (i) a incorporação da tecnologia e da automação no setor público, com reflexos na criação de valor e satisfação dos diferentes agentes, incluindo dos trabalhadores; (ii) a capacitação dos próprios trabalhadores, que tal como outros precisarão de ser dotados de novas competências; e (iii) a redefinição dos locais de

¹⁶⁹ Os três Planos de Trabalho Colaborativo desenvolvidos desde março de 2020 na Administração Pública já permitiram desenvolver 45 projetos de suporte à atividade dos serviços e dos trabalhadores, muitos deles orientados para os novos contextos de trabalho, mas também em resposta a necessidades particulares de melhoria, nomeadamente, na prestação do serviço ao cidadão e aos agentes económicos.

trabalho, dos modelos de emprego e dos seus suportes organizacionais, com implicações para o bem-estar e produtividade dos funcionários e dos serviços ¹⁷⁰.

Alguns dados

Em Portugal, a *Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública 2020 -2023* considera precisamente que “a Administração Pública (AP) tem um papel fundamental na abordagem aos desafios globais e complexos do nosso tempo, desafios estes que exigem dos governos e das sociedades respostas que devem ser enquadradas por uma visão comum e operacionalizadas através de políticas, estratégias e medidas coerentes” e que “é necessário mudar algumas das formas de atuação do Estado e da AP para responder a um novo contexto, criar espaço para fazer emergir ideias novas e atribuir maior poder de decisão às entidades que estão em melhores condições para transformar as ideias em valor, alcançando os resultados desejados e transformando a colaboração no principal ativo das pessoas e das organizações”, devendo por isso “a inovação e a modernização [...] ser transversais à AP, para uma transformação contínua dos seus processos e dos bens e serviços que presta, aumentando a sua eficiência e qualidade”¹⁷¹. Para tal, desenvolveram-se quatro linhas de atuação: «Investir nas pessoas», «Desenvolver a gestão», «Explorar a tecnologia» e «Reforçar a proximidade».

Por último, saliente-se que, no que se refere à Modernização da Administração Pública, de acordo com o Índice de Digitalidade da Economia e da Sociedade de 2020, Portugal continua a adotar medidas importantes para digitalizar serviços públicos, ocupando o 13.º lugar entre os 28 Estados-Membros da UE, continuando, assim, acima da média da UE e posicionando-se entre os que registam melhor desempenho neste domínio.

São exemplos de iniciativas relevantes adotadas recentemente em Portugal para modernizar os serviços públicos com recurso a tecnologias digitais:

- A renovação do mandato do Conselho para as Tecnologias de Informação e Comunicação na Administração Pública, que já procedeu à aprovação da Estratégia Cloud para a AP e à avaliação da *Estratégia TIC 2020 - Estratégia para a Transformação Digital* na Administração Pública, encontrando-se a

¹⁷⁰ Deloitte (2019), *The future of work in government*, Deloitte Insights

¹⁷¹ Resolução do Conselho de Ministros n.º 55/2020, de 31 de julho de 2020

- elaborar uma nova Estratégia e plano de ação 2021-2023, em alinhamento com os projetos previstos no Plano de Recuperação e Resiliência; ;
- Uma nova edição do programa *SIMPLEX 2020-2021*, o programa bandeira da modernização administrativa em Portugal e fonte de inspiração para outros países, que contém medidas de simplificação administrativa muitas delas alavancadas pelo digital na oferta de serviços a cidadãos e empresas e na melhoria da eficiência interna assentando sobre princípios como «digital por omissão».
 - O portal *ePortugal*, o portal dos serviços públicos, que substituiu o Portal do Cidadão, sendo um diretório central para todos os serviços públicos dedicados aos cidadãos e às empresas, oferecendo várias opções de personalização, uma área reservada para os cidadãos e mecanismos de apoio inovadores como o sistema de conversação automática (“chat bot”) SIGMA ou a possibilidade de geolocalizar todos os serviços públicos portugueses num Mapa de Cidadão, que permite ver os tempos de espera e obter senhas de fila virtual;
 - O estímulo à utilização da Chave Móvel Digital que conta atualmente com mais de 1,7 milhões de CMD ativas que permitem o acesso a mais de 200 sítios Web, Apps e plataformas de entidades públicas e privadas;
 - A disponibilização da aplicação móvel *idd.gov*, que permite disponibilizar documentos de identificação dos cidadãos e que continuará a aumentar o número de documentos disponíveis;
 - A evolução da plataforma de interoperabilidade da administração pública, sobre a qual circulam dados e são suportados serviços digitais;
 - A *Prescrição Eletrónica Médica Móvel (PEM Móvel)*, que permite a emissão de receitas médicas digitalmente, nomeadamente através de um telemóvel inteligente;
 - A nova aplicação móvel *Segurança Social+*, que proporciona uma forma mais fácil e simples para os cidadãos e as empresas acederem aos serviços da segurança social;
 - A iniciativa do *Selo de Usabilidade e Acessibilidade*, que identifica e promove a aplicação de boas práticas em sítios Web e aplicações móveis, desenvolvida pela Agência para a Modernização Administrativa e pelo Instituto Nacional para a Reabilitação, com o objetivo de simplificar e aumentar a eficiência da utilização dos serviços públicos em linha pelos cidadãos, prosseguindo um caminho iniciado em 1999;

- O programa de *Ciência dos Dados e Inteligência Artificial na Administração Pública*, com dois instrumentos de financiamento para a ciência e a modernização administrativa, um definido ao abrigo do eixo de investigação do INCoDe.2030 e o outro ao abrigo do *Sistema de Apoio à Transformação Digital da Administração Pública (SAMA2020)*.
- A criação do TicAPP, em 2018, atualmente uma unidade da AMA para apoio a toda a AP em desafios de transformação digital, em especial para a análise, desenho e concretização de soluções requerendo elevada especialização, sejam soluções locais sejam transversais (requerendo a colaboração de duas ou mais entidades).
- A realização de provas de conhecimentos, no âmbito do procedimento concursal de recrutamento centralizado, pela primeira vez inteiramente à distância, através de meios telemáticos;
- Disponibilização da Declaração de Nascimento Online, uma medida criada em resposta direta à crise pandémica;
- Adaptação da oferta formativa presencial ao regime integralmente à distância, através do recurso a ferramentas digitais;
- A adesão de Portugal a diversos grupos e instrumentos internacionais que integram países que se destacam pela sua capacidade de conduzir processos de transformação digital também das suas administrações públicas, como “Digital Nations” (2018), a “Coalition of the Willing” (2020) ou *Carta das Nações Digitais (2021)*

A montante, cabe ainda notar que, com a chegada súbita da pandemia, e com a adoção do teletrabalho enquanto mecanismo de contenção da propagação do vírus, houve um recurso muito expressivo ao teletrabalho também na Administração Pública, **tendo esta modalidade de prestação de trabalho chegando a abranger cerca de 68 mil funcionários públicos em 2020 e sendo expectável que tal mudança venha a permanecer para cerca de 25% dos trabalhadores do Estado**¹⁷². Por força das circunstâncias excecionais impostas pela crise pandémica, houve igualmente uma aceleração da digitalização dos serviços da Administração Pública, não só por intermédio do portal ePortugal e da introdução de novos serviços, mas também pela alavancagem de

¹⁷² De acordo com os dados do Ministério da Modernização do Estado e Administração Pública na Audição Parlamentar de 5 de maio de 2020.

um conjunto de plataformas de comunicação à distância que haviam sido introduzidas no período recente e que vieram a revelar-se cruciais para assegurar o bom funcionamento dos serviços neste período.

Foram ainda desenhados os investimentos que, no âmbito do PRR, deverão permitir:

- Renovar profundamente e modernizar a infraestrutura de interoperabilidade da Administração Pública (iAP);
- Redesenhar os serviços digitais transversais que atualmente usam essa infraestrutura e também desenvolver novos serviços integrados (o que deve resultar em maior eficácia da AP e menos incómodos para os cidadãos e empresas)
- Renovar os serviços de dados abertos, alargando a oferta e aumentando a qualidade, reforçando assim quer a transparência, quer a possibilidade de valorização económica dos dados, sendo evidente o contributo da AP para a futura Estratégia Nacional de Dados Abertos;
- Renovar o atendimento, apostando numa estratégia omnicanal, maximizando de forma coordenada o potencial das lojas e espaços de cidadão, do atendimento telefónico e dos serviços digitais, renovando o atual portal ePortugal.

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Garantir a aplicação aos trabalhadores titulares de um vínculo de emprego público o regime previsto no Código do Trabalho em matéria de teletrabalho**, sem prejuízo das especificidades da administração pública e de poderem ser emitidas eventuais orientações junto dos diversos órgãos ou serviços, tendo em vista a harmonização de procedimentos;
- **Regular o direito ao desligamento ou desconexão na administração pública**, acentuando-se a necessidade de, num mundo em que o contacto é permanente, limitar o uso dos meios de comunicação fora do horário de trabalho;
- **Promover a adoção do teletrabalho, de modo total ou parcial, numa base de voluntariedade e numa perspetiva de melhoria das relações e condições de trabalho e conciliação com a vida profissional e familiar**, assegurando igualdade de direitos com outros trabalhadores e evitando quer o isolamento dos

- funcionários a trabalhar à distância, quer prejuízos para o desempenho e produtividade dos serviços;
- **Utilizar o potencial do teletrabalho para fixação de postos de trabalho fora dos grandes centros urbanos, nomeadamente em regiões de menor densidade populacional;**
 - **Promover o teletrabalho tendo em atenção a necessidade de limitar os riscos de agravamento das assimetrias de género no trabalho e na conciliação com vida pessoal e familiar;**
 - **Reforçar a capacidade de a administração proporcionar melhores condições de trabalho aos trabalhadores, incluindo os meios necessários aos trabalhadores com necessidades especiais;**
 - **Aprofundar a agenda de investimento na digitalização dos serviços públicos e da administração, numa ótica de simplificação administrativa, centrada nas pessoas e empresas, de forma inclusiva;**
 - **Definir princípios, normas, guias, arquiteturas de referência e tecnologias comuns numa ótica de reforço da governação global das tecnologias, designadamente apoiando a sua adoção transversal à Administração Pública;**
 - **Melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços, promovendo e apoiando o uso da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública para a integração de serviços e reutilização de dados, incluindo serviços de inteligência artificial, qualidade e análise de dados;**
 - **Gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência, reforçando o serviço Dados.Gov enquanto portal da transparência na Administração Pública e estimular o seu uso com mais oferta, dados ligados, dados em tempo real e publicitação de identificadores persistentes para dados referidos em documentos oficiais.**
 - **Criar capacidade de disponibilizar mecanismos de gestão de dados, incluindo a gestão de dados pessoais pelo seu titular, que garantam a autorização da respetiva utilização e reutilização pela AP, promovendo o princípio *once only* e a confiança;**
 - **Melhorar os meios e capacidades do Estado, administração pública e serviços públicos no domínio da cibersegurança, de modo a proteger o serviço público de intrusão, usos maliciosos e falhas de segurança relativamente a dados**

- administrativos e informações pessoais, preparando assim melhor o setor público para os desafios da economia digital;
- **Impulsionar a formação e qualificação dos trabalhadores da Administração Pública**, bem como de dirigentes, de modo a potenciar o desenvolvimento dos seus percursos profissionais, promovendo o acesso dos trabalhadores a todas as competências necessárias ao trabalho num ambiente transformado pelo digital, sejam elas técnicas, pessoais ou relacionais;
 - **Promover, em particular, o acesso dos trabalhadores em funções públicas a competências nas áreas digitais**, tanto numa lógica de elevação como de atualização, e de modo adequado aos seus perfis e níveis de proficiência;
 - **Apostar no desenvolvimento de um Centro de Competências Emergentes**, no quadro da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública assim como no programa Simplex 20-21, enquanto oferta de soluções de capacitação que reforcem a aprendizagem e o desenvolvimento contínuo dos trabalhadores e das suas lideranças.
 - **Prosseguir uma política de capacitação especificamente para dirigentes e futuros dirigentes que integre as dimensões do digital, apostando em particular no reforço do Centro de Desenvolvimento de Liderança no INA**, polo agregador de aprendizagem, criação e difusão de conhecimento sobre liderança em contexto público, à semelhança do que sucede em muitas congéneres de outros países;
 - **Intensificar a promoção do trabalho colaborativo como modelo de funcionamento** regular entre entidades da AP para desenvolver projetos de interesse comum ou que beneficiem da partilha de recursos materiais e de conhecimento, alavancando, assim, os processos transversais sobre as estruturas existentes;
 - **Preparar a estrutura de carreiras da AP para o impacto do digital nas profissões e nas áreas setoriais potencialmente mais impactadas**;
 - **Refletir o incremento da eficiência decorrente de processos de funcionamento mais digitais nas próprias organizações da AP**, reponderando modelos estruturais e áreas de missão ou funções organizacionais que se tornem obsoletas.

11. Alterações climáticas, transição energética, recuperação verde e território

Contexto

A OIT entende por empregos verdes, os empregos que contribuem para a redução do impacto ambiental das empresas e dos setores económicos para níveis que sejam sustentáveis, ou seja, trata-se de empregos que protegem e restauram os ecossistemas e a biodiversidade; reduzem o consumo de energia, materiais e água e melhoram a eficiência na sua utilização; limitam a emissão de gás com efeito de estufa; suportam a adaptação dos efeitos das alterações climáticas e minimizam ou evitam todas as formas de poluição ou produção de resíduos¹⁷³.

Os empregos verdes são fundamentais para o combate às alterações climáticas e ao desenvolvimento sustentável e contribuem de forma decisiva para a resposta aos desafios globais da proteção do ambiente, do desenvolvimento económico, da inclusão social e da coesão territorial.

De facto, a transição para uma economia mais circular implica uma adaptação do mercado de trabalho a uma nova realidade sendo importante antecipar essas mudanças. As estratégias centrais da economia circular assentam na produção e utilização inteligente (recusar, repensar, reduzir), no prolongamento da vida útil de produtos e dos seus componentes (reutilizar, reparar, recondicionar, remanufaturar, realocar) e na aplicação útil de materiais (reciclar e valorizar)¹⁷⁴.

As novas formas de prestação de trabalho, como o teletrabalho, podem contribuir para valorizar os territórios do interior e reduzir a concentração populacional nas grandes cidades, diminuindo a necessidade de viagens e a conseqüente pegada carbónica, mas estas potencialidades precisam de ser alavancadas num quadro de mitigação dos riscos associados ao teletrabalho (ver ponto específico), e ao mesmo tempo dependem da criação de condições para que o teletrabalho seja realizado de forma adequada, desde logo através da implementação da cobertura de banda larga em todo o território, já em preparação.

Por outro lado, é fundamental não perder de vista que estas dinâmicas têm implicações sobre os padrões de mobilidade das pessoas, os movimentos pendulares e a própria

¹⁷³ ILO (2015), Green Jobs Programme

¹⁷⁴ Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal 2017-2020

organização e dinâmica das cidades, com consequências relevantes para vários setores de atividade e para o mundo do trabalho.

Em geral, é necessário promover a transformação das empresas e outras entidades empregadoras, das práticas no local de trabalho e do mercado de trabalho no seu conjunto, com vista a aumentar a eficiência e a sustentabilidade dos recursos e a economia circular, promovendo uma maior resiliência face às mudanças em curso.

De facto, a transição para uma economia mais circular implica uma adaptação do mercado de trabalho a uma nova realidade sendo importante antecipar essas mudanças. Também as estratégias centrais da economia circular – produção e utilização inteligente; prolongamento da vida útil de produtos e seus componentes e aplicações úteis de materiais – apresentam um elevado potencial para a criação de empregos apoiados em tecnologias inovadoras e novos modelos de negócio.

Alguns dados

A OIT estima que a implementação da Agenda de Paris se traduza na criação de 24 milhões de empregos a nível mundial, com perda de cerca de 6 milhões – um saldo claramente positivo de 18 milhões de empregos criados, ainda que com configurações geográficas que não conseguimos antecipar com clareza, e dependente dos esforços que empregarmos hoje na promoção de investimentos com resultados sustentáveis. Por outro lado, a sustentabilidade deste emprego não pode ser dissociada dos princípios do trabalho digno e da sustentabilidade ambiental, sendo para tal necessário “garantir que os trabalhadores tenham acesso à proteção social, adquiram o conjunto adequado de qualificações e que as economias tenham a capacidade de fazer a transição entre indústrias tradicionais e indústrias mais verdes”¹⁷⁵.

O impacto no emprego não se limita ao setor da energia, do saneamento e da reciclagem, mas estende-se também à promoção da conceção, reparação, remanufatura e a desassemblagem fina, e redes de logística inversa associada. De acordo com a abordagem e metodologia do Eurostat de 2017, **1,8% das pessoas empregadas em Portugal estão afetadas a setores ou áreas centrais para a economia circular, ligeiramente acima da média europeia de 1,7%**¹⁷⁶.

¹⁷⁵ OIT (2018), *World Employment and Social Outlook 2018: Greening with jobs*.

¹⁷⁶ <https://ec.europa.eu/eurostat/web/circular-economy/indicators/monitoring-framework>

Entre 2012 e 2018, o número de postos de trabalho na UE associados à economia circular cresceu 5%, atingindo cerca de 4 milhões¹⁷⁷. Prevê-se que a circularidade tenha um efeito líquido positivo na criação de emprego, desde que os trabalhadores adquiram as competências requeridas pela transição ecológica – efeito para o qual a Comissão Europeia atualizou a Agenda de Competências e lançou um Pacto para as Competências em 2020.

Na UE, prevê-se que a adoção das propostas legislativas contidas no pacote de economia circular criaria mais de 170 000 empregos diretos até 2035. E o aumento da produtividade dos recursos em 30 % pode conduzir à criação entre 1 a 3 milhões de postos de trabalho adicionais até 2030. **Já para Portugal, as estimativas apontam para a existência de 88 565 postos de trabalho diretos em 2017 relacionados com atividades de economia circular, e um potencial de 36 000 empregos diretos até 2030¹⁷⁸.**

Do ponto de vista do equilíbrio territorial e mobilidade, a nível da UE, note-se não só que a pandemia interrompeu um processo de crescimento do emprego assente na mobilidade e que, existe uma concentração geográfica dos mercados de trabalho europeus com crescimento de emprego: 48 cidades dinâmicas com cerca de 20% da população europeia geraram 43% do crescimento do PIB, viram a sua população aumentar bem como as taxas de crescimento do emprego. Em contraste, 438 regiões com 30% da população, localizadas sobretudo na Europa de Leste e na Europa do Sul, têm assistido a um decréscimo da população ativa, a um envelhecimento da população e ao decréscimo das habilitações. Deste modo, se o impulso para o teletrabalho não for suficientemente forte para alterar os padrões de urbanização, as 48 cidades mais dinâmicas da Europa podem capturar mais de 50% do potencial crescimento de emprego, aumentando a tendência de concentração geográfica¹⁷⁹.

Estes dados permitem-nos perspetivar a importância de reforçar as políticas de valorização do Interior de Portugal e de estimular os respetivos mercados de trabalho.

¹⁷⁷ Plano Europeu para a Economia Circular: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9903b325-6388-11ea-b735-01aa75ed71a1.0022.02/DOC_1&format=PDF

¹⁷⁸ Plano de Ação para a Economia Circular em Portugal 2017-2020

¹⁷⁹ MCKinsey Global Institute (2020), *The Future of Work in Europe*, Discussion paper June 2020

Linhas de reflexão para as políticas públicas

Face aos dados acima enunciados, são estas as principais linhas de reflexão que devem ser tidas em consideração:

- **Abordar a promoção da transição energética e da ação climática na ótica da criação de empregos**, promovendo maior equilíbrio entre todos os territórios, e mitigando os custos sociais e de emprego da transição, em particular sobre os empregos hoje existentes e as pessoas e territórios afetados, assegurando uma transição justa;
- **Fomentar a coesão territorial por via do dinamismo dos territórios do interior também através do trabalho à distância**, incluindo em espaços de *cowork* dotados das devidas condições de trabalho, como acima referido;
- **Prosseguir uma política de estímulos ao reforço da mobilidade para os territórios de baixa densidade**, através de instrumentos em diferentes áreas das políticas públicas;
- **Promover o (re)equilíbrio territorial através da voluntariedade de teletrabalho e trabalho à distância em zonas das áreas metropolitanas, ou próximas, fora dos centros mais congestionados**, contribuindo assim para diminuir a intensidade dos fluxos de mobilidade diária urbana e interurbana e promover, desta forma, economias locais mais sustentáveis;
- **Avaliar a extensão e a direção dos impactes das políticas e ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas na força de trabalho e mitigar os seus efeitos**, em especial no que se refere aos trabalhadores e às regiões particularmente afetadas, com vista a assegurar uma recuperação verde justa;
- **Desenvolver um trabalho de identificação em Portugal da realidade e perspetivas de evolução do emprego ligado à economia circular e ao chamado “emprego verde”**, nomeadamente: (i) o que são trabalhos circulares, em que consistem, quais as suas funções e competências necessárias, e em que diferem dos "tradicionais"; (ii) quantos empregos já existem associados à economia circular; (iii) quais as atividades circulares potencialmente mais promissoras e com oportunidades para o emprego nacional; (iv) quais as competências que os educadores, empregadores e os

trabalhadores precisam desenvolver para desempenhar as funções e papéis que impulsionam uma economia circular nacional;

- **Identificar para Portugal os principais setores com potencial de criação de “empregos verdes”**, nomeadamente, energia, transportes, construção e reabilitação de edifícios, indústria;
- **Desenvolver respostas educativas e formativas específicas no plano da transição energética, das alterações climáticas**, da transição para uma economia circular e da resposta à degradação ambiental, respondendo à transição para uma economia de baixo carbono e circular que está a desencadear a necessidade de novas competências;
- **Desenvolver um plano abrangente de formação e capacitação profissional especificamente direcionado para a transição energética e ação climática, com declinações setoriais** e incluindo dimensões como o hidrogénio, as energias renováveis, a mobilidade elétrica, a economia circular, a eficiência energética, a sustentabilidade e uso eficiente de recursos, a economia do mar, entre outras;
- **Desenvolver estatísticas que permitam monitorizar e avaliar de forma mais rigorosa a evolução dos empregos ligados ao clima, energia, ambiente e território**, por forma a melhor caracterizar as funções desempenhadas pelos trabalhadores destas atividades e a promover a sua valorização e progressão.

LINHAS DE REFLEXÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PARA O FUTURO DO TRABALHO EM PORTUGAL

Face ao contexto e aos dados enunciados em cada uma das dimensões do futuro do trabalho analisadas, são estas as principais linhas de reflexão das políticas públicas a desenvolver em Portugal:

1. Emprego, novas formas de prestar trabalho e relações laborais

1.1. Dinâmicas de transformação do emprego em Portugal

- **Promover a Agenda do Trabalho Digno e Proteção Social Inclusiva**, nas suas diferentes dimensões: combate à precariedade, promoção da negociação coletiva, aprofundamento das políticas ativas de emprego, formação e qualificação, defesa dos rendimentos, proteção social inclusiva e respostas específicas para os segmentos mais desfavorecidos e afastados do mercado de trabalho, incluindo neste âmbito uma **estratégia nacional para o futuro do trabalho**;
- **Regular as novas formas de trabalho** associadas às transformações no trabalho e à economia digital, nomeadamente o trabalho desenvolvido nas **plataformas digitais, teletrabalho e nomadismo digital** (ver capítulos próprios);
- **Apostar em áreas estratégicas e com potencial de crescimento do emprego**, em particular nos setores e competências fortemente ligados à **digitalização** e à **tecnologia**, à **transição climática e energética** e à **internacionalização da economia** portuguesa, entre outros, decisivos para o posicionamento do país nas transformações em curso;
- **Explorar áreas com potencial de criação de emprego ligadas à satisfação de necessidades sociais**, uma vez que as áreas emergentes não se cingem a setores tecnológicos, mas também a setores menos expostos à concorrência global, desde logo no setor dos cuidados, dos serviços sociais e da área da saúde, para todas as gerações e ao longo do território;
- **Aprofundar o combate à segmentação e precariedade no mercado de trabalho**, de modo a mitigar os efeitos potencialmente adversos da emergência de novas formas de emprego associadas à chamada revolução digital e a assegurar que a expansão dos empregos em áreas digitais ou com recurso a estes meios não se faz agravando os

- níveis de segmentação e precariedade, com reflexos nos trabalhadores com níveis salariais e de qualificações mais baixos;
- **Prevenir, igualmente, fenómenos de exclusão e de surgimento de bolsas de precarização nas suas formas mais gravosas**, desde logo em segmentos mais expostos a estes riscos, como os **trabalhadores migrantes**;
 - **Reforçar o papel das políticas ativas do mercado de trabalho**, aprofundando o seu papel enquanto promotor de criação de emprego de qualidade, de apoio às transições entre empregos, reforçando quer o seu potencial dinamizador de setores estratégicos, quer o combate ao desemprego tecnológico e ao aparecimento de bolsas de exclusão no mercado de trabalho;
 - **Lançar um programa nacional de mercado social de emprego**, direcionado para os territórios e grupos mais desfavorecidos, numa estratégia de aproximação ao emprego e de promoção da qualificação das pessoas para prevenir bolsas de exclusão e de afastamento prolongado do mercado de trabalho;
 - **Promover o envelhecimento ativo no quadro do mercado de trabalho**, de modo a responder às profundas transformações demográficas das últimas décadas, reforçando os instrumentos de inclusão dos trabalhadores mais velhos, por exemplo na **formação ao longo da vida e requalificação** profissional, e por via de instrumentos de adequação dos tempos de trabalho às fases do ciclo de vida, nomeadamente, apostando em mecanismos de **reforma parcial** nos últimos anos de carreira contributiva, numa lógica de prolongamento da vida ativa e faseamento da saída do mercado de trabalho;
 - **Desenvolver programas de formação e (re)qualificação ao longo da vida, tendo em conta as necessidades e tendências do emprego e em estreita articulação com os agentes do mercado de trabalho**, tanto na ótica de tirar partido das oportunidades de crescimento do emprego como de promoção de mercados de trabalho inclusivo, prevenindo bolsas de desemprego e exclusão associadas às mudanças em curso (ver ponto específico sobre formação);
 - **Mitigar os efeitos da polarização do emprego**, nomeadamente associada às qualificações (idem);
 - **Reforçar os instrumentos de apoio à manutenção de emprego** em períodos de crise e de choques agudos, numa dupla ótica de viabilidade das empresas e de proteção dos

trabalhadores, de modo a preservar a base de potencial de crescimento do emprego e a diminuir os impactos de curto e médio prazo de situações de forte deterioração no mercado de trabalho;

- **Admitir figuras como o *redeployment* ou a recolocação de trabalhadores** no âmbito da promoção do trabalho em rede entre organizações e empresas e da chamada economia partilhada, através da qual os trabalhadores de empresas que estão em situação de crise económica e eventualmente em situação de *lay-off* podem, querendo, ser temporariamente colocados em empresas que têm carência de mão-de-obra, mediante acordos de colaboração e de cedência, de forma a permitir que os trabalhadores em causa possam manter atividade profissional e adquirir novas experiências de trabalho.

1.2. Trabalho à distância e teletrabalho

- **Aprofundar e melhorar a regulação do teletrabalho** nas suas diferentes dimensões, densificando esta matéria na legislação;
- **Densificar, em particular, as possibilidades e modalidades de adoção de modelos híbridos** que combinem trabalho presencial e trabalho à distância no quadro da relação de trabalho, numa ótica de equilíbrio na promoção das oportunidades e mitigação dos riscos do teletrabalho;
- **Salvaguardar o princípio basilar do acordo entre empregador e trabalhador** no âmbito do aprofundamento do regime legal do teletrabalho, para assegurar a voluntariedade das partes na adoção deste modelo de prestação de trabalho, sem prejuízo do alargamento do elenco de casos em que o trabalhador tem direito ao teletrabalho, nomeadamente para abranger trabalhadores com deficiência, incapacidade ou doença crónica (ver ponto específico sobre conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar);
- **Afastar o acréscimo de custos do teletrabalho para os trabalhadores**, nomeadamente em matéria de instalação, manutenção e pagamento de despesas relativas aos instrumentos de trabalho utilizados;

- **Atenuar os riscos de isolamento**, bem como de dificuldade de participação em dinâmicas associativas, através de modelos híbridos de trabalho à distância e trabalho presencial e da promoção de políticas de minimização dos riscos inerentes ao teletrabalho, nomeadamente através de mecanismos de contacto e reunião regular;
- **Garantir a salvaguarda da privacidade dos trabalhadores e dos seus agregados familiares**, em particular nos casos em que o teletrabalho é prestado no domicílio, reforçando-se legalmente o **direito à privacidade contra a utilização de *softwares* potencialmente intrusivos**;
- **Promover a articulação prévia entre trabalhador e empregador das reuniões a realizar por via telemática** (teleconferências), na medida do necessário para salvaguarda da privacidade do trabalhador e da sua família;
- **Garantir a igualdade de tratamento no trabalho (retribuição, condições de trabalho, formação e progressão na carreira)** para os trabalhadores em teletrabalho;
- **Efetivar o cumprimento de regras de segurança e saúde no trabalho, bem como o direito à reparação em caso de acidentes de trabalho**, mesmo quando o trabalho é realizado no domicílio do trabalhador;
- **Promover a incorporação e regulação específica do teletrabalho na negociação coletiva** e nos instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, de modo a estimular disposições negociadas e adequadas a cada empresa e setor;
- **Explorar o potencial do teletrabalho para o desenvolvimento territorial integrado** e para inclusão de alguns grupos que tradicionalmente têm maior dificuldade de acesso no mercado de trabalho, através da **criação de empregos à distância, em particular no âmbito de regiões com menor densidade populacional, por exemplo através da instalação de centros de *cowork* partilhados** entre entidades pública e privadas;
- **Fomentar a progressiva generalização do acesso a meios e ferramentas digitais, bem como às necessárias competências** para os utilizar;
- **Promover a conceção e a disponibilização de instrumentos e sistemas de acompanhamento específico para a gestão de riscos psicossociais** que emergem de forma reforçada nesta modalidade de trabalho;

- **Reforçar o dever de informação relativo ao teletrabalho**, providenciando **a todas as partes** interessadas informações atualizadas e instrumentos de suporte à decisão de adoção do teletrabalho, também em modelos híbridos, designadamente: (1) esclarecendo sobre a aplicabilidade dos direitos e obrigações existentes (2) emitindo conselhos ou orientações sobre o equipamento mínimo necessário para o teletrabalho, (3) fornecendo informações concisas e consciencializar sobre saúde e segurança no teletrabalho, incluindo ergonomia correta, (4) emitindo recomendações sobre como evitar ameaças à cibersegurança enquanto os trabalhadores estão a trabalhar em casa, (5) transmitindo orientações sobre como os empregadores podem cumprir o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados¹⁸⁰.

1.3. Trabalho em Plataformas Digitais

- **Regular o trabalho em plataformas digitais e criar um sistema contributivo e fiscal adaptado** a esta nova realidade;
- **Criar uma presunção de laboralidade** adaptada ao trabalho nas plataformas digitais, para tornar mais clara e efetiva a distinção entre trabalhador por conta de outrem e trabalhador por conta própria, sublinhando que a circunstância de o prestador de serviço utilizar instrumentos de trabalho próprios, bem como o facto de estar dispensado de cumprir deveres de assiduidade, pontualidade e não concorrência, não é incompatível com a existência de uma relação de trabalho dependente entre o prestador e a plataforma digital;
- **Garantir o acesso a proteção social adequada dos trabalhadores**, mesmo nos casos em que a relação de trabalho não seja qualificada como trabalho dependente;
- **Melhorar o enquadramento contributivo e fiscal destas atividades**, tanto na ótica da clarificação e efetividade das obrigações dos empregadores como do acesso a mecanismos contributivos e direitos por todos os trabalhadores das plataformas;
- **Regulamentar a utilização de algoritmos, nomeadamente na distribuição de tarefas, organização do trabalho, avaliação de desempenho e progressão**, em

¹⁸⁰ Adaptado da recomendação de política pública da OIT “Teleworking during the COVID-19 pandemic and beyond, A Practical Guide”, 2020

particular no âmbito do trabalho prestado através de plataformas, que representa um redobrado distanciamento entre empregador e trabalhador, tanto físico como pela intermediação tecnológica da relação, evitando assim potenciais enviesamentos e discriminações (ver também ponto próprio sobre inteligência artificial e algoritmos);

- **Colmatar a escassez de informação (estatística e administrativa)** sobre o trabalho nas plataformas;
- Neste âmbito, **promover a transparência e o acesso a informação por parte das instituições públicas e nomeadamente por entidades inspetivas** (ver ponto sobre inspeção do trabalho), de modo a corrigir algum efeito de opacidade decorrente da falta de regulação atual e também de características como a difusão da prestação de trabalho no tempo e no espaço, com os consequentes bloqueios daí decorrentes às possibilidades de fiscalização das condições de trabalho;
- **Promover o acesso destes trabalhadores aos direitos de representação e participação coletiva** e estimular a adaptação dos sistemas tradicionais às novas formas de prestação de trabalho e a novas categorias de trabalhadores, nomeadamente promovendo a negociação coletiva neste setor e a celebração de instrumentos de regulamentação coletiva de trabalho, nomeadamente negociais;
- **Avaliar e visitar, de modo mais global, o enquadramento legal aplicável às plataformas**, em particular as que operam no transporte de passageiros;
- **Criar um corpo mínimo de direitos aplicáveis a todos os que trabalham nas plataformas digitais**, mesmo que o façam em regime de prestação de serviço e como trabalhadores independentes.

1.4. Nómadas digitais

- **Posicionar Portugal como um país de excelência para atrair Nómadas Digitais**, reforçando desde logo as estratégias de comunicação e promoção do país¹⁸¹;

¹⁸¹ Nesta matéria, Portugal surge muitas vezes bem posicionado, com por exemplo a Lisboa e Ericeira em posições cimeiras no ranking de referência sobre estas questões em websites para nómadas digitais como, por exemplo, <https://digitalnomads.pt/>; <https://nomadadigital.pt/>; <https://nomadismodigital.pt/>; <https://nomadific.com/portugal-guide-for-digital-nomads/>; <https://thenomadescape.com/digital-nomad-portugal/>

- **Regular um enquadramento fiscal e um sistema de acesso à proteção social específico para nómadas digitais**, promovendo soluções para melhor integração em Portugal dos mesmos, nomeadamente no plano da contratação por empresas, no enquadramento fiscal destes trabalhadores, no acesso a seguros de trabalho, bem como no acesso à saúde e à segurança e à proteção social;
- **Criar uma rede nacional de espaços de *coworking***, com envolvimento de agentes públicos e privados, para criar melhores condições de atração deste público;
- **Identificar e estudar iniciativas, nacionais, regionais e locais**, com envolvimento de diferentes atores, para aumentar o potencial de acolhimento de trabalhadores remotos no país e potenciar, em articulação com os espaços de *coworking*, a recuperação de espaços e infraestruturas públicas desativadas, a mobilização de infraestruturas com capacidade disponível (por exemplo, em incubadoras de empresas da rede nacional, ou noutros equipamentos atualmente destinados a outros fins), bem como outros projetos que possam contribuir para o potencial de atração do país e de diferentes regiões;
- **Melhorar a infraestrutura de rede**, em particular fora dos grandes centros urbanos e no interior do país, de forma a potenciar zonas de menor densidade demográfica e torná-las mais atrativas para trabalhadores remotos.

2. Diversidade tecnológica, Inteligência Artificial e Algoritmos

- **Alargar as competências digitais e de literacia de dados relacionadas com a inteligência artificial em grande escala**, em diferentes setores e em todos os níveis de qualificação;
- **Adequar e atualizar de modo ágil a formação nas diferentes tecnologias**, tanto as associadas à Inteligência Artificial, como as tecnologias associadas aos processos produtivos, promovendo a criação de competências alargadas e capazes de responder à diversidade tecnológica envolvida nos processos de transição digital em curso (ver capítulo específico);

- **Regular a utilização de algoritmos** nas suas diferentes dimensões, de modo a promover a transparência e responsabilidade do seu uso, nomeadamente no âmbito das relações de trabalho;
- **Incentivar, em particular, a regulação da utilização dos algoritmos em sede de negociação coletiva, envolvendo os parceiros sociais** e assegurando o tratamento da matéria ao nível das convenções coletivas de trabalho, de forma a garantir uma adequação adequada da IA e a refletir as necessidades específicas de cada setor;
- **Introduzir disposições na legislação que minimize os novos riscos associados ao comportamento autónomo da IA**, estabelecendo requisitos para assegurar a proteção da privacidade e dos dados pessoais, da igualdade e não-discriminação (ver pontos específicos para aprofundamento), da ética, da transparência e da explicabilidade dos sistemas baseados em algoritmos, quer ao nível da seleção de candidatos a emprego, quer ao nível da execução do contrato de trabalho e da fiscalização da atividade profissional do trabalhador;
- **Promover o acesso das PME à IA e a recursos humanos qualificados nestas áreas**, promovendo a expansão destas tecnologias e mitigando desigualdades em função da dimensão das empresas que possam limitar o potencial de acesso à inovação tecnológica e introduzir distorções em função de desequilíbrios dos mercados;
- **Aprofundar o conhecimento sobre o grau de desenvolvimento das diferentes tecnologias revelantes e dos seus impactos socioeconómicos** ao nível de emprego, relações de trabalho e necessidades de qualificação, contemplando os diferentes níveis de adoção setoriais e nas empresas em Portugal;
- **Promover a monitorização e avaliação da Estratégia AI Portugal 2030** e prosseguir a sua densificação em áreas com impactos para o emprego, relações de trabalho e formação;
- **Promover uma IA de confiança, investindo no desenvolvimento de infraestruturas, no progresso integrado e regulado de bases algorítmicas de IA, na melhoria da utilização dos dados públicos e industriais e na criação de repositórios de dados;**
- **Promover a utilização de ferramentas de inteligência artificial em diferentes domínios das políticas públicas, apoiando nomeadamente o ajustamento do mercado de trabalho através da transição de trabalhadores para áreas emergentes** e/ou com escassez de mão-de-obra num quadro de melhoria das

- ferramentas de diagnóstico e antecipação de necessidades de competências e dinâmicas do mercado de emprego;
- **Adequar os *curricula* escolares e os conteúdos formativos, em articulação com as ferramentas de inteligência artificial**, para responder às necessidades de competências com elevada transferibilidade laboral e em competências cognitivas e de capacidade de raciocínio em contexto de incerteza, de inteligência social e emocional;
 - **Aprofundar a adequação das modalidades e *curricula* de formação inicial, nomeadamente, de grau universitário e pós-graduado, bem como percursos formativos nomeadamente de nível pós-secundário, aos desafios colocados pela IA** (ver também ponto específico sobre formação e qualificação);
 - **Promover nos agentes do mercado, e em particular nos parceiros sociais, uma cultura assente num cruzamento de oferta e procura de emprego com base em competências** e não em áreas profissionais e graus académicos, incluindo nos serviços públicos de emprego;
 - **Investir, em articulação com as universidades, centros de investigação e outros agentes, na capacitação do Estado e da Administração Pública para o uso da IA** e do seu potencial, de modo a assegurar a existência de centros de competências públicos e de capacidade para uma adequada regulação e fiscalização dos usos da IA em diferentes domínios, incluindo no mercado de trabalho; incentivar a utilização de IA no setor público, com total respeito pelos princípios éticos que lhe devem estar subjacentes (ver ponto sobre Administração Pública).

3. Direito à privacidade e proteção de dados

- **Prevenir e regulamentar de modo restritivo a prática do *employment background check***, evitando que a avaliação do perfil e curriculum profissional do candidato a emprego seja feita com recurso a dados pessoais do próprio que não têm ligação direta com o tipo de atividade para a qual o mesmo se está a candidatar e que interferem com a sua esfera pessoal ou íntima;

- **Propor a criação de uma figura próxima do encarregado de proteção de dados**, neste caso especificamente dedicada para a garantir a salvaguarda de dados pessoais e a privacidade do trabalhador;
- **Produzir orientações sobre tecnologias específicas e normas adicionais sobre a gestão de disponibilidade, acessibilidade, usabilidade, qualidade, interoperabilidade e propriedade dos dados** recolhidos, processados e armazenados no âmbito das relações laborais, em articulação com a Estratégia Nacional de Cibersegurança;
- **Assegurar mecanismos e competências às autoridades de fiscalização para garantir que a legislação de privacidade e proteção de dados é efetivamente cumprida**, de modo a reforçar o equilíbrio entre os direitos do trabalhador e os interesses do empregador e a assegurar que, à medida que a tecnologia evolui, é exequível às autoridades verificar que os empregadores não “abusam” dos meios tecnológicos para “controlarem” à distância e de forma excessiva os seus trabalhadores;
- **Prevenir o recurso a ferramentas que permitem monitorizar *e-mails*, *sites* visitados ou aplicações que oferecem o relatório de atividades dos utilizadores** com a quantidade de mensagens enviadas e de chamadas/reuniões realizadas, originando um significativo risco de vigilância remota dos trabalhadores em tempo real, assim como possibilitando a criação de perfis de comportamentos dos trabalhadores;
- **Acautelar e reforçar o respeito pelo sigilo profissional, designadamente quanto a áreas de negócio e trabalho que envolvam acesso a dados pessoais de terceiros, e pelo segredo industrial e comercial**, quando o trabalho presencial transita para teletrabalho, devendo o empregador garantir para este efeito que o trabalhador tem as condições necessárias para assegurar o respeito pelo sigilo profissional e segredo comercial, bem como que o trabalhador tem conhecimento da sua obrigação de pugnar pelo respeito dos mesmos;
- **Melhorar os conteúdos e as estratégias de educação, formação e sensibilização em matéria de cibersegurança**, quer nos âmbitos da educação formal e informal, quer no que diz respeito à operacionalização da componente formativa do Quadro Nacional de Referência para a Cibersegurança (QNRCS) e do Roteiro para Capacidades Mínimas de Cibersegurança (RCMCS);

- **Reforçar a oferta formativa disponível e as competências na área da cibersegurança para os trabalhadores e para o tecido empresarial**, seja através de formação básica, seja através da expansão de percursos específicos (como, por exemplo, o referente à cibersegurança no programa Jovem + Digital).

4. Tempos de trabalho, conciliação entre a vida profissional e a vida familiar e direito à desconexão

- **Efetivar e regular o direito à desconexão ou desligamento profissional**, criando mecanismos para prevenir o prolongamento dos tempos efetivos de laboração e proteger os trabalhadores face às consequências negativas da conectividade permanente e de uma cultura de trabalho "sempre ativa", assegurando assim um direito ao desligamento e à desconexão nos tempos de descanso, em articulação com o dever do empregador de, por regra, assegurar que não é estabelecida conexão com o trabalhador após a conclusão da jornada de trabalho;
- **Alargar as situações em que o trabalhador tem direito a teletrabalho independentemente de acordo com o empregador**, em modalidade de teletrabalho total ou parcial, nomeadamente no âmbito da promoção da conciliação entre trabalho e vida pessoal e familiar, bem como em caso de trabalhador com deficiência ou incapacidade;
- **Criar mecanismos de horário mais flexíveis para facilitar a conciliação entre vida profissional, familiar e pessoal**;
- **Permitir, em sede de negociação coletiva, modelos de trabalho que integrem também objetivos e prazos mensuráveis e concretos**, adequados às funções e aos tempos de trabalho, ao invés apenas número *standard* de horas de trabalho, com pleno envolvimento dos trabalhadores e dos seus representantes;
- **Promover uma cultura, forma e tempos de organização do trabalho que favoreçam o equilíbrio entre a atividade profissional e a vida familiar e pessoal**, articulando a reflexão sobre a mudança dos conceitos de local de trabalho, tempo de trabalho e tempo de descanso (diminuindo a fluidez entre ambos), entre outros, no quadro da emergência de novas formas de trabalho, com a necessidade de assegurar

- condições de conciliação favoráveis e que não acentuem desigualdades, nomeadamente de género;
- **Reforçar medidas de proteção social, de inspeção do trabalho e dinamização da negociação coletiva nos domínios com impacto na conciliação** entre trabalho e vida pessoal e familiar, permitindo às mulheres e aos homens beneficiarem da proteção justa da parentalidade e de todos os benefícios que decorrem para a sociedade da conciliação da vida profissional com a vida pessoal e familiar, designadamente a educação dos filhos e do apoio aos familiares dependentes;
 - **Reforçar os incentivos à partilha entre homens e mulheres do gozo de licenças parentais e a criação de mecanismos de licença a tempo parcial**, além da já referida promoção da igualdade de género no acesso a modalidades como o teletrabalho ou formas de flexibilidade horária (ver ponto sobre igualdade);
 - **Melhorar, em particular, a regulação relativa aos cuidadores informais**, desde logo no quadro da transposição da Diretiva de Equilíbrio Trabalho-Vida familiar, que preconiza o direito existente de solicitar “acordos de trabalho flexível” para todos os pais trabalhadores de crianças até, pelo menos, oito anos de idade e para todos os cuidadores, salientando que os trabalhadores que exercerem este direito devem ser protegidos contra discriminação ou qualquer tratamento menos favorável e estabelecendo que deve ser criada uma licença específica para os cuidadores informais.

5. Inclusão, igualdade e não discriminação

- **Promover o reforço da participação das mulheres nas áreas de formação e associadas aos setores e competências emergentes e em particular às áreas tecnológicas**, nomeadamente nas ligadas às ciências, engenharia, informática, eletrónica, robótica, entre outras, de modo a prevenir a montante, e desde logo entre os jovens na formação inicial, fenómenos de segregação profissional e de sub-representação nestas áreas;
- **Implementar mecanismos de discriminação positiva no quadro das mudanças do mercado de trabalho** e, em particular, do chamado futuro do trabalho, para promover a redução de desigualdades numa formulação abrangente, quer em função do género,

- quer da pertença a grupos específicos, evitando que as novas formas de trabalho agravem desigualdades e permitam práticas discriminatórias;
- **Aprofundar, neste âmbito, mecanismos de correção das desigualdades no quadro da política ativa de emprego**, de modo a promover a inclusão de categorias tendencialmente desfavorecidas e com maior dificuldade de acesso a relações de trabalho estáveis e duradouras e em áreas e setores com maior potencial de crescimento do emprego, nomeadamente nas áreas tecnológicas;
 - **Mitigar, em particular, os fenómenos de segregação nas profissões**, em particular na ótica do género, nas áreas tecnológicas, nomeadamente estudando instrumentos de política pública para o promover, e apostando em campanhas e sensibilização para promover a participação das mulheres nas áreas mais dinâmicas em que estão sub-representadas, assim como reforçando os instrumentos atualmente existentes nas políticas ativas de emprego para combater a sub-representação de um dos sexos em determinadas profissões;
 - **Implementar instrumentos que limitem o risco de o teletrabalho penalizar especialmente as mulheres** e agravar assim assimetrias na divisão do trabalho não pago, comprometendo a igualdade de género no mercado de trabalho;
 - **Prevenir mecanismos e práticas discriminatórias no uso de inteligência artificial e de algoritmos** no quadro das relações de trabalho, ponderando a criação de um sistema que responsabilize os respetivos utilizadores ou criadores, em caso de comportamentos ilícitos (ver ponto específico);
 - **Combater os riscos de discriminação e os efeitos mais danosos da segmentação e polarização no mercado de trabalho, nomeadamente em grupos mais vulneráveis e expostos**, como entre os trabalhadores migrantes e nos setores com riscos mais elevados de precarização.

6. Proteção social nas novas formas de prestar trabalho

- **Adequar o sistema de segurança social às novas formas de prestar trabalho**, aprofundando a reflexão sobre as mudanças de natureza substantiva e operacional que permitam melhor efetividade e adequação a estas novas modalidades de trabalho

atípicas, para que a sua função social de garantir prestações sociais substitutivas da perda de rendimentos não perca eficiência;

- **Promover o alargamento da cobertura dos sistemas de proteção social, estimulando a adesão aos sistemas de segurança social de todos os trabalhadores,** independentemente do respetivo vínculo jurídico, e garantindo a cobertura nas diversas eventualidades (imediatas e mediatas) do regime previdencial, com instrumentos efetivos que permitam a diferentes categorias de trabalhadores acesso a proteção de níveis adequados, com respeito pelos prazos de garantia do sistema previdencial;
- **Simplificar o acesso aos sistemas de proteção social para todas as categorias de trabalhadores,** promovendo a desburocratização no acesso aos sistemas de proteção social, previdenciais e outros, tirando nomeadamente partido das novas tecnologias;
- **Implementar uma reforma digital da segurança social e da sua relação com as empresas, cidadãos e beneficiários, incluindo a aposta na personalização das respostas aos utentes com recurso a inteligência artificial;**
- **Incentivar a entrada na economia formal dos trabalhadores não declarados ou subdeclarados,** no quadro do aprofundamento do combate ao trabalho não declarado e ao abuso na classificação incorreta dos trabalhadores, incluindo o reforço de mecanismos de penalização quando tal for apropriado e de maior capacidade de eliminação dos fenómenos da subdeclaração de rendimentos e da evasão fiscal e contributiva;
- **Diversificar as fontes de financiamento da segurança social como modo de reforçar a sustentabilidade financeira, económica e social de longo prazo,** nomeadamente aumentando o papel dos elementos de proteção social financiados por impostos para robustecer o sistema e ajudar a resolver as lacunas nas disposições existentes, ou seja, usar benefícios universais e baseados em recursos para complementar benefícios vinculados à situação de emprego e / ou ao nível de contribuições;
- **Reforçar a proteção social dos trabalhadores em formas atípicas de trabalho, em especial daqueles que se encontram em modalidades cuja atipicidade e risco de precarização é maior, como os trabalhadores das plataformas ou os trabalhadores independentes, em particular com atividade ocasional ou muito intermitente,** entre outros, de modo a assegurar uma correta cobertura de riscos

- sociais, coesão social, concorrência justa, e a própria sustentabilidade financeira dos sistemas;
- **No caso das plataformas digitais, aprofundar a proteção mesmo nos casos em que não exista contrato de trabalho**, clarificando as situações e condições em que as empresas deverão efetuar contribuições sociais, no sentido de evitar uma “concorrência contributiva desleal”, dado que, atualmente, para os trabalhadores independentes, as plataformas somente contribuem quando esses trabalhadores são economicamente dependentes, bem como melhorar o enquadramento dos trabalhadores normalmente menos protegidos e o nível de proteção que é assegurado ao nível de eventualidades como a doença ou riscos profissionais (ver também ponto específico);
 - **Promover maior responsabilização de todos os intervenientes nas relações de trabalho ditas atípicas**, equacionando nomeadamente a questão da responsabilidade no pagamento de contribuições sociais para a efetivação do acesso a direitos, questão que poderá abranger não apenas trabalhadores independentes, mas, também, outras formas atípicas de trabalho como o trabalho temporário, incluindo as questões da responsabilidade dos promotores e utilizadores;
 - **Aprofundar o reforço da inclusão dos trabalhadores independentes no sistema de segurança social**, refletindo sobre novos ajustamentos que permitam maior efetividade e adequação da proteção no regime de trabalhadores independentes, mediante adequada contrapartida contributiva, nomeadamente quanto ao enquadramento dos empresários cuja empresa tem sede na própria residência, dos *freelancer* ou de outro tipo de trabalhadores autónomos;
 - **Promover o enquadramento na segurança social dos chamados nómadas digitais**, cuja opção por um estilo de vida e trabalho itinerante enquanto viajam pelo mundo e trabalham remotamente, constitui no modelo atual um desafio para a coordenação dos regimes de segurança social (ver também ponto próprio);
 - **Garantir a identificação do estatuto de emprego correto**, enquanto forma de acesso a direitos e proteções, à negociação coletiva e à aprendizagem ao longo da vida, estudando formas de melhorar os mecanismos legais e processuais para este efeito;
 - **Reforçar os direitos e a proteção conferida aos trabalhadores que se encontram na “zona cinzenta” entre trabalho dependente e trabalho independente**, tomando como ponto de partida o estatuto já consagrado dos trabalhadores independentes

economicamente dependentes e refletindo sobre mecanismos para garantir a classificação correta, importando garantir direitos e proteção aos trabalhadores que partilham algumas características de independente (por exemplo, autonomia na realização do trabalho) e algumas características de TCO (por exemplo, dependência económica de um único cliente);

- **Aumentar a portabilidade de direitos** para categorias mais alargadas de trabalhadores e consolidar esquemas existentes para abranger novas formas de trabalho.

7. Associativismo, representação dos trabalhadores e diálogo social

- **Alargar a cobertura da negociação coletiva a novas categorias de trabalhadores, incluindo os trabalhadores em regime de *outsourcing* e aos trabalhadores independentes economicamente dependentes**, reduzindo iniquidades, reforçando a cobertura e tornando o mercado de trabalho mais inclusivo, desincentivando também estratégias de concorrência menos transparentes;
- **Estimular a cobertura e o dinamismo da negociação coletiva, através da introdução de incentivos e condições de acesso a apoios e incentivos públicos, financiamento comunitário e contratação pública relativos à existência de contratação coletiva recente;**
- **Promover, em articulação com os parceiros sociais, mecanismos para combater o isolamento e a fragmentação que caracterizam muitas das novas formas de prestação de trabalho**, para facilitar o associativismo em formas de trabalho muito flexíveis e com intermediação totalmente tecnológica (v.g. plataformas) ou recurso a tecnologias de comunicação à distância (v.g. teletrabalho);
- **Estudar, em articulação com os parceiros sociais, modos de promover a participação e representação dos trabalhadores das formas de trabalho ditas atípicas**, assegurando a efetividade e relevância do seu direito ao associativismo;
- **Estimular a existência de conteúdos sobre novas formas e modalidades de organização do trabalho na contratação coletiva**, de modo negociado coletivamente e adaptado à situação de cada setor ou empresa.

8. Competências, formação profissional e aprendizagem ao longo da vida

- **Lançar uma Agenda Estratégica de modernização e reforço da formação profissional, e em particular da formação contínua**, com especial atenção a áreas setoriais e de competências específicas, em estreita articulação com os parceiros sociais (em negociação na CPCS);
- **Reforçar a prioridade à elevação da base de qualificações como prioridade estrutural da política pública, em particular entre os adultos menos qualificados, bem como generalizar o acesso a competências digitais para todas as gerações**, incluindo nas gerações com maiores défices a este respeito, mas também nos percursos educativos e formativos para os jovens, num quadro mais alargado de promoção de novas competências;
- **Promover, além da elevação da base, o alargamento do topo da pirâmide de competências e qualificações, apostando na expansão da formação avançada e especializada de nível pós-secundário, superior e pós-superior** e no reforço quantitativo e qualitativo das dinâmicas de investigação, inovação e produção de conhecimento em áreas das tecnologias, dos dados, do digital e, em geral, as relacionadas com o chamado futuro do trabalho;
- **Desenvolver um sistema de licenças associadas à formação e qualificação dos trabalhadores;**
- **Capacitar as estruturas e equipamentos de educação e formação para a transição digital**, tanto para jovens como para adultos, e nomeadamente no âmbito da modernização das escolas, das escolas profissionais e dos centros de formação profissional;
- **Apostar nos instrumentos de financiamento disponíveis para os próximos anos, como o Plano de Recuperação e Resiliência e o próximo Quadro Financeiro Plurianual para reforçar estas prioridades**, de modo articulado, incluindo a modernização dos centros de formação profissional, a formação na área digital, ou as melhorias no modelo de governação, nomeadamente do Quadro Financeiro Plurianual, no quadro da Agenda Estratégica acima referida;
- **Apostar na expansão maciça de oferta formativa para a transição digital**, em particular na formação profissional contínua, de modo a alargar a base de

qualificações nestas áreas e a prevenir focos de escassez de trabalhadores em áreas emergentes, mas também focos de exclusão de pessoas, em particular nas gerações mais velhas;

- **Implementar uma Garantia Digital para todos os desempregados**, progressivamente e até 2023, garantindo que todos os desempregados inscritos passam a ter num prazo razoável uma oferta de política ativa na área digital, nomeadamente de formação, adequada ao seu perfil de competências e qualificações;
- **Desenvolver, em articulação com os parceiros sociais e os agentes dos diferentes setores, programas de formação direcionados para as competências emergentes**, de modo a assegurar padrões de emprego mais digital e perfis de competências alinhadas com as necessidades e tendências de evolução tecnológica e dos mercados de trabalho;
- **Melhorar a capacidade de diagnóstico de competências digitais** tendo por base o QDRCD, de modo a aferir de forma massiva e uniformizada o nível de competências à entrada e à saída dos formandos;
- **Melhorar a agilidade da atualização da oferta formativa e do Catálogo Nacional de Qualificações nos domínios do digital**, tendo em conta a rápida evolução tecnológica e os desafios e oportunidades que trabalhadores, empresas e outras organizações enfrentam permanentemente;
- **Alargar a frequência de cursos nas áreas STEM e TIC no ensino superior**, incluindo uma perspetiva de equilíbrio de género, e apostar na formação pós-graduada e níveis mais elevados de qualificação tendo em vista a melhor integração destes profissionais nas empresas;
- **Ampliar a oferta formativa direcionada para outros setores estratégicos e com potencial de criação de emprego sustentável na economia, designadamente nas áreas da energia e ação climática, do mar, da internacionalização ou da prestação de cuidados**, nomeadamente desenvolvendo planos de formação setorial direcionados para estas áreas, em articulação com os agentes dos setores;
- **Tirar pleno partido do potencial da formação à distância no âmbito da política pública de formação profissional, assegurando os padrões de qualidade pedagógica que têm de ser garantidos**, mitigando por exemplo assimetrias

territoriais que condicionam o acesso à formação e limitando os riscos de desigualdades no acesso;

- **Explorar oportunidades de aprendizagem e inclusão digital em contexto da educação não formal**, destinados desde logo a todos os jovens, com especial destaque para os que se encontram em risco de exclusão social.

9. Inspeção, segurança e saúde no trabalho e novos riscos psicossociais

- **Desenvolver competências e a capacidade inspetiva da ACT nos domínios das áreas digitais e da inteligência artificial**, tirando pleno partido do uso de dados e da inteligência artificial também para identificação de situações de risco e melhor calibragem da atividade inspetiva;
- **Assegurar a interconexão de dados entre a ACT e outros serviços públicos relevantes, de modo a garantir cruzamento inteligente de dados para deteção de fenómenos irregulares e maior efetividade na fiscalização;**
- **Melhorar o acesso dos sistemas de segurança social e da ACT a informação relativa a relações de trabalho com mais do que duas partes, como o trabalho temporário, ou a novas formas de prestação de trabalho como o trabalho em plataformas;**
- **Reforçar os meios e instrumentos ao dispor da ACT**, tanto humanos como técnicos, incluindo a plena modernização dos sistemas de informação;
- **Revisão do regime das contraordenações laborais de modo a assegurar celeridade e efetividade**, no quadro da melhoria dos poderes da ACT e dos inspetores do trabalho;
- **Melhorar o regime jurídico no que respeita aos instrumentos que a Inspeção do Trabalho possa utilizar, em diferentes vertentes, particularmente no âmbito das “novas” formas de trabalho**, como o teletrabalho ou o trabalho em plataformas, entre outros, para melhorar as possibilidades de fiscalização do trabalho à distância e melhor assegurar os direitos dos trabalhadores e, dessa forma, um mercado de trabalho regulado e inclusivo;
- **Reforçar as obrigações do empregador nas modalidades de trabalho associadas à economia digital**, nomeadamente em matéria da vigilância à distância através das

TIC e tornando expressa a proibição de controlar através de câmara digital ou dispositivos GPS, bem como a obrigatoriedade de informar, em tempo real, sobre a entrada e saída remota do ambiente de trabalho ou através de meios indiretos através de *backoffice* (ver ponto sobre dados e privacidade);

- **Reforçar as parcerias e o trabalho conjunto da inspeção do trabalho com os parceiros sociais** no sentido de promover maior disseminação de uma renovada cultura de cumprimento da legislação, de sensibilização para as novas relações contratuais e modalidades de prestação de trabalho e riscos delas emergentes.

10. Administração Pública

- **Garantir a aplicação aos trabalhadores titulares de um vínculo de emprego público o regime previsto no Código do Trabalho em matéria de teletrabalho**, sem prejuízo das especificidades da administração pública e de poderem ser emitidas eventuais orientações junto dos diversos órgãos ou serviços, tendo em vista a harmonização de procedimentos;
- **Regular o direito ao desligamento ou desconexão na administração pública**, acentuando-se a necessidade de, num mundo em que o contacto é permanente, limitar o uso dos meios de comunicação fora do horário de trabalho;
- **Promover a adoção do teletrabalho, de modo total ou parcial, numa base de voluntariedade e numa perspetiva de melhoria das relações e condições de trabalho e conciliação com a vida profissional e familiar**, assegurando igualdade de direitos com outros trabalhadores e evitando quer o isolamento dos funcionários a trabalhar à distância, quer prejuízos para o desempenho e produtividade dos serviços;
- **Utilizar o potencial do teletrabalho para fixação de postos de trabalho fora dos grandes centros urbanos, nomeadamente em regiões de menor densidade populacional**;
- **Promover o teletrabalho tendo em atenção a necessidade de limitar os riscos de agravamento das assimetrias de género no trabalho e na conciliação com vida pessoal e familiar**;
- **Reforçar a capacidade de a administração proporcionar melhores condições de trabalho aos trabalhadores**, incluindo os meios necessários aos trabalhadores com necessidades especiais;

- **Aprofundar a agenda de investimento na digitalização dos serviços públicos e da administração, numa ótica de simplificação administrativa,** centrada nas pessoas e empresas, de forma inclusiva;
- **Definir princípios, normas, guias, arquiteturas de referência e tecnologias comuns numa ótica de reforço da governação** global das tecnologias, designadamente apoiando a sua adoção transversal à Administração Pública;
- **Melhorar a interoperabilidade e a integração de serviços, promovendo e apoiando o uso da plataforma de interoperabilidade da Administração Pública para a integração de serviços e reutilização de dados, incluindo serviços de inteligência artificial, qualidade e análise de dados;**
- **Gerir o ecossistema de dados com segurança e transparência,** reforçando o serviço Dados.Gov enquanto portal da transparência na Administração Pública e estimular o seu uso com mais oferta, dados ligados, dados em tempo real e publicitação de identificadores persistentes para dados referidos em documentos oficiais.
- **Criar capacidade de disponibilizar mecanismos de gestão de dados, incluindo a gestão de dados pessoais pelo seu titular, que garantam a autorização da respetiva utilização e reutilização pela AP,** promovendo o princípio *once only* e a confiança;
- **Melhorar os meios e capacidades do Estado, administração pública e serviços públicos no domínio da cibersegurança,** de modo a proteger o serviço público de intrusão, usos maliciosos e falhas de segurança relativamente a dados administrativos e informações pessoais, preparando assim melhor o setor público para os desafios da economia digital;
- **Impulsionar a formação e qualificação dos trabalhadores da Administração Pública,** bem como de dirigentes, de modo a potenciar o desenvolvimento dos seus percursos profissionais, promovendo o acesso dos trabalhadores a todas as competências necessárias ao trabalho num ambiente transformado pelo digital, sejam elas técnicas, pessoais ou relacionais;
- **Promover, em particular, o acesso dos trabalhadores em funções públicas a competências nas áreas digitais,** tanto numa lógica de elevação como de atualização, e de modo adequado aos seus perfis e níveis de proficiência;
- **Apostar no desenvolvimento de um Centro de Competências Emergentes,** no quadro da Estratégia para a Inovação e Modernização do Estado e da Administração Pública assim como no programa Simplex 20-21, enquanto oferta de soluções de

capacitação que reforcem a aprendizagem e o desenvolvimento contínuo dos trabalhadores e das suas lideranças.

- **Prosseguir uma política de capacitação especificamente para dirigentes e futuros dirigentes que integre as dimensões do digital, apostando em particular no reforço do Centro de Desenvolvimento de Liderança no INA**, polo agregador de aprendizagem, criação e difusão de conhecimento sobre liderança em contexto público, à semelhança do que sucede em muitas congéneres de outros países;
- **Intensificar a promoção do trabalho colaborativo como modelo de funcionamento** regular entre entidades da AP para desenvolver projetos de interesse comum ou que beneficiem da partilha de recursos materiais e de conhecimento, alavancando, assim, os processos transversais sobre as estruturas existentes;
- **Preparar a estrutura de carreiras da AP para o impacto do digital nas profissões e nas áreas setoriais potencialmente mais impactadas;**
- **Refletir o incremento da eficiência decorrente de processos de funcionamento mais digitais nas próprias organizações da AP**, reponderando modelos estruturais e áreas de missão ou funções organizacionais que se tornem obsoletas.

11. Alterações climáticas, transição energética, recuperação verde e território

- **Abordar a promoção da transição energética e da ação climática na ótica da criação de empregos**, promovendo maior equilíbrio entre todos os territórios, e mitigando os custos sociais e de emprego da transição, em particular sobre os empregos hoje existentes e as pessoas e territórios afetados, assegurando uma transição justa;
- **Fomentar a coesão territorial por via do dinamismo dos territórios do interior também através do trabalho à distância**, incluindo em espaços de *cowork* dotados das devidas condições de trabalho, como acima referido;
- **Prosseguir uma política de estímulos ao reforço da mobilidade para os territórios de baixa densidade**, através de instrumentos em diferentes áreas das políticas públicas;

- **Promover o (re)equilíbrio territorial através da voluntariedade de teletrabalho e trabalho à distância em zonas das áreas metropolitanas, ou próximas, fora dos centros mais congestionados**, contribuindo assim para diminuir a intensidade dos fluxos de mobilidade diária urbana e interurbana e promover, desta forma, economias locais mais sustentáveis;
- **Avaliar a extensão e a direção dos impactes das políticas e ações de mitigação e adaptação às alterações climáticas na força de trabalho e mitigar os seus efeitos**, em especial no que se refere aos trabalhadores e às regiões particularmente afetadas, com vista a assegurar uma recuperação verde justa;
- **Desenvolver um trabalho de identificação em Portugal da realidade e perspetivas de evolução do emprego ligado à economia circular e ao chamado “emprego verde”**, nomeadamente: (i) o que são trabalhos circulares, em que consistem, quais as suas funções e competências necessárias, e em que diferem dos "tradicionais"; (ii) quantos empregos já existem associados à economia circular; (iii) quais as atividades circulares potencialmente mais promissoras e com oportunidades para o emprego nacional; (iv) quais as competências que os educadores, empregadores e os trabalhadores precisam desenvolver para desempenhar as funções e papéis que impulsionam uma economia circular nacional;
- **Identificar para Portugal os principais setores com potencial de criação de “empregos verdes”**, nomeadamente, energia, transportes, construção e reabilitação de edifícios, indústria;
- **Desenvolver respostas educativas e formativas específicas no plano da transição energética, das alterações climáticas**, da transição para uma economia circular e da resposta à degradação ambiental, respondendo à transição para uma economia de baixo carbono e circular que está a desencadear a necessidade de novas competências;
- **Desenvolver um plano abrangente de formação e capacitação profissional especificamente direcionado para a transição energética e ação climática, com declinações setoriais** e incluindo dimensões como o hidrogénio, as energias renováveis, a mobilidade elétrica, a economia circular, a eficiência energética, a sustentabilidade e uso eficiente de recursos, a economia do mar, entre outras;
- **Desenvolver estatísticas que permitam monitorizar e avaliar de forma mais rigorosa a evolução dos empregos ligados ao clima, energia, ambiente e**

território, por forma a melhor caracterizar as funções desempenhadas pelos trabalhadores destas atividades e a promover a sua valorização e progressão.

TRABALHO, SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL

LIVRO VERDE

**SOBRE O FUTURO DO
TRABALHO 2021**