



RESUMOS DA FUNDAÇÃO ► 16

Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal

Nuno Monteiro e Carlos Jalali, Coordenação

- A coleção Resumos da Fundação pretende levar até si as ideias-chave dos Estudos da FFMS de uma forma sintética, linear e clara. Para quem gosta da conclusão mais perto do início.

Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal

Nuno Monteiro e Carlos Jalali, coordenação

Ana Bárbara Sarroeira

Ana Maria Belchior

António Martins

Bernardo Pinto da Cruz

Bruno Cardoso Reis

Conceição Pequito
Teixeira

Hugo Figueiredo

Inês Marques Ribeiro

João Graça

João Moniz

José Santana Pereira

Marcos Gabriel Andrade

Margarida e Sá de Vaz
Garrido

Maria Manuela de Amorim
Calheiros

Mário Augusto Boto
Ferreira

Miguel Portela

Nuno Martins

Pedro Mazedra Gil

Pedro Seabra

Sandra Godinho

Tiago Brás

Tiago Sequeira



Largo Monterroio Mascarenhas, n.º 1, 7.º piso
1099-081 Lisboa
Telf: 21 001 58 00
ffms@ffms.pt

Diretor de publicações: António Araújo
Diretor da coleção Resumos da Fundação: João Tiago Gaspar
Título: Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal
Autores: Ana Bárbara Sarroeira, Ana Maria Belchior, António Martins,
Bernardo Pinto da Cruz, Bruno Cardoso Reis, Carlos Jalali, Conceição Pequito
Teixeira, Hugo Figueiredo, Inês Marques Ribeiro, João Graça, João Moniz,
José Santana Pereira, Marcos Gabriel Andrade, Margarida e Sá de Vaz Garrido,
Maria Manuela de Amorim Calheiros, Mário Augusto Boto Ferreira, Miguel
Portela, Nuno Martins, Nuno Monteiro, Pedro Mazedo Gil, Pedro Seabra,
Sandra Godinho, Tiago Brás e Tiago Sequeira
Revisão de texto: GoodSpell
Paginação: Finepaper
Impressão e acabamento: Guide Artes Gráficas

© Fundação Francisco Manuel dos Santos, Nuno Monteiro e Carlos Jalali
Maio de 2022

ISBN: 978-989-9118-10-2

As opiniões expressas nesta edição são da exclusiva responsabilidade dos autores e não vinculam a Fundação Francisco Manuel dos Santos. Os autores desta publicação adotam o Acordo Ortográfico de 1990. A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal

Prefácio	9
Introdução	13
1. Crise e recuperação: dois anos de pandemia na economia portuguesa	15
2. A COVID-19 e a sociedade portuguesa: uma crise sindémica	27
3. Uma pandemia é uma doença que se globaliza: Portugal e o mundo depois da COVID-19	39
4. A democracia em tempos de pandemia: impacto da pandemia da COVID-19 no sistema político português	51
Conclusão	61
Agradecimentos	65
Abreviaturas	67
Glossário	69
Para saber mais	73
Autores	77

Prefácio

Pouco depois de, em março de 2020, a Organização Mundial da Saúde ter declarado a doença da COVID-19 como uma pandemia à escala global, a Fundação Francisco Manuel dos Santos entendeu ser sua missão proceder a um estudo que não apenas registasse, para memória futura, um evento que deixaria marcas profundas na nossa vida coletiva, como também analisasse tais efeitos e deles retirasse propostas de política pública que nos permitissem lidar com outros fenómenos semelhantes que viessem a ocorrer no futuro.

Era claro, desde o início, que as consequências da pandemia não iriam circunscrever-se ao plano da saúde pública. Elas teriam um impacto bem mais vasto e duradouro.

Desde logo, largos meses de isolamento produziram efeitos, ainda difíceis de medir, nos planos pessoal e familiar. O aumento do número de divórcios, os problemas de saúde mental, o isolamento dos mais velhos, a desagregação das famílias, as dificuldades escolares dos mais novos, apenas para enumerar alguns, foram resultado direto do confinamento a que todos estivemos sujeitos. Naturalmente, estes factos não nos fazem esquecer os milhares de mortes ocorridas, a sobrecarga do sistema de saúde e todas as doenças que ficaram por tratar em resultado dessa sobrecarga.

Mas também no plano económico. A falência das empresas, o desemprego de muitos que dependiam de trabalhos precários, os apoios sociais que demoraram a chegar, a reconversão de largos setores da economia.

Tudo isto acompanhado pelo claro aumento das desigualdades. Os que mantinham os seus salários, ou que puderam isolar-se em locais espaçosos, com bom acesso à Internet, contrastavam com famílias inteiras em espaços exíguos, partilhando recursos, quase sempre escassos para as necessidades.

Claro que este contexto trouxe consigo — e trará, porventura, ainda mais — consequências políticas. É fundamental compreender como os cidadãos olharam para a atuação das entidades públicas, numa altura em que a democracia enfrentou desafios sem precedentes, como a declaração de estado de emergência — a primeira na vigência da nossa Constituição.

Um tal contexto político e constitucional permitiu decisões de política pública nunca antes vistas nem imaginadas em democracia. Confinamentos obrigatórios, controlo da circulação nas ruas, decisões administrativas de encerramento de estabelecimentos comerciais e atividades privadas, cordões sanitários em vilas e cidades.

Como lidaram os cidadãos com tais medidas, e como encararam o comportamento das autoridades?

Para recolher estes dados, proceder à sua análise e retirar lições para o futuro, foi convidada uma equipa multidisciplinar — de várias áreas científicas e instituições de investigação — brilhantemente liderada por Nuno Monteiro, um académico de reputação internacional, professor na Universidade de Yale e com raras qualidades humanas que lhe permitiram, como ninguém, perceber o que se estava a passar no mundo e em Portugal.

Infelizmente, Nuno Monteiro faleceu durante a elaboração deste estudo, sendo pronta e generosamente substituído por Carlos Jalali. Este estudo é também uma homenagem que todos deixamos a Nuno Monteiro, pelo contributo único que deu para o seu desenvolvimento e, em geral, pelo notável académico que sempre foi, elevando no mundo o nome de Portugal.

Importa agora olhar para o futuro. É esse o principal objetivo deste estudo: registar o sucedido e aprender as lições que melhor nos preparam para futuras crises e pandemias.

Atravessamos neste momento uma fase de crise económica, com aumento galopante da inflação e escassez de produtos, em parte resultante da pandemia, mas também muito fruto do conflito na Ucrânia que entretanto eclodiu.

Em menos de dois anos, o mundo viu-se confrontado com uma pandemia à escala global, que provocou a disrupção das cadeias de abastecimento, e com uma guerra no centro da Europa, com graves consequências no plano do abastecimento energético e alimentar. Isto tudo para além dos já referidos impactos na vida humana, cuja preservação e bem-estar deve guiar as políticas públicas.

É um dever cívico de todos debater o que se passou e garantir que os erros cometidos não se repetem. E é missão da Fundação Francisco Manuel dos Santos promover esse debate. Aqui estamos a fazê-lo.

Gonçalo Saraiva Matias

Director de Estudos e membro da Comissão Executiva
e do Conselho de Administração da Fundação

Introdução

A pandemia da COVID-19 transformou as nossas vidas. Tratando-se de uma doença, os seus efeitos incidiram sobre a nossa saúde. Para muitos países, a COVID-19 traduziu-se em níveis de mortalidade que só são superados pela pandemia da gripe espanhola, há mais de cem anos. A este lado mais trágico da pandemia acrescentam-se os efeitos de saúde que o novo coronavírus gerou, alguns dos quais de longo prazo.

Contudo, a pandemia não se limita unicamente à dimensão sanitária. A pandemia mudou a forma como vivemos e nos relacionamos, como trabalhamos e estudamos. Teve efeitos sobre a nossa saúde, mental e física, mesmo na ausência de contágio com o novo coronavírus. Dois anos depois da declaração de pandemia pela Organização Mundial da Saúde, em março de 2020, podemos constatar que os seus efeitos não se reduzem apenas aos provocados pelo contágio com o vírus. O mundo parece ter mudado com a pandemia, e é provável que os seus efeitos sejam perceptíveis muito após o fim da crise sanitária.

Torna-se assim vital avaliar os impactos da pandemia, captando e refletindo sobre a sua natureza multidimensional. É igualmente premente identificar as lições e aprendizagens que decorrem desta crise, para melhor podermos enfrentar a realidade pós-pandémica.

Este resumo sintetiza os principais resultados do estudo *Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal*, publicado pela Fundação Francisco Manuel

dos Santos. Tal estudo visa responder aos desafios acima referidos, abordando os dois anos de pandemia em Portugal. O seu contributo reside, consideramos, não só no rigor da análise, como também no facto de tratar a pandemia de uma forma multidimensional, algo que se afigura inovador no contexto nacional. O estudo examina, deste modo, os efeitos da pandemia em termos sociais, económicos e políticos, considerando estes últimos de duas perspetivas complementares: primeiro, como afetou a democracia e o sistema político nacional; e, segundo, os seus efeitos sobre as relações internacionais e a posição global de Portugal.

Estamos cientes de que nem todos os efeitos da pandemia são perceptíveis neste momento. Alguns deles só se tornarão evidentes com a passagem do tempo. Contudo, e transcorridos dois anos, é importante avaliar os efeitos imediatos da pandemia. Se não compreendermos e refletirmos acerca destes, dificilmente conseguiremos ultrapassar os desafios do pós-pandemia.

Uma nota final, e pessoal, em relação a este estudo. Em maio de 2021, durante a sua prossecução, faleceu o seu coordenador e grande impulsionador, Nuno Monteiro. O seu entusiasmo contagiante e intelecto brilhante, bem como a sua generosidade, humor e profunda humanidade, orientaram este estudo. Esperamos que o resultado final seja uma merecida homenagem a Nuno Monteiro.

1. Crise e recuperação: dois anos de pandemia na economia portuguesa

Este estudo abarca dois anos da pandemia da COVID-19 em Portugal, entre março de 2020 e março de 2022. Mesmo não correspondendo ao seu fim, esse período parece fechar um dos ciclos mais importantes. O proverbial «aprender a viver com o vírus», ineficaz como estratégia económica no início do combate à pandemia, parece agora fazer o seu caminho, fruto da capacidade de adaptação de empresas e famílias ao novo contexto de saúde pública e, sobretudo, do sucesso da campanha de vacinação, capaz de distinguir incidência de mortalidade. Esse fim de ciclo permite-nos, ainda que com alguma incerteza, esboçar uma perspetiva global sobre o impacto económico da pandemia.

A volatilidade dos ciclos económicos suscitados pela pandemia, muito curtos e dramáticos, constitui a sua característica mais marcante. Desde o início do período pandémico, Portugal enfrentou pelo menos cinco importantes vagas da doença, que resultaram em 25 mil mortes a mais do que seria expectável de acordo com a tendência histórica, perto de 21 mil mortes atribuídas diretamente à doença, uma queda acentuada da esperança média de vida e dois processos de confinamento que incluíram o fecho de escolas e a paralisação total ou parcial de vários setores da economia, consequência de uma postura cautelosa no que respeita à saúde pública.

Do ponto de vista económico, a pandemia redundou em perdas imediatas do produto interno bruto (PIB) sem paralelo histórico, cerca de 150 mil empregos destruídos logo do primeiro para o segundo trimestre de 2020, perto de 1,5 milhões de pessoas em regime de *layoff* e cerca de um quarto da força de trabalho por conta de outrem com salários apoiados pelas medidas de proteção do emprego implementadas pelo governo. Dada a sua especialização produtiva, Portugal demonstrou, aliás, ser especialmente vulnerável a crises pandémicas.

Durante o mesmo período, no entanto, o país foi capaz de recuperar rapidamente, em efeito de elástico, sobretudo após o segundo período de confinamento, e provou os frutos de dois sucessos inequívocos. O primeiro, global e tecnológico, relacionado com o sucesso das parcerias público-privadas que permitiram a obtenção e distribuição de vacinas de elevada eficácia em tempo recorde. O segundo, nacional, relacionado com a capacidade de, principalmente após o primeiro trimestre de 2021, criar uma estrutura centralizada de vacinação capaz de vacinar mais de 85% da população em cerca de dez meses.

Desse modo, após dois anos de pandemia, os níveis de atividade económica tinham recuperado muito significativamente face aos valores pré-pandémicos, e esta recuperação superava claramente as expectativas iniciais. Tal foi possível porque a natureza exógena desta crise económica permitiu equacionar rápidos regressos à normalidade, sobretudo no seguimento da universalização das vacinas. Antes, a incidência e a transmissibilidade da COVID-19 tiveram um efeito negativo no consumo, limitando a eficácia dos apoios contracíclicos. Essa resposta

pública, nacional e europeia, evitou a propagação endógena da crise pandémica, diminuiu a volatilidade das variáveis macroeconómicas face ao PIB e o Estado assumiu-se como o principal amortecedor do impacto económico da pandemia.

Esta capacidade de recuperação é visível na evolução das variáveis de produto e emprego. No caso português, os níveis médios de rendimento das famílias foram mantidos; os níveis de consumo, restabelecidos; o investimento, preservado; e o mercado de trabalho, em particular, mostrava sinais de um forte dinamismo, com taxas de desemprego e níveis de subutilização do trabalho inferiores aos apresentados nos trimestres anteriores à pandemia e com novas ofertas de emprego em ritmos superiores ao período anterior à pandemia.

Do ponto de vista do sistema financeiro, a ação complementar do Banco Central Europeu, da Comissão Europeia e do governo permitiu manter a liquidez das empresas, evitando uma dissolução generalizada de capital produtivo viável e prevenindo efeitos de contágio sobre setores não expostos à pandemia e sobre o próprio sistema financeiro. As previsões de crescimento apontam para o regresso do PIB à trajetória de PIB potencial. A crise pandémica mostra assim características que a tornam passível de ser considerada temporária e especialmente curta.

A economia portuguesa parece ter sido capaz de colher os frutos de duas apostas de sucesso. Por um lado, o governo conseguiu alinhar o quadro de medidas de política económica e social com a evolução da situação sanitária.

Foi relativamente previdente e conservador quanto à saúde pública nas fases iniciais da pandemia, quando era essa a melhor estratégia também do ponto de vista económico. Foi depois capaz de promover uma campanha de vacinação universal, tornando-se o primeiro país a atingir um limiar de vacinação de 85% da população, e soube acompanhar esse sucesso com a flexibilização de regras de distanciamento e a progressiva normalização da atividade económica. Curiosamente, o único momento de claro desalinhamento, o final de 2020 e o início de 2021, que concentrou os piores efeitos quanto à saúde pública e tornou necessário o segundo confinamento, parece também ter sido o momento de transformação estrutural mais importante desta crise.

No entanto, o país soube aproveitar as capacidades instaladas do modelo social europeu para responder a uma crise deste tipo. O sucesso e a rapidez da opção europeia de hibernar temporariamente a economia só foram possíveis dada a existência e a experiência de utilização de um amplo conjunto de instrumentos de apoio social, que atuaram como estabilizadores automáticos e facilitaram a rápida criação de instrumentos complementares de flexibilização do tempo de trabalho e de apoio à redução de atividade e posterior retoma. Essa estratégia manteve os níveis de emprego, apesar da quebra nas horas efetivamente trabalhadas, evitou a destruição de capital produtivo e preveniu desajustamentos maiores entre estímulos à procura e a capacidade de reação da própria economia (do lado da oferta).

Portugal adotou também uma abordagem conservadora no aumento de despesa pública e na prevenção de perdas

maiores de receita fiscal. Foi capaz de descontinuar de forma relativamente rápida os instrumentos de apoio e começar a reduzir o peso da dívida pública logo no terceiro trimestre de 2021, retomando o alisamento da despesa pública que vinha fazendo já nos anos anteriores. A crise não parece ter posto substancialmente em causa a trajetória pré-pandémica de melhoria de rácios de endividamento, embora esse endividamento (do Estado, dos particulares e das empresas) tenha naturalmente aumentado com a pandemia.

Decorridos dois anos, no entanto, a recuperação económica não está ainda completa. O número de horas efetivamente trabalhadas não recuperou totalmente, apesar da manutenção dos níveis absolutos de emprego. O produto permanece ainda abaixo da tendência de crescimento anterior à pandemia, muito por força de uma menor recuperação das exportações de serviços associada à persistência de quebras no turismo (um setor, ainda assim, em rápida recuperação). A crise teve também um impacto setorial muito desigual, mantendo quebras absolutas de volumes de negócios e destruição líquida de empresas face aos valores pré-pandemia em vários setores. Ainda que de forma muito localizada, a pandemia diminuiu a rentabilidade e aumentou o endividamento das empresas, sobretudo nos setores mais expostos e nas empresas mais pequenas, amplificando-lhes a vulnerabilidade. Há ainda um atraso por recuperar, e as políticas orçamental e monetária confrontam-se com a tentativa de conseguir um equilíbrio difícil entre objetivos importantes mas não necessariamente compatíveis. Primeiro, evitar um abandono demasiado precoce das políticas orçamentais de apoio, que pode acarretar consequências negativas para a atividade

económica. Segundo, evitar que esses apoios contribuam para o imobilismo empresarial e procurar, pelo contrário, apoiar processos de transição (digital, por exemplo) promovendo melhorias de produtividade e a própria transição energética. Terceiro, reagir a subidas de preços.

A eclosão da guerra na Ucrânia, no final deste projeto, dificulta ainda mais este equilíbrio e intensifica a dinâmica crescente da inflação. A guerra reforçou, aliás, alguns dos mecanismos de aumento de preços iniciados durante a pandemia, nomeadamente o efeito da inflação importada por via dos preços de *commodities* e dos bloqueios e desequilíbrios nas cadeias de distribuição, designados como «efeitos de gargalo», ou *bottleneck effects*, na literatura académica. De igual modo, acentuou a urgência da transição energética.

A crise pandémica parece também ter deixado marcas mais persistentes. Essas refletem, pelo menos parcialmente, alterações na composição da atividade económica causadas pela crise e que as políticas públicas, europeias e nacionais, não conseguiram evitar. Esses efeitos de recomposição, visíveis nomeadamente através de alterações da representatividade de determinados setores e profissões no emprego, podem agora criar um novo normal. Por outro lado, além do aumento dos seus níveis de endividamento, os setores mais atingidos pela pandemia experimentaram uma considerável perda líquida de empresas. Apesar do retomar de alguma normalidade no ritmo de criação de novas empresas nos momentos de desconfinamento, esta não compensou a destruição de empresas durante a pandemia. Nos setores mais afetados, a pandemia contribuiu para uma geração perdida de empresas. A melhoria dos rácios

de produtividade através da substituição de empresas incumbentes menos produtivas por novas empresas mais produtivas parece também não estar a materializar-se, embora mereça atenção futura.

A pandemia recompôs igualmente o mercado de trabalho, pela segunda vez em cerca de dez anos. Alterou a sua composição setorial; digitalizou o emprego; promoveu o teletrabalho; diminuiu a procura por serviços pessoais, interrompendo a tendência de crescimento nos anos anteriores; criou mais postos de trabalho qualificados; e aumentou o emprego público. As assimetrias na incidência de teletrabalho aumentaram, fruto de uma maior persistência em setores com um maior potencial para a sua utilização. A resposta política não evitou também um impacto muito desigual da pandemia, em parte resultante desta transformação. A procura de trabalho inclinou-se novamente na direção dos mais qualificados, aumentando o prémio de empregabilidade dos níveis superiores de educação (relativamente ao ensino secundário).

Os mais jovens, em particular, foram particularmente afetados e estão ainda longe de recuperar o terreno perdido, se bem que o seu emprego mostre sinais de uma forte recuperação. A saída permanente de trabalhadores mais velhos do mercado de trabalho aumentou, tal como aumentaram situações de permanência no desemprego e situações de exclusão. De uma forma global, a pandemia teve um efeito regressivo no mercado de trabalho, penalizando sobretudo os trabalhadores com salários mais baixos e as classes de menor rendimento.

A pandemia parece assim ter reforçado desigualdades anteriores. Penalizou os mais jovens, menos experientes, e os menos escolarizados. Teve um impacto maior nos trabalhadores com relações de trabalho mais precárias. Em termos gerais, expôs e acentuou problemas pré-existentes associados à segmentação do mercado de trabalho português, que se traduz na convivência de um elevado grau de rigidez e proteção no emprego de trabalhadores mais velhos e qualificados com mecanismos compensatórios de flexibilidade que afastam sobretudo os mais jovens de relações duradouras de trabalho e de acumulação de capital humano em contexto empresarial. Neste contexto, a pandemia constituiu um segundo choque em pouco mais de dez anos no mercado de trabalho, com implicações ao nível das trajetórias de produtividade, dos salários e da concretização das expectativas dos trabalhadores com qualificações baixas ou de nível secundário.

Deste padrão advém um dilema complexo. Caso se confirme a natureza estrutural da recomposição da atividade económica, emerge um potencial desajustamento entre o atual *stock* de capital humano e a procura futura de qualificações e competências. No caso de Portugal, poderá implicar um difícil *trade-off* entre o objetivo de aumentar a produtividade e o de diminuir situações de exclusão. Manter artificialmente empresas e empregos pouco produtivos atenua estas situações, mas acarreta o risco de deprimir a dinâmica de crescimento da economia portuguesa. O desenho dos apoios públicos e o seu *timing*, à medida que a pandemia acabe e comece a endemia, terá obrigatoriamente de negociar esse *trade-off*. Deste

modo, o reforço da capacidade para reconverter carreiras e competências parece, ao fim de dois anos, um aspeto decisivo para assegurar que a economia portuguesa não se veja confrontada com uma escolha entre produtividade e igualdade.

Finalmente, a crise pandémica reforçou a urgência de dois objetivos de fundo da economia portuguesa: a redução do seu nível de endividamento e a aceleração do crescimento. Dois anos depois do início da crise, acentua-se também a dúvida sobre a persistência ou transitoriedade dos acentuados aumentos de preços. O primeiro desses cenários, o menos benigno, cria maiores dificuldades ao cumprimento destes objetivos. O aumento da inflação nos Estados Unidos tinha levado a Reserva Federal Americana a aumentar as taxas de juro de referência logo em março de 2022. Embora com diferentes causas, a dinâmica inflacionária emergia igualmente na Europa, colocando pressão sobre o BCE. Mesmo na presença de uma menor pressão inflacionista, a eventual desarticulação entre as políticas monetárias europeia e americana podia também vir a criar os seus próprios problemas, gerando, por exemplo, variações indesejáveis de taxas de câmbio.

Por outro lado, no contexto europeu, a recuperação económica ainda incompleta sugere que a implementação de agendas de crescimento, que norteiam os programas de recuperação e resiliência, permanece relevante. Estas têm também o potencial efeito de aumentar o dinamismo do mercado de trabalho, um objetivo de longo prazo desejável. Neste contexto, a perspetiva de uma subida das taxas de juro acarreta riscos substanciais para a sustentabilidade da dívida dos países periféricos e para o próprio objetivo

de crescimento e recuperação total das perdas económicas registadas durante a pandemia. Para todos estes desafios, a capacidade de agência da economia portuguesa é muito limitada. No momento em que concluímos este projeto, a eclosão da guerra na Ucrânia cria um novo foco de incerteza, com efeitos diretos sobre estes desafios, e reforça tal falta de capacidade de agência.

Ideias-chave

- »» Portugal demonstrou ser particularmente vulnerável aos efeitos imediatos de uma crise pandémica. Após dois anos de pandemia, no entanto, a recuperação dos níveis de atividade económica e do mercado de trabalho, em particular, superava claramente as expectativas iniciais.
- »» A natureza exógena da crise e a resposta política das instituições de governo, nacionais e europeias, permitiram o regresso à normalidade, sobretudo após a universalização das vacinas. Antes, os efeitos negativos da incidência e transmissibilidade da COVID-19 no consumo limitaram a eficácia dos apoios contracíclicos.
- »» A estratégia de recuperação da economia portuguesa assentou: i) no alinhamento das medidas de política económica e social com a evolução da situação sanitária; ii) no sucesso da estratégia de vacinação; iii) no papel de estabilizadores automáticos desempenhado pelos mecanismos de proteção social e pelos instrumentos complementares de flexibilização do tempo de trabalho e de apoio à redução de atividade; iv) numa abordagem fiscal (ao nível da despesa e da receita) relativamente conservadora.
- »» Decorridos dois anos, a recuperação económica não está ainda completa. Esses efeitos são visíveis no volume de emprego e de negócios dos setores de maior proximidade social e das empresas de menor dimensão, com consequências no aumento dos seus níveis de endividamento.

- »» A crise pandémica deixa potencialmente algumas marcas mais persistentes: digitalizou o emprego, promoveu o teletrabalho e aumentou as assimetrias entre setores a este respeito, aumentou a procura por emprego qualificado, interrompeu a tendência de crescimento da procura por serviços pessoais e aumentou o peso do emprego público. A pandemia espoletou alguns dos mecanismos de aumento da inflação que foram reforçados pela eclosão da guerra na Ucrânia.
- »» A pandemia reforçou desigualdades já existentes. Aumentou o prémio de empregabilidade para os mais qualificados e simultaneamente penalizou os mais jovens e os mais velhos, sobretudo aqueles com menor escolaridade e com vínculos de emprego mais instáveis. Teve também um efeito regressivo, penalizando principalmente os trabalhadores com salários mais baixos e as classes de menor rendimento.
- »» A crise pandémica reforçou a urgência de dois objetivos de fundo da economia portuguesa: a redução do seu nível de endividamento e a aceleração do crescimento. Confirmando-se uma tendência estrutural de recomposição da atividade económica, pode também reforçar o difícil *trade-off* entre os objetivos de aumentar a produtividade e de reduzir situações de exclusão.
-

2. A COVID-19 e a sociedade portuguesa: uma crise sindémica

Um dos objetivos deste estudo era analisar o impacto da crise sanitária provocada pela COVID-19 e das medidas tomadas para a combater na sociedade portuguesa, nomeadamente nos domínios da saúde mental, da família, da digitalização da sociedade e da coesão social.

Neste contexto, argumentamos que a COVID-19 deve ser definida como uma sindemia (e não meramente como uma pandemia). O conceito de sindemia é aqui usado para captar a forma como a COVID-19 e a crise sanitária causada pela pandemia interagem não só com outras doenças, mas sobretudo com as condições sociais e económicas do país e do mundo, amplificando assimetrias prévias. Com efeito, embora a COVID-19 possa ser comparada a uma tempestade inesperada, não é verdade que estejamos todos no mesmo barco. A doença e as medidas implementadas para conter e mitigar o impacto da sua rápida propagação tiveram efeitos colaterais desiguais e mais gravosos entre grupos específicos da população.

Uma perspetiva sindémica implica abandonar uma visão meramente epidemiológica, focada no risco de transmissão, a favor de uma visão das pessoas em contexto social. Só assim é possível abordar a presente crise de saúde pública de forma inclusiva e representativa da realidade que vivemos nas suas diversas dimensões. Só assim se abrem caminhos para encontrar soluções sistémicas para os desafios societais

criados pela COVID-19 e pelas medidas implementadas no seu combate.

A perspetiva sindémica permite-nos ainda compreender que a resiliência de um sistema social complexo (como aquele em que vivemos) a um acontecimento profundamente disruptivo como foi a COVID-19 implica que ele evolua, transitando para novas fases e encontrando novos equilíbrios. Por outras palavras, implica aceitar que a sociedade não voltará a ser como era (o novo normal).

Para analisar a resiliência do sistema social à COVID-19, a presente avaliação integra a comparação de dados socioeconómicos secundários referentes às fases iniciais de resposta à disrupção (tais como Portugal em comparação com outros países da OCDE) e dados primários recolhidos junto de uma amostra representativa da população portuguesa em dois momentos particulares da pandemia: um primeiro momento de recolha no final do segundo confinamento (março a maio de 2021); e um segundo momento (setembro e outubro de 2021) que correspondeu a um período de redução de restrições e de altas taxas de vacinação entretanto alcançadas.

Antes da pandemia, o Sistema Nacional de Saúde demonstrava uma capacidade de resposta a um risco sistémico inferior à média dos restantes países da OCDE em parâmetros como o número de médicos, de enfermeiros e as consultas por mil habitantes.

Durante as fases iniciais da pandemia, no entanto, Portugal esteve no grupo da frente no que respeita à quantidade de testes realizados por mil habitantes (décima posição entre

os países da OCDE), tendo-se adotado maioritariamente uma política de testagem aberta ao público (disponível para todas as pessoas, incluindo assintomáticos).

Em termos de medidas restritivas, e com base no índice de Rigidez Sanitária da Universidade de Oxford (medida compósita que integra dados sobre o fecho de locais de trabalho, escolas, proibições de viajar, etc.), Portugal posicionou-se entre os dez países da OCDE com índices de rigidez sanitária mais elevados. Por outro lado, em setembro de 2021, Portugal tinha 85% da população com o esquema vacinal completo, atingindo neste capítulo a liderança mundial. Este investimento significativo e eficaz na profilaxia (pela vacinação) terá permitido contrariar o risco sanitário inicial decorrente da escassez relativa de recursos na área da saúde observada na análise comparada com outros países da OCDE.

Contudo, o excesso de mortalidade (isto é, a comparação do número de mortes antes *versus* durante a pandemia, ajustada para as características intrínsecas de cada país) foi o 16.º mais elevado da OCDE em 2021. Esta medida (excesso de mortalidade) incorpora o aumento de mortes por outras causas que não diretamente a COVID-19 (como as mortes por doença cardiovascular), decorrentes de uma resposta menos eficaz do sistema de saúde e, mais genericamente, do impacto socioeconómico da pandemia na mortalidade em geral (incluindo quebras na prestação de serviços de saúde e a autoexclusão por parte da população devido ao medo de contágio). Em alinhamento com este excesso de mortalidade, verificamos que durante 2020–2021 os Portugueses estão, em termos comparativos na OCDE, entre os que mais referiram necessidades médicas extra-COVID-19 por satisfazer.

No que respeita ao cumprimento das medidas de contenção (tais como o uso de máscaras e a higienização das mãos), ainda que se tenha verificado uma quebra do primeiro para o segundo momento de recolha em todas as faixas etárias (exceto os maiores de 70 anos), o que indicia alguma fadiga da população, o cumprimento das medidas foi, em geral, sempre muito elevado.

Em termos do impacto das medidas restritivas sociais (como os confinamentos) na saúde e no bem-estar dos Portugueses, destaca-se o aumento de peso (31% dos inquiridos), a redução das horas de sono (30%), o aumento do consumo de psicofármacos (9,4%), bem como do consumo de tabaco e álcool (8,1%). Estes impactos negativos afetaram sobretudo os mais jovens (menos de 30 anos) e foram mais evidentes entre as mulheres, exceto no que se refere ao consumo de tabaco e álcool.

O bem-estar subjetivo revelou-se baixo, especialmente para a população com menos de 50 anos, sendo menor entre as mulheres e entre as pessoas de classe social baixa. No entanto, a satisfação com a vida melhorou do primeiro para o segundo momento de recolha, coincidindo com um período de menores restrições pandémicas. Para além disto, os inquiridos estimam um aumento substancial da sua satisfação com a vida dentro cinco anos, o que pode ser visto como um indicador de resiliência e esperança no futuro por parte da população portuguesa. Este pode também ser reflexo do sucesso do plano de vacinação e da redução de restrições anunciadas e/ou ocorridas durante o segundo momento de recolha de dados.

A qualidade das relações pessoais foi avaliada como menos positiva pelos mais jovens, mas melhorou em geral do primeiro para o segundo momento de recolha.

Em termos de saúde mental, comparando os anos de 2020–2021 com a média dos três anos anteriores, verifica-se um aumento das ocorrências relacionadas com problemas psiquiátricos e suicídio (mais 7% e 18%, respetivamente). Contudo, os níveis de ansiedade e os sinais de depressão verificados no primeiro momento de recolha foram bastante moderados e tenderam a manter-se durante o segundo momento, sendo que o medo associado à COVID-19 diminuiu entre o primeiro e o segundo momentos de recolha de dados.

No que respeita ao trabalho, e como vimos no capítulo anterior, a perda de emprego afetou sobretudo os mais jovens. O trabalho à distância não foi generalizado e ocorreu maioritariamente para a classe social média-alta, enquanto as classes sociais baixa e média-baixa mantiveram mais frequentemente o trabalho presencial.

Os efeitos financeiros foram também desiguais. Indivíduos de classe social média ou média-alta reportaram, na sua maioria, ter sido possível fazer poupanças. Verificou-se a tendência inversa para indivíduos de classe baixa e média-baixa, que reportaram mais frequentemente situações de instabilidade financeira. Este padrão de resultados é ilustrativo das diferentes realidades e das dificuldades inerentes sentidas por faixas distintas da população, sugerindo que o impacto socioeconómico da COVID-19 não fala a uma só voz.

No que respeita ao funcionamento familiar, as famílias portuguesas apresentaram maiores níveis de coesão entre os seus membros do que de conflito (que se mantiveram baixos), prevalecendo uma conceção igualitária da divisão do trabalho doméstico em detrimento de uma conceção tradicional (tipicamente penalizadora da mulher). Não obstante, a digitalização do trabalho fez emergir problemas de: a) falta de equipamento no espaço doméstico para o trabalho dos próprios (mais de 30% dos inquiridos) e para a atividade escolar dos filhos (mais de 40% dos inquiridos); b) falta de qualidade de Internet (mais de 20% dos inquiridos); e c) falta de espaço/privacidade para trabalhar (mais de 15% dos inquiridos). De uma forma geral, foram as mulheres e os inquiridos de classe social baixa quem demonstrou uma maior vulnerabilidade nestas dimensões tecnológicas de digitalização do trabalho.

Por fim, o incremento do trabalho informal e a sobreposição entre os locais de lazer, trabalho e estudo geraram níveis acrescidos de conflito entre a vida profissional e a pessoal. Estes conflitos emergiram durante a pandemia com prejuízo para ambas as dimensões, mas sendo especialmente nocivo para as famílias (isto é, a vida pessoal).

Em termos da utilização da Internet, a maioria das pessoas (mais de 80%) já a usava antes e continuou a usá-la da mesma forma ou mais intensamente. Quem não utilizava (principalmente as faixas etárias acima dos 70 anos) continua a não utilizar. De qualquer modo, a Internet teve um papel importante na comunicação e na manutenção dos contactos familiares e entre amigos, assim como no acesso a notícias e a serviços públicos *online*. As faixas etárias mais idosas (sobretudo maiores de 70 anos), as mulheres

e os cidadãos de classe social baixa revelam especiais dificuldades em usar a Internet por falta de conhecimento. Curiosamente, as restantes faixas etárias e classes sociais tendem a considerar a Internet demasiado viciante.

Avaliou-se ainda a coesão social horizontal (isto é, a perceção dos inquiridos sobre os recursos sociais disponíveis no bairro de residência e a relação com as redes sociais próximas), que se manteve moderadamente elevada durante o período em estudo, embora tenha sido percecionada como mais baixa entre os mais jovens e entre os indivíduos de classe social mais baixa. No que respeita ao que podemos designar como coesão social vertical, os níveis de confiança da população na ciência aumentaram e a confiança nas instituições manteve-se acima da média da OCDE ao longo do período analisado.

Quanto ao cumprimento das medidas sanitárias pela população, a perceção dos inquiridos é que as pessoas em geral cumpriram e tiveram confiança na atuação da Direção-Geral da Saúde (DGS). Estas impressões, já bastante claras no primeiro momento de recolha, tornaram-se ainda mais fortes no segundo momento. Em contraste, a perceção dos inquiridos sobre a atuação do governo em relação a certos grupos da sociedade — nomeadamente as pessoas de classe social baixa (os mais pobres), os indivíduos com doenças crónicas, a população ativa (25–64 anos), as mulheres, os idosos, os imigrantes, as crianças e os adolescentes — revelou-se desfavorável (com destaque para as pessoas de classe social baixa).

As dificuldades sentidas em conter a propagação do SARS-CoV-2 não foram particularmente atribuídas

pelos inquiridos a falhas na atuação do governo ou à falta de eficácia das medidas impostas, mas sobretudo a comportamentos de desrespeito e violação das medidas públicas de proteção e combate à pandemia por parte da população. Este padrão atribucional surgiu logo no primeiro momento de recolha e extremou-se com o avançar da pandemia (segundo momento de recolha).

A principal fonte de notícias sobre a COVID-19 reportadas pelos inquiridos foram os *media* tradicionais, como a televisão, a rádio ou os jornais. Estes indicadores alinham-se com os dados secundários recolhidos que sugerem que a maioria da população portuguesa (58%) usa como principal fonte de notícias a televisão.

No que toca à perceção subjetiva relativa à letalidade da COVID-19, até ao início do primeiro momento de recolha houve uma média de 20 mortos por cada milhar de infetados (diagnosticados), e os inquiridos estimaram 19 mortos por milhar de infetados, o que revela estimativas médias ajustadas. A letalidade real desceu para 17 mortos por milhar de infetados até ao início do segundo momento de recolha, mas as estimativas de letalidade aumentaram para 96 mortos por milhar de infetados, sendo ainda mais distorcidas (exageradas) pelos mais jovens (faixas etárias: menor de 30 anos; 30–50 anos).

Ainda no que respeita à perceção subjetiva de risco, o nível de preocupação sentida face à COVID-19 (risco de infeção e ameaça à saúde pública) revelou-se preditor do cumprimento das recomendações da DGS. Ou seja, quanto mais preocupados se sentiam os inquiridos, maior era o grau de cumprimento das medidas.

Verificou-se ainda que os inquiridos tendem a discordar de teorias da conspiração relacionadas com a COVID-19, se bem que também se tenha verificado, no primeiro momento de recolha, que a adesão a estas teorias está associada a maiores níveis de ansiedade.

Em suma, os resultados do presente estudo indicam que a COVID-19 afetou a sociedade de forma transversal, desencadeando uma crise sindémica. Com efeito, a propagação do SARS-CoV-2 afetou profundamente as pessoas, as famílias, o trabalho e as instituições não só de forma direta, mas também de forma indireta, através das restrições e medidas de contenção implementadas, com impactos negativos nomeadamente no bem-estar, na saúde mental e na coesão social, além de uma tendência para aumentar desequilíbrios e desigualdades, prejudicando especialmente os grupos que já eram considerados vulneráveis na nossa sociedade.

No futuro, será determinante continuar a monitorizar o estado de saúde da população, a capacidade de resposta do sistema de saúde português e as principais políticas para combater e mitigar esta crise nas suas várias vertentes, mas também antever e planear outras possíveis crises. Para isto é necessário adotar uma perspetiva sistémica da sociedade que inclua as dimensões de vulnerabilidade social, particularmente diferenciadora neste estudo. Assim, para fundamentar futuramente uma capacitação efetiva da sociedade nos principais domínios de resiliência social, consideramos determinante que se desenvolvam estudos e políticas capazes de: a) monitorizar a implementação do programa de recuperação e resiliência, a ocorrer nos próximos anos; b) criar indicadores integrados de risco,

resiliência e sucesso capazes de monitorizar de forma longitudinal o percurso de desenvolvimento da sociedade;

c) adotar uma perspectiva participativa, auscultando comunidades específicas, a fim de antever os impactos diferenciais das medidas nas diferentes fases de recuperação.

Ideias-chave

- »» A COVID-19 tocou a sociedade de forma transversal, desencadeando uma crise sindémica que afetou profundamente as pessoas, as famílias, o trabalho e as instituições de forma direta e indireta.
- »» Teve impactos negativos no bem-estar, na saúde mental e na coesão social, aumentando desequilíbrios e desigualdades, com um prejuízo significativo para grupos que já eram considerados vulneráveis na nossa sociedade, como as mulheres e os indivíduos de classes sociais baixas, mas também para outros grupos, cujo risco se estimava baixo, como os jovens.
- »» Os efeitos no trabalho e nas finanças das famílias foram também desiguais. A perda de emprego afetou sobretudo os mais jovens. A maioria dos Portugueses que se classificaram como sendo de classe social média ou média-alta reportaram ter sido possível fazer poupanças, enquanto os que se classificaram como sendo de classe baixa e média-baixa reportaram situações de instabilidade financeira.
- »» As famílias portuguesas reportaram a existência de coesão entre os seus membros e de baixos níveis de conflito, prevalecendo uma conceção igualitária do trabalho doméstico. No entanto, o incremento do trabalho informal e a sobreposição entre os locais de lazer, de trabalho e de estudo gerou níveis acrescidos de conflito entre a vida profissional e a pessoal, revelando-se especialmente prejudicial para o domínio da vida pessoal e familiar.

»» Estes resultados têm implicações práticas a considerar.

Assim, para fundamentar no futuro uma capacitação efetiva da sociedade nos principais domínios de resiliência social, é necessário adotar uma perspectiva sistémica da sociedade que inclua as várias dimensões da vida social, com especial enfoque nos grupos-alvo de maior vulnerabilidade social: os jovens, as mulheres e os que se encontram em situação de pobreza.

3. Uma pandemia é uma doença que se globaliza: Portugal e o mundo depois da COVID-19

As pandemias são, por definição, fenómenos globais, pelo que não faria sentido serem analisadas apenas a partir de um ângulo nacional. Além disso, uma doença, em particular uma doença contagiosa, nunca é apenas um facto sanitário e epidemiológico; é igualmente um facto político e social, pois a sua propagação depende não só da natureza do vírus, mas também da forma como funciona e se organiza a comunidade por ele atingida. Por fim, importa constatar que o mundo está politicamente dividido em cerca de duas centenas de Estados soberanos, que geralmente consideram a defesa e a saúde como setores vitais em que devem deter poderes exclusivos. Se se compreende a resistência dos Estados em cederem poderes numa área indispensável para garantir a sobrevivência de uma comunidade política, por outro lado tal apresenta desafios de coordenação global na gestão de uma pandemia. Isso é assim mesmo na Europa, continente em que se verificou um maior processo de integração e cedência de competências numa entidade supranacional, a União Europeia (UE), que neste campo, como se viu, tem poderes muito limitados.

Neste contexto, interessa explorar as perceções da opinião pública e da elite político-administrativa portuguesas sobre o impacto da COVID-19 na política global e nas prioridades internacionais de Portugal a partir das seguintes questões:

- Terá a opinião pública portuguesa convergido ou divergido da elite político-administrativa relativamente ao impacto da pandemia na política global e na inserção internacional do nosso país?
- Como se adaptou o Estado português ao impacto da pandemia, sobretudo na ação externa, e como é avaliado o seu desempenho pela opinião pública e pela elite?
- Qual é o impacto da COVID-19 na imagem externa de Portugal? Quais foram, para os cidadãos e os decisores, os principais atores internacionais na resposta à pandemia, e como avaliam a sua prestação?

Considerámos estas questões através de uma revisão da literatura académica e da recolha de dados empíricos, incluindo: (1) um inquérito à opinião pública portuguesa, realizado em duas vagas, com o trabalho de campo da primeira a decorrer entre março e maio de 2021, e o da segunda entre setembro e outubro de 2021; (2) um inquérito de elite, dirigido aos principais responsáveis do Estado envolvidos na resposta à pandemia — membros de gabinetes ministeriais, dirigentes da administração pública e representantes diplomáticos; (3) entrevistas a decisores políticos e conselheiros, no plano nacional (ministérios, Presidência, Gabinete do Primeiro-Ministro, Direção-Geral da Saúde e Proteção Civil) e internacional (Comissão Europeia e Organização Mundial da Saúde [OMS]). O recurso a este conjunto de fontes permite avaliar temas essenciais, indo além das respostas necessariamente muito sintéticas dos inquéritos ou mais dispersas das declarações à imprensa.

Os dados sugerem as principais conclusões seguintes.

Resposta à pandemia por parte dos Estados e das organizações internacionais: um sistema internacional desorganizado e sem líderes claros

O estudo indica que, durante a pandemia, o sistema político internacional se mostrou em larga medida apolar, privado de um grande polo organizador. Não emergiu um Estado que assumisse o papel de líder global; e as organizações multilaterais globais, como a OMS, tão-pouco conseguiram assumir esse papel. Mais do que um sistema unipolar, bipolar ou multipolar, a análise sugere um mundo em transição desorganizada na resposta à pandemia.

Este padrão parece refletir-se na opinião dos cidadãos e das elites. Para os Portugueses, o país que mais se destacou foi a China (20% das respostas), seguido dos EUA (15%) e do Reino Unido (12%) — embora grande parte não tenha indicado nenhum país. Este dado e a dispersão das respostas mostram que não houve nenhuma liderança clara na resposta à crise. Na segunda vaga do inquérito, registou-se uma quebra de confiança nos EUA e no Reino Unido, tendo a China mantido a sua posição. Já as elites são menos estatocêntricas e apontam para a UE, no seu conjunto, como quem mais se destacou na liderança do combate à pandemia.

Em geral, os inquiridos distinguiram entre liderança global e responsabilidade pela origem da pandemia. A maioria (53%) apontou a China como a principal responsável pela eclosão da pandemia. Os danos à sua imagem terão sido em parte atenuados pela perceção da eficácia na contenção da doença, pela capacidade do seu sistema político em controlar a população e pela chamada «diplomacia das máscaras».

Na avaliação das organizações internacionais, a opinião pública e as elites portuguesas convergiram em reconhecer a UE como a entidade mais relevante no combate pandémico. Para os cidadãos, porém, a UE destaca-se como mais capaz de liderar uma resposta económica do que uma resposta médico-sanitária. No domínio da saúde, a maioria dos Portugueses valorizou mais a OMS (63%), apesar de lhe apontar alguma responsabilidade no início da pandemia. A avaliação positiva reforçou-se, ainda assim, na segunda vaga do inquérito à opinião pública.

A UE foi eficaz, mas poderia ter sido ainda mais

O reconhecimento pelos Portugueses da importância da UE durante a pandemia justifica a opção de aprofundarmos a análise sobre a perceção de diferentes aspetos da resposta europeia. Recorde-se que muitos questionaram no início da crise sanitária se uma organização como a UE conseguiria sobreviver à pandemia ou se cada um dos 27 Estados-membros estaria por sua conta. Nas duas vagas do inquérito, mais de metade dos inquiridos entenderam que a solidariedade europeia foi «razoável» e 20% que foi «elevada». Quanto à questão da delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas, o balanço dos Portugueses é muito favorável: mais de 57% dos inquiridos na primeira vaga avaliaram a decisão como «positiva» ou «muito positiva», e a maioria dos que não se reviam nessa avaliação mostrou indiferença («nem positiva, nem negativa»). Na segunda vaga, esta avaliação viu-se reforçada (79%). Em ambos os casos, em linha com a tendência já identificada, a visão da elite foi ainda mais positiva: sugere que os decisores portugueses, aqueles que seriam responsáveis por organizar uma alternativa nacional à opção

comunitária, consideram que a opção europeia tinha mais vantagens para o país, e, como deixam claro as entrevistas, temiam que um cenário de competição por vacinas entre os 27 Estados-membros prejudicasse o futuro da UE. As opiniões sobre o Certificado Digital são semelhantes: mais de 70% dos cidadãos e 98% das elites político-administrativas avaliaram-no positivamente.

Durante o primeiro semestre de 2021, Portugal assumiu a Presidência do Conselho da União Europeia. A avaliação do papel desta Presidência na resposta europeia à pandemia difere bastante entre cidadãos e elites. A maioria dos primeiros indicou que a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia não influenciou nem muito nem pouco a resposta europeia. Já entre as elites verificou-se uma forte valorização: 60% consideram que a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia influenciou muito ou bastante.

Impacto relativamente positivo na imagem externa de Portugal

Na primeira vaga do inquérito, 37,6% dos inquiridos consideraram que a pandemia não afetou a imagem externa do país, enquanto 35% tinham uma visão negativa desse impacto, com 6% a considerarem-no muito negativo. Apenas 21% acreditavam que o impacto foi positivo. No entanto, este tema registou uma maior variação entre as duas vagas do inquérito. Na segunda vaga, a maioria afirmou que a pandemia teve um impacto positivo (49%) ou muito positivo (7,7%) na imagem externa de Portugal, tendência que foi acompanhada pelo decréscimo para metade dos que apresentavam uma opinião negativa ou que se mostravam

indiferentes. Nas elites, 60% afirmavam que o impacto foi positivo ou muito positivo, com cerca de 8% a considerarem que o impacto não era positivo. Parece provável, atendendo às entrevistas, que o sucesso da vacinação, que colocou Portugal em lugares globais cimeiros, tenha sido decisivo nesta mudança de avaliação.

Capacidade de resposta do Estado a emergências: deveria ser melhor

Na primeira vaga de trabalho de campo, o inquérito à população mostra que os cidadãos consideravam o Estado pouco (39%) ou apenas algo preparado (29%) para lidar com emergências complexas. Esta opinião manteve-se na segunda vaga do inquérito, embora se note um decréscimo dos mais descontentes para 31%, bem como um aumento relativo dos moderadamente céticos para 32%. As elites mostram-se mais confiantes, mas longe de um total otimismo. Apenas 2% consideraram o Estado «muito preparado», uma igual percentagem considerou-o «nada preparado», e 22% acreditam que o Estado está «pouco preparado».

As Forças Armadas (FA) foram o setor a apresentar um maior aumento do crédito junto da opinião pública: entre maio e outubro de 2021, os respondentes que acharam «muito eficaz» a atuação das FA cresceu de 16% para 44%. Nota-se algo semelhante entre as elites. Quanto às Forças de Segurança, também se verificou uma reavaliação positiva, embora mais modesta. A perceção de eficácia destas é mais forte entre as elites do que na população geral. De entre os vários ministérios, o da Saúde foi o que mais se destacou pela positiva, seguido dos da Economia e Defesa. O ministério que mais se destacou pela negativa foi o da

Administração Interna, possivelmente influenciado por diversas polémicas ao longo deste período, mesmo que não diretamente relacionadas com a resposta à pandemia.

Recomendações

Quanto à capacidade do Estado português para antecipar emergências complexas, ficou evidente nas entrevistas e na análise documental que o Estado é capaz de elaborar bons documentos estratégicos mas que existem sérios problemas à sua implementação. Por exemplo, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013 apontava uma pandemia como uma ameaça séria, mas o plano de resposta recomendado nunca avançou. Destacam-se dois fatores explicativos. Primeiro, um documento estratégico não resolve o problema por si só, sendo necessário planeamento permanente, ligado à tomada de decisão, que avalie a evolução da realidade e procure antecipar dificuldades. Segundo, a execução de uma estratégia de resposta a emergências complexas requer uma coordenação profunda e não deve ficar a cargo de ministérios setoriais, mas sim do chefe do executivo.

Torna-se assim importante identificar as lições aprendidas, disseminá-las pelas instituições estatais e comunicá-las à sociedade civil; em função disso, talvez seja de formular um plano de resposta a emergências complexas, a ser testado e simulado para corrigir deficiências e reforçar a resiliência do país. Quanto à capacidade de deteção de primeiros sinais de uma possível pandemia, também existe margem para melhorar. Os dados mostram que o radar dos entrevistados, de vários ministérios e das entidades responsáveis foi ativado em janeiro de 2020. Só em fevereiro, com o agravamento da situação em Itália e Espanha, se generalizou a noção

da magnitude da ameaça, que poderia afetar seriamente a Europa.

Identificam-se três razões para essa reação inicial. Primeira, a experiência recente de outros surtos epidêmicos, tais como a MERS (2012), a SARS (2013) e o ébola (2015), mais localizados e afastados da Europa, ou o H1N1 (2009), pouco letal, gerou críticas de alarmismo desnecessário, inclusive em Estados que optaram pela compra preventiva de medicamentos e material de proteção. Segunda, a informação limitada ou errada fornecida pela China sobre a gravidade e transmissibilidade do novo vírus na fase inicial. Por fim, a ausência de um mecanismo permanente de vigilância e alerta junto dos decisores políticos, a par de uma estrutura limitada de diplomacia de saúde. Para alguns entrevistados, este é um ponto a melhorar, mas, para outros, a resolução informal e improvisada de problemas é preferível a estruturas mais formais. A resposta à crise baseou-se efetivamente em arranjos *ad hoc*, ocasionais ou informais, incluindo: reuniões entre Belém e São Bento; reuniões do Conselho de Ministros e secretários de Estado, com encontros adicionais de gabinetes de crise; e o uso para esse fim do núcleo de aconselhamento político informal do primeiro-ministro. As estruturas mais próximas de uma estrutura permanente de coordenação de resposta a este tipo de crise parecem ser a Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil e a própria Direção-Geral da Saúde, coordenando outros serviços do Estado e obtendo, quando considerado necessário, a validação da tutela política. Houve ainda casos pontuais de falta de pessoal e de recursos, mas foi possível, na dimensão externa da resposta à pandemia,

aproveitar algumas verbas e pessoal da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.

Não obstante o relativo sucesso destas estruturas informais, afigura-se relevante apontar para a criação de um verdadeiro sistema nacional de gestão de crises junto do chefe do executivo, apoiado por uma estrutura permanente de análise prospetiva e de aconselhamento na gestão interna e externa de ameaças cada vez mais transnacionais. Suplementarmente, é importante reforçar os mecanismos de prospetiva e planeamento junto dos decisores, bem como a rede de diplomacia de saúde. Portugal deve ainda apoiar o reforço da capacidade de resposta da UE e da OMS a estas emergências.

Ideias-chave

- »» Para a maioria dos Portugueses, não houve nenhuma liderança clara, por parte de Estados e organizações internacionais, na resposta à crise pandémica.
- »» A opinião pública e as elites portuguesas reconhecem a União Europeia como a organização mais importante nessa resposta, mas atribuem-lhe capacidades diferentes: os cidadãos acreditam mais na capacidade da UE para responder economicamente e depositam uma maior confiança na OMS em matéria de saúde, ainda que a responsabilizem, em parte, pelo avanço da pandemia; as elites, pelo contrário, valorizam mais o trabalho da UE no domínio da saúde.
- »» A UE foi eficaz, mas poderia ter sido ainda mais: os parâmetros mais valorizados por cidadãos e elites foram a delegação da compra de vacinas na Comissão Europeia e o desenho e a adoção do Certificado Digital; mas a solidariedade europeia foi, para os Portugueses, apenas razoável. A avaliação do papel da Presidência Portuguesa da União Europeia na resposta à pandemia difere bastante entre cidadãos e elites: as segundas avaliam-no muito mais positivamente.
- »» Cidadãos e elites acreditam, em geral, que a pandemia teve um impacto positivo na imagem externa do país.

- »» Como seria talvez de esperar, as elites revelaram-se, em todos os parâmetros, mais euro-otimistas e mais confiantes nas instituições multilaterais do que os cidadãos inquiridos, mas, ainda assim, com uma minoria relevante de céticos.

 - »» Cidadãos e elites consideram que o Estado português está pouco ou apenas moderadamente preparado para lidar com emergências complexas. Embora as elites se revelem mais confiantes, estão longe de um total otimismo. Este ponto foi confirmado em entrevistas, de que se salienta:
 - »» a existência de problemas de implementação de documentos estratégicos;

 - »» a falta de coordenação governamental, exacerbada por respostas *ad hoc* formuladas por ministérios setoriais;

 - »» o impacto conjunto do legado dos surtos epidémicos mais recentes, os constrangimentos de acesso a informação global e a ausência de um mecanismo permanente de vigilância e alerta junto dos decisores políticos.
-

4. A democracia em tempos de pandemia: impacto da pandemia da COVID-19 no sistema político português

A pandemia gera desafios aos sistemas políticos. No caso das democracias, é importante avaliar o seu efeito não apenas sobre a prevalência do apoio dos cidadãos ao regime democrático em si, mas também sobre a capacidade de as instituições democráticas responderem com eficácia à crise pandémica. Sabe-se que a célere propagação do vírus e a sua elevada letalidade, pelo menos numa fase inicial, obrigaram os governos a adotar fortes medidas restritivas, muitas das quais constrangedoras dos princípios democráticos fundamentais. Sabe-se igualmente que os indivíduos estão dispostos a prescindir temporariamente de direitos e liberdades fundamentais, bem como a tolerar limitações em relação às normas e práticas da democracia, se em contrapartida lhes for garantida segurança face às ameaças sociais e pessoais a que estão expostos. Uma primeira interrogação que daqui decorre é se, fruto das restrições aos princípios democráticos, a pandemia veio penalizar o apoio dos cidadãos à democracia, assim como a avaliação que fazem do desempenho das suas instituições, ou se, ao invés, o apoio e as avaliações destes se mantiveram inalterados. Terá a democracia perdido legitimidade para formas autoritárias ou tecnocráticas de governo após a emergência da pandemia? E em que medida esta última afetou a satisfação com o funcionamento do regime e a confiança no governo?

Outro aspeto relevante prende-se com a tomada de decisão política. A emergência da COVID-19 espoletou um importante debate em torno da forma como se tomam decisões políticas num quadro de crise pandémica. Neste contexto, a primazia da ciência sobre a política e o envolvimento de especialistas nos processos de tomada de decisão política ganharam preponderância neste debate. A questão que se impõe é a seguinte: como desejam os Portugueses que o governo decida num contexto de crise pandémica e, em particular, que importância atribuem aos especialistas no processo de tomada de decisão política? Deve o governo dar prioridade à saúde pública ou à atividade económica e ao emprego?

A nova crise pandémica suscita também dúvidas sobre a forma como os partidos adaptaram os seus discursos ao novo contexto, em especial atendendo ao euroceticismo e ao populismo, frequentemente amplificados em contextos de crise. Por exemplo, a crise económico-financeira de há uma década parece ter fomentado, de modo geral, o incremento de ambos. Tratando-se a crise pandémica de uma crise de saúde pública, mas com evidentes repercussões nos planos social e económico (o que a aproxima da crise económico-financeira), importa perceber se trouxe igualmente um reforço dos níveis de euroceticismo e de populismo junto dos partidos políticos e dos cidadãos. Em que medida a crise pandémica afetou os níveis de euroceticismo no que respeita tanto ao discurso dos partidos políticos como às posições dos seus eleitorados? e em que medida esta crise afetou os níveis de populismo?

Além disso, a pesquisa já realizada sobre os efeitos políticos da pandemia tem apontado para uma intensificação da

polarização em torno de linhas ideológicas e partidárias. Averiguar em que medida a pandemia promoveu em Portugal a polarização política era outra das motivações do presente estudo. Em que medida se verifica uma polarização dos cidadãos e dos partidos relativamente à pandemia em Portugal?

Por último, sabe-se que a pandemia afetou desproporcionadamente as franjas mais vulneráveis da sociedade, em particular aqueles pertencentes ao estrato socioeconómico mais baixo. Dado que a desigualdade económica e a desigualdade política se reforçam mutuamente, um objetivo final desta análise procura determinar se a pandemia gerada pelo novo coronavírus, ao fomentar o aumento das desigualdades económicas, promoveu igualmente a intensificação das desigualdades políticas. Ou seja, em que medida o fosso entre os mais e os menos privilegiados do ponto de vista socioeconómico se acentuou após a emergência da pandemia no que concerne à competência e à participação políticas?

Em suma, os objetivos que nortearam a parte do estudo apresentada neste capítulo visam alcançar uma ampla compreensão das implicações políticas da crise pandémica em Portugal, no que respeita:

1. ao apoio dos cidadãos ao regime democrático;
2. aos processos de tomada de decisão política;
3. ao discurso eurocético dos partidos políticos;
4. ao discurso populista na retórica partidária;

5. à polarização político-ideológica dos cidadãos e dos partidos;

6. às desigualdades políticas em termos de competências e participação dos cidadãos.

A análise dos dados recolhidos e tratados pela nossa equipa permite chegar a várias conclusões em relação a estes seis objetivos.

1. As atitudes dos cidadãos em relação à democracia enquanto forma de governo não parecem ter sido abaladas pela pandemia da COVID-19, continuando a ser largamente maioritário o apoio dos Portugueses à democracia (acima dos 90% em 2021), quando comparada com outras formas de governo não democráticas.

O apoio à democracia não obstaculiza, porém, o apoio dos cidadãos a um governo com um líder forte ou a um governo de especialistas, tendência que não é nova ou específica do contexto pandémico. Após a emergência da pandemia, o apoio ao governo de um líder forte decresceu ligeiramente, cifrando-se a percentagem de respondentes que o apoia nos 42% em 2021. A percentagem dos que apoiam um governo de especialistas, porém, aumentou após a emergência da pandemia em cerca de dez pontos percentuais, situando-se em 69% em 2021. O caso português opõe-se a outros, como o italiano, em que a pandemia parece ter reforçado as tendências antidemocráticas na população.

Os níveis de satisfação dos Portugueses com o funcionamento da democracia — em termos longitudinais e comparativos, inferiores aos registados nos países da

Europa do Norte e da Europa Ocidental — decresceram ainda mais e de forma muito considerável durante a pandemia. Já no que se refere aos níveis de confiança dos Portugueses no governo, regista-se apenas um ligeiro decréscimo durante a pandemia (2020–2021), o que contraria a tendência prevalecente na generalidade dos países europeus, que, aquando da emergência da pandemia, viram reforçados os níveis de confiança nos governos e nos respetivos líderes nacionais.

2. No que respeita à tomada de decisão política, registou-se em Portugal um relativo consenso na opinião pública em torno de três pontos essenciais: a participação dos especialistas nos processos de tomada de decisão relativos à pandemia (cerca de três quartos dos inquiridos concordam que os governos devem deixar que sejam os especialistas a tomar as decisões sobre como combater o novo coronavírus); a ideia segundo a qual, em pandemia, a saúde pública deve ser prioritária por comparação à atividade económica e ao emprego (observamos cerca de 50% dos respondentes a apoiarem esta ideia); e, por último, a opinião maioritária segundo a qual as autoridades conseguiram alcançar um equilíbrio entre as motivações de natureza política e de saúde pública no momento de desenhar as medidas de combate à COVID-19 (na ordem ou ligeiramente abaixo dos 50% de respondentes). À semelhança do alcançado no estudo de outros países europeus, prevalece junto dos Portugueses um expressivo consenso em torno da ideia de entregar aos especialistas a tomada de decisão sobre o combate à pandemia, que é grande medida transversal aos eleitorados dos diferentes partidos políticos portugueses.

3. O euroceticismo nos partidos políticos em Portugal, assim como em Espanha, não parece ter-se acentuado substancialmente com a pandemia. Os partidos que assumiram um discurso mais eurocético durante a crise sanitária eram já os mais eurocéticos no período pré-pandémico (em Portugal, a CDU, o BE e o Chega; em Espanha, o EH Bildu e o Vox). Tal como no período pré-pandémico, os maiores índices de euroceticismo durante a pandemia encontram-se nos partidos situados nos extremos da escala esquerda-direita. No entanto, a natureza do euroceticismo à direita e à esquerda é muito distinta. Enquanto nos partidos de direita radica sobretudo nas questões de política migratória, o euroceticismo à esquerda incide nas questões de política económica.

Em paralelo, e contrariamente ao que sucedeu em Portugal aquando da crise económico-financeira, os níveis de confiança nas instituições europeias aumentaram com a crise pandémica. Cerca de 80% dos Portugueses demonstraram em 2021 confiar tanto no Parlamento como na Comissão Europeia.

4. No que concerne à presença de retórica populista nos discursos dos partidos políticos portugueses, esta parece ter-se atenuado no período pandémico, em particular na sua componente antielitista (isto é, de crítica às elites em nome do — ou por contraste com — o povo). O padrão do discurso dos partidos não é, contudo, homogéneo ao longo do tempo. Especificamente, podemos identificar três fases distintas. A primeira, no início do confinamento (março-maio de 2020), marca um ligeiro acentuar da retórica populista. A segunda, mais longa, decorre até ao início de 2021, com um declínio desta retórica. Por fim, na primavera de 2021

(março-abril), assistimos a um ligeiro aumento, embora em níveis muito inferiores aos da primeira fase ou até antes do primeiro confinamento. O Chega é o partido que usa mais frequentemente a retórica populista, tanto antes como depois da emergência da pandemia.

Para a generalidade dos eleitorados, observa-se uma redução das atitudes populistas depois da eclosão da pandemia (primavera de 2020). De modo consistente com os resultados da análise dos partidos, verifica-se que é junto dos simpatizantes do Chega — partido que demonstrou um grau comparativamente maior de populismo na sua retórica — que a expressão de atitudes populistas é comparativamente mais forte.

5. De um modo geral, a pandemia está associada a uma maior polarização dos Portugueses, tal como se observou noutros países. Por comparação com os apoiantes de partidos de direita, os apoiantes de partidos de esquerda tendem a ser menos críticos da atuação do governo no que respeita ao controlo da crise pandémica e à mitigação dos seus efeitos (inclinam-se, por exemplo, a aceitar como justificadas as limitações às liberdades públicas, assim como a considerar genericamente positivas as medidas do governo). Observam-se ainda em Portugal alguns sinais de polarização de partidos e de eleitores, com uma diminuição dos inquiridos que se posicionam ao centro em termos ideológicos.

6. Por fim, o diferencial em matéria de envolvimento político entre os que têm uma situação socioeconómica mais e menos privilegiada parece ter aumentado, ou ter-se consolidado, com a emergência da pandemia, provavelmente devido à influência do aumento das desigualdades económicas

geradas. Em particular, o contexto pandémico está associado a um agravamento da desigualdade política no que respeita às competências para a ação política (por exemplo, no que toca à informação política e ao interesse pela política). Com a pandemia, estas competências tendem a permanecer mais ou menos inalteradas ou a decrescer entre os que têm menos escolaridade ou rendimento, mantendo-se ou aumentando, em alguns casos substantivamente, entre os que apresentam maiores níveis de instrução formal e usufruem de um rendimento mais elevado. A análise da participação política revelou ainda que a diferença entre os segmentos mais e menos favorecidos é substancialmente maior quando se trata de formas de participação distintas da convencional (direito de voto), tais como: assinar uma petição ou abaixo-assinado, expressar opiniões políticas *online*, boicotar a compra de um produto ou participar numa manifestação.

Em suma, os resultados alcançados através desta análise sugerem que a pandemia terá afetado vários aspetos do sistema político nacional. Em especial, esta parece ter estimulado a polarização entre apoiantes de partidos de esquerda e de direita em relação à gestão política da crise; parece ter acentuado a desigualdade política entre os que pertencem aos estratos socioeconómicos mais e menos privilegiados; e, por fim, parece ter afetado negativamente as avaliações de desempenho do regime democrático.

Ideias-chave

- »» O apoio dos Portugueses à democracia não aparenta ter sido abalado pelo surgimento da pandemia, embora a satisfação com o funcionamento da mesma tenha decrescido de forma muito considerável.
- »» A percentagem dos que apoiam um governo de especialistas aumentou após a emergência da pandemia em cerca de dez pontos percentuais, situando-se em 69% em 2021.
- »» Aproximadamente três quartos dos inquiridos concordam que os governos devem deixar que sejam os especialistas a tomar decisões sobre o combate ao vírus da COVID-19.
- »» A pandemia intensificou as críticas dos partidos políticos à UE, mas apenas os que já assumiam uma posição eurocética.
- »» O nível de confiança dos Portugueses nas instituições europeias aumentou com a crise pandémica: cerca de 80% confiam no Parlamento Europeu e na Comissão Europeia.
- »» Os apoiantes de partidos de direita e de esquerda distinguem-se em termos de avaliação da gestão da crise pandémica por parte do governo, bem como no que se refere à aceitação de limitações às liberdades públicas com o confinamento.
- »» A emergência da pandemia está associada a um agravamento da desigualdade política quanto às competências dos cidadãos para a ação política (por exemplo, no que toca à informação política e ao interesse pela política), que penaliza os que têm menos formação e rendimentos.

Conclusão

Esta investigação retrata e analisa um alvo em movimento, uma pandemia que ainda não chegou ao fim. Contudo, dois anos depois do seu início, o estudo identifica um conjunto de resultados que se afiguram não só importantes em termos de políticas públicas como também bastante robustos face ao rumo ainda incerto da pandemia. Destacamos quatro destes resultados nesta conclusão.

O primeiro prende-se com os efeitos desiguais da pandemia. Como refere o capítulo 1, a COVID-19 pode ser comparada a uma tempestade inesperada, mas enfrentámo-la em embarcações muito distintas. No contexto português, a pandemia gerou uma tripla desigualdade: económica, social e política. No que diz respeito à primeira, e como observa a introdução, a pandemia penalizou sobretudo os trabalhadores com salários mais baixos, tendo um efeito regressivo.

À desigualdade económica acresce o facto de os efeitos psicossociais da pandemia incidirem principalmente sobre os grupos sociais em posições mais vulneráveis, como nota o capítulo 1. Os indivíduos que declaram pertencer a segmentos socioeconómicos mais desfavorecidos estão entre os que relatam níveis de bem-estar mais baixos durante a pandemia, e também entre os que mais riscos correm de exclusão social face à aceleração da digitalização durante este período.

Para agravar esta dupla desigualdade, há igualmente uma consolidação, se não mesmo um reforço, da desigualdade

política, referida no capítulo 3. Acentuaram-se as diferenças no grau de interesse pela política e na participação eleitoral entre os grupos socioeconómicos mais favorecidos e desfavorecidos. Esta desigualdade política é particularmente problemática, uma vez que os sistemas políticos tendem a ser menos reativos às prioridades dos cidadãos que têm uma menor participação eleitoral. Enfrentar esta tripla desigualdade é crucial na resposta futura aos efeitos da pandemia.

O segundo resultado a ressaltar prende-se com os efeitos da pandemia sobre os jovens. O Portugal pandémico não é um país para jovens. Como indicam a introdução e o capítulo 1, os jovens foram particularmente penalizados em termos económicos; revelam também um menor sentimento de bem-estar, uma menor satisfação com a vida e maiores níveis de depressão, ansiedade e stresse durante o período da pandemia.

Este é um resultado algo inesperado: a incidência de contágio grave e de mortalidade pela COVID-19 foi muito reduzida entre os jovens. Contudo, a análise dos efeitos indiretos da pandemia permitem revelar esta face oculta da crise sanitária. A necessidade de resposta a tal desafio é ainda mais premente quando consideramos os problemas demográficos consideráveis que Portugal enfrenta.

O terceiro resultado prende-se com a capacidade institucional para responder a crises. Como nota o capítulo 2, predominaram mecanismos de resposta e coordenação *ad hoc*, informais e ocasionais, colmatando a ausência de estruturas institucionalizadas para monitorizar e responder a riscos sanitários. Emerge, contudo, a necessidade de institucionalizar mecanismos e estruturas no Estado, de

modo a assegurar que as aprendizagens desta pandemia não serão esquecidas em eventuais crises futuras e a garantir clareza e responsabilização nas respostas a essas crises.

Por fim, e como lembra o próprio título do capítulo 2, uma pandemia é uma doença que se globaliza, ultrapassando as fronteiras nacionais. Contudo, esta crise desenvolveu-se num sistema internacional desorganizado, sem um polo aglutinador que pudesse gerar uma resposta coordenada ao nível global. A pandemia revelou as fragilidades do sistema internacional para responder a desafios globais. Estas fragilidades tornam-se ainda mais preocupantes quando notamos que existem outros desafios que nos obrigam a pensar no planeta como a nossa casa comum, a começar pela crise ambiental.

Estes efeitos da pandemia não têm soluções fáceis. Todavia, tal não nos deve demover de as procurar. O debate amplo, aberto e informado é a melhor forma de construir as soluções políticas necessárias ao pós-pandemia. Com este estudo, procurámos contribuir para esse debate.

Agradecimentos

Os autores agradecem à Fundação Francisco Manuel dos Santos esta importante iniciativa e o apoio constante que foi dado ao longo do estudo. Um agradecimento especial à equipa de Estudos da Fundação, em particular a Gonçalo Saraiva Matias, Diretor de Estudos da Fundação, bem como a Fernando Alexandre e Luísa Lima, pela sua pertinente colaboração e contributos. Agradecemos também a João Tiago Gaspar, coordenador da equipa de estudos da Fundação, pelo acompanhamento atento e pela solicitude com que sempre respondeu às questões e propostas dos autores.

Uma nota de gratidão a Patrício Costa, consultor científico deste Estudo para o inquérito realizado, que sempre acompanhou e apoiou este projeto. Na realização do inquérito, devemos destacar o trabalho de qualidade realizado pela Domp, com um especial reconhecimento a Daniela Monteiro, gestora de projetos nesta empresa, pela cooperação e excelência na aplicação do inquérito que constitui uma parte relevante dos dados desta investigação. Por fim, mas não menos importante, cabe uma palavra de agradecimento e reconhecimento a todos os que participaram e apoiaram, direta e indiretamente, na realização deste Estudo.

Abreviaturas

BCE Banco Central Europeu

BE Bloco de Esquerda

CDU Coligação Democrática Unitária (PCP-PEV)

DGS Direção-Geral da Saúde

EH Bildu Euskal Herria Bildu

OCDE Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OMS Organização Mundial da Saúde

PIB Produto Interno Bruto

UE União Europeia

Glossário

Bem-estar subjetivo: refere-se à forma individual e subjetiva como cada indivíduo experiencia e avalia a sua vida, integrando uma componente cognitiva relativa à satisfação com a vida e uma componente afetiva que contempla os afetos positivo e negativo.

Commodity: bem ou recurso económico de elevada fungibilidade, ou seja, facilmente substituível por outras unidades do mesmo tipo de bem que o mercado vê como equivalentes, independentemente da fonte de produção. São normalmente matérias-primas ou bens usados como *inputs* na produção de outros bens.

«Diplomacia das máscaras»: refere-se a uma forma de ação externa ou de diplomacia da saúde, pela qual um Estado tenta fortalecer a sua influência externa tirando partido da produção de recursos sanitários vitais e escassos (máscaras, medicamentos, equipamentos de proteção, ventiladores, etc.) e do seu fornecimento a outros Estados.

Diplomacia da saúde: ações diplomáticas convencionais e não convencionais levadas a cabo pelos Estados, pelas organizações e pelas agências internacionais, ou então por outros atores não estatais, através das quais se procura coordenar políticas de saúde ao nível internacional/global, ou estabelecer programas de cooperação e de ajuda ao desenvolvimento centrados em objetivos e instrumentos médico-sanitários.

Estabilizadores automáticos: mecanismos de natureza fiscal que, imediatamente e sem qualquer intervenção legislativa, atuam de forma contracíclica: aumentam/diminuem a despesa/receita pública durante recessões e diminuem/aumentam a despesa/receita pública durante os períodos de recuperação. Os subsídios de desemprego, por exemplo, atuam dessa forma ao criar uma fonte de rendimento alternativa e ao evitar quebras de procura mais fortes em situações de diminuição da atividade económica e do emprego.

Euroceticismo: oposição ao processo de integração europeia, quer esta oposição seja caracterizada pela rejeição global do projeto político e económico de integração da UE, ou mais especificamente direcionada para aspetos concretos da política europeia, sem que isso se traduza numa rejeição do projeto de integração *per se*.

Layoff: redução dos períodos normais de trabalho ou suspensão de contratos, sempre de forma temporária e por iniciativa das empresas, para enfrentar quebras de procura, mudanças estruturais na organização da produção ou outros acontecimentos inesperados. Tem como objetivo assegurar a viabilidade económica das empresas e a manutenção dos postos de trabalho. É utilizado como um mecanismo de partilha de custos (entre empresas e o Estado) e de flexibilidade (em alternativa ao despedimento). No contexto da pandemia, foi um dos principais instrumentos que permitiram acomodar enormes quebras de volume de atividade económica sem um aumento correspondente do número de trabalhadores desempregados.

Multilateralismo e instituições intergovernamentais: remete para um tipo de diplomacia em que a relação entre Estados não se passa apenas pelo nível bilateral, como era tradicional, mas também por maiores ou menores fóruns multilaterais, ou seja, em que a negociação é feita entre múltiplas partes. Nesta diplomacia multilateral, as organizações intergovernamentais — constituídas por representantes de vários Estados — desempenham um papel fundamental, como é o caso da Organização das Nações Unidas e da Organização Mundial da Saúde. A União Europeia é uma organização intergovernamental muito especial, mais próxima de uma confederação ou até de uma federação de Estados em certos domínios, visto que há nela um significativo grau de partilha de soberania e de delegação de poder pelos Estados-membros em entidades supranacionais, como a Comissão Europeia.

Populismo: ideologia que considera que a sociedade está dividida em dois grupos homogéneos e em oposição, «o povo puro» e «a elite corrupta», e que defende que a política deve expressar a vontade do povo.

Sistema unipolar, bipolar ou multipolar: forma de descrever a ordem internacional com base na distribuição de poder prevalectante que se concentra ou numa única, ou em duas, ou em várias grandes potências.

Subutilização do trabalho: indicador de monitorização do mercado de trabalho que mede o desvio entre o volume de trabalho potencial e o volume que está a ser efetivamente utilizado em determinado momento. Agrega a população desempregada, o subemprego de trabalhadores a tempo parcial, os inativos à procura de emprego mas não disponíveis e os inativos disponíveis mas que não procuram emprego.

Vulnerabilidade social: diz respeito ao risco, ou seja, à suscetibilidade de sofrer um impacto negativo, que determinadas pessoas, famílias ou grupos sociais têm relativamente a acontecimentos externos ou condições estruturais.

Para saber mais

A plataforma [**ourworldindata**](#) recolhe dados sobre a disseminação e a resposta à COVID-19 à escala global, permitindo analisar o caso português numa perspetiva comparada. Esta plataforma é um excelente repositório de dados sobre a incidência da doença, sobre as respostas políticas e de saúde pública, e sobre as consequências económicas e sociais mais amplas da pandemia. Há vários *dashboards* nacionais com dados acerca da pandemia em Portugal, como [**este**](#). Destaque-se também a plataforma colaborativa [**github**](#), que compila os dados oficiais disponíveis em formato CSV.

Para obter dados estatísticos detalhados sobre o impacto da pandemia em termos socioeconómicos, ver, em particular, a atualização de Indicadores de Conjuntura — COVID-19, feita regularmente pelo Gabinete de Estratégia e Estudos do Ministério da Economia e do Mar ([**link**](#)). Ver também as secções dedicadas à pandemia do Instituto Nacional de Estatística ([**link**](#)) e do Banco de Portugal ([**link**](#)). No plano internacional, recomendam-se as páginas institucionais da agência europeia Eurofound ([**link**](#)) e da OCDE ([**link**](#)).

Em relação aos impactos sociais da pandemia e, mais especificamente, ao impacto da sindemia nas crianças, está disponível um conjunto alargado de dados e relatórios em [**unicef**](#).

No domínio económico, as publicações *Boletim Económico e Relatório de Estabilidade Financeira* do Banco de Portugal têm igualmente vindo a fazer uma cobertura exaustiva das

implicações da pandemia na economia portuguesa. O debate em torno das consequências económicas da COVID-19 foi lançado, de forma pioneira, no portal VOXEU/CEPR ([link](#)) e este continua a ser um excelente recurso para perceber o estado da arte deste debate. A iniciativa de monitorização das diversas respostas políticas do Fundo Monetário Internacional ([link](#)) merece um destaque particular. A cobertura jornalística da *The Economist* ([link](#)) merece também uma menção.

Sobre a forma como as respostas dos governos à pandemia afetaram a qualidade da democracia durante o primeiro ano de pandemia, consultar o Pandemic Backsliding Project (**PanDem**). Relativamente a dados acerca das respostas dos governos à crise pandémica à escala internacional, consultar, por exemplo, o projeto **Our World in Data** ou o projeto **IDEA**.

Em relação à opinião pública europeia a respeito da China e da sua atuação na primeira fase da pandemia, consulte-se o relatório do projeto **SINOFON**, que compara inquéritos realizados em 13 países europeus entre setembro e outubro de 2020 (em que Portugal não foi incluído). Sobre a eventual ascensão da China numa nova ordem internacional pós-COVID-19, veja-se o debate em **Intelligence2**.

Para a perceção da opinião pública mundial acerca do multilateralismo e da governança global depois da COVID-19, consultar os resultados da sondagem conduzida em 2021 pelo **Global Economy and Development Program da Brookings Institution**, e o seguinte *podcast*.

O **podcast**, de outubro de 2021, aborda os efeitos da pandemia sobre as relações internacionais e a política externa da Rússia, tornando-se ainda mais interessante no contexto no contexto da invasão da Ucrânia poucos meses mais tarde.

Quanto ao acompanhamento das respostas governamentais à pandemia em termos de liberdades cívicas e direitos humanos, com enfoque nas leis de emergência, ver o **COVID-19 Civic Freedom Tracker**. Em termos do impacto da pandemia sobre os níveis de protestos, repressão estatal e conflitos armados, consultar o COVID-19 Disorder Tracker (**CDT**).

Autores

Ana Bárbara Sarroeira é bolsista de investigação na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Tem o grau de mestre no curso de Cognição Social Aplicada.

Ana Maria Belchior (doutorada, Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa) é professora associada no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, onde coordena o mestrado em Ciência Política. É investigadora do Centro de Investigação e Estudos de Sociologia do ISCTE. Tem estado envolvida em diversos projetos de investigação relacionados com os temas da democracia, da participação política, da representação, das promessas eleitorais e da tomada de decisão política. Publicou os resultados das suas pesquisas em diversas revistas, livros e capítulos de livros nacionais e internacionais (por exemplo, *Comparative Political Studies*, *International Political Science Review*, *Party Politics*, *South European Society and Politics* e *Journal of Legislative Studies*).

António Martins é membro da Research Unit on Complexity and Economics e do Research in Economics and Mathematics do Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG). As suas áreas de investigação relacionam-se com a economia internacional, a relação entre poupança e investimento em economias abertas, formas alternativas de poupança e investimento, investimento direto estrangeiro e participação em cadeias de valor global. Foi professor assistente na NOVA School of Business and Economics entre 2017 e 2021 e atualmente é professor assistente no ISEG.

Bernardo Pinto da Cruz é bolseiro de investigação do Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e investigador do Instituto Português de Relações Internacionais. Doutorando em Estudos sobre a Globalização e assistente convidado na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, é coinvestigador responsável do projeto «Juseltra: Os Efeitos do Colonialismo Português em África», financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

Bruno Cardoso Reis é professor de História e Relações Internacionais no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, onde coordena o doutoramento em História e Defesa, em parceria com a Academia Militar. Tem um doutoramento em Estudos de Segurança pelo King's College London e uma variada obra académica sobre temas de história e relações internacionais, nomeadamente: *Pode Portugal Ter Uma Estratégia?* (Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2019).

Carlos Jalali é doutorado em Ciência Política pela Universidade de Oxford. É professor associado com agregação no Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território da Universidade de Aveiro e investigador na Unidade de Investigação em Governança, Competitividade e Políticas Públicas, que coordena desde 2021. A sua investigação centra-se nos sistemas partidários, nas instituições políticas e nas campanhas eleitorais, com particular ênfase em Portugal.

Conceição Pequeto Teixeira, doutorada pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (ISCSP) da Universidade de Lisboa, é professora auxiliar nesta instituição, investigadora integrada no Centro de Administração e Políticas Públicas do ISCSP e investigadora convidada no Centro de Investigação

e Estudos de Sociologia do ISCTE. A sua investigação tem sido desenvolvida nas áreas dedicadas ao estudo da democracia, dos partidos e dos sistemas de partidos; dos sistemas eleitorais, do recrutamento parlamentar e da representação política; e ainda das atitudes e dos comportamentos político dos cidadãos.

Hugo Figueiredo é professor auxiliar no Departamento de Economia, Gestão, Engenharia Industrial e Turismo da Universidade de Aveiro, investigador integrado do Centro de Investigação em Políticas do Ensino Superior, investigador-colaborador da Research Unit on Governance, Competitiveness and Public Policies e afiliado da Global Labour Organization. É licenciado em Economia pela Faculdade de Economia do Porto e doutorado pela Manchester Business School da Universidade de Manchester. A sua área de investigação é a economia do trabalho, da educação e do ensino superior.

Inês Marques Ribeiro é investigadora integrada no Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. Colabora com a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional na preparação de estudos sobre defesa europeia. Os seus interesses de investigação incluem a Política Comum de Segurança e Defesa da União Europeia, geopolítica crítica, discurso político e teorias das relações internacionais.

João Graça é professor auxiliar na Universidade de Groningen (Holanda) e investigador associado no Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa. A sua agenda geral de investigação consiste em identificar caminhos de transição para contextos e práticas mais sustentáveis, numa visão alargada de sustentabilidade que inclui a melhoria das relações sociais e da nossa relação com o meio ambiente.

João Moniz é investigador e doutorando em Ciência Política na Universidade de Aveiro e na Universidade da Beira Interior. A sua investigação procura entender as dinâmicas de politização e contestação à União Europeia e o processo de integração no Parlamento Europeu. O seu percurso conta com participações em vários projetos de investigação internacionais.

José Santana Pereira (doutorado pelo Instituto Universitário Europeu) é professor auxiliar no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e investigador integrado no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia (ICS-ISCTE). A sua investigação debruça-se sobre os efeitos dos *media* na opinião pública, os sistemas de *media*, as campanhas eleitorais, o comportamento eleitoral e as atitudes políticas dos cidadãos. É um dos investigadores responsáveis pelo projeto «Mecanismos e Impactos da Abstenção Eleitoral» (financiado pela Fundação Francisco Manuel dos Santos) e membro da equipa responsável pelas Sondagens ICS-ISCTE.

Marcos Gabriel Andrade é doutorando e assistente convidado da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. É bolseiro de investigação da Fundação para a Ciência e a Tecnologia e afiliado do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas e Empresariais da Universidade do Minho. Os seus interesses de investigação centram-se em economia do trabalho, produtividade e microeconometria aplicada.

Margarida e Sá de Vaz Garrido é professora associada no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa. A sua investigação incide sobre processos sociocognitivos básicos e a sua aplicação a diversos problemas e contextos sociais.

Maria Manuela de Amorim Calheiros é professora associada na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Apresenta uma vasta experiência de investigação na área da definição de políticas públicas através do desenho, da implementação e da avaliação de programas de intervenção.

Mário Augusto Boto Ferreira é professor associado com agregação na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Desenvolve trabalho de investigação experimental em psicologia social, cognição social, julgamento e tomada de decisão.

Miguel Portela é doutorado em Economia pela Universidade de Amesterdão. É atualmente professor associado com agregação na Universidade do Minho, diretor do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas e Empresariais e vice-diretor do programa doutoral em Economia. É também afiliado do Centro de Investigação de Políticas de Ensino Superior e do Institute of Labour Economics (IZA, Bona). É consultor do Banco de Portugal, tem em curso uma colaboração com o Instituto Nacional de Estatística e é membro do Conselho para a Produtividade. Os seus interesses de investigação são a economia do trabalho, a economia da educação e a econometria aplicada.

Nuno Martins é licenciado em Ciências da Comunicação pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, mestre em Ciência Política pelo ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e pós-graduando em Análise de Dados em Ciências Sociais na mesma instituição.

Nuno Monteiro foi professor associado de Ciência Política na Universidade de Yale entre 2009 e 2021. Autor de *Theory of Unipolar Politics* e de *Nuclear Politics: The Strategic Causes of Proliferation* (com Alexandre Debs), publicados pela Cambridge University Press em 2014 e 2017, respetivamente. A sua investigação e as suas observações têm surgido em numerosos órgãos especializados e generalistas. Estudou na Universidade de Chicago, por onde se doutorou em 2009.

Pedro Mazedo Gil é doutorado em Economia, professor auxiliar na Faculdade de Economia da Universidade do Porto e investigador integrado do Centro de Economia e Finanças da Universidade do Porto. É também consultor sénior do Centro de Competências de Planeamento, de Políticas e de Prospetiva da Administração Pública (PlanAPP). Investiga nas áreas do crescimento económico, da inovação e mudança tecnológica e da dinâmica empresarial.

Pedro Seabra é investigador integrado do Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, onde é também professor auxiliar convidado. Os seus interesses de investigação e as suas publicações centram-se em temáticas de relações internacionais e segurança internacional, com enfoque em multilateralismo, dinâmicas regionais do Atlântico Sul e cooperação de defesa em África.

Sandra Godinho é investigadora na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Com experiência na área dos estudos de mercado e *marketing*, tem vindo a desenvolver projetos de investigação em cognição social sobre o comportamento do consumidor, nomeadamente ao nível dos comportamentos e processos de tomada de decisão.

Tiago Brás é licenciado e mestrando em Ciência Política no ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa e assistente de investigação no Centro de Investigação e Estudos de Sociologia da mesma instituição. Participou em vários projetos de investigação na sua área de formação.

Tiago Sequeira tem um doutoramento e uma agregação em Economia pela NOVA School of Business and Economics. É professor catedrático na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e membro da unidade de investigação Centre for Business and Economics Research. Tem estudado o fenómeno do crescimento económico. Na FEUC é coordenador do Núcleo de Economia, cocoordenador do doutoramento em Economia e coeditor-chefe da revista *Notas Económicas*.

Resumos da Fundação

- 1. Igualdade de género ao longo da vida**
Coordenação: Anália Torres
- 2. Encerramento de multinacionais**
Coordenação: Pedro de Faria
- 3. Dinâmica empresarial e desigualdade**
Coordenação: Rui Baptista
- 4. Diversificação e crescimento da economia portuguesa**
Coordenação: Leonor Sopas
- 5. Qualidade da governação local em Portugal**
Coordenação: António Tavares e Luís de Sousa
- 6. Identidades religiosas na Área Metropolitana de Lisboa**
Coordenação: Alfredo Teixeira
- 7. As mulheres em Portugal, hoje**
Coordenação: Laura Sagnier e Alex Morell
- 8. Sustentabilidade do sistema de pensões português**
Coordenação: Amílcar Moreira
- 9. Cultura política e democracia**
Coordenação: Tiago Fernandes
- 10. Dívida indexada ao PIB na economia portuguesa**
Coordenação: Pina
- 11. As empresas portuguesas no comércio internacional**
Coordenação: João Amador
- 12. Faces da pobreza em Portugal**
Coordenação: Fernando Diogo
- 13. Crise e crédito, lições da recessão de 2008-2013**
Coordenação: Carlos Carreira
- 14. Sistemas de transportes em Portugal: análise de eficiência e impacto regional**
Coordenação: Carlos Oliveira Cruz
- 15. O mercado imobiliário em Portugal**
Coordenação: Paulo M. M. Rodrigues
- 16. Impactos da pandemia de COVID-19 em Portugal**
Coordenação: Nuno Monteiro e Carlos Jalali

**Quais foram os efeitos
da pandemia em Portugal?**

**O que podemos esperar
no pós-pandemia em termos
económicos, sociais
e políticos?**

**Que aprendizagens podemos
tirar destes dois anos
para crises futuras?**

