

## A UNIÃO EUROPEIA E O IMPACTO DA COVID-19 SOBRE AS POLÍTICAS DE EMPREGO: O PROGRAMA SURE E A SOLIDARIEDADE<sup>1</sup>



### Carla Ribeiro Volpini Silva

Doutorado em Direito Público pela PUC-MG. Mestrado em Direito Internacional e Comunitário pela PUC-MG. Professora Associada na Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais e Professora da Universidade de Itaúna/Brasil.

### Jamile Bergamaschine Mata Diz

Doutora em Direito Público/Direito Comunitário pela Universidad Alcalá de Henares - Madrid. Mestre em Direito pela UAH, Madrid Master en Instituciones y Políticas de la UE - UCJC/Madrid. Coordenadora do Centro de Excelência Jean Monnet de Direito UFMG. Professora da FDMC/MG e da ESDHC. Coordenadora e professora do PPGD da Universidade de Itaúna. Coordenadora da Rede de Pesquisa "Integração, Estado e Governança".

### Hélio Eduardo de Paiva Araújo

Doutorando em European Studies na Universidade Federal de Minas Gerais – UFMG e Mestre em Direito Internacional pelo Graduate Institute of International and Development Studies – IHEID, Suíça (2018).

**Sumário:** 1. Introdução. 2. As consequências socioeconômicas da covid-19: breve aproximação. 3. Das medidas de apoio ao emprego adotadas pela UE. 3.1 Os regimes de jornada de trabalho reduzida (STW). 3.2 O instrumento de apoio temporário da UE: SURE. 3.3 SURE: principais inovações e limitações 4 SURE: expressão tangível da solidariedade europeia?

**Resumo:** o presente artigo tem por objetivo analisar as medidas adotadas pela União Europeia no marco das estratégias de enfrentamento às consequências da COVID-19, em especial aquelas necessárias para o fortalecimento econômico a partir da perspectiva das garantias laborais. Busca-se determinar os mecanismos que foram inicialmente pensados pelas instituições europeias que possibilitassem uma retomada do mercado de trabalho europeu, sem olvidar as assimetrias existentes no chamado mercado comum. Para tal, foi analisado o principal instrumento adotado – Programa SURE – cujo aporte foi importante para assegurar as condições de emprego, bem como minimizar os efeitos negativos da pandemia. Utilizou-se o método dedutivo para compreensão das premissas que envolvem um processo de integração tão complexo como é o caso da União Europeia. Finalmente, verificou-se a importância do esforço conjunto realizado pelas instituições europeias e nacionais no combate às adversidades causadas pela COVID-19.

**Abstract:** This article aims to analyze the measures adopted by the European Union within the framework of strategies to face the consequences of COVID-19, especially those necessary for economic strengthening from the perspective of labor guarantees. It seeks to determine the mechanisms that were initially thought of by the European institutions that would enable a resumption of the European labor market, without forgetting the asymmetries existing in the so-called common market. To this end, the main instrument adopted was analyzed – the SURE Program – whose contribution was important to ensure employment conditions, as well as to minimize the negative effects of the pandemic. The deductive method was used to understand the premises that involve such a complex integration process as is the case in the European Union. Finally, the importance of the joint effort made by European and national institutions in combating the adversities caused by COVID-19 was verified.

**Palavras-chaves:** COVID-19; União Europeia; mercado comum; apoio ao emprego; solidariedade.

**Keywords:** COVID-19; European Union; common market; employment support; solidarity.

<sup>1</sup> Artigo inédito.



## 1 INTRODUÇÃO

A covid-19, doença causada pelo novo coronavírus, é um grave evento de saúde pública que acomete cidadãos, empresas e economias. Tendo se espalhado a partir da China, a pandemia já se propagou de forma acelerada em todos os estados e agora atinge, direta e frontalmente, as Américas. A pandemia está impondo um ônus pesado a indivíduos e organizações e, além disso, está colocando em xeque os sistemas de saúde devido à enorme sobrecarga. O mundo deve encontrar uma resposta conjunta que possa contribuir para diminuir o contágio, fortalecer a resiliência dos sistemas nacionais de saúde, ajudar os mais vulneráveis e, ainda, fomentar o progresso em pesquisa e desenvolvimento que possibilite o tratamento, imunização (vacina) ou uma cura para a doença.

Além dos significativos impactos sociais e da dimensão humana, o surto do coronavírus tem potencial para debelar um grave choque econômico, exigindo uma coordenação efetiva e decisiva. A disseminação do vírus está causando interrupções nas cadeias de suprimentos globais, volatilidade nos mercados financeiros, choques na demanda de consumo e reduções alarmantes nos níveis de desemprego e, conseqüentemente, aumento da desigualdade social, da pobreza e da pobreza extrema.

Além disso, a pandemia causada pelo novo coronavírus está causando um enorme impacto no mercado de trabalho europeu. A Organização Internacional do Trabalho (OIT)<sup>2</sup> prevê a perda de 12 milhões de empregos em período integral na Europa em 2020. Os setores de maior risco incluem serviços de alojamento e alimentação, manufatura, varejo e administração.

Para mitigar os problemas, a União Europeia (UE) criou um programa intitulado SURE (*Support to mitigate Unemployment Risks in an Emergency*), designado como uma forma de atenuar os riscos de desemprego em caso de emergência. Este instrumento é parte de um pacote de medidas da ordem de 540 (quinhentos e quarenta) bilhões de euros para apoiar empresas e trabalhadores europeus, envolvendo três categorias: (i) os sistemas de saúde sobrecarregados pela crise do covid-19 no montante total de 240 (duzentos e quarenta) bilhões de euros, (ii) trabalhadores formais e trabalhadores independentes, que funcionaria como um incentivo para que as empresas não demitam trabalhadores no montante total de 100 (cem) bilhões de euros – o SURE (objeto do presente artigo), e (iii) as pequenas e médias empresas (PMEs) através de um regime amplo de empréstimos por parte da UE, mediante garantia do Banco Europeu de Investimento (BEI) no valor de 200 (duzentos) bilhões de euros para empréstimos concedidos pelos bancos nacionais às referidas PMEs (SANDFORD, 2020).

Neste artigo, será analisado em que medida tal programa supõe uma reação da UE à contenção dos efeitos econômicos gerados pela pandemia (covid-19), visando justamente criar um cenário propício para a recuperação das empresas e apoio ao crescimento da força de trabalho a partir de um plano de reestruturação orçamentária que envolve, inclusive, o programa SURE. Baseado nos valores e objetivos determinados pelo Tratado de Lisboa que envolvem, entre outros, a solidariedade e a cooperação entre seus estados membros, a UE anunciou uma série de medidas que deverão ser utilizadas para mitigar o impacto da covid-19 ao tempo em que promove a defesa do mercado comum e de suas quatro liberdades fundamentais (livre circulação de pessoas, bens, capital e serviços).

A pertinência e atualidade do tema justificam-se uma vez que, diante do quadro de crise sanitária vivenciado, tornam-se urgentes medidas destinadas à mitigação dos impactos negativos gerados bem como o fomento de uma economia fundada na sustentabilidade, aqui considerada a partir dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Organização das Nações Unidas (ONU), em especial aqueles vinculados ao desenvolvimento social.

<sup>2</sup> Disponível em: <<https://www.ilo.org/global/lang-en/index.htm>>. Acessado em: 15 jun. 2020.



Ainda, a referência da UE como sistema voltado para a proteção das condições de trabalho, em sua concepção integral (como direito fundamental resguardado por garantias inalienáveis), pode servir como “farol” e laboratório de experiências para outros estados e/ou processos de integração. Neste caso, deverá, ainda, ser analisado o regime diferenciado de trabalho por jornada reduzida como exemplo de medida eficaz de proteção ao emprego atrelado ao já mencionado programa SURE.

A metodologia de trabalho centra-se nos aspectos principais estabelecidos para uma pesquisa interdisciplinar que envolve temas de direito da integração e seu tratamento pela organização supranacional em esquemas de compartilhamento de competências (Estado e organização), devido especialmente ao caráter específico e singular que deve estar presente em toda análise de um sistema jurídico comum, com sistema de competências já estabelecido pelos Tratados constitutivos.

Nesse sentido, devem-se utilizar métodos que permitam analisar como a solidariedade, compreendida sob a ótica de valor a ser observada pela União Europeia, deve consolidar-se a partir de elementos concretos voltados para a cooperação entre os estados participantes. O método dedutivo permitiu estabelecer o recorte institucional, marcadamente voltado para a União Europeia e seu sistema jurídico, mediante a análise de um caso concreto baseado em uma organização com 27 membros, e a criação de um programa de auxílio financeiro destinado à proteção do emprego e da renda, consubstanciando-se, assim, na garantia dos direitos dos trabalhadores em tempos de crise sanitária, como é o caso da covid-19.

## **2 AS CONSEQUÊNCIAS SOCIOECONÔMICAS: BREVE APROXIMAÇÃO**

A pandemia da covid-19 tem potencial para se transformar em um grave choque para a economia mundial e europeia. As previsões econômicas da Comissão publicadas em maio sugerem que o PIB real em 2020 cairá 7,4% na UE, com apenas uma recuperação parcial de 6,1% esperada em 2021 (EUROPEAN COMMISSION, 2020, tradução nossa). A grande maioria dos estados membros ainda terá níveis reais mais baixos de PIB no final de 2021 que os índices nominais pré-crise, sendo fundamental uma resposta econômica coordenada das instituições da UE e dos respectivos estados membros para atenuar as repercussões econômicas.

Este choque afeta a economia de diversas maneiras, tais como: (a) choque resultante da contração inicial da economia chinesa no primeiro trimestre de 2020; (b) choque de oferta na economia europeia e mundial resultante da alteração abrupta nas cadeias de produção, devido ao isolamento social; (c) choque de demanda na economia europeia e mundial causado pela diminuição do consumo e pelos efeitos negativos da incerteza nos planos de investimento futuros; e (d) o impacto das restrições de liquidez para as empresas (COMISSÃO EUROPEIA, 2020a).

Tais choques, ao que tudo indica, criarão impactos econômicos e sociais que poderão ser de natureza temporária, mas é preciso salvaguardar que não venham a causar danos permanentes nas economias dos estados membros. Futuramente, no médio e longo prazos, o grau de negatividade das perspectivas dependerá de uma série de parâmetros, tais como ausência continuada na oferta de matérias-primas essenciais devido à falência de empresas de setores estratégicos, eficácia das medidas de confinamento, o período de suspensão da produção na UE, os dias de trabalho “perdidos” nas empresas e nos órgãos públicos e, sobretudo, os choques derivados da falta de demanda e consumo.

À medida que a covid-19 se dissemina e afeta todos os setores da sociedade civil, tanto a nível mundial como nos estados membros da UE, as repercussões econômicas são substanciais, aumentando exponencialmente dia-a-dia. Os impactos negativos podem atingir toda a economia, em especial nas situações em que é decretado um confinamento (“isolamento social”) e/ou *lockdown*, necessário(s) para



impedir a propagação da pandemia. As medidas tomadas para conter o vírus podem afetar tanto a oferta quanto a demanda. Uma demanda fraca, ou mesmo negativa, em particular, é uma das consequências das medidas destinadas a conter o vírus que os estados, em sua generalidade, se veem obrigados a adotar, medidas estas que afetam a vida privada, profissional e social dos cidadãos. Atualmente, os setores mais afetados são os da saúde, do turismo, do lazer e dos transportes, em particular os transportes aéreos.

Perante o impacto macroeconômico e financeiro da covid-19, a resposta coordenada da UE, ao formular uma política econômica para o enfrentamento da crise, tem como meta alcançar os seguintes objetivos:

(i) contribuir para salvar vidas, por meio da garantia das despesas com equipamentos e materiais e dos investimentos necessários para a contenção e tratamento da pandemia;

(ii) assegurar que os trabalhadores europeus (incluindo os trabalhadores autônomos ou informais) estejam protegidos quanto a perdas de rendimentos e que as empresas (em especial as pequenas e micro empresas (PMEs) e setores mais afetados se beneficiem de apoio e da liquidez financeira necessárias; e

(iii) atenuar as repercussões na economia mundial, aplicando todos os instrumentos disponíveis da União e assegurando a máxima utilização destes pelos estados membros, nas suas ações de contenção.

Deste modo, diante de tais objetivos, faz-se necessária a adoção de medidas que venham a possibilitar a contenção dos impactos negativos da crise sanitária, garantindo-se, além disso, a manutenção dos direitos sociais amplamente adotados pelos estados membros. Como nota, deve-se mencionar que, apesar de não possuir competência sobre matéria de política social, em função da manutenção das liberdades fundamentais do mercado comum e, conseqüentemente, dos fatores produtivos, a UE deve zelar pela aplicação de padrões mínimos (marco regulatório comum *de minimus*) visando, inclusive, evitar efeitos sobre a concorrência.

### **3 DAS MEDIDAS DE APOIO AO EMPREGO ADOTADAS PELA UE**

A resposta internacional da saúde pública à pandemia da covid-19 colocou a economia mundial em severas dificuldades e diante de vultuosos desafios. A crise econômica que estamos enfrentando é realmente incomum e originou-se de forma imprevisível, o que não se dá apenas pelo escopo e velocidade sem precedentes com os quais a atividade comercial diminuiu (ou até mesmo cessou), mas também pelos efeitos amplamente assimétricos que estão causando em diferentes setores da economia, com alguns sofrendo contração drástica (conforme anteriormente citado) e outros sob pressão, devido à escassez de mão-de-obra qualificada (por exemplo, prestação de serviços médicos, tecnológicos, etc.). E embora a crise seja de natureza temporária, sua dinâmica permanece altamente incerta (GIUPPONI; LANDAIS, 2020).

Os estados, em maior ou menor medida, vêm adotando uma série de políticas públicas para apoiar cidadãos e empresas diante da crise. A escolha do conjunto de políticas terá consequências importantes para determinar a gravidade e a duração da crise econômica e, conseqüentemente, o momento, forma e velocidade de sua recuperação. Manter vivo o tecido econômico, preservando empregos e empresas, é a melhor estratégia para garantir uma rápida recuperação quando a pandemia terminar.

Como elemento-chave do conjunto de ferramentas políticas anticíclicas, os esquemas de jornada de trabalho reduzidas (*Short-Term Work*, ou STW) estão agora no centro das propostas e ações políticas para enfrentar a atual crise econômica. Proteger trabalhadores do risco eminente de desemprego, da perda de renda e do poder de manutenção de uma vida digna, sempre que possível, também devem ser objetivos a serem alcançados por todos os estados no pós-pandemia.

Nesse sentido, alterações nos regimes de trabalho – por meio de jornadas de trabalho reduzidas (STWs) – revelaram-se eficazes em vários estados membros, permitindo uma redução temporária das jornadas e, simultaneamente, salvaguardando os rendimentos dos trabalhadores. Além disso, a prorrogação temporária dos auxílios-doença ou eventuais alterações no regime do seguro-desemprego contribuem para auxiliar na manutenção do rendimento das famílias. A facilitação e incentivo à adoção do trabalho à distância (*home-office*) também pode ser uma medida eficiente para atenuar o impacto ao diminuir a mobilidade e incrementar o isolamento social.

Em linhas gerais, a UE possui programas específicos para a proteção dos direitos sociais, em especial, os direitos dos trabalhadores, que buscam prevenir e combater o desemprego através dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>3</sup>, principalmente através do Fundo Social Europeu (FSE)<sup>4</sup>. Diante da nova realidade introduzida pela epidemia, a Comissão preparou uma proposta para um instrumento temporário para enfrentar o desemprego. Esta iniciativa visa apoiar os trabalhadores e evitar a perda de empregos, bem como reduzir a pressão sobre as finanças públicas nacionais, reforçando assim a dimensão social da Europa e promovendo a sua coesão, além de concretizar os valores de solidariedade e cooperação.

Sob esse prisma, com o objetivo de atenuar o impacto da crise de emprego para os trabalhadores e os setores mais fortemente afetados, foi proposto ao Conselho um instrumento de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa emergência (SURE).

Contudo, antes de adentrar na análise do SURE far-se-á uma análise, ainda que preliminar, sobre os regimes de jornada de trabalho reduzida por ser uma medida eficaz para enfrentar os efeitos adversos da pandemia e que pode servir como parâmetro para uma política pública social e laboral.

### 3.1 Os Regimes de Jornada de Trabalho Reduzida (STW)

Os regimes de jornada de trabalho reduzida (STWs) são programas públicos que permitem que as empresas em dificuldades econômicas reduzam temporariamente as jornadas de trabalho, garantindo aos seus trabalhadores complementação dos rendimentos, mediante subsídios governamentais, em razão das horas não trabalhadas.

Os STWs envolvem uma redução parcial do horário semanal de trabalho ou uma suspensão total do contrato de trabalho. Nos dois casos, a relação de emprego permanece, não sendo extinta. O principal objetivo dos programas de STW é evitar demissões “excessivas”, ou seja, a demissão permanente de trabalhadores durante uma crise econômica cujos empregos seriam viáveis a longo prazo.

Há outros dois objetivos: por um lado, preservar o emprego diante de uma demanda fraca, ainda que temporária, incentivando que os ajustes a serem feitos sob a massa laboral dos trabalhadores ocorra pela redução da jornada de trabalho e não por meio de demissões (CORTI; ALCIDI, 2020). A acumulação de mão-de-obra qualificada e treinada na empresa durante um choque negativo temporário permite que seja mantido o capital humano já capacitado pela empresa, além de evitar os volumosos dispêndios com

3 Os FEEI são os instrumentos financeiros da União Europeia que visam apoiar, por meio de programas plurianuais, as intervenções nacionais, regionais e locais, que contribuem para executar a estratégia da UE para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo, incluindo a realização da coesão econômica, social e territorial. Com esta designação de FEEI existem cinco fundos: o Fundo Social Europeu (FSE), o Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), o Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), o Fundo de Coesão (FC) e o Fundo Europeu dos Assuntos Marítimos e das Pescas (FEAMP).

4 O FSE investe em pessoas, com ênfase na melhoria das oportunidades ao nível do emprego e do ensino na União Europeia. De igual modo, visa melhorar a situação das pessoas mais vulneráveis em situação de vulnerabilidade social. Para o período 2014-2020, o FSE centrar-se-á em quatro objetivos temáticos: (i) promover o emprego e apoiar a mobilidade laboral; (ii) promover a inclusão social e combater a pobreza; (iii) investir na educação, nas qualificações e na aprendizagem ao longo da vida; e (iv) melhorar a capacidade institucional e a eficiência da administração pública.



as demissões, custos que podem ser seguidos por novos gastos com recontração e treinamento caso as condições econômicas melhorem (GIUPPONI; LANDAIS, 2020). Por outro lado, para os trabalhadores, preserva a experiência e o capital humano específico e evita os custos de longo prazo para a carreira dos que experimentam demissões em massa – como a causada por uma pandemia. Nesse sentido, dados de estudos nos Estados Unidos e na Alemanha revelaram que os trabalhadores em empregos estáveis que se separam de seu principal empregador durante uma demissão em massa durante recessões sofrem reduções na sua renda anual de cerca de 15%. Esta redução perdura por pelo menos 15 anos (SCHMIEDER; HEINING; VON WACHTER, 2019).

Por fim, os STWs também são usados para amortecer as consequências socioeconômicas das demissões em massa, sendo usados como “amortecedores”. Dessa maneira, os programas de STW têm uma acentuada dimensão de solidariedade, pois redistribuem os efeitos negativos dos choques econômicos entre trabalhadores, governo e empresas empregadoras.

Historicamente, os STWs foram amplamente utilizados em vários estados membros durante a crise econômica de 2008-2010. De acordo com um documento de trabalho produzido pela Comissão<sup>5</sup>, aproximadamente 12 (doze) estados membros estabeleceram STWs antes da crise (incluindo França, Alemanha e Itália), e 9 (nove) estados estabeleceram um programa semelhante em resposta à crise, entre 2008 e 2009: Bulgária, República Tcheca, Hungria, Letônia, Lituânia, Holanda, Polônia, Eslováquia e Eslovênia. Nesse mesmo sentido, a Pesquisa da Força de Trabalho Europeia – em resposta à crise financeira de 2008 – revelou que quase 2 (dois) milhões de trabalhadores europeus disseram ter trabalhado menos horas em razão da redução do volume de trabalho, seja por razões técnicas ou econômicas: 55% (cinquenta e cinco por cento) desses trabalhadores eram da Alemanha e Itália. Um estudo abrangente da OCDE<sup>6</sup> constatou que os STWs tiveram um “impacto economicamente importante na preservação de empregos durante a crise econômica.”

Em 2010, a Eurofound<sup>7</sup> examinou 15 (quinze) programas de STW. Os resultados destacaram a variação significativa na redução máxima do tempo de trabalho: os programas poderiam reduzir o tempo de trabalho em qualquer lugar entre 10% (dez por cento) e 100% (cem por cento); também houve variação na compensação máxima permitida, variando entre 55% (cinquenta e cinco por cento) e 80% (oitenta por cento) do montante do salário pago. O relatório recomendou que esses instrumentos fossem acoplados ao acesso à formação profissional e oferecidos como uma ferramenta permanente para os empregadores.

No mesmo ano, Hijzen e Venn (2010, *apud* HIJZEN, MARTIN, 2013) avaliaram 25 (vinte e cinco) países da OCDE que operaram programa de STW durante a crise financeira, compilando uma visão compreensiva e detalhada de suas principais características e, assim, mostraram que há uma variação considerável em seu desenho institucional. Em grande parte, nota-se que essas diferenças refletem as diferentes estratégias para equilibrar as preocupações entre a efetiva participação nos programas e a manutenção da relação custo-benefício.

Com base nesse estudo, os STWs podem ser avaliados por meio 4 (quatro) critérios:

requisitos de compartilhamento de trabalho: especificam a faixa de reduções permitidas em horas semanais dos contratos de emprego. Reduções mínimas permitidas no volume de horas destinam-se a limitar a participação no STW a empresas que enfrentam importantes dificuldades financeiras, enquanto as reduções médias máximas de horas

5 Disponível em: <[https://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/occasional\\_paper/2010/op64\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2010/op64_en.htm)>. Acessado em: 16 jun. 2020.

6 Disponível em: <[https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-role-of-short-time-work-schemes-during-the-2008-09-recession\\_5kgkd0bbwvxp-en;sessionid=59a8tehnXRIJSniTjrdGiSTD.ip-10-240-5-183](https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/the-role-of-short-time-work-schemes-during-the-2008-09-recession_5kgkd0bbwvxp-en;sessionid=59a8tehnXRIJSniTjrdGiSTD.ip-10-240-5-183)>. Acessado em: 16 jun 2020.

7 A Eurofound é a Fundação Europeia para a Melhoria das Condições de Vida e de Trabalho. A Eurofound visa apoiar os objetivos da Estratégia Europa 2020, de modo a garantir que a Europa alcance um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo. Disponível em: <<https://www.eurofound.europa.eu/pt/about-eurofound/what-we-do>>. Acessado em 15 jun. 2020.

excluem “demissões temporárias” e estimulam o compartilhamento de trabalho mediante a distribuição do ônus do ajuste por um grupo maior de trabalhadores.

requisitos de elegibilidade: estabelecem condições para que empregadores e/ou trabalhadores possam participar dos programas de STW. Neste ponto, é importante destacar que há requisitos diversos, desde a exigência de uma justificativa da necessidade econômica da empresa até a necessidade do acordo dos *stakeholders* e dos trabalhadores elegíveis permanecerem elegíveis aos benefícios do seguro-desemprego.

requisitos de condicionalidade: estabelecem requisitos comportamentais para empregadores e trabalhadores que participam de programas de STW. Há nesse item, diferenciações quanto a exigências, dentre elas: a participação dos trabalhadores beneficiados em programas de treinamento ou de melhoria contínua; o desenvolvimento de um plano de recuperação; a proibição de demissões durante a participação no programa de STW, ou por um curto período após o seu término; e a busca ativa por um novo posto de trabalho por parte dos trabalhadores beneficiados;

a generosidade: esta característica determina o custo da participação de empresas e trabalhadores e o tempo máximo de participação. Para as empresas, isso depende da extensão em que elas são obrigadas a compartilhar o custo das horas não trabalhadas, enquanto para os trabalhadores isso depende da extensão em que elas são compensadas pelas horas não trabalhadas (ou seja, a taxa de substituição) (HIJZEN; MARTIN, 2013).

A despeito das análises acima, pouco se sabe sobre a eficácia dos STWs. Ainda que já tenham sido usados anteriormente, principalmente após a crise financeira de 2008, o foram em um conjunto limitado de países (GIUPPONI; LANDAIS, 2020). De acordo com 3 (três) estudos<sup>8</sup>, restou demonstrado que os STWs têm grandes efeitos positivos nos níveis de emprego e sobre a escassez de liquidez vivida por empresas que enfrentam choques temporários drásticos na demanda ou choques de produtividade. Os programas de STW também permitem que essas empresas possam preservar sua mão-de-obra treinada e qualificada e, assim, se recuperarem mais rapidamente após uma crise ou choque.

Este é precisamente o tipo de situação que a pandemia da covid-19 apresenta, de tal sorte que programas de STW devem estar presentes, definitivamente, no debate sobre a recuperação socioeconômica. Parece não haver dúvidas que os STWs, no contexto atual, sejam mecanismos eficientes para o enfrentamento da crise, podendo ser instrumentos eficazes para a preservação do emprego e da renda.

### 3.2 O Instrumento de Apoio Temporário da UE: SURE

O SURE é um dispositivo temporário suplementar destinado a possibilitar assistência financeira no montante máximo de 100 (cem) bilhões de euros por parte da UE sob a forma de empréstimos aos estados membros afetados. De acordo com a proposta da Comissão, os empréstimos concedidos por meio do SURE serão suportados por um sistema de garantias dadas pelos estados membros para o orçamento da União, representando 25% (vinte e cinco por cento) dos empréstimos concedidos (CORTI; ALCIDI, 2020). Assim, este instrumento constituirá uma forma de assistência econômica suplementar, além das medidas já adotadas domesticamente pelos estados – o que será melhor abordado adiante – e na sequência do apoio financeiro regular concedido para fins semelhantes no âmbito do FSE.

Além do FSE, que tem como escopo a melhoria das oportunidades de emprego e educação na UE, o SURE também se vincula, dirigindo-se ainda mais a outro instrumento da União para prestar apoio aos

<sup>8</sup> Cahuc *et al.* (2018) estudaram o STW francês, Kopp e Siegenthaler (2019) analisaram o suíço e Giupponi e Landais (2018) analisam o italiano *Cassa Integrazione Guadagni* (apud GIUPPONI; LANDAIS, 2020), por isso, a estes autores nos remetemos.



estados membros em caso de emergência, a saber, o Fundo de Solidariedade da União Europeia<sup>9</sup> (FSUE). Diante da pandemia do novo coronavírus, em 30 de março de 2020, o FSUE foi alterado, por meio do Regulamento (UE) 2020/461 do Parlamento Europeu e do Conselho, com o objetivo de alargar o escopo e âmbito de aplicação ao incluir grandes emergências de saúde pública e definir operações específicas que possam ser consideradas elegíveis para financiamento via tal fundo.

Visto que o FSUE é um instrumento permanente, o SURE, em contrapartida, tem natureza temporária. O âmbito geográfico também é diferente, enquanto o SURE fica limitado aos estados membros, não se estendendo aos países que negociam sua adesão à UE, o FSUE se estende a ambos os grupos de países, ou seja, se aplica também àqueles em via de adesão. O escopo temático dos dois instrumentos, no entanto, é consistente – abrangendo grandes crises resultantes de ameaças à saúde pública –, podendo o FSUE ser usado permanentemente enquanto o SURE se limita ao caso particular derivado do surto da covid-19.

Outra diferença é que o FSUE é baseado em uma ajuda complementar aos gastos realizados pelos estados afetados, cobrindo uma parte das despesas públicas mobilizadas para fazer face aos prejuízos causados por uma catástrofe de grandes proporções; já o SURE está baseado na concessão de operações de empréstimos, ou seja, eles devem ser eventualmente suportados pelos estados beneficiados, em um sistema de contrapartida UE e estados membros.

Assim, estabelecido que o SURE é um instrumento temporário complementar aos fundos europeus já existentes – FSUE e FSE –, importa saber quais as condições e procedimentos para sua utilização pelos estados membros. Nesse sentido, as condições para utilização do apoio concedido ao abrigo do SURE devem ser estabelecidas com base no súbito e grave aumento da despesa pública, efetiva ou orçada, em consequência do surto da covid-19. Ademais, a ajuda a ser concedida pela UE deve ter em vista a preservação do emprego e estar diretamente relacionada com a criação, a prorrogação ou o alargamento dos regimes jurídicos que versam sobre a redução de jornada (STWs) ou outras medidas equivalentes que venham a ser adotadas em resposta à crise epidemiológica (COMISSÃO EUROPEIA, 2020b).

Curiosamente, a Comissão não indica qual será o tempo de funcionamento do SURE, pois afirma que a imprevisibilidade da crise causada pela covid-19 e suas consequências econômicas podem exigir que o SURE vigore por longo período. A assistência prestada pelo SURE assumirá a forma de empréstimos, sendo o procedimento para a sua obtenção não automático, uma vez que exige que cada estado membro solicite a sua respetiva inclusão, sendo dividido em duas etapas distintas. Primeiro, o estado membro precisa solicitar a ativação do SURE à Comissão, que será a única administradora do programa. Depois, após verificado o cumprimento das regras prudenciais<sup>10</sup>, a Comissão apresentará uma minuta de contrato de empréstimo a ser celebrado entre o estado membro interessado e a própria Comissão, contendo os termos e condições a serem pactuados. A análise será feita com base no aumento das despesas públicas com a manutenção dos programas e STWs e tal minuta deverá ser formalmente aprovada pela maioria qualificada dos membros do Conselho.

9 O Fundo de Solidariedade da União Europeia (FSUE) foi criado na sequência das cheias devastadoras que assolaram a Europa Central no Verão de 2002, enquanto meio de expressão da solidariedade europeia para com a população das regiões afetadas por grandes catástrofes naturais. Até a presente data, foi acionado 80 vezes, designadamente em situações de inundações, incêndios florestais, sismos, tempestades e seca, ajudando 24 países europeus com um montante superior a 5 bilhões de Euros. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/pt/funding/solidarity-fund/](https://ec.europa.eu/regional_policy/pt/funding/solidarity-fund/)>. Acessado em 17 jun. 2020.

10 As regras prudenciais são discutidas e fixadas em fóruns internacionais com a finalidade de fortalecer a estabilidade e a eficiência do sistema financeiro de cada país, tendo como referência os padrões e as recomendações de organismos internacionais, a exemplo do Comitê de Basileia para Supervisão Bancária (*Basel Committee on Banking Supervision* – BCBS). No caso específico do SURE as regras prudenciais são: (i) a soma do montante emprestado os três maiores estados tomadores não pode exceder 60% do montante total da linha (€100 bi), (ii) os montantes devidos pela União num determinado ano não podem exceder 10% do montante total da linha (€10 bi) e (iii) quando um Estado Membro beneficiado se tornar inadimplente, a Comissão pode rolar os empréstimos associados contraídos em nome da União.



Para que o programa cumpra com os objetivos pretendidos, os estados membros devem fornecer à UE garantias irrevogáveis, incondicionadas e resgatáveis, proporcionalmente à respectiva participação dos estados segundo a renda nacional bruta<sup>11</sup> total da União. As garantias prestadas pelos estados membros devem ser *pari passu*<sup>12</sup>. Caso um estado membro não honre a garantia conferida no prazo, a Comissão terá o direito de executar as garantias prestadas por outros estados membros, até os montantes efetivamente garantidos. Os estados membros serão reembolsados por essas garantias adicionais quando os montantes forem efetivamente recuperados. Esse amplo sistema de garantias evitará a necessidade de aportes iniciais por parte dos estados membros, assegurando a melhoria do risco de crédito necessária para garantir uma elevada nota por parte das agências de risco, possibilitando um financiamento a custo e condições vantajosas e, assim, protegendo os recursos do orçamento da União.

Parece ser de vital importância para o sucesso da iniciativa que o volume de recursos seja significativo, haja vista que esse montante disponibilizado será essencial para a estabilização. É igualmente importante e positivo que o SURE retire seu fundamento diretamente do artigo 122 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia<sup>13</sup> e, assim, seja financiado por meio de um instrumento europeu. Ao não usar o Mecanismo Europeu de Estabilidade (MEE)<sup>14</sup>, a Comissão evita interferências no debate (desagregador) sobre se o MEE deve ou não ser o veículo para a efetividade da solidariedade europeia diante da crise do coronavírus (VANDENBROUCKE et al., 2020).

Para garantir a disponibilidade de recursos financeiros suficientes, mesmo quando todos os países são atingidos ao mesmo tempo pela crise, o SURE poderá contrair empréstimos nos mercados financeiros; portanto, a lógica subjacente de sua captação de recursos financeiros do SURE parece aproximar-se daquela adotada pelo Mecanismo Europeu de Estabilização Financeira (MEEF)<sup>15 16</sup>, mas contando com praticamente duas vezes o volume de recursos financeiros deste último (100 bilhões de euros contra 60 bilhões de euros).

### 3.3 SURE: principais inovações e limitações

O SURE constitui uma inovação significativa no contexto das políticas sociais da UE, uma vez que é o primeiro instrumento financeiro com o objetivo explícito de proteger empregos e trabalhadores durante uma crise econômica. A esse respeito, o SURE representa uma novidade por alterar o foco da Comissão da proteção das pessoas desempregadas para a proteção do emprego. Trata-se de uma mudança do “seguro-desemprego” para uma modalidade de “seguro-emprego”.

11 O RNB (Renda Nacional Bruta) é baseado em um princípio semelhante ao do PIB. O Banco Mundial define o RNB como: “a soma do valor agregado de todos os produtores residentes, mais os impostos sobre produtos (menos subsídios) não incluídos na avaliação da produção mais os recebimentos líquidos de renda primária (remuneração dos funcionários e ganhos de capital sobre ativos) advindos do exterior.”

12 *Pari passu* é uma expressão latina que significa “em igual passo”, “simultaneamente”, “a par”, “ao mesmo tempo”, e, por extensão, comumente utilizado no jargão jurídico no sentido de “proporcionalmente; em passo igual; sem preferência” ou em igualdade de condições, de modo que todas as partes sejam tratadas da mesma maneira.

13 Artigo 122. 1. Sem prejuízo de quaisquer outros procedimentos previstos nos Tratados, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode decidir, num espírito de solidariedade entre os estados membros, das medidas adequadas à situação econômica, nomeadamente em caso de dificuldades graves no aprovisionamento de certos produtos, designadamente no domínio da energia.

2. Sempre que um Estado-Membro se encontre em dificuldades ou sob grave ameaça de dificuldades devidas a calamidades naturais ou ocorrências excepcionais que não possa controlar, o Conselho, sob proposta da Comissão, pode, sob certas condições, conceder ajuda financeira da União ao Estado-Membro em questão. O Presidente do Conselho informará o Parlamento Europeu da decisão tomada.

14 O MEE foi criado como uma instituição financeira internacional pelos estados membros da área do euro para ajudar tais estados que eventualmente enfrentem dificuldades financeiras graves. A instituição fornece empréstimos de emergência, mas, em troca, os países devem realizar programas de reformas estruturais.

15 O MEEF foi criado para a Comissão Europeia prestar assistência financeira a qualquer país da UE que sofra ou seja ameaçado por graves dificuldades financeiras, tendo sido utilizado para fornecer assistência financeira condicionada à implementação de reformas para a Irlanda e Portugal entre 2011 e 2014 e para fornecer empréstimos-ponte de curto prazo à Grécia em julho de 2015. Atualmente, espera-se que os países da área do euro que necessitem de assistência financeira se voltem para o MEE – vide nota supra –, uma instituição intergovernamental permanente. O EFSM, no entanto, permanece ativo e pode ser usado se necessário.

16 Alguns autores rebatem a aproximação entre o SURE e o MEEF aqui defendida, baseando-se nas seguintes características: no último eram elegíveis apenas os estados da Zona do Euro e o programa condicionava que tais estados implementassem reformas estruturais, enquanto o SURE, além de ser aplicável à todos os estados membros, é incondicionado (CORTI; ALCIDI, 2020).



Outra marca importante do SURE é que ele, explicitamente, se aplica aos trabalhadores por conta própria (autônomos ou independentes). Nos estados membros da UE mais atingidos pela crise da covid-19, foram adotadas medidas para apoiar tais trabalhadores independentes e essas medidas, justas e necessárias, representaram um forte impacto nos respectivos orçamentos nacionais. Assim, a decisão da Comissão no sentido de incluir essa massa laboral – geralmente não cobertas por programas de STWs – como critério de elegibilidade para a utilização do SURE é de extrema importância.

Por outro lado, há enorme preocupação quanto ao volume de recursos disponibilizados. Ainda que 100 (cem) bilhões de euros seja um montante significativo, há um risco tangível de que – como já enfatizado pela Espanha e pela Itália – isso não seja suficiente para lidar com a crise orçamentária que muitos estados membros estão enfrentando e enfrentarão adiante. Com o bloqueio prolongado das atividades sociais, um número crescente de estados membros pode vir a solicitar a entrada no regime, fazendo com que os recursos disponíveis se esgotem rapidamente. No entanto, algumas especificidades podem reduzir esta forte demanda pelo instrumento. Em primeiro lugar, é bastante razoável supor que países como a Alemanha e Holanda possam contrair empréstimos a um custo mais baixo e com um vencimento mais longo do que a própria Comissão. Assim, pouco provável que países com esses riscos de crédito sejam atraídos pelo SURE.

A despeito de um apoio na forma de empréstimos subsidiados ser melhor do que não ter nenhum tipo de apoio, sem uma iniciativa mais ampla da UE que evite níveis crescentes do endividamento público em países como Itália e Espanha, os empréstimos subsidiados não serão instrumentos capazes de reduzir o risco iminente da insustentabilidade da dívida pública nesses países. Isso porque o SURE terá impacto apenas no curto prazo. A longo prazo, a dívida pública nacional desses estados, que se encontram em posição fiscal e orçamentária mais debilitada, continuará a aumentar, e o endividamento público e a deterioração do orçamento poderá acontecer de forma ainda mais abrupta quando o programa terminar – ou fazer com que o mesmo se prolongue no tempo para além daquilo que seria recomendável ou aconselhável.

Por fim, um derradeiro limite diz respeito à considerável variação institucional nos esquemas de STW na Europa. Como dito acima quanto às 4 (quatro) características dos vários STW existentes na Europa, essa heterogeneidade entre os vários programas existentes nacionalmente coloca em risco a capacidade de estabilização do SURE. Para que haja um efeito estabilizador, uma forte coordenação entre as várias legislações nacionais sobre STWs e benefícios de seguro-desemprego se faz necessária. Por exemplo, na Itália, tais benefícios se aplicam apenas a contratos de trabalho por prazo indeterminado que, geralmente, já dispõem de regras mais protetivas quando considerados àquelas relativas aos contratos de trabalho por prazo determinado (temporários). Em contrapartida, outros estados da UE, como por exemplo a França, adotaram medidas extraordinárias para proteger os trabalhadores com contratos temporários.

Essa heterogeneidade dos vários STWs existentes nos estados membros sinaliza um dilema de difícil solução para a Comissão Europeia. Se, por um lado, há de fato uma gama variada de políticas públicas relativas aos STWs nos estados membros, impossibilitando um efeito estabilizador mais eficiente e potente, o tempo no cenário atual é fator de crucial importância; por conseguinte, a Comissão não deve tentar impor condições detalhadas quanto à forma, prazo e outras características na implementação dos programas pelos estados. Assim, o dilema entre prazo e estabilização se coloca como vetor fundamental para assegurar o emprego e a renda.

Embora discutir e impor condições relativamente detalhadas implicará atrasos que não se podem esperar nesse contexto de grave emergência, algumas orientações mínimas são indicadas. Como já dito acima, a qualidade das várias políticas domésticas de STWs e o compartilhamento de riscos além das fronteiras internas da UE devem apoiar-se mutuamente.

Assim, o SURE deve ser disponibilizado aos estados membros que precisam mobilizar meios financeiros significativos para combater as consequências econômicas e sociais adversas da covid-19 no seu território. A criação do SURE é mais uma expressão da solidariedade da UE, nos moldes do FSUE, pela qual os estados membros concordam em se apoiar mutuamente, por meio da UE, mediante a disponibilização de recursos financeiros adicionais. Como já dito, tais recursos serão disponibilizados sob a forma de empréstimos, para fazer frente a aumentos súbitos da despesa pública em razão da preservação do emprego e da renda e funcionamento, em termos mais específicos, como uma segunda linha de defesa, apoiando regimes de jornada de trabalho reduzida e outras medidas semelhantes.

#### 4 SURE: EXPRESSÃO TANGÍVEL DA SOLIDARIEDADE EUROPEIA?

A solidariedade tem uma presença indubitável no quadro jurídico da UE, bem como apresenta uma tradição constitucional razoavelmente estabelecida nos sistemas jurídicos dos estados membros. Os Tratados da UE referem-se explicitamente à solidariedade em várias disposições, incluindo-a nos valores<sup>17</sup>, objetivos da UE<sup>18</sup> (solidariedade “entre gerações” e “entre os estados membros”) e políticas específicas em que o “princípio” ou “espírito” da solidariedade deve ser aplicado<sup>19</sup>. No entanto, a ênfase dos Tratados da UE está na solidariedade no âmbito dos estados membros ou organismos públicos, inexistindo uma interpretação comum facilmente discernível sobre o conteúdo, alcance e limites para aplicação da solidariedade em termos legais (Comissão Europeia, 2018).

As normas fundacionais da UE<sup>20</sup> determinam que, em caso de catástrofe de natureza humana ou natural ou, ainda, em caso de ataque terrorista, qualquer estado membro pode acionar os instrumentos de ajuda mútua, no marco da cooperação interinstitucional, tendo como base a atuação coordenada no seio da própria União. Ao fazê-lo, diante de uma necessidade causada por uma catástrofe de natureza animal ou humana<sup>21</sup> – como é o da atual pandemia causada pelo novo coronavírus – devem ser acionados os instrumentos determinados na Declaração n.º 37 anexa ao Tratado de Lisboa (cujo conteúdo é bastante impreciso, levando a questionamentos sobre sua efetiva aplicação), combinado com as disposições contidas no artigo 196 do TFUE que versa sobre as medidas de proteção civil, representando tal artigo o modo de concretização da solidariedade (MATA DIZ, DE PAIVA ARAUJO, 2020).

Nesse sentido, a Comissão retratou o SURE como uma “expressão tangível da solidariedade da União”. Mas como se deve compreender tal solidariedade e qual o impacto que ela pode ter no contexto da crise da covid-19?

A UE vem realizando operações de repasse (ou empréstimos *back-to-back*) a seus estados membros desde a década de 1970, mas o SURE possui duas características originais. Primeiro, seu objetivo declarado é garantir que os países possam acessar recursos de forma fácil, sem grandes burocracias e a um custo baixo de modo a financiar os programas de STW que forem utilizados para atenuar os efeitos da crise da covid-19. Em segundo lugar, a fim de proteger a classificação de risco da UE<sup>22</sup>, a Comissão alterará a decisão sobre recursos próprios (CONSELHO, 2014) e aumentará a margem de manobra (*headroom*) – a diferença entre o limite máximo de recursos próprios do orçamento a longo

17 Artigo 2º do Tratado de Lisboa.

18 Artigo 3º do Tratado de Lisboa.

19 Por exemplo nos artigos 80, 122 e 194 do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

20 De forma precisa, o Título VII do Tratado de Funcionamento da União Europeia versa sobre a “Cláusula de Solidariedade”.

21 Caso se tratasse de matéria vinculada à política externa e de defesa comum, a Comissão e o Alto-Representante para a Política Exterior e a Política de Segurança deveriam remeter um projeto de ação ao Conselho que, por unanimidade, determinaria os meios para concretizá-lo, com auxílio do Comitê Político e de Segurança.

22 A UE é classificada como AAA / Aaa / AAA / AAA (perspectiva estável) pela Fitch, Moody's, DBRS e Scope respectivamente e AA (perspectiva estável) pela Standard & Poor's. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower/eu-credit-rating\\_en#:~:text=Credit%20ratings,stable\)%20by%20Standard%20%26%20Poor's](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/financial-assistance-eu/funding-mechanisms-and-facilities/eu-borrower/eu-credit-rating_en#:~:text=Credit%20ratings,stable)%20by%20Standard%20%26%20Poor's)>. Acessado em: 19 jun. 2020.



prazo (montante máximo de recursos que a União pode demandar dos estados membros para financiar suas despesas) e a despesa efetiva.

O SURE, além disso, fornecerá uma fonte extra de financiamento para os países da UE, além daquelas que podem ser levantadas via MEE ou no mercado de crédito. Assim, por meio dos empréstimos contratados pela UE e repassados os estados, alguns poderão se beneficiar de taxas de juros e condições mais vantajosas – por exemplo Grécia, Chipre, Itália, Portugal e Espanha – do que obteriam caso tentassem acessar o mercado de crédito diretamente, em razão da avaliação de crédito da UE ser melhor do que a desses países. Ou seja, ao usarem o “balanço” da União, alguns países teriam acesso a melhores condições de financiamento.

Ademais, o instrumento proposto oferece uma estrutura de governança mais leve e mais ágil do que outros programas de assistência financeira da UE, particularmente as linhas de crédito MEE, mesmo se considerados os procedimentos simplificados adotados sob o mecanismo de “Suporte à Crise com a Pandemia”. Para acessar os fundos do SURE, os países da UE precisariam apenas demonstrar que o valor obtido será aplicado em programas de STW. A aprovação requer apenas uma maioria qualificada no Conselho e não haverá necessidade de consultar os respectivos parlamentos nacionais para realizar qualquer solicitação cursada pelo estado. Dada a sua novidade, o SURE também pode ser menos “politicamente tóxico” do que o ESM em alguns países, como a Itália (CLAEYS, 2020).

A principal vantagem do SURE é mostrar que, se necessário, a UE pode criar uma capacidade de empréstimo e emitir um ativo comum seguro usando um instrumento comunitário, em vez de usar acordos intergovernamentais, como foi feito com o MEE e o MEEF.

Inegavelmente, uma gestão comum da dívida, por meio da emissão de instrumentos de dívida comunitários, seria muito útil para a área do euro diante de uma crise. Em particular, esses instrumentos de dívida da UE auxiliariam o Banco Central Europeu (BCE) a cumprir seu mandato, uma vez que, politicamente, seria mais fácil para o BCE comprar dívida europeia do que comprar dívidas derivadas de vários estados membros. No entanto, para atingir tais objetivos, esses instrumentos de dívida devem ser de uma ordem de grandeza bem maior que a do SURE. A emissão de uma quantidade tão grande de dívida da União, assim como a iniciativa franco-alemã demonstra (BUDENSREGIERUNG, 2020), deve ser possível, desde que aumentando drasticamente a margem de manobra do orçamento da UE. Faltaria, na verdade, um amplo consenso envolvendo os outros 25 países da UE (CLAEYS, 2020).

Seja como for, o princípio da solidariedade pode e deve ser utilizado no enfrentamento de crises sanitárias transfronteiriças, como no caso da covid-19. Nesse particular, a solidariedade, como dever de cooperação, deve pautar-se em ações concretas que venham a especificar em que medida cada estado pode cooperar com os demais, sempre sob o manto da UE. A organização comunitária, cujo valor fundamental refere-se a uma associação interestatal em um esquema até então inédito, baseia-se, justamente, neste elemento de solidariedade entre os povos. Nesse sentido, a ideia de um sistema comunitário de financiamento de recursos e administração de dívidas insere-se no contexto macro da solidariedade europeia (MATA DIZ, DE PAIVA ARAUJO, 2020). É por meio da captação de recursos pela UE, com o seu subsequente repasse aos estados membros que será possível reparar os efeitos adversos e nefastos tanto econômicos como sociais causados pela pandemia e, assim, preparar para um futuro melhor e mais próspero para a região.

## 5 CONCLUSÃO

Diante do atual cenário de crise sanitária vivenciada pelo mundo devido à transmissão e rápida propagação do coronavírus, torna-se patente a necessidade de adotar mecanismos e instrumentos que

possam promover e consolidar a defesa dos direitos fundamentais, incluindo-se aí, as políticas públicas voltadas para a preservação do emprego e da renda. Não se trata, obviamente, de estabelecer conceitos e programas oficiais a serem aplicados pelos estados, mas sim, de conduzir ações concretas que possam efetivamente garantir a dignidade humana. Esta é uma função inerente à própria existência do Estado.

Neste sentido, o presente artigo buscou analisar a atuação concreta da UE, como organização supranacional que envolve 27 estados, para atenuar os efeitos e impactos da crise sobre o emprego e a renda, criando, assim, os substratos operacionais necessários para que a solidariedade – valor reconhecido juridicamente pela União – possa tornar-se um elemento prático nas relações interestatais.

O programa SURE, no marco dos pacotes e medidas financeiras que foram criados pela UE após a decretação da pandemia, busca justamente especificar critérios para que os estados possam solicitar empréstimos concedidos que serão suportados por um sistema de garantias dadas pelos estados membros para o orçamento da União, representando 25% (vinte e cinco por cento) do valor total concedido, considerados outros mecanismos de auxílio que foram citados no presente trabalho. Deste modo, o SURE pode ser considerado como uma forma de assistência econômica suplementar, além das medidas já adotadas domesticamente pelos estados, vinculadas especialmente à atenuação do desemprego e da preservação da renda.

Este programa está atrelado, ainda, a outras medidas como é o caso da redução da jornada para manutenção do emprego e da capacidade operacional estabelecida pela mão-de-obra qualificada que já estava trabalhando, aprofundando-se, portanto, um sistema conjunto de ações dirigidas à garantia do pleno emprego e à adoção de políticas sociais comuns pelos estados membros, assegurando-se, também, o funcionamento do mercado comum.

Finalmente, a correlação com a solidariedade, em uma concepção abstrata, deve seguir-se uma atuação decisiva por parte da UE em adotar medidas concretas que possam aliviar ou até mesmo exterminar os devastadores impactos gerados pela covid-19, em especial naquilo que afeta a própria existência humana relacionada com a geração de renda a partir de políticas sociais que possam refletir na manutenção dos empregos.

**AGRADECIMENTO:** a autora Jamile Bergamaschine Mata Diz agradece o apoio concedido pela CAPES no âmbito do Programa CAPES/Print, modalidade PVSE (Instituto Europeu da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa) para a realização da presente pesquisa.

## REFERÊNCIAS

ANDOR, L. Towards shared unemployment insurance in the euro area. **IZA Journal of European Labor Studies**, v. 5, n. 1, p. 10, dez. 2016.

BEETSMA, R.; KOPITS, G. **Is the EU ready to truly apply the subsidiarity principle?** | **VOX, CEPR Policy Portal**, 15 jun. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/content/eu-ready-truly-apply-subsidiarity-principle>>. Acesso em: 17 jun. 2020

BUDENSREGIERUNG. **Pressemitteilung Nummer 173/20**, 18 maio 2020.

CLAEYS, G. **The European Union's SURE plan to safeguard employment: a small step forward**, 20 maio 2020. Disponível em: <<https://www.bruegel.org/2020/05/the-european-unions-sure-plan-to-safeguard-employment-a-small-step-forward/>>. Acesso em: 17 jun. 2020

COMISSÃO EUROPEIA. **Resposta econômica coordenada ao surto de covid-19**. Comunicado da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu, ao Conselho, ao Banco Central Europeu, ao



Banco Europeu de Investimento e ao Eurogrupo. COM(2020) 112 final, 2020a. Disponível em: <<https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6818-2020-INIT/pt/pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2020.

COMISSÃO EUROPEIA. **Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativa à criação de um instrumento europeu de apoio temporário para atenuar os riscos de desemprego numa situação de emergência (SURE) na sequência do surto de covid-19.** COM(2020) 112 final, 2020b. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0139&from=PT>>. Acesso em 18 jun. 2020.

CORTI, F.; ALCIDI, C. **Are we SURE? A critical assessment of the Commission's proposal for temporary Support to mitigate Unemployment Risks in an EmergencyEU Visions**, 17 abr. 2020. Disponível em: <<http://www.euvisions.eu/are-we-sure-a-critical-assessment-of-the-commissions-proposal-for-temporary-support-to-mitigate-unemployment-risks-in-an-emergency/>>. Acesso em: 16 jun. 2020

EUROPEAN COMMISSION; DIRECTORATE-GENERAL COMMUNICATION. **European Commission's white paper on the future of Europe and reflection papers on EU27 by 2025.** [s.l: s.n.].

EUROPEAN COMMISSION; **European Economic Forecast: Spring 2020.** Institutional Papers, n. 125, maio 2020.

FERNANDES, S.; VANDENBROUCKE, F. Bienvenu pour une Réassurance Chômage Européenne. **Europe Sociale et Solidaire**, v. Policy Paper, n. 251, p. 12, abr. 2020.

FINE, D. et al. **How to rebuild and reimagine jobs amid the coronavirus crisis.** Consulting Company. Disponível em: <<https://www.mckinsey.com/~media/McKinsey/Industries/Public%20Sector/Our%20Insights/How%20to%20rebuild%20and%20reimagine%20jobs%20amid%20the%20coronavirus%20crisis/How-to-rebuild-and-reimagine-jobs-amid-the-coronavirus-crisis-v3.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

GIUPPONI, G.; LANDAIS, C. **Building effective short-time work schemes for the covid-19 crisisVoxEU.org**, 1 abr. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/building-effective-short-time-work-schemes-covid-19-crisis>>. Acesso em: 17 jun. 2020

GRAUWE, P. DE. **The economics of monetary integration.** Oxford; New York: Oxford University Press, 1992.

HIJZEN, A.; MARTIN, S. The role of short-time work schemes during the global financial crisis<sup>1</sup> and early recovery: a cross-country analysis. **IZA Journal of Labor Policy**, v. 2, n. 1, p. 5, 2013.

SANDFORD, A. **COVID-19: How will the EU €500bn rescue deal help people and firms?** Disponível em: <<https://www.euronews.com/2020/04/10/coronavirus-in-europe-how-will-the-eu-500bn-rescue-deal-help-people-and-businesses>>. Acesso em: 17 jun. 2020.

SCHMIEDER, J. F.; HEINING, J.; VON WACHTER, T. **The Costs of Job Displacement over the Business Cycle and Its Sources: Evidence from Germany.** p. 91, out. 2019.

VANDENBROUCKE, F. et al. **The European Commission's SURE initiative and euro area unemployment re-insuranceVoxEU.org**, 6 abr. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/european-commission-s-sure-initiative-and-euro-area-unemployment-re-insurance>>. Acesso em: 6 jun. 2020

VERWEY, M.; LANGEDIJK, S.; KUENZEL, R. **Next Generation EU: A recovery plan for EuropeVoxEU.org**, 9 jun. 2020. Disponível em: <<https://voxeu.org/article/next-generation-eu-recovery-plan-europe>>. Acesso em: 19 jun. 2020