



Final Report



RELATÓRIO FINAL

Os seguintes autores participaram na elaboração deste relatório:

Aleksandra Kaydzhyska, Giuseppe Perretti (AEIP); Barbara De Micheli, Sofia Gualandi (FGB Srl Sb); Catarina Sales Oliveira, Joana Marques, Susana Villas-Boas, Luisa Veloso (CIES – ISCTE); Bianca Maria Baron, Giovanni Carapella, Gazmend Llanaj, Feliciano Iudicone (CNCE); Marta Hevia Fano (FLC Asturias); Lisa Dornberger, Dana Schäfer (Soka Bau); Jakub Kus (ZZ Budowlani).

O relatório foi revisto por: Feliciano Iudicone (CNCE - Italy)

Manuscrito concluído em: dezembro 2022

Para saber mais sobre o projeto EMEcs: emecs-project.eu



Este relatório foi produzido para o projeto EMEcs (VS/2020/0497), que recebeu financiamento no âmbito do Convite à apresentação de propostas VP/2020/007 da DG Emprego, Assuntos Sociais e Inclusão da Comissão Europeia. As opiniões aqui expressas refletem apenas a visão dos autores. A Comissão Europeia não se responsabiliza por qualquer uso que possa ser feito das informações nele contidas.

Índice

Introdução.....	1
O consórcio.....	4
A pandemia e o destacamento de trabalhadores: disposições de emergência e principais obstáculos.....	7
A pandemia e o uso de ferramentas digitais para melhorar as atividades de monitorização e implementação: resultados EMEcs	24
Uma visão para o pós-pandemia: o <i>Kit</i> de Ferramentas UE EMEcs.....	30
Conclusão.....	35
Anexo 1 – Ligações para os relatórios do projeto EMEcs.....	38



Introdução

Este Relatório foi elaborado no contexto do Projeto EMEcs (*'European market environment in the construction sector - Enhancing the free movement of posted workers in the EU'*), cofinanciado pela Comissão Europeia e dedicado ao impacto da pandemia da COVID-19 na mobilidade, condições de trabalho e segurança social de trabalhadores destacados no setor da construção civil.

Através de atividades de investigação e de aprendizagem mútua, o projeto pretende apresentar propostas e recomendações que melhor apoiem os trabalhadores destacados no caso de pandemias futuras.

O projeto começou por examinar informação contextual com base em seis relatórios nacionais sobre os países abrangidos pela ação, designadamente a Alemanha, Itália, Polónia, Portugal, Roménia e Espanha.

Seguindo um questionário comum, os **relatórios nacionais** descrevem medidas restritivas da livre circulação de trabalhadores e da produção; o impacto real da pandemia no destacamento, com base nos dados e evidências disponíveis; problemas enfrentados por empresas envolvidas em destacamento e por trabalhadores destacados; registos de surtos de COVID-19 em estaleiros de construção.

Os resultados foram resumidos e comparados no **Relatório da União Europeia (UE)**, que também inclui um parágrafo sobre medidas relevantes a nível da UE para coordenar restrições de viagens.

Por sua vez, o **Manual da UE** explora respostas à pandemia adotadas na área da saúde e segurança no setor da construção, divulgação de informação, proteção social para trabalhadores destacados, bem como mudanças associadas à pandemia com um impacto na formação profissional no setor da construção nos diferentes países abrangidos. O texto combina informação de carácter geral com exemplos e assuntos de especial interesse para trabalhadores destacados, contribuindo para informar as recomendações.

Além disso, uma fase específica foi dedicada a analisar como as atividades de monitorização e implementação podem beneficiar de novos instrumentos, sobretudo antes de acontecerem situações como as vividas durante a pandemia da COVID-19, onde as fi-

scalizações têm de ser feitas atempadamente, as irregularidades devem ser prevenidas tanto quanto possível e as inspeções físicas se tornam mais difíceis de implementar.

Neste sentido, o projeto EMEcs: (i) avaliou um conjunto de ferramentas digitais capazes de melhorar a monitorização das condições de trabalho por parte das autoridades públicas ou das próprias empresas e (ii) examinou os conteúdos de uma amostra de anúncios de emprego de modo a testar abordagens possíveis que previnam irregularidades no contexto de processos de recrutamento. Estava também previsto que os parceiros testassem o contacto direto com empresas de envio, com base no artigo 9.º, n.º 1, alínea f) da Diretiva de Execução 2014/67/UE, que prevê a possível designação de uma pessoa de contacto para os parceiros sociais na declaração prévia de destacamento. Infelizmente, apesar da cooperação com sindicatos dentro e fora da parceria do projeto, esta sub-tarefa não pôde ser implementada. Os sindicatos confirmaram não ter dados – ou porque as disposições não tinham sido implementadas no país ou porque as autoridades públicas não lhes tinham concedido acesso à informação disponível nas declarações.

Os relatórios e resultados provisórios do projeto foram desenvolvidos mediante a combinação de investigação documental e de campo, que incluiu dois grupos de discussão (o primeiro em Verona a 12 de novembro de 2021; o segundo em linha a 12 de maio de 2022) e vários eventos públicos (três seminários em linha entre outubro e dezembro de 2022, dois seminários de aprendizagem mútua em Wiesbaden a 21 de julho de 2022 e em Bolonha a 21 de outubro de 2022, e uma conferência final em linha a 16 de dezembro de 2022). O projeto também recorreu a 51 entrevistas a autoridades públicas, parceiros sociais, empresas e outros *stakeholders* nos diferentes países abrangidos. Três entrevistas focaram-se em aspetos de relevância a nível da UE em termos da mobilidade de trabalhadores destacados, limites na sua proteção social e desenvolvimentos digitais iminentes no quadro da coordenação de sistemas de segurança social. As organizações envolvidas foram a Confederação Europeia de Sindicatos (ETUC), a rede Iniciativa de Mobilidade Laboral (reunindo peritos e *stakeholders* no tema da mobilidade transfronteiriça de trabalhadores) e o Instituto Nacional Italiano de Segurança Social (INPS), que neste momento está à frente do projeto-piloto do Passaporte Europeu de Segurança Social.

Por fim, o **Kit de Ferramentas da UE** resume o conhecimento de anteriores relatórios e atividades do projeto para apresentar uma lista de recomendações políticas nas diferentes áreas abrangidas, bem como um projeto de protocolo sobre Segurança e Saúde no Trabalho (SST) para ser usado como base no caso de emergências similares futuras.

Este **Relatório Final** recapitula os resultados do projeto, mostrando o caminho percorrido desde o início da ação até à elaboração das recomendações.

O facto de este documento estar disponível em todas as línguas do projeto também se destina a divulgar uma síntese dos resultados junto de um público alargado em todos os países abrangidos pela parceria.

O Anexo apresenta uma lista completa dos relatórios do projeto citados ao longo do texto, onde os leitores poderão encontrar informações pormenorizadas e uma descrição integral das medidas e ferramentas nele mencionadas.

O consórcio

O projeto EMEcs foi implementado por um consórcio composto por sete organizações da Bélgica, Alemanha, Itália, Polónia, Portugal e Espanha, e o apoio voluntário de uma organização associada da Roménia. O facto de a implementação do projeto ter sido bem-sucedida também se deveu aos serviços de investigação providenciados pela Eastern Marketing Insights (EMI), que implementou atividades a nível nacional dirigidas à Roménia enquanto entidade subcontratada

Segue-se uma descrição breve dos membros do consórcio.

Commissione Nazionale Paritetica per le Casse Edili (CNCE) (Itália) – Coordenador

A Comissão Nacional Paritária para os Fundos Setoriais dos Trabalhadores da Construção (CNCE) é uma organização criada e gerida pelos sindicatos e organizações de empregadores italianos no setor da construção.

Em conformidade com as convenções coletivas setoriais, a CNCE é responsável pela coordenação e monitorização dos 113 fundos de proteção social para trabalhadores da construção (*Casse Edili*) ativos em Itália a nível local, bem como pelas atividades de cooperação institucional a nível nacional e internacional.

A principal atividade das *Casse Edili* é financiar uma percentagem da remuneração dos trabalhadores da construção, recebendo contribuições de empregadores destinadas a pagar as férias, o décimo terceiro mês e indemnizações.

European Association of Paritarian Institutions (AEIP) (Bélgica) – Parceiro

A Associação Europeia de Instituições Paritárias (AEIP) é uma organização de *advocacy*, sediada em Bruxelas, que representa instituições responsáveis pela remuneração e proteção social de trabalhadores. Estas instituições foram criadas e são geridas de forma conjunta por sindicatos e organizações de empregadores, à luz de convenções coletivas celebradas em 11 Estados-Membros. Em concreto, através de grupos de trabalho específicos, a AEIP trata de sistemas de reforma, fundos de pensões, seguros de

saúde complementares, fundos de desemprego, caixas de férias e saúde e segurança no trabalho coordenados a nível da UE.

SOKA BAU (Alemanha) – Parceiro

A SOKA BAU é uma instituição paritária criada pelos parceiros sociais da indústria da construção alemã *Zentralverband Deutsches Baugewerbe* e *Hauptverband der Deutschen Bauindustrie* (organizações de empregadores) e *IG Bauen-Agrar-Umwelt* (sindicato). A SOKA BAU reúne duas instituições sob um mesmo teto: a *Urlaubs- und Lohnausgleichskasse der Bauwirtschaft* (Regime de Férias Pagas e Regime de Formação Profissional da indústria da construção alemã, ULAK) e a *Zusatzversorgungskasse der Bauwirtschaft* (Fundo de Pensões da indústria da construção alemã, ZVK). Juntas, estas instituições protegem o direito a férias para trabalhadores manuais nacionais e destacados, gerem o fundo de pensões e cofinanciam a formação profissional para trabalhadores e empresas na indústria da construção.

Fondazione Giacomo Brodolini (FGB) (Itália) – Parceiro

A Fondazione Giacomo Brodolini srl SB (FGB) é um centro de investigação privado que desenvolve, aplica e divulga a definição, execução e avaliação de políticas baseadas em dados em todos os níveis de governação. As condições de trabalho, relações industriais, igualdade de género, direitos fundamentais e inovação social são algumas das suas principais áreas de atividade.

Związek Zawodowy Budowlani (Polónia) – Parceiro

O Sindicato Budowlani reúne mais de 10 000 trabalhadores em toda a Polónia, representando trabalhadores da construção e de material de construção, membros de cooperativas de habitação, guardas-florestais, trabalhadores na área de proteção ambiental, marceneiros, trabalhadores da indústria do mobiliário, entre outros. O Budowlani, fundado há mais de 125 anos, é o sucessor legal de vários sindicatos que no passado estiveram ativos nos setores abrangidos pela sua atividade. Os seus membros trabalham em mais de 260 organizações de base a nível empresarial ou territorial distribuídas por 14 distritos.

Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE - IUL) (Portugal) – Parceiro

O Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), fundado em 1972, é uma das primeiras universidades modernas em Portugal com o principal objetivo de estudar dinâmicas la-

borais e sociais no mundo do trabalho em mudança. A Universidade participa de forma ativa em projetos de colaboração, redes e parcerias em todo o mundo, incluindo uma série de programas de ensino, formação e investigação apoiados pela União Europeia. O ISCTE-IUL participa no projeto através do seu Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (CIES-ISCTE).

Fundación Laboral de la Construcción del Principado de Asturias (FLC Asturias) (Espanha) – Parceiro

A Fundação Laboral do Setor da Construção do Principado das Astúrias (FLC Asturias) é uma instituição paritária criada em 1988 pelos parceiros sociais da indústria da construção das Astúrias. Atualmente é gerida pela *Confederación Asturiana de la Construcción - ASPROCON*, do lado dos empregadores, e pelos sindicatos *CC.OO. Construcción y Servicios de Asturias* e *Federación de Industria, Construcción y Agro de la UGT (UGT FICA) de Astúrias*. O seu principal objetivo é prestar serviços de interesse geral para o setor da construção nas Astúrias, tais como o desenvolvimento das competências dos seus profissionais através da formação profissional, a promoção da saúde e segurança no trabalho, o apoio ao crescimento do emprego através de serviços de intermediação do mercado de trabalho, e a concessão de vários benefícios de proteção social e ajudas a trabalhadores e empresas.

Casa Socială a Constructorilor (CASOC) (Roménia) – Organização associada

A Casa Social de Construtores (CASOC) foi criada ao abrigo da Lei romena n.º 215/1997. É uma instituição paritária, gerida de forma conjunta pelos parceiros sociais da indústria da construção que são representativos a nível setorial. A CASOC apoia a estabilidade de rendimentos para trabalhadores do setor da construção e fabrico de materiais através da concessão de subsídios e apoios financiados pelas contribuições de empregadores e trabalhadores setoriais, assim como de contratantes dos trabalhos de construção.

A pandemia e o destacamento de trabalhadores: disposições de emergência e principais obstáculos

O novo normal na pandemia: proteção da saúde e restrições à mobilidade

A pandemia trouxe uma reviravolta a ideias e crenças tomadas como garantidas, levando a maioria dos governos dos Estados-Membros da UE a ter de impor restrições a viagens e encontros, de forma a reduzir a dimensão da infeção numa altura em que o equipamento de proteção, como máscaras, esgotou rapidamente, o conhecimento sobre o vírus era limitado e os serviços de saúde não estavam preparados para lidar com o aumento súbito de pessoas a precisarem de cuidados intensivos, sobretudo quando enfraquecidos por décadas de políticas de austeridade.

Tal como descrito nos relatórios nacionais do projeto e no Relatório da UE, a partir de março de 2020 as **declarações de estado de emergência** nos países abrangidos pelo projeto permitiu que os governos atuassem de forma célere e fora dos moldes habituais com vista a enfrentar a pandemia.

As **restrições à mobilidade internacional** foram das primeiras medidas de emergência a ser adotadas, embora seguindo abordagens ligeiramente diferentes.

Por exemplo, embora os governos tenham limitado o tráfego aéreo de forma significativa e, em alguns casos, reintroduzido os controlos nas fronteiras, Portugal adotou restrições semelhantes mas com exceções para trabalhadores transfronteiriços e pessoas de países com grandes comunidades portuguesas, tais como o Reino Unido, os Estados Unidos da América, a Venezuela, o Canadá e a África do Sul. Entre outros, o objetivo era facilitar o regresso a casa para pessoas que tinham perdido o emprego devido à pandemia.

Em geral, as restrições foram acompanhadas por um período de 14 dias de **quarentena à entrada**, embora com algumas exceções. Por exemplo, a Itália dispensou desta obrigação os trabalhadores transfronteiriços e trabalhadores com entradas de curta duração, a Polónia isentou trabalhadores destacados ou em trânsito a partir de países vizinhos, a Alemanha protegeu os ‘trabalhadores pendulares’ e condutores de camiões.

O caso específico dos trabalhadores destacados foi abordado na Comunicação da Comissão Europeia de 30 de março de 2020 destinada a coordenar restrições ao exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19¹, mas encontrou pouco espaço na elaboração de políticas a nível nacional, provavelmente devido a dificuldades em fazer corresponder a exceções possíveis num conjunto indefinido de países. A Comunicação apelou ao estabelecimento de procedimentos específicos, rápidos e livres de encargos, para a mobilidade transfronteiriça de trabalhadores em profissões críticas, trabalhadores fronteiriços ou destacados e trabalhadores sazonais, sobretudo na agricultura. A Comunicação incluiu uma lista de profissões consideradas críticas, abrangendo, entre outras, algumas ligadas à construção, tais como ‘Profissionais de engenharia, como técnicos da indústria da energia, engenheiros e técnicos de engenharia elétrica’, ‘Pessoas que trabalham em infraestruturas críticas ou de outro modo essenciais’ e ‘Técnicos e profissões das ciências e engenharia, de nível intermédio (inclui técnicos de instalações de abastecimento de água)’.

Confinamentos e o setor da construção

Ao contrário do que aconteceu noutros setores, as atividades de construção não foram interrompidas.

Na Alemanha, em março de 2020, o Ministério Federal do Interior para a Construção e Assuntos Internos (BMI) publicou orientações sobre a contratação durante a crise da COVID-19. No seguimento de consultas com as principais associações da indústria, as orientações incentivaram a abertura de concursos e um plano federal para a construção, apelando também ao aditamento de cláusulas permitindo a prorrogação de prazos no caso de perturbações causadas pela COVID-19.

Na Roménia, o Ministro para os Fundos Europeus e o Ministro para os Transportes, Infraestrutura e Comunicações subscreveram uma carta aberta dirigida a projetos de infraestrutura, contratantes e construtores envolvidos nestes projetos. Nesta carta, o governo reforçou o apoio para projetos de infraestrutura através de financiamento europeu e apelou a ação penal no caso de infrações.

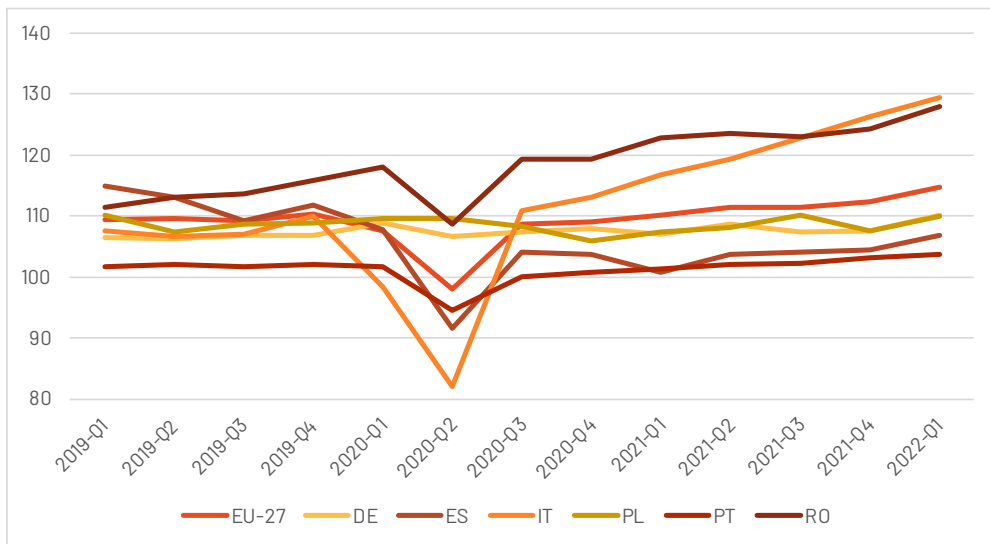
Itália e Espanha representaram uma exceção entre os países abrangidos pelo projeto. A Itália impôs a interrupção da construção entre 23 de março de 2020 e 3 de maio de 2020, enquanto em Espanha os trabalhos de construção foram interrompidos entre 30 de março de 2020 e 12 de abril de 2020. Depois disso, o governo espanhol proibiu apenas certas atividades ligadas a edifícios existentes até 25 de maio de 2020. Em ambos os países, as obras de engenharia civil ficaram isentas da proibição, embora em Espanha a exceção se tenha limitado mais a obras de abastecimento, purificação, condução

¹ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330\(03\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:52020XC0330(03)).

e desinfecção da água. Espanha também permitiu outras obras de construção, tais como tarefas essenciais à manutenção e segurança de edifícios e a adequada prestação de serviços públicos por empresas a quem tivessem sido adjudicadas obras públicas.

Contudo, segundo dados do Eurostat, a pandemia parece ter impactado as horas trabalhadas em todos os países abrangidos, possivelmente também devido a medo em relação ao vírus, falta de materiais e restrições à entrada de trabalhadores destacados e migrantes, como salientado nos relatórios nacionais da Alemanha e Polónia.

Figura 1. Horas trabalhadas na construção (2015=100)



Fonte: Eurostat, Estatísticas conjunturais das empresas

A pandemia e orientações a nível da UE sobre restrições ao movimento transfronteiriço

Antes da evolução dos dados e de haver conhecimento sobre a pandemia, as instituições da UE coordenaram as restrições, passando a uma **abordagem baseada em zonas de risco**. Através da Recomendação (UE) 2020/1475², adotada em 13 de outubro de 2020, foi introduzido um código de cores para assinalar zonas com base em indicadores epidemiológicos acordados, prestando ‘especial atenção às especificidades das regiões transfronteiras, das regiões ultraperiféricas, dos enclaves e das zonas geograficamente isoladas’.

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32020H1475>.

O Conselho da UE instou os Estados-Membros a limitarem possíveis restrições à entrada a partir de uma zona de risco, permitindo a entrada com uma quarentena de 14 dias ou um teste COVID-19 negativo, possivelmente à chegada. A exceção à quarentena seria mantida para trabalhadores em profissões críticas, assim como outras categorias, tais como passageiros em trânsito ou pessoas em deslocação por motivos familiares ou profissionais imperativos. Outra exceção foi introduzida em fevereiro de 2021 para excluir ou atenuar a testagem ou os requisitos de quarentena para pessoas a viver em regiões fronteiriças e a atravessar a fronteira numa base diária ou frequente³. Finalmente, no seguimento da adoção de vacinas e de regras comuns para a emissão do Certificado Digital COVID da UE atestando um teste COVID-19 negativo, a vacinação ou recuperação do vírus, a Recomendação (UE) 2022/107⁴ incentivou uma **abordagem às restrições de viagem baseada na situação de uma pessoa** com efeitos a partir de 1 de fevereiro de 2022. Os Estados-Membros podiam ainda introduzir restrições para zonas de risco elevado, com base numa notificação a ser submetida, se possível de antemão, à Comissão Europeia e outros Estados-Membros, justificando as restrições com base nos princípios da necessidade e proporcionalidade. A Recomendação também apelou a que os Estados-Membros não exigissem um certificado COVID-19 a pessoas a viver em regiões fronteiriças e a atravessar a fronteira numa base diária ou frequente.

O impacto das restrições no destacamento de trabalhadores: uma redução drástica mas de curta duração nos fluxos transfronteiriços

A avaliação do impacto das restrições na mobilidade de trabalhadores destacados revelou-se difícil devido a lacunas e inconsistências entre as duas fontes disponíveis, isto é, dados dos **formulários A1** emitidos em conformidade com o Regulamento CE 883/2004 e o Regulamento CE 987/2009, e dados das **declarações prévias** introduzidas no seguimento da Diretiva de Execução 2014/67/UE. Em relação às principais inconsistências nas características das fontes, é bom recordar que os formulários A1 certificam a legislação aplicável para efeitos de coordenação da segurança social, permitindo às empresas confirmar se os trabalhadores se encontram devidamente segurados no país de origem, possivelmente abrangendo mais destacamentos do mesmo trabalhador ou sendo requeridos após o início do destacamento, enquanto as declarações prévias são submetidas antes de cada destacamento para informar as autoridades do país de acolhimento⁵. Além disso, e a juntar às diferenças na noção de destacamento que subjaz às duas fontes, as estatísticas existentes nem sempre estão disponíveis com o mesmo

3 Artigo 19.º b), introduzido pela Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho de 1 de fevereiro de 2021.

4 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX:32022H0107>.

5 Para mais informações sobre as diferenças entre as duas fontes, ver: De Wispelaere, F., De Smedt, L., and Pacolet, J. (2021), Posting of workers. Collection of data from the prior notification tools. Ano de Referência 2019, Serviço das Publicações da União Europeia, Luxemburgo, pp. 34-35.

grau de pormenor, revelando, por exemplo, várias lacunas quando desagregadas por setor.

Finalmente, a introdução ainda recente das declarações prévias, a falta de conhecimento do dever e as dificuldades em implementá-lo sugerem que a adoção da ferramenta é ainda limitada, pelo menos nalguns países.

Um exemplo é disponibilizado no Relatório Nacional de Itália que resume os dados disponíveis de modo a reconstruir os fluxos de trabalhadores destacados para o país. De acordo com a tabela abaixo, enquanto os dados dos formulários A1 não estavam disponíveis a nível setorial, o número total de destacamentos com base na declaração prévia de destacamento aparece como sendo metade daquele obtido através da consulta dos formulários A1, sugerindo um não cumprimento generalizado.

Tabela 1. Número de destacamentos e de trabalhadores destacados em Itália – comparação de dados

	formulários pd a1 (TRABALHADORES apenas)	declarações nacionais		
Período	N.º de destacamentos	N.º de destacamentos	N.º de trabalhadores destacados	N.º de trabalhadores destacados (setor da construção apenas)
2019	166 078	81 020	31 023	4 413
2020	87 923	34 260	7 694	825
2021 (Q1)	N.d.	20 077	13 480	1 458

Elaboração do Projeto EMEcs a partir de dados dos formulários A1 e das declarações nacionais. Ver: CNCE, FGB srl SB (2022), Relatório Nacional EMEcs para Itália, disponível em: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs_Italy.pdf.

Acresce que, durante o grupo de discussão que teve lugar em Verona a 12 de novembro de 2021, alguns diretores das *Casse Edili* salientaram que o número de destacamentos no setor da construção, com base nas declarações prévias, é muito superior ao número de trabalhadores declarado aos fundos, alertando para o não cumprimento generalizado do dever de se registar e contribuir para as *Casse Edili* em Itália.

De acordo com os dados mais fiáveis e completos, o número de trabalhadores da construção destacados na Alemanha, segundo as declarações nacionais, diminuiu 4,3% em 2020 (para 82 351, em relação a 86 014 em 2019), voltando a subir em 2021 (para 83 112).

O Relatório Nacional de Espanha salienta uma descida de quase 40% nos formulários A1 emitidos pelas autoridades espanholas para trabalhadores destacados de Espanha, segundo o artigo 12º do Regulamento CE 883/2004, entre 2019 e 2020, e de 54% nos formulários A1 emitidos para destacamentos para Espanha. Contudo, a descida no número de trabalhadores enviados para o estrangeiro parece menos acentuada quando se considera que a percentagem de trabalhadores enviados em atividades de construção aumentou entre 2019 e 2020 de 45% para 60% (em contrapartida, a percentagem manteve-se relativamente estável para trabalhadores destacados para Espanha).

Em consonância com estes números, a perceção da maioria dos *stakeholders* entrevistadas é a de que **o encerramento das fronteiras teve um impacto no destacamento**. Isto foi confirmado por entrevistados no caso alemão, que referiram dificuldades na fronteira com a Polónia. O Relatório Nacional de Portugal aponta para questões logísticas como um obstáculo relevante, afetando também a possibilidade de os trabalhadores regressarem a Portugal ou ao país de acolhimento devido à **falta de opções de transporte viáveis**. Dificuldades em organizar o envio e regresso de trabalhadores destacados e em oferecer-lhes alojamento durante o tempo em que esperam para regressar a casa são mencionadas no Relatório Nacional da Polónia. Contudo, o relatório refere que estes problemas foram de curta duração, sobretudo no caso do destacamento para países que adaptaram os procedimentos de entrada de forma célere, como a Bélgica e a Alemanha.

Filas longas foram também reportadas nas fronteiras da Roménia, sobretudo com a Hungria e durante a primeira vaga da pandemia, com cidadãos romenos que viviam ou trabalhavam no estrangeiro a terem de regressar a casa quando foram introduzidas as primeiras restrições em Itália e noutros países da Europa Central e Ocidental.

Definição e ajuste das medidas de emergência: um campo importante para os parceiros sociais

Nos Estados-Membros abrangidos, a consulta dos governos com os parceiros sociais ajudou a reduzir dúvidas possíveis e a ajustar as disposições de emergência. Por exemplo, em Espanha os parceiros sociais fizeram pressão para que as regras sobre a ocupação de veículos fossem revistas, conseguindo que a ocupação por mais do que uma pessoa fosse permitida, desde que fosse assegurada uma distância de segurança de 1,5 metros e fossem usadas máscaras.

Neste sentido, considerando também a ação judicial sobre atividades de construção, o diálogo social foi crucial para a execução das medidas de emergência destinadas à implementação de obras de construção, detalhadas nas **orientações ou protocolos sobre SST** específicos para cada setor. Em Itália e Espanha, os parceiros sociais do setor da construção participaram na elaboração de orientações setoriais; em Portugal, informaram o seu desenho por parte das autoridades públicas; na Polónia, foi uma associação

de empregadores a propor recomendações não vinculativas adaptando medidas sanitárias da COVID-19 ao setor da construção.

Por sua vez, o consultor da ETUC entrevistado queixou-se da falta de envolvimento e compromisso dos parceiros sociais do lado da Comissão Europeia, e da pouca atenção dada a proteger as condições de trabalho, considerando o objetivo de manter a mobilidade e as atividades a decorrer, enunciado na legislação da UE adotada para coordenar restrições à mobilidade.

Disponibilidade de informação para empresas e trabalhadores: problemas e boas práticas

Em relação aos principais problemas enfrentados por empresas e trabalhadores, o acesso à informação sobre disposições aplicáveis foi referido como um aspeto fundamental, sobretudo em termos do conhecimento sobre restrições aplicáveis no estrangeiro e suas alterações, devido a obstáculos linguísticos, pouco apoio por parte das autoridades do país de origem, dificuldade em identificar contactos relevantes no estrangeiro e alteração frequente das regras.

Durante o grupo de discussão de Verona, salientou-se que algumas empresas italianas reportaram **dificuldades no acesso à informação sobre restrições** aplicáveis no estrangeiro, uma vez que as autoridades italianas prestaram pouco apoio nesta área.

As entrevistas da SOKA BAU com empresas e stakeholders revelam diferenças na interpretação das regras por parte das unidades de saúde. Por exemplo, foi oficialmente exigido a trabalhadores na fronteira com a Áustria que fizessem quarentena quando os regulamentos diziam o contrário. Na maioria dos casos, as disputas apenas foram resolvidas quando o período de quarentena já tinha terminado. Por sua vez, as incertezas à entrada no país prenderam-se sobretudo com a existência de diferentes regulamentos da COVID-19 dependendo dos estados alemães, tendo em conta o sistema federal do país.

No entanto, a investigação levada a cabo para o Manual da UE identificou várias **boas práticas de divulgação** de informação em diferentes línguas ou a ampla utilização de **linguagem gráfica**, de modo a assegurar o maior entendimento possível. Por exemplo, os órgãos paritários do setor da construção em Itália disponibilizaram um vídeo que explicava de forma simples os conteúdos do protocolo adotado para fazer face ao risco da COVID-19 em estaleiros de construção e criou cartazes em várias línguas com o mesmo objetivo. Em Espanha, o fundo de formação profissional FLC ofereceu **formação em linha gratuita** sobre diferentes temas, incluindo a proteção contra a COVID-19 no setor da construção; na Alemanha, o Instituto *Arbeit und Leben* organizou seminários virtuais em diferentes línguas para informar os trabalhadores não só de aspetos ligados à saúde, mas também dos seus direitos no trabalho e de proteção social durante a pandemia. A

Roménia reportou a criação de sítios web oficiais em romeno apenas. Contudo, segundo a CASOC, o Instituto Nacional para a Saúde Pública, que tem disponibilizado informações sobre medidas para fazer face à COVID-19, criou recentemente um sítio web⁶, cuja versão em inglês ficará operacional em breve.

O projeto também identificou uma iniciativa de **cooperação institucional** destinada a colmatar lacunas de informação semelhantes. Na Alemanha, foi criado um grupo de ação reunindo os estados da Renânia do Norte-Vestefália e da Baixa Saxónia com as embaixadas alemãs nos países limítrofes: Países Baixos e Bélgica. O objetivo foi melhorar a partilha mútua de informação, sincronizar atividades e esclarecer questões de interesse comum para a gestão de crises.

De forma mais geral, as autoridades públicas, parceiros sociais ou ONG disponibilizaram panfletos, cartazes ou materiais informativos em inglês ou nas línguas das maiores comunidades de migrantes, embora isto raramente tenha acontecido de forma sistemática. A Polónia foi o único caso em que os sítios web informativos ficaram disponíveis nas línguas dos trabalhadores migrantes, como descrito na caixa abaixo.

Caixa 1: Polónia – Tradução de informação-chave e linhas de apoio para trabalhadores estrangeiros

Informações sobre as condições de viagem e outras medidas COVID-19 estavam disponíveis em diferentes línguas no sítio web do governo⁷, nomeadamente em polaco, inglês, russo e ucraniano.

Informação específica sobre as condições de permanência e de trabalho na Polónia, para trabalhadores destacados e migrantes durante a pandemia, estava disponível em polaco, inglês e russo na secção COVID-19 do Serviço de Estrangeiros⁸, com infográficos a facilitar a compreensão das disposições aplicáveis segundo os diferentes estatutos; e em polaco, inglês e parcialmente em ucraniano no sítio web da Inspeção Estatal do Trabalho⁹.

A Inspeção Nacional do Trabalho (PIP) lançou linhas telefónicas prestando aconselhamento jurídico de forma gratuita em polaco, inglês e russo, que podiam ser usadas por trabalhadores migrantes e destacados.

Informações em línguas diferentes das acima mencionadas foram disponibilizadas através do sítio web e da linha de apoio do projeto AKTYWATORWPK implementado na região de *Wielkopolska*¹⁰.

6 Ver: <https://insp.gov.ro/>.

7 Ver: <https://www.gov.pl/web/koronawirus>.

8 Ver: <http://archiwalna.udsc.gov.pl/cudziemcy/epidemia-koronawirusa/>.

9 Ver: <https://www.pip.gov.pl/pl/informacje-dla-obcokrajowcow/covid-19-informacje-dla-cudzoziemcow>.

10 Ver: <https://www.migrant.info.pl/>.

Em Espanha, assim como na Polónia, também foi disponibilizado apoio individual através de uma linha telefónica, respondendo assim à necessidade de apoio personalizado sentida por trabalhadores e empresas em alturas de regras e procedimentos extraordinários.

Caixa 2: Espanha – Cartazes, linhas de apoio e guias para promover a adoção de medidas de resposta à COVID-19

No sítio *web* do Ministério da Saúde espanhol, na secção ‘Informações para cidadãos’¹¹, havia cartazes disponíveis em várias línguas (inglês, francês, árabe, romeno, chinês, russo, búlgaro, alemão e urdu). Os cartazes destinavam-se a ajudar cidadãos estrangeiros a prevenir o contágio por COVID-19, abordando separadamente, com a ajuda de ícones e imagens, diferentes temas, tais como o que fazer no caso de ter sintomas, o que fazer no caso de ser diagnosticado com COVID-19, recomendações para uma quarentena correta, etc.

A 8 de junho de 2020, o Ministério Espanhol dos Negócios Estrangeiros, União Europeia e Cooperação lançou um serviço telefónico com o nome de ‘**CONECTA Mobilidade Internacional**’¹² para facilitar a mobilidade internacional de empresários, trabalhadores, técnicos ou outros profissionais que precisassem de se deslocar ao estrangeiro apesar das restrições associadas à COVID-19. Através de uma rede telefónica, fazendo uma chamada ou enviando um *email*, os utilizadores podiam colocar questões específicas sobre as condições de entrada e os requisitos dos diferentes países, as medidas de saúde vigentes e as ferramentas que podiam usar para tornar estas condições mais flexíveis no caso de terem de fazer uma destas viagens. Também eram recebidas perguntas sobre os requisitos e procedimentos necessários para entrar em Espanha por motivos profissionais. O Ministério encaminhava para os devidos departamentos todas as questões que recebia, dando respostas uniformes e precisas. Ao fim da primeira semana, tinham sido respondidos perto de 800 telefonemas e mais de cem *emails*¹³.

Implementação de restrições e medidas de emergência: limites e medidas dirigidas a trabalhadores destacados

Entre os problemas de mobilidade enfrentados na prática, o consultor da ETUC comunicou que, nalguns casos, os trabalhadores eram considerados essenciais num país e não noutra, um aspeto problemático numa altura em que esta era uma razão válida para viajar. Por exemplo, trabalhadores do setor da saúde eram geralmente considerados essenciais, embora os trabalhadores destacados pudessem às vezes ser enviados para reparar uma máquina necessária aos serviços dos hospitais. Nalguns casos, havia tra-

11 Ver: <https://www.sanidad.gob.es/profesionales/saludPublica/ccayes/alertasActual/nCov/ciudadania.htm>.

12 Ver: La Moncloa (2020), Exteriores lanza CONECTA Movilidad Internacional, un servicio de información para facilitar los desplazamientos internacionales de empresarios y trabajadores, Comunicado de imprensa, 5 junho, disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/050620-conecta.aspx>.

13 Ver: La Moncloa (2020), Exteriores atiende 800 consultas sobre viajes laborales al extranjero durante la primera semana de ‘Conecta Movilidad Internacional’, Comunicado de imprensa, 14 junho, disponível em: <https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2020/140620viajes-extranjero.aspx>.

balhadores destacados para este fim mas, como não eram considerados essenciais no país de acolhimento, não podiam viajar. Problemas semelhantes foram mencionados por vários entrevistados para a questão das vacinas, em resultado da falta de reconhecimento mútuo: nalguns países da UE era possível receber uma vacina da Sputnik ou Sinovac; no entanto, como estas não eram reconhecidas noutros Estados-Membros, era necessário apresentar um teste COVID-19 negativo na altura em que esta era uma alternativa à prova de vacinação para entrar num país ou, como exigido em Itália, para trabalhar.

Como esperado, a pandemia também significou o prolongamento das obras, tendo a Comunicação, acima referida, de 30 de março de 2020 da Comissão Europeia sugerido o uso da opção concedida pelo artigo 16º do Regulamento 883/2004 para prolongar a validade dos formulários A1. Itália considerou os formulários que expiravam entre 31 de janeiro de 2020 e 31 de julho de 2020 como sendo válidos até 31 de julho de 2020, como transmitido na Comunicação n.º 1633 de 15 de abril de 2020 do INPS.

Quando entrevistado sobre este tema, o presidente do INPS divulgou que, havendo uma comunicação prévia por parte das delegações regionais, não seriam necessários prolongamentos ad hoc da validade dos formulários A1.

A interrupção das obras – e, conseqüentemente, do destacamento – podia, em contrapartida, ser particularmente problemática para trabalhadores destacados a partir de países terceiros ou nacionais de países terceiros destacados de outro país da UE.

A região italiana de Friuli Venezia Giulia, na fronteira com a Áustria e a Eslovénia, permitiu a título extraordinário que trabalhadores destacados a partir de países terceiros permanecessem mais tempo do que o inicialmente esperado (no caso de prolongamento das obras) ou até para obras diferentes das inicialmente declaradas, no caso de as empresas envolvidas não serem capazes de enviar outros trabalhadores para os novos empregos.

O consultor da ETUC lembrou a especial vulnerabilidade e riscos associados à irregularidade enfrentada por trabalhadores nacionais de países terceiros, destacados de um país da UE para outro, por vezes através de acordos de destacamento falsos em que o Estado-Membro de origem não pode ser considerado o seu local de trabalho habitual:

‘Uma vez que as suas licenças de trabalho podem, contudo, ter sido emitidas com base no seu estatuto de emprego formal no Estado-Membro de origem, o seu estatuto de residência pode ser prejudicado no caso de interrupção das obras e da missão de destacamento no estrangeiro.

A possível cascata de conseqüências inclui a perda de emprego, rendimento e alojamento – muitas vezes organizado pelo empregador – acabando em situação irregular.

Dependendo do tipo de visto e sua validade, os trabalhadores destacados nacionais de países terceiros defrontam-se assim com o risco de serem detidos e de-

portados do Estado-Membro de acolhimento ou mesmo de origem.’

As **obrigações de quarentena** para trabalhadores que vão para o estrangeiro têm sido consideradas desafiantes para as empresas. O Relatório Nacional da Roménia salienta que, para muitas empresas ativas a nível transfronteiriço, estas obrigações foram um desincentivo a destacar trabalhadores no estrangeiro, enquanto o Relatório da Polónia refere que a Inspeção Nacional do Trabalho (PIP) recebeu vários pedidos de esclarecimento sobre obrigações de quarentena para trabalhadores destacados.

Em termos da **testagem**, o requisito de os trabalhadores serem testados mesmo antes da entrada (normalmente 48 ou 72 horas antes) foi por vezes difícil de cumprir, considerando a disponibilidade limitada de voos e a duração do transporte rodoviário. Uma empresa entrevistada da Bósnia-Herzegovina salientou que isto era particularmente desafiante, considerando que a viagem para a Alemanha levava 15 horas, enquanto uma empresa romena mencionada no Relatório Nacional da Alemanha lembrou que o teste custava à volta de 100 €. Este Relatório salientou também que algumas empresas conseguiram que estes custos fossem cobertos pelo Estado, embora às vezes não fosse claro quem tinha de assumir o custo, acabando por ser o trabalhador a ter de suportá-lo, como confirmado pelo consultor da ETUC. No Manual da UE há comentários positivos sobre a disponibilidade de testes COVID-19 em Portugal e Espanha, sugerindo no geral um cenário misto em termos da real disponibilidade e acessibilidade de testes COVID-19 na UE.

Sobre este aspeto, o entrevistado da Iniciativa de Mobilidade Laboral (IML) enfatizou que foi difícil para as empresas polacas encontrarem um número suficiente de testes COVID no mercado e disponibilizar esses testes aos trabalhadores destacados dentro do prazo de 72 horas exigido para a entrada na Alemanha, considerando também o tempo necessário para os resultados ficarem disponíveis. Isto resultou numa infração das regras, havendo empresas a incentivarem trabalhadores destacados a atravessar a fronteira alemã sem lhes terem antes fornecido testes COVID-19, muitas vezes em viagens de carro numa altura em que a polícia alemã não estava a controlar as fronteiras.

O destacamento durante a pandemia: entre problemas antigos e novos

Entre os problemas enfrentados por trabalhadores destacados, a juntar às falhas no acesso à informação e limitações nas características e implementação de restrições à mobilidade transfronteiriça, o **alojamento** continuou a ser um ponto de preocupação. Provas de condições inadequadas foram mencionadas em casos abrangidos pelos meios de comunicação romenos, citados no Relatório Nacional da Roménia, e nos relatórios nacionais da Alemanha, Polónia e Portugal. Entre outros, um consultor para a Associação Europeia de Trabalhadores Migrantes e para o Instituto PECO descreveu os principais resultados de um inquérito sobre condições de habitação em Frankfurt-Griesheim, levado a cabo por duas ONG e abrangendo sobretudo trabalhadores da Europa

de Leste:

'A maioria dos quartos tinha uma área aproximada de 20-25 metros quadrados e normalmente alojava três pessoas; em casos mais raros, quatro. Existem quatro quartos por corredor na maioria das partes centrais do edifício, onde os ocupantes partilham cozinha e casa de banho. Contudo, existem também alas com corredores muito maiores e, correspondentemente, instalações sanitárias maiores, que são também partilhadas.'

Limitações nas opções de transporte são assinaladas nos relatórios nacionais da Alemanha, Itália e Portugal, assim como por um membro de um sindicato romeno entrevistado pela IML para o projeto. Um perito em SST de Itália queixou-se do 'mesmo de sempre' no transporte de trabalhadores em carrinhas, com exceção da atenção inicial dada à sua desinfeção frequente. Preocupações semelhantes foram expressas por entrevistados alemães do sindicato IG BAU e das ONG, que se queixaram de carrinhas a circularem no limite da sua capacidade e do não cumprimento da obrigação de usar máscara. Por sua vez, as entrevistas de avaliação a empresas que destacam trabalhadores para a Alemanha salientaram casos em que o transporte rodoviário se fazia com uma ocupação reduzida e, no entanto, a ausência generalizada, em vários estados federais da Alemanha, da obrigação de usar máscara em veículos.

Segundo as entrevistas a representantes de empregadores, assim como um inquérito conduzido pelo Ministério do Desenvolvimento Polaco a organizações de empregadores, sindicatos e grandes empresas, durante a primeira fase da pandemia, em 2020, a Polónia foi palco de uma adequada reorganização das modalidades de transporte para grandes empresas, assumindo também os custos de transportar trabalhadores destacados do estrangeiro de forma segura, e de um apoio mais limitado a pequenas empresas, geralmente fornecendo apenas equipamento de proteção pessoal para fazer face à COVID-19, como máscaras.

Algumas das empresas romenas entrevistadas, citadas nos relatórios nacionais da Alemanha e Roménia, salientaram **problemas psicológicos** para trabalhadores, em virtude dos períodos longos de quarentena – inicialmente de 14 dias – e de dificuldades em regressar a casa durante as férias ou numa base regular no caso de períodos mais longos de destacamento. O Relatório Nacional da Roménia salienta que, embora tenham sido organizados corredores para os trabalhadores, a maioria dos *stakeholders* entrevistadas para o projeto não tinha conhecimento que eles existiam. A própria organização do trabalho podia envolver uma divisão estrita entre grupos de trabalhadores. Durante o grupo de discussão de Verona, as *Casse Edili* de Udine referiram a experiência de algumas empresas criarem 'bolhas', isto é, restringirem os contactos entre os seus trabalhadores no estrangeiro e pessoas de fora de modo a prevenir doenças e assim poderem continuar a trabalhar de forma segura. Uma empresa também organizou voos *charter*

de modo a transportar grandes equipas de construção numa altura em que alguns países fecharam as fronteiras (neste caso, El Salvador) e os voos comerciais estavam a ser cancelados, assim como uma aplicação para *smartphone*, autorizada pela Inspeção do Trabalho de Itália, para seguir os trabalhadores e verificar se estavam a cumprir com a distância de segurança.

Embora a divisão dos trabalhadores em grupos separados tenha sido incentivada por protocolos setoriais destinados a assegurar a continuação dos trabalhos e simultaneamente a proteger os trabalhadores da COVID-19, também foram partilhadas preocupações em relação à sua má interpretação por parte das empresas. Um membro alemão do sindicato IG BAU, que participou no 1.º Seminário de Aprendizagem Mútua em Wiesbaden, denunciou que vários trabalhadores destacados eram obrigados a ficar na Alemanha pelo empregador. Este membro também se queixou do hábito de adotar 'quarentenas de grupo':

'quando um caso era detetado, toda a equipa tinha de continuar a trabalhar e era separada das restantes, por isso os trabalhadores tinham de aceitar o risco de apanhar o vírus e os políticos apoiavam isso. Acabou por ser introduzida uma lei para lidar com estas práticas, no seguimento de surtos na indústria da carne onde foram reportadas situações semelhantes'.

O Relatório Nacional de Espanha chama a atenção para os processos judiciais movidos contra empresas no seguimento de visitas a estaleiros de construção por parte de comissões paritárias de SST, destinadas a verificar se as medidas para combater a pandemia estavam a ser entendidas e aplicadas. Por seu lado, o consultor jurídico da ETUC sublinhou que os inspetores tiveram dificuldade em realizar as fiscalizações, isto é, não as podiam realizar ou faziam-nas por telefone/videochamada, uma situação pouco eficaz para garantir saúde e segurança, e que por vezes os sindicatos não podiam falar com os trabalhadores por causa das restrições gerais associadas à COVID-19. Durante o 1.º Seminário de Aprendizagem Mútua, a organização alemã que gere o regime de seguro obrigatório contra acidentes no trabalho no setor da construção, a BG BAU, comentou que no início da pandemia os acidentes aumentaram também devido aos arquitetos terem sido proibidos de ir aos estaleiros pelos seus empregadores, fazendo com que os trabalhadores não estivessem a receber as orientações e coordenação necessárias.

A proteção social de trabalhadores destacados: comparação de características e limites entre países

A segurança social de trabalhadores destacados sempre foi um tema de particular interesse, devido à exceção concedida ao abrigo do artigo 12º do Regulamento CE 883/2004, que lhes permite continuarem segurados no país de origem enquanto trabalham no

estrangeiro. Por um lado, isto facilita o seu movimento transfronteiriço, integrando na prática o princípio da livre circulação de trabalhadores consagrado nos Tratados; por outro lado, as **diferenças ainda significativas nos regimes de segurança social e no funcionamento da proteção social** podem prejudicar o seu grau efetivo de proteção, motivando fraudes por parte de empresas que procuram poupar nos seus gastos. A pandemia parece ter exposto estas contradições ainda mais.

Um exemplo foi mencionado pelo entrevistado da Iniciativa de Mobilidade Laboral:

‘O procedimento para repatriar trabalhadores destacados polacos que ficam doentes através de uma ambulância, com os custos cobertos pelo Estado, nem sempre foi possível, também porque o sistema de saúde estava sobrecarregado, significando que os trabalhadores podiam ser repatriados através de ambulâncias privadas ou tinham de ficar no país de acolhimento.

Num caso específico, 15 trabalhadores da construção destacados para a Alemanha foram enviados para centros formais de quarentena durante pelo menos cinco dias na Alemanha. Mesmo tendo sido remunerados pelo seu período de inatividade, não era claro se seriam compensados ao abrigo das leis alemãs ou polacas.’

As mesmas preocupações foram partilhadas pelo consultor da ETUC, que lembrou que ao ler e, sobretudo, interpretar a Diretiva relativa ao Destacamento de Trabalhadores (Diretiva 96/71/CE, como alterada pela Diretiva UE 2018/957), não é claro se o subsídio de doença faz parte da remuneração a ser alinhada com as disposições vigentes no país de acolhimento. Na ausência de clareza, os trabalhadores podiam simplesmente ter medo de dizer que estavam doentes.

A revisão desenvolvida pelo projeto sobre as condições exigidas para receber **subsídios por redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho** (*layoff*) e **subsídios de doença** apontou para a extensão ou introdução dos regimes anteriores tendo em consideração a situação da pandemia, e para os períodos passados em quarentena contarem como doença. No entanto, surgiram diferenças consideráveis no valor destes subsídios, uma vez que os parâmetros para a sua atribuição refletem as diferenças substanciais de salários na União Europeia e a muito variável combinação entre direitos perante o empregador e perante as instituições de segurança social.

Embora as disposições de emergência normalmente implicassem a intervenção do Estado para cobrir períodos de doença habitualmente assegurados pelo empregador, não foi isto que aconteceu em Itália, onde as situações de doença e quarentena continuaram a ser pagas pelo INPS a partir do 4.º dia (com a cobertura dos dias anteriores e os pagamentos suplementares por parte do empregador definidos nas convenções coletivas), nem na Alemanha, onde a doença continuou a ser largamente subsidiada pelo empregador, havendo a possibilidade de ser indemnizada pelo Estado.

A confusão entre elementos de segurança social e remuneração foi ainda maior no caso da redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho (*layoff*), salientando os limites na alteração da Diretiva 96/71/CE, na medida em que havia incerteza quanto ao alinhamento entre direitos remuneratórios associados e a legislação do país de acolhimento, senão mesmo a sua exclusão, como na Alemanha.

Além disso, no que diz respeito a Itália, enquanto o subsídio de doença para trabalhadores que apanhavam COVID-19 durante o seu destacamento no estrangeiro era reconhecido nas mesmas condições definidas para trabalhadores que permaneciam em Itália, a extensão do subsídio a casos de quarentena dependia da decisão das autoridades de saúde italianas. Isto fez com que trabalhadores segurados em Itália mas em quarentena no estrangeiro ficassem excluídos do subsídio.

Por sua vez, adotando uma abordagem mais alinhada com o Regulamento 883/2004, as autoridades portuguesas concediam acesso a trabalhadores destacados pelo país com base na submissão em linha de uma declaração de isolamento ou documento oficial equivalente emitido pela Autoridade de Saúde do Estado-Membro onde trabalhavam, através da plataforma da Segurança Social Direta¹⁴.

Curiosamente, o Manual da UE explora **subsídios concedidos pelos fundos paritários** durante a pandemia, às vezes extensíveis a trabalhadores destacados como parte da remuneração a que têm direito segundo a versão alterada da Diretiva relativa ao Destacamento de Trabalhadores. Enquanto o complemento introduzido na Alemanha não abrangia os trabalhadores destacados, dadas as limitações nos elementos salariais que ainda lhes eram aplicáveis, em 2020 em Itália os fundos setoriais anteciparam em alguns meses os pagamentos do subsídio de férias e de antiguidade. Na Roménia, o fundo paritário CASOC introduziu subsídios ad hoc para lidar com a interrupção dos trabalhos, como descrito na caixa abaixo.

¹⁴ <https://www.seg-social.pt/>.

Caixa 3 – Medidas adotadas pelo fundo setorial CASOC perante a pandemia – Roménia

O fundo setorial romeno *Casa Socială a Constructorilor* concedeu subsídios aos funcionários das empresas e ele associadas cujos estaleiros de construção tiveram de suspender as suas atividades em resultado das medidas impostas para a pandemia da COVID-19.

Para poder beneficiar desta medida, os trabalhadores tinham de provar trabalhar com base num contrato individual de trabalho e serem empregados por uma empresa associada que tivesse contribuído para o fundo de proteção social gerido pelo fundo. A proteção social oferecida pelo fundo setorial incluía:

- apoios de proteção social durante a interrupção da atividade: 75% da média para os últimos 3 meses do vencimento de base bruto durante o período de emergência / alerta estabelecido a nível nacional. Juntamente com a concessão dos subsídios, o fundo setorial cobria também as contribuições sobre o rendimento e para a segurança social devidas pelo funcionário / empregador com base no valor dos subsídios concedidos;
- manter o emprego durante a interrupção da atividade;
- direitos derivados do estatuto de trabalhador da construção: antiguidade no trabalho, direitos de segurança social, reduções fiscais, etc.

O acesso aos apoios estava disponível para trabalhadores destacados de e para a Roménia, desde que a sua empresa estivesse registada com o fundo e as contribuições tivessem sido pagas durante pelo menos um mês. Em consonância com a legislação aplicável, o fundo transferiu os subsídios de volta para o empregador, que confirmava a sua receção através de uma declaração sob compromisso de honra.

Vacinação e ajudas em tempos de emergência: poucos limites legais ou administrativos em destaque

Em termos do acesso a **campanhas de vacinação** COVID-19, a informação obtida através dos relatórios temáticos da Rede Europeia de Política Social (ESPN)¹⁵ e da análise realizada pela Agência de Direitos Fundamentais (FRA)¹⁶, revista à luz da avaliação a cargo da Plataforma para a Cooperação Internacional sobre Migrantes Indocumentados (PICUM)¹⁷, sugere que, apesar de serem formalmente universais na sua cobertura, as campanhas de vacinação revelaram limites nalguns países devido aos procedimentos de registo. Apesar de as fontes citadas se centrarem sobretudo em migrantes indocumentados ou requerentes de asilo e refugiados, a informação que contém sugere que os trabalhadores destacados podem de facto ter sido excluídos nalguns casos.

Na **Alemanha**, era exigido dar uma morada oficial ou provar morar na Alemanha ‘em circunstâncias normais’.

15 Ver: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?advSearchKey=%20ESPN_covid2021&mode=advancedSubmit&catId=22&policyArea=0&policyAreaSub=0&country=0&year=0.

16 Ver: <https://fra.europa.eu/en/publication/2021/covid19-rights-impact-june-1#country-related>.

17 Ver: <https://picum.org/covid-19-undocumented-migrants-europe/>.

Em **Itália**, foram identificadas algumas boas práticas, tais como poder ser vacinado nas sedes de algumas *Casse Edili* ou centros de formação profissional paritários para o setor da construção (*Scuole Edili*), ou os 'dias abertos' permitindo a vacinação sem qualquer tipo de requisito especial, normalmente com o apoio crucial de voluntários/ONG. Contudo, para marcar uma vacina, a maioria das regiões exigia o número de identificação italiano para assistência na saúde e fins fiscais (*Codice Fiscale*), que é atribuído com a residência no país. Aconteceu uma situação semelhante em **Espanha**, onde a maioria das regiões restringiu o acesso a pessoas registadas nas bases de dados do sistema de saúde. Aí também, em muitos casos, procurou-se a cooperação com ONG de modo a identificar pessoas não incluídas na base de dados e contactá-las para poderem receber a vacina da Johnson & Johnson.

Entre os outros países abrangidos, é importante notar que a vacinação podia ser feita com base em qualquer tipo de documento que identificasse a pessoa em **Portugal**, o que parece ser uma maneira mais eficaz de garantir o seu acesso universal.

De modo a enfrentar os efeitos sociais da pandemia e restrições associadas, as autoridades públicas e ONG disponibilizaram **ajuda alimentar**, seguindo práticas detetadas em Itália e Portugal. Enquanto as ONG certamente ajudaram a chegar a comunidades marginalizadas e, de forma mais geral, a pessoas numa situação de precariedade mas que não preenchiam os requisitos formais de elegibilidade (não terem documentos, por exemplo), alguns municípios em Itália emitiram resoluções destinadas a formalmente **excluir pessoas não residentes no país**. Estas decisões foram declaradas inconstitucionais pelos tribunais italianos, tendo em conta que este tipo de ajuda se enquadra no âmbito do conjunto de direitos fundamentais que não podem ser restringidos com base em regras que determinam a permanência de uma pessoa num país. Assim sendo, o acesso a esta ajuda foi definido com base no domicílio, em vez do estatuto de residência, e na presença de uma situação de dificuldade económica.

A pandemia e o uso de ferramentas digitais para melhorar as atividades de monitorização e implementação: resultados EMEcs

Pessoas de contacto para os parceiros sociais: uma medida ainda por usar

Uma tarefa ambiciosa do projeto foi tentar chegar às pessoas de contacto nas empresas que destacam, para ver se os parceiros sociais conseguiriam obter uma resposta e perceber a sua abordagem quanto ao fornecimento de informações para uma possível negociação coletiva. A ideia deriva do artigo 9.º, n.º 1, alínea f) da Diretiva de Execução 2014/67/UE, que prevê como parte das obrigações que os Estados-Membros podem impor às empresas que destacam:

‘a obrigação de designar uma pessoa de contacto, se necessário, agindo na qualidade de representante através do qual os parceiros sociais pertinentes possam procurar mobilizar o prestador de serviços a fim de que participe na negociação coletiva no Estado-Membro de acolhimento, em conformidade com a legislação e/ou as práticas nacionais, durante o período em que são prestados os serviços. Essa pessoa pode ser uma pessoa diferente da referida na alínea e) e não tem de estar presente no Estado-Membro de acolhimento, mas tem de estar disponível mediante pedido razoável e justificado’.

Uma vez que esta informação será incluída na declaração prévia de destacamento, os Estados-Membros devem saber quem é a pessoa de contacto para os parceiros sociais de cada empresa que destaque trabalhadores para o seu país. Contudo, a Diretiva não regula o acesso a esta informação por parte dos parceiros sociais, nem se e como as autoridades nacionais devem disponibilizar os dados das pessoas de contacto. Este obstáculo tem-se revelado difícil de transpor, com os membros de sindicatos contactados a dizerem que não têm acesso aos dados, nem receberam uma resposta positiva aos seus pedidos. Ao que parece, os dados apenas ficam acessíveis no caso de um pedido fundamentado – por exemplo, após uma empresa que destaca ser detetada num

estaleiro de construção específico. Apesar das falhas que ainda existem no acesso **à informação** sobre a presença e localização de trabalhadores destacados, a nova medida continua nalguns casos a nem sequer ser prevista pela legislação nacional e, quando é, a não ser usada.

A análise EMEcs de anúncios de emprego: contributos para uma mobilidade justa dos trabalhadores no setor da construção

Procurando antecipar possíveis tendências do mercado de trabalho, o projeto explorou as facetas de uma amostra de anúncios de emprego, de modo a perceber **tendências na mobilidade internacional de trabalhadores** no setor da construção e a fazer **recomendações para as atividades de monitorização e implementação**.

Os parceiros começaram por selecionar um conjunto de 10 sítios *web* nos diferentes países abrangidos, e seguindo tipologias diferentes, nomeadamente: portais públicos, sítios *web* 'informais' (isto é, geridos por operadores privados aparentemente não registados como intermediários do mercado de trabalho), grupos do Facebook. Inicialmente, a ideia era incluir também os sítios *web* de agências registadas de trabalho temporário, mas a triagem inicial mostrou que muitas delas apenas disponibilizam os anúncios de emprego a clientes, sendo difíceis de aceder.

A parceria coligiu o texto completo, a ligação e um conjunto de informações-padrão sobre todos os anúncios de emprego publicados nos sítios *web* selecionados entre 1 e 30 de setembro de 2022. Para serem elegíveis, os anúncios tinham de se dirigir a 'atividades de construção' (profissões manuais e não manuais) a ser desempenhadas 'no estrangeiro' por referência ao país do sítio *web* (esta condição não se aplicou ao sítio *web* da 'UE', uma vez que o seu alvo já tende a ser trabalhadores móveis).

No todo, a amostra foi composta por 203 anúncios, na sua maioria destinados a trabalhadores manuais e a obras a serem implementadas na: Alemanha (18%), Países Baixos (18%), Suíça (12%), Bélgica (9%) e França (9%). O destacamento apenas foi mencionado em 2% dos casos, o que é um bom sinal, uma vez que os trabalhadores destacados já devem estar empregados no país de origem para o destacamento ser genuíno. Os resultados das estatísticas descritivas e análise inferencial sugerem o seguinte:

- **infrações à lei são difíceis de detetar**, uma vez que os anúncios raramente propõem disposições que não estão em conformidade com a legislação de trabalho a nível nacional ou da UE, sendo vagos sempre que a proposta parece problemática;
- **a identidade do empregador é muitas vezes omitida** (1 em cada 5 anúncios na amostra), uma circunstância detetada em sítios *web* privados e, sobretudo, em grupos do Facebook, e que está associada à ausência de informação sobre muitos aspetos relativos à relação de trabalho, desde a localização e duração dos trabalhos até à remuneração proposta e tempo de trabalho;

- o **tempo de trabalho proposto** por vezes parece **não respeitar (completamente) as normas europeias**, havendo várias horas extraordinárias exigidas ou apresentadas como uma oportunidade de receber um rendimento suplementar. Quer estas propostas respeitem ou não a legislação aplicável – um aspeto difícil de confirmar, considerando a flexibilidade do tempo de trabalho permitida pela legislação da UE e algumas legislações nacionais – elas certamente sugerem que as autoridades competentes devem manter-se vigilantes em relação a este aspeto, podendo até usar os anúncios de emprego como pistas;
- **a informação sobre remuneração é difícil de descodificar**. Nalguns casos duvidosos, os anúncios referem um valor mínimo e máximo, que diferem substancialmente, ou a remuneração proposta parece muito elevada quando comparada com os salários mínimos aplicáveis ou até com os salários médios;
- **a informação parece mais completa e clara nos portais públicos do que em sítios web privados**, e sobretudo quando comparada com grupos do Facebook. Neste sentido, é importante referir que a identidade do empregador era sempre revelada nos anúncios publicados em portais públicos;
- a análise comparando os resultados por tipo de empresa não mostra diferenças significativas entre anúncios publicados por agências de trabalho temporário e outras empresas;
- em ligação com o ponto anterior, **as agências de trabalho temporário não parecem garantir maior clareza** nas condições de trabalho oferecidas do que as empresas quando procuram recrutar trabalhadores diretamente, nem parecem desempenhar um papel na correspondência de perfis mais qualificados.

As ferramentas digitais EMEcs: ideias e oportunidades a partir de uma análise de estudos de caso

Um terceiro eixo de análise focou-se numa amostra de nove ferramentas digitais destinadas a ajudar a perceber como as atividades de monitorização e implementação podem beneficiar de novas ferramentas em tempos de emergência e para além desta. A análise foi impulsionada pelo incremento de atividades em linha despoletado pela pandemia, visto como uma oportunidade numa altura em que as inspeções do trabalho viram a sua atividade limitada. A seleção abrangeu:

- três ferramentas de análise/cruzamento de dados utilizadas por inspeções do trabalho e empresas da construção para declarações administrativas: o Portal de Registo Alemão para o Salário Mínimo, usado para identificar destacamentos no setor da construção e para informar o fundo setorial competente (SOKA BAU); a base de dados portuguesa SINAI, incluindo registos de inspeção e o cruzamento com decla-

rações de destacamento; a plataforma REVISAL, baseada no registo romeno para trabalhadores e utilizada para responder a questões sobre trabalhadores destacados do país;

- quatro ferramentas utilizadas para monitorizar as relações de trabalho ao longo da cadeia de abastecimento, como introduzidas pelas autoridades públicas, fundos setoriais ou contratantes (a CHECK e a SICO em Itália; o Registo de Empresas Acreditadas em Espanha), ou disponibilizadas no mercado para empresas privadas (a GESTPLANO em Portugal);
- uma ferramenta utilizada por parceiros sociais no setor da construção do Principado das Astúrias (Espanha) para o controlo e monitorização das condições de saúde e segurança e contratação de obras, em coordenação com a segurança social e a inspeção do trabalho (a plataforma COPREVAS);
- um portal informativo sobre o setor da construção na Polónia, *Wielkie Budowanie*, incluindo um motor de busca para ofertas de emprego e informação sobre salários de mercado, o preço de produtos e serviços.

No que diz respeito a bases de dados utilizadas por inspeções do trabalho, através das ferramentas analisadas procurou-se encontrar informação sobre destacamento e integrá-la num quadro mais amplo, procurando informação sobre relações de trabalho e acidentes no trabalho, por exemplo, e cruzando-a com bases de dados com fins fiscais e de segurança social, apesar de este cruzamento nem sempre ser evidente ou ser ainda demasiado recente para uma avaliação realista das suas vantagens e limites. De modo semelhante, as ferramentas analisadas para obras de construção – a COPREVAS (Espanha) e a SICO (Itália) – mostram como **o cruzamento de dados** sobre o tipo, localização e dimensão das obras com outras informações, como o número de funcionários e as condições de trabalho vigentes, **pode ajudar a identificar e fazer face a irregularidades**, assim como prevenir acidentes.

No caso alemão, a partilha de dados, embora ainda não completamente automatizada e exigindo alguns esforços humanos extra, permite que o fundo setorial SOKA BAU e os organismos responsáveis por receber a notificação das declarações prévias de destacamento (as Autoridades Aduaneiras) mantenham as empresas de construção que prestam serviços na Alemanha informadas sobre os seus deveres, apoiadas por um sítio *web* que disponibiliza informação relevante em nove línguas.

Outras ferramentas analisadas consistem sobretudo em *software* concebido para aumentar a transparência em estaleiros de construção. Tendo em conta a dimensão das cadeias de subcontratação, estas ferramentas parecem responder a preocupações com a qualidade dos prestadores de serviços e, considerando a prevenção de acidentes, permitem o acesso a informação como obras a ser implementadas, o seu horário

e a presença de pessoal no estaleiro. Dependendo dos seus objetivos, clientes finais e produtores, as características destas ferramentas variam e podem ser adaptadas caso a caso, como acontece com a GESTPLANO. No entanto, elas apontam também para a **necessidade de as empresas**, sobretudo os contratantes principais, adotarem ferramentas que lhes permitam **gerir de forma adequada obras distribuídas ao longo da cadeia de subcontratação**. Esta poderia ser uma maneira de dar **maior atenção à regularidade e segurança no trabalho**, particularmente quando o *software* é promovido por parceiros sociais/fundos paritários e existem cláusulas sobre responsabilidade solidária que aconselham precaução nas práticas de subcontratação.

A mesma necessidade de transparência inspira o portal polaco *Wielkie Budowanie*, que disponibiliza informação não especificamente dirigida ao setor da construção, mas antes sobre tendências de mercado em termos de remuneração e preços, capazes de informar trabalhadores e empresas num contexto em que a maioria das firmas não se encontram abrangidas por convenções coletivas e a negociação sobre remuneração e subsídios acontece sobretudo a nível da firma e individual.

Oportunidades digitais: contributos adicionais a partir das atividades EMEcs

A análise das oportunidades digitais para o setor da construção no pós-pandemia, também a ser exploradas no caso de emergências futuras, beneficiou igualmente de reuniões e eventos em linha, entre os quais o segundo seminário internacional de Aprendizagem Mútua, que teve lugar em Bolonha a 21 de outubro de 2022, e um grupo de discussão em linha debruçando-se sobre algumas experiências locais em Itália; assim como a entrevista com o INPS.

O seminário de Bolonha reuniu um **amplo consenso em torno da necessidade de melhorar a utilização de dados de modo a assegurar o emprego regular de trabalhadores destacados**, incluindo por parte dos parceiros sociais e instituições públicas de Itália envolvidos.

O evento foi útil para discutir algumas outras experiências não abrangidas pelas ferramentas digitais EMEcs, tais como os 'Índices de congruidade' recentemente introduzidos na legislação italiana e geridos pela CNCE. Pensados como uma ferramenta para combater o trabalho não declarado, os índices medem se a mão de obra declarada num dado estaleiro de construção é 'congruente' com o total da obra e tipos de trabalho a ser implementados. Neste sentido, uma tabela atribui uma percentagem do volume esperado de mão de obra para cada categoria de trabalhos (por exemplo, a percentagem mínima de mão de obra sobre o valor dos trabalhos será de 22% no caso da reestruturação de edifícios civis e de 13,77% no caso da construção de estradas ou pontes).

O grupo de discussão frisou como os fundos paritários podem de facto promover ferramentas que sejam diretamente usadas pelas empresas. Não tendo habitualmente quaisquer poderes de sanção ou inspeção, eles podem ainda assim promover ferramentas destinadas aos contratantes principais que, na presença de cláusulas de responsabilidade solidária, têm interesse em aceder a informação sobre relações de trabalho ao longo da cadeia de abastecimento de modo a prevenir irregularidades.

Finalmente, a entrevista com o INPS lembrou o projeto-piloto em curso para a introdução de um Passaporte europeu de segurança social, que prevê na sua fase inicial a certificação de formulários A1 digitais e a possibilidade de verificar versões em papel através de um código QR.

‘Pretendemos disponibilizar os nossos dados aos institutos de segurança social de outros países, utilizando tecnologias avançadas, como a blockchain, e garantindo o acesso em tempo real a dados importantes sobre o destacamento, assim como outros aspetos, tais como subsídios, de modo a evitar fraudes.

Claro que as características específicas da ferramenta irão depender de como a nossa proposta será avaliada pelos outros Estados-Membros.’

Uma visão para o pós-pandemia: o Kit de Ferramentas UE EMEcs

Como tarefa final, com base nos resultados do projeto, os parceiros elaboraram um kit de ferramentas, incluindo um conjunto de recomendações políticas, e um projeto de protocolo sobre SST para ser usado como base no caso de emergências similares futuras.

Esta atividade começou por definir um conjunto preliminar de questões como sendo desafiantes ou promissoras e passou depois a coligir contributos escritos sobre outros aspetos merecedores de atenção ou possíveis medidas políticas a ser sugeridas. Uma reunião em linha levou à comparação e revisão de propostas, antes de uma revisão final que as apurou de modo a refletirem os diferentes pontos de vista, contextos e competências existentes no consórcio. As recomendações foram divididas em quatro domínios principais, que refletem os diferentes temas abordados ao longo do projeto. Segue-se um resumo das recomendações, explicando também os fundamentos e as práticas que as sustentam, de acordo com os diferentes domínios mencionados nas próprias recomendações.

Restrições em casos de emergência e acesso a informação

O primeiro conjunto de recomendações aborda o acesso à informação em casos de restrições relacionadas com emergências, a partir de ângulos diferentes. As seis propostas aí contidas baseiam-se na **partilha de informação** entre autoridades públicas e parceiros sociais sobre restrições, ambos mencionando o papel desempenhado pelos segundos na adaptação das medidas de SST ao contexto do setor da construção e a sua capacidade de chegar a empresas e trabalhadores, apoiando assim a adequada implementação de medidas de segurança. Isto também se aplica à **implementação de visitas a estaleiros** por parte de comissões paritárias de SST, que irão tomar as medidas judiciais necessárias e em condições de segurança, tanto quanto possível, bem como às inspeções, sendo ferramentas para informar empresas e trabalhadores, e para desincentivar o não cumprimento. Por sua vez, o **acesso a aconselhamento jurídico** para trabalhadores também deverá ser promovido. Por exemplo, na Alemanha, a rede *Fair*

Mobility recebe apoio financeiro para as suas atividades de informação e aconselhamento jurídico destinadas a trabalhadores destacados através de centros espalhados pelo país.

As propostas também incluem acompanhar **informação estruturada e de acesso fácil para a população em geral com apoio individualizado**, por exemplo através de linhas de apoio.

Finalmente, tendo em conta as dificuldades reportadas no acesso à informação disponível no estrangeiro sobre restrições, sugere-se a criação de **grupos de trabalho transfronteiriços** entre as autoridades públicas de modo a promover a transferência rápida de informação ou ação comum.

Mobilidade de trabalhadores destacados

O segundo conjunto de recomendações aborda três aspetos levantados ao longo do projeto por empresas e/ou trabalhadores envolvidos em destacamento. Em primeiro lugar, como proposto pela Comissão Europeia e apercebido, por exemplo, em Itália pelo INPS, **os formulários A1 podiam ser considerados válidos mesmo tendo expirado** em circunstâncias em que as limitações mostram de forma clara que houve um abrandamento das atividades de produção.

Em segundo lugar, os **requisitos de quarentena** podiam ser **atenuados para trabalhadores destacados**, tendo em conta que podem ser sujeitos a uma 'dupla quarentena' quando desejam regressar a casa durante períodos de curta duração.

Finalmente, considerando a falta de clareza na aplicação de regras de SST evidenciada nos resultados do projeto, sugere-se a **indicação clara de que o empregador é responsável por assumir os custos de SST associados à pandemia**, desde as diversas necessidades de transporte para chegar e partir do estaleiro de construção, até ao Equipamento de Proteção Pessoal e testes necessários. Perante a possível grandeza destes custos, o Estado disponibilizaria um reembolso integral ou acesso aos equipamentos a preços subsidiados.

Proteção social de trabalhadores destacados

Em termos da proteção social de trabalhadores destacados, as recomendações abordam: (i) o tratamento em caso de quarentena; (ii) o acesso a vacinas; (iii) o acesso a ajudas de emergência; (iv) o acesso a serviços sociais e de saúde mental; (v) a adequação de regimes de redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho (layoff). Em todas estas áreas, foram identificadas falhas no acesso e a inadequação de apoios. Por exemplo, como acima mencionado, as

autoridades italianas não reconheceram o subsídio introduzido em caso de quarentena a trabalhadores que tinham recebido uma ordem de isolamento por parte de autoridades estrangeiras. Assim, a legislação e sua interpretação seguirá as regras incluídas no Regulamento CE 883/2004, que prevê a **cobertura de subsídios de segurança social para trabalhadores destacados** no país de origem.

Nalguns países, os procedimentos exigidos para ter acesso a vacinas também excluíram os trabalhadores não inscritos nos sistemas nacionais de saúde, onde possivelmente também se incluem trabalhadores destacados. **O Cartão Europeu de Seguro de Doença podia ser usado para garantir que as campanhas de vacinação incluem os trabalhadores destacados e outros cidadãos que se encontrem temporariamente no estrangeiro.**

Em termos do **acesso a ajuda alimentar** e outras ajudas de emergência, a **cooperação entre autoridades públicas e ONG** identificada em Itália e Portugal parece **promissora** também para chegar a pessoas não informadas ou identificadas pelas autoridades públicas por razões várias, incluindo serem destacadas de outro país. Esta cooperação deverá ser promovida, **proibindo-se restrições baseadas no estatuto de residência em tempos de emergência.**

Finalmente, considerando os problemas psicológicos enfrentados devido ao isolamento prolongado, **os serviços de saúde mental deverão ser adequadamente financiados e apoiados** pelas instituições públicas, levando em conta possíveis necessidades de pessoas com diferentes competências linguísticas e origens culturais.

De facto, o Relatório da UE mostrou como os trabalhadores destacados podem ter sofrido de desgaste psicológico na altura em que não podiam regressar a casa e visitar os seus entes queridos durante intervalos de trabalho e férias, ficando detidos e sozinhos no país de acolhimento.

Uma última recomendação encara o pós-pandemia a partir das falhas sentidas durante os últimos anos. Neste sentido, e considerando os limites na proteção de trabalhadores destacados no caso da redução ou interrupção de obras de construção, recomenda-se que as autoridades europeias desenvolvam **legislação que estipule normas mínimas para regimes de redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho** (*layoff*). Juntamente com os objetivos de convergência promovidos, entre outros, pela Diretiva relativa a salários mínimos adequados, isto ajudará a prevenir desigualdades no mercado de trabalho – sobretudo, mas não só, no caso de emergências.

Oportunidades oferecidas pela digitalização

Em termos de lições tiradas da pandemia sobre o uso de ferramentas digitais, as reco-

mendações apelam a uma **partilha adequada de dados entre as autoridades públicas**, por exemplo cruzando os dados dos formulários A1 com os dados incluídos nas declarações prévias, ou aproveitando as oportunidades trazidas pela infraestrutura da ferramenta ESSPASS. Considerando o papel dos fundos setoriais no setor da construção, como acontece na Alemanha, estes deverão ser capazes de aceder a dados relevantes de maneira a informar as empresas que destacam e garantir que se registam no país de acolhimento sempre que aplicável.

O papel dos **parceiros sociais** também deve ser reforçado. Partindo da possível introdução nas declarações nacionais de destacamento de uma **pessoa de contacto** através de quem os parceiros sociais possam procurar iniciar uma negociação coletiva no país de acolhimento, as recomendações solicitam que este contacto e o resumo de informação associado fiquem disponíveis para os parceiros sociais. As tentativas falhadas de aceder a estes dados ao longo do projeto mostram que a disposição é ainda largamente ineficaz.

Como aconteceu em parte durante a pandemia, as **ferramentas digitais podiam também ser usadas para reduzir os encargos administrativos** das empresas, permitindo, por exemplo, que se registassem as presenças sem recurso a papel.

Com base na análise de anúncios de emprego em linha e na grande percentagem de anúncios publicados por empregadores desconhecidos ou agências de trabalho temporário que não referem o seu nome, propõe-se definir **limites para os conteúdos de anúncios de emprego a nível da UE**, promovendo simultaneamente a intermediação pública, e considerar regular a atividade das agências de trabalho temporário de forma mais restritiva.

Por fim, à luz de evidências das ferramentas digitais, o Kit de Ferramentas da UE incentiva a adoção de ferramentas capazes de **melhorar a transparência ao longo da cadeia de abastecimento**. A ideia é aproveitar, entre outros, as cláusulas de responsabilidade solidária, de modo a incitar os contratantes principais a agir no sentido de observar a regularidade de emprego, assim como outras normas e regras capazes de melhorar a qualidade do emprego e dos trabalhos, começando com a participação regular em cursos de formação, a experiência profissional e a posse de licenças para operar máquinas.

Oportunidades oferecidas pela inovação na formação profissional

Com base nas experiências analisadas durante o projeto, recomenda-se **promover formação em linha gratuita e de curta duração (MOOCs) destinada a trabalhadores e empresas no setor da construção** de modo a ajudá-los a analisar o risco específico de exposição ao vírus no setor, a promover uma maior consciência sobre medidas preventivas para evitar o contágio e a disponibilizar oportunidades de aprendizagem mais geral. A existência de cursos em linha pode ajudar a chegar aos trabalhadores destaca-

dos, incluindo possivelmente cursos de línguas estrangeiras, como feito pelo instituto alemão *Arbeit und Leben* durante a pandemia.

Medidas de saúde em estaleiros de construção – uma proposta de protocolo

A última secção do *Kit de Ferramentas da UE* propõe um projeto de protocolo realizado a partir da análise da estrutura e dos conteúdos dos protocolos sobre SST introduzidos para prevenir a propagação do COVID-19 em estaleiros de construção na Alemanha, Itália, Polónia, Portugal e Espanha¹⁸. O exercício destinou-se a identificar semelhanças e divergências, salientando as principais preocupações e diferentes modos de lidar com o mesmo risco, fornecendo assim uma ferramenta para ser usada e adaptada no caso de emergências semelhantes, tendo em conta o contexto específico do país e as informações das autoridades de saúde. O protocolo estrutura-se em torno de diferentes temas, incluindo objetivos e meios possíveis de os alcançar.

Mais em concreto, foram feitas recomendações para um conjunto de aspetos que se revelaram essenciais nos protocolos examinados, nomeadamente:

- ajuste da organização do trabalho e medidas relativas a fornecedores externos, de modo a reduzir e identificar contactos;
- garantia da distância de segurança entre trabalhadores e áreas de trabalho;
- adoção de medidas que garantam transporte e alojamento seguro;
- cumprimento dos requisitos gerais de higiene e limpeza;
- fornecimento por parte do empregador de equipamento de proteção pessoal contra o vírus;
- divulgação adequada entre os trabalhadores de informação sobre os riscos;
- medidas para gerir casos de infeção, incluindo o isolamento e contacto imediato com as autoridades de saúde;
- desenvolvimento de planos COVID-19 e cooperação com representantes dos trabalhadores.

Uma secção final oferece orientações complementares para centros de formação profissional, com base nas recomendações da FLC Astúrias para centros de formação profissional ativos no Principado das Astúrias¹⁹.

¹⁸ Não foi adotado nenhum protocolo setorial no outro país abrangido pelo projeto, a Roménia.

¹⁹ O protocolo está disponível nesta ligação: https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/12/COVID-PROTOCOL-TRAINING-CENTER_ES.pdf.

Conclusão

O projeto EMEcs constituiu uma oportunidade para avaliar e refletir sobre medidas introduzidas para fazer face aos múltiplos efeitos da pandemia em trabalhadores e empresas do setor da construção.

Pensado na altura em que a primeira vaga da pandemia tinha chegado ao fim e, considerando a possibilidade de refletir sobre acontecimentos passados, a evolução da pandemia e do conhecimento e estratégias para lidar com ela acabaram por acompanhar a maior parte do ciclo de vida do projeto, fazendo com que o consórcio refletisse sobre problemas que surgiram em etapas diferentes e eventualmente discutisse o contributo possível da pandemia para o **setor da construção se tornar mais seguro**, em termos da regularidade de emprego e de rendimento, das qualificações dos trabalhadores e da proteção contra riscos de saúde e segurança.

A maioria das recomendações, assim como o projeto de protocolo sobre SST, oferecem orientações sobre como responder melhor a emergências de saúde similares no futuro, desde regras flexíveis sobre restrições à mobilidade e a validade dos formulários A1, passando pela proibição de restrições ao acesso a apoios sociais, vacinas e ajuda social para trabalhadores destacados, à disponibilidade de informação sobre medidas para responder à pandemia num portal único e em diferentes línguas e, finalmente, a proposta de um conjunto de projetos de medidas de SST.

Embora as propostas precisem de mais ajustes ou integrações segundo as características concretas de possíveis emergências semelhantes de saúde, e segundo o conhecimento médico relevante e o contexto de cada país, a principal condicionante para o futuro reside na **capacidade de os responsáveis políticos e a sociedade em geral tirarem lições da pandemia vivida e assim criarem um melhor 'novo normal'**.

Em primeiro lugar, como explorado nas secções anteriores, a maioria dos limites da legislação que protege os trabalhadores destacados tornou-se aparente durante as primeiras fases da pandemia, em que estes trabalhadores não podiam entrar num país ou aí ficavam detidos quando os trabalhos eram interrompidos ou tinham de fazer quarentena.

Não podendo em geral, ao contrário dos trabalhadores transfronteiriços, regressar a casa por períodos curtos de tempo, a aplicação, interpretação ou aplicação errónea das regras existentes sobre a coordenação da segurança social e o direito à remuneração do país de acolhimento significou menor proteção para os trabalhadores destacados para países com salários e níveis de vida mais elevados, evidenciando os limites mais gerais desencadeados pelas diferenças de rendimento e proteção social que existem nos diferentes Estados-Membros da UE.

Os fundos setoriais começaram a introduzir medidas de emergência para lidar com a descida de rendimentos nalguns países – um tipo de resposta que deveria ser incentivado por conseguir alinhar apoios significativos para trabalhadores destacados com o custo de vida real nos Estados-Membros de acolhimento. Ainda assim, são necessárias **políticas ao nível da UE que fomentem a convergência social e económica** de modo a reduzir de forma mais geral as desigualdades de rendimento e proteção entre trabalhadores da UE, que muitas vezes estão na origem do destacamento fraudulento.

Em termos de digitalização, a população em geral testemunhou e experimentou a criação e implementação rápida de mecanismos que vieram facilitar a mobilidade segura dos cidadãos, permitindo facilmente verificar o seu estatuto, através do Certificado Digital Covid da UE e do Formulário Digital de Localização de Passageiro, este último parecendo também inspirar o atual projeto do ESSPASS.

Perante os problemas que persistem na aplicação dos direitos de trabalhadores destacados, um mecanismo semelhante deverá inspirar a **definição de regras e especificações técnicas para partilhar dados necessários a assegurar a regularidade do emprego transfronteiriço** no setor da construção e além deste. Um primeiro passo poderia ser cruzar dados sobre relações de trabalho e pagamentos à segurança social com dados contidos nas declarações prévias de destacamento.

O projeto também identificou algumas práticas promissoras, como a partilha de dados entre as Autoridades Aduaneiras Alemãs e o fundo setorial para trabalhadores da construção SOKA BAU, sugerindo formas de as melhorar e replicar.

A interrupção de trabalhos e restrição de aglomerações também possibilitou um **aumento da oferta de eventos informativos e formações em linha**, destinados a informar os trabalhadores dos seus direitos e a aproveitar a situação para melhorar o seu conhecimento e competências. A criação e divulgação de recursos semelhantes em linha, também destinados a trabalhadores fora dos circuitos habituais, é outra lição a tirar da pandemia, que poderá inspirar políticas, não só do lado das autoridades públicas mas também do lado dos parceiros sociais, sempre que estes sejam responsáveis por encaminhar a formação profissional através das instituições paritárias.

Finalmente, a pandemia lembrou a atenção dos decisores políticos à saúde, ainda se limitando direitos fundamentais como a liberdade de circulação, como uma *extrema*

ratio para salvaguardar a saúde pública numa altura em que os sistemas de saúde não estavam preparados para enfrentar um vírus largamente desconhecido.

De entre as recomendações do projeto, é referida a necessidade de **financiar adequadamente serviços de apoio à saúde mental**, uma vez que os trabalhadores destacados sofreram um duplo isolamento durante a pandemia. Isto deveu-se às restrições a aglomerações, de aplicação geral, e à incapacidade ou dificuldade em estar com os seus entes queridos, tendo em conta os requisitos de quarentena transfronteiriços que faziam com que fosse impossível regressar a casa durante períodos curtos de tempo. Embora não abordada de forma direta no projeto, uma atenção renovada ao pessoal da saúde, aos serviços públicos de saúde e ao acesso a tratamento é um objetivo político amplamente partilhado, considerando a experiência da pandemia e o papel central que os sistemas de saúde pública foram chamados a desempenhar.

Tendo em conta o setor da construção, a tentativa de manter as atividades a funcionar, protegendo simultaneamente a saúde dos trabalhadores, considerando o risco menor comparado com outras atividades, levou à introdução de **protocolos de SST** específicos adaptando as medidas de saúde gerais no contexto de estaleiros de construção. Existe a esperança de que esta prática resulte numa **nova atitude em relação à saúde e segurança** e que de futuro se dê mais atenção não só à necessidade de proteger o sistema respiratório de agentes biológicos e químicos prejudiciais, mas também a outras precauções necessárias a trabalhar em segurança, reduzindo a incidência de doença profissional e de acidentes no trabalho num setor que é ainda um dos mais perigosos. O projeto identificou experiências e sinais positivos, desde o uso melhorado de máscaras em situações de perigo, a campanhas de informação sobre os riscos associados ao COVID-19, promovidas por parceiros sociais e instituições paritárias. Estas experiências fazem certamente parte do contributo da pandemia para ações políticas futuras.

Anexo 1 – Ligações para os relatórios do projeto EMEcs

Relatório Nacional EMEcs - Alemanha

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMECs-Germany.pdf>.

Relatório Nacional EMEcs - Itália

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs-Italy.pdf>.

Relatório Nacional EMEcs - Polónia

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs-Poland.pdf>.

Relatório Nacional EMEcs - Portugal

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/09/EMECs-Portugal.pdf>.

Relatório Nacional EMEcs - Roménia

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/08/EMECs_-Romania.pdf.

Relatório Nacional EMEcs - Espanha

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/10/EMECs_Spain.pdf.

Relatório UE EMEcs

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EMECs-EU-Report.pdf> .

Manual UE EMEcs - A proteção de trabalhadores destacados no setor da construção durante a COVID-19: limites e práticas promissoras

<https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2022/11/EU-Handbook.pdf> .

Documento de reflexão EMEcs - Novas ferramentas para a monitorização e implementação de condições de trabalho

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/Discussion_Paper.pdf

Kit de Ferramentas UE EMEcs

https://emecs-project.eu/wp-content/uploads/2023/02/EU_Toolkit_EN.pdf

