

Nuno Monteiro e Carlos Jalali, coord.

---

A pandemia entrou rapidamente nas nossas vidas. A 2 de março de 2020, Portugal anunciava os seus primeiros casos de contágio de COVID-19. Apenas 16 dias depois, e já com a declaração de pandemia por parte da Organização Mundial da Saúde, era decretado o primeiro de vários estados de emergência no país.

Desde então, há poucas esferas das nossas vidas que não tenham sido afetadas pela pandemia: da forma como trabalhamos à forma como convivemos e como estudamos,

do ensino ao lazer e às relações familiares. Tornou-se um lugar-comum declarar que nada será como antes.

Este lugar-comum convida a uma reflexão fundamental: como será a nova realidade pós-pandemia? E o que podemos fazer para torná-la melhor? Para responder a estas questões, o presente estudo avalia os impactos e as lições da pandemia de forma multidimensional, refletindo sobre os efeitos e os desafios — económicos, sociais e políticos — que Portugal enfrenta neste «novo normal».

# Um Novo Normal?

## Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal



# Um Novo Normal?

Impactos e lições de dois anos  
de pandemia em Portugal

Nuno Monteiro e Carlos Jalali, coordenação

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

Director de publicações: António Araújo

Director da colecção Estudos da Fundação: Gonçalo Saraiva Matias

Título: Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal

Coordenação: Nuno Monteiro e Carlos Jalali

Autores: Ana Bárbara Sarroeira, Ana Maria Belchior (PhD, IEP-UCP), António Martins, Bernardo, Pinto da Cruz, Bruno Cardoso Reis, Carlos Jalali, Conceição Pequito Teixeira (PhD, ISCSP-UL), Hugo Figueiredo, Inês Marques Ribeiro, João Graça, João Moniz, José Santana Pereira (PhD, EUI), Marcos Gabriel Andrade, Margarida Sá de Vaz Garrido, Maria Manuela De Amorim Calheiros, Mário Augusto Boto Ferreira, Miguel Portela, Nuno Martins, 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

Maio de 2022

ISBN: 978-989-9118-02-7

Depósito Legal n.º 500059/22

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 novo Acordo Ortográfico.

A autorização para reprodução total ou parcial dos conteúdos desta obra deve ser solicitada aos autores e ao editor.

*In memoriam de Nuno Monteiro*

# Índice

Agradecimentos 7

Prefácio 8

## Capítulo 1

Portugal, dois anos depois da pandemia 1'

## Capítulo 2

**Crise e recuperação: dois anos de pandemia na economia portuguesa 18**

2.1. Introdução 18

2.2. Contração e recuperação 21

2.3. Uma crise diferente 34

2.4. A resposta política à crise pandémica 48

2.5. Um choque de realocação? 61

2.6. Uma crise desigual 80

2.7. Desafios persistentes 98

2.8. Conclusão 106

2.9. Recomendações 108

## Capítulo 3

**A COVID-19 e a sociedade portuguesa: Avaliação, estratégia e políticas públicas baseadas na resiliência para responder ao risco 111**

3.1. Preâmbulo 111

3.2. Introdução 116

3.3. Planeamento e absorção na OCDE — do evento pandémico à sindemia 118

3.4. Absorção e recuperação em Portugal — do indivíduo à sociedade 129

3.5. Fatores explicativos e relações entre variáveis 166

3.6. Conclusão 169

3.7. Recomendações 171

3.8. Considerações finais sobre as fases do modelo de resiliência social 172

## Capítulo 4

**Uma pandemia é uma doença que se globaliza: impacto da COVID-19 na política internacional e nas prioridades de Portugal 174**

4.1 Introdução 174

4.2 Leituras preliminares do impacto internacional da COVID-19 179

4.3. Perceções da opinião pública e das elites sobre a política internacional pandémica 184

4.4. Coordenação da resposta à COVID-19 e impacto na ação externa do Estado português 208

4.5. Lições aprendidas e recomendações 214

4.6. Conclusão 218

## Capítulo 5

**A democracia em tempos de pandemia: impacto da pandemia de COVID-19 no sistema político português, em perspetiva comparada 222**

5.1. Introdução 222

5.2. A crise pandémica e o apoio difuso e específico à democracia 225

5.3. Tomada de decisão em contexto pandémico: atitudes dos cidadãos face ao papel dos especialistas, às prioridades e às motivações do governo 231

5.4. Crise pandémica e euroceticismo nos partidos políticos em Portugal e Espanha 237

5.5. Crise pandémica e retórica populista 245

5.6. Pandemia e polarização política e ideológica 253

5.7. Desigualdade política em tempos de pandemia 265

5.8. Recomendações 276

5.9. Considerações finais 278

## Capítulo 6

**Rumos futuros: políticas públicas  
no pós-pandemia 280**

**Referências bibliográficas 283**

**Notas 308**

**Autores 323**

# 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.

## 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

## Capítulo 1

# Portugal, dois anos depois da pandemia

Carlos Jalali

O novo coronavírus, causa da denominada COVID-19, foi descoberto em dezembro de 2019 na República Popular da China. Nessa altura, o interesse gerado, em Portugal e no mundo, era relativamente mitigado. A título de exemplo: em Portugal, até meados de janeiro, as pesquisas no Google pelo novo vírus eram inferiores às que se interessavam pelo jogador de futebol homónimo, que então jogava na Liga Portuguesa (Google Trends, 2022).

A partir de finais de janeiro de 2020, contudo, o interesse pela COVID-19 começa a aumentar. Na última semana desse mês, há mais pesquisas sobre o novo vírus do que sobre a Primeira Liga de futebol nacional. Esse padrão reforçar-se-ia ao longo do ano. Examinando 2020 como um todo, a pesquisa mais popular no Google no nosso país foi: «Coronavírus Portugal.» A terceira mais popular? «Coronavírus.» Os restantes temas mais pesquisados também refletem o impacto da pandemia nas nossas vidas. O segundo tema mais pesquisado foi a Escola Virtual; o oitavo, a Direção-Geral da Saúde; o nono, o Zoom. No total, dos dez temas mais pesquisados em 2020, sete estavam relacionados com a pandemia e os seus efeitos.

A preponderância da pandemia é também perceptível nas perguntas introduzidas pelos Portugueses no motor de pesquisa. Em 2020,

a pergunta mais comum foi «O que é layoff?», seguida de «O que significa estado de emergência?». Até as pesquisas mais práticas revelam os efeitos da pandemia: como fazer pão, máscaras ou desinfetante caseiro foram as perguntas mais frequentes nessa categoria de pesquisas no Google.

A mudança em relação à realidade pré-pandemia dificilmente podia ser maior. Os temas mais pesquisados em 2019 foram Ângelo Rodrigues, o Flamengo e Cameron Boyce. O interesse dos Portugueses estava em saber como votar e como funciona o Tinder; ou em saber o que é um fisiologista ou uma convulsão (para não falar da particularmente otimista pesquisa por «o que sai no exame de português?»).

Estes dados ilustram como a pandemia de COVID-19 rapidamente transformou as nossas vidas. O impacto sanitário é evidente naquela que foi a maior crise dos últimos cem anos. Este reflete-se de forma mais trágica na mortalidade gerada pela pandemia, bem como nos efeitos, mais imediatos ou mais perduráveis, do contágio com o novo coronavírus.

Contudo, os efeitos da pandemia não se limitaram à componente sanitária. São substanciais e nenhum setor ficou incólume. A pandemia

mudou o mundo e os seus efeitos continuarão a subsistir bem depois do fim da crise sanitária. Os dois anos de crise criaram novas dinâmicas e aceleraram padrões até então incipientes. A digitalização é um bom exemplo disso.

A noção de que o mundo mudou com esta pandemia é também confirmada pelo padrão histórico. Em praticamente todas as grandes crises, podemos constatar um antes e um depois. A pandemia da gripe espanhola, há pouco mais de cem anos, ilustra os efeitos de longo prazo que uma pandemia suscita. Alguns destes efeitos são porventura previsíveis durante a própria crise, como é o caso dos menores níveis educacionais, do menor rendimento ou da maior prevalência de incapacidades físicas na geração que nasceu durante essa pandemia (Almond, 2006). Outros, contudo, mostram como as pandemias podem ter efeitos inesperados. Exemplo disso é a maior popularidade das medicinas alternativas nos EUA na década de 1920, uma reação à percepção de que a ciência e a medicina convencionais tinham falhado na gripe espanhola (Spinney, 2017). E os efeitos podem ocorrer nos contextos mais inesperados. A criação do Real Madrid, por exemplo, deriva pelo menos em parte da gripe espanhola. Como explica Spinney (2017: 371), no pós-pandemia emergiu uma maior atenção ao desporto como forma de gerar saúde física, o que contribuiu para que o rei Afonso XIII desse o patrocínio (e o título) real ao até então mero Madrid Futebol Clube em 1920.

Esta introdução é escrita em março de 2022. Este mês marca simbolicamente dois anos da atual pandemia. A 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde decretava a COVID-19 como uma pandemia. Poucos dias depois, a 19 de março, dava-se início ao primeiro estado de emergência em Portugal — a que se seguiriam

outros, num total de 173 dias consecutivos, algo sem precedente na história nacional.

Passados dois anos, torna-se vital avaliar os impactos da pandemia em Portugal. Ao mesmo tempo, importa fazê-lo de uma forma que possa captar e refletir a complexidade e a natureza multidimensional dos efeitos da pandemia. Como ilustram as pesquisas mencionadas acima, a pandemia afetou e penetrou todas as esferas das nossas vidas: da forma como estudamos e trabalhamos aos nossos tempos livres e interesses culinários.

Este estudo da Fundação Francisco Manuel dos Santos contribui para o conhecimento científico e para a reflexão pública sobre a pandemia, abordando os efeitos multifacetados da pandemia. Assim, reflete e articula as dimensões económica, social e política, de modo a gerar uma visão mais clara dos efeitos — e das lições — que podemos tirar deste período de crise.

Estamos cientes de que nem todos os efeitos da pandemia são perceptíveis neste momento. Alguns deles só se tornam evidentes com a passagem do tempo. Um bom exemplo disso é o efeito da pandemia da gripe espanhola ao gerar uma menor confiança interpessoal junto dos migrantes descendentes de pessoas que viveram essa pandemia em comparação com os que não tiveram essa experiência (Aassve *et al.*, 2021).

Não obstante, é vital, se não mesmo urgente, fazer a avaliação dos efeitos imediatos da pandemia. É praticamente um lugar-comum declarar que nada será como antes. Contudo, este lugar-comum convida a uma reflexão fundamental: como será a nova realidade pós-pandemia? E o que podemos fazer para que esta seja melhor?

Responder a estas questões requer, em primeiro lugar, avaliar de forma aprofundada os efeitos desta crise. Para parafrasear Churchill, se não refletirmos e compreendermos os efeitos imediatos da pandemia, dificilmente poderemos ultrapassar os desafios do pós-pandemia.

Este livro visa contribuir para esta reflexão. O seu contributo reside, consideramos, não só no rigor da análise, como também no facto de abordar a pandemia de uma forma multidimensional, algo que se afigura inovador no contexto nacional. Assim, o livro estrutura-se em quatro capítulos substantivos, para além de uma conclusão. Estes capítulos abordam as dimensões social, económica e política da pandemia, considerando esta última 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.

O próximo capítulo, da autoria de Hugo Figueiredo, Pedro Gil, Tiago Neves Sequeira, Miguel Portela, António Martins e Marcos Gabriel Andrade, aborda a dimensão económica da crise. Como explicam os autores, foi possível evitar o cenário catastrófico que muitos economistas justamente receavam quando a pandemia eclodiu, com os efeitos mais graves na economia a serem temporários. Assim, embora a pandemia tenha resultado numa quebra muito assinalável da atividade económica, a recuperação, ainda que incompleta, tem sido bastante célere, sobretudo nos níveis de emprego. Como referem os autores, tal poderá levar a que «à recessão mais prolongada do Portugal democrático (entre 2010 e 2013) se possa vir a seguir a mais curta», a da pandemia de COVID-19.

Este desfecho reflete uma resposta política supranacional e doméstica ampla e coordenada. Como notam os autores, a estratégia europeia,

e que se replicou em Portugal, deu prioridade à preservação do emprego e da estrutura empresarial. No caso português, a intervenção foi extensa mas cautelosa. Portugal fez «o que tinha de ser feito, mas guardando os recibos» — ou seja, procurando assegurar os apoios estatais à economia sem penalizar excessivamente o défice e a dívida pública. O efeito fiscal dos apoios foi comparativamente menor em Portugal.

Não obstante este cenário globalmente otimista, os efeitos da pandemia foram desiguais, com impacto na recuperação económica posterior. Os setores onde a proximidade social é importante, como a restauração ou o alojamento, muitos destes ligados ao turismo, foram os mais penalizados. Inversamente, as atividades com uma maior intensidade digital estão entre as mais potenciadas, bem como o emprego público, reflexo do substancial intervencionismo estatal neste período. Como referem os autores, tal levou a assimetrias sociais e territoriais. Em relação às primeiras, refletem uma maior procura por trabalhadores mais qualificados e, paralelamente, uma menor procura de trabalhadores menos qualificados, bem como uma penalização de trabalhadores com relações mais informais e temporárias de emprego. Neste último contexto, os efeitos da pandemia afetaram sobretudo os mais jovens. No que diz respeito aos efeitos territoriais, as regiões mais dependentes de atividades de proximidade e turismo sofreram quebras mais acentuadas do produto e do emprego.

Estes efeitos geram desafios consideráveis para o futuro.

Em específico, à medida que se ultrapassa a pandemia, emerge uma potencial tensão entre proteção de empregos/empresas menos produtivas e a dinâmica de realocação de recursos para setores mais produtivos que emergiu durante a pandemia. Navegar entre a Cila da exclusão social e a Caríbdis de uma menor produtividade será um

desafio central, conforme os apoios públicos forem sendo revistos no pós-pandemia.

O capítulo 3, da autoria de Sandra Godinho, Maria Manuela Calheiros, Margarida Garrido, Mário Boto Ferreira, João Graça e Ana Sarroeira, examina os efeitos psicossociais da crise da COVID-19.

O capítulo examina o caso português no quadro teórico do modelo de resiliência do sistema social, centrando a análise em três dimensões interrelacionadas: a cognitiva; a socioemocional; e a comportamental. Neste contexto, aborda os efeitos a três níveis — individual, grupal, e societal —, situando a experiência portuguesa numa perspetiva comparada, sobretudo perante os países da OCDE.

Os autores notam que a crise de COVID-19 deve ser encarada como uma sindemia, mais do que uma pandemia. O conceito de sindemia, cunhado por Merrill Singer na década de 1990 (Singer, 1996), visa captar a interação entre doenças e condições sociais, numa relação entre o biológico e o social. É precisamente desta sinergia que advém o prefixo do termo.

Efetivamente, e como demonstra o capítulo 3, a crise da COVID-19 não pode ser dissociada dos contextos sociais em que decorreu, sendo os seus efeitos indiretos os que tiveram um impacto mais amplo. Neste quadro, a crise parece ter agravado desequilíbrios pré-existentes, com efeitos mais intensos nos grupos que já se encontravam em situações de vulnerabilidade. Com efeito, uma proporção importante dos Portugueses não apresentava condições para acompanhar a digitalização do trabalho; os indivíduos que declaram pertencer a classes sociais socioeconómicas desfavorecidas estão entre os que apresentam níveis de bem-estar mais baixos; e são estes também

os que percebem uma menor coesão social e confiam menos nas instituições. Estes resultados ilustram e reforçam a complexidade da aparente tensão entre produtividade e proteção social identificada no capítulo anterior.

O capítulo 3 também destaca dois outros grupos como tendo sido particularmente atingidos por este período de crise. Se, por um lado, o efeito económico da pandemia por género foi substancialmente menos desigual do que se poderia ter antecipado, as mulheres estão entre os grupos mais afetados de um ponto de vista psicossocial. Apresentam níveis de ansiedade, stresse e depressão superiores aos homens, bem como maiores alterações de peso, sono e consumo de psicotrópicos. Num período em que provavelmente se acentuaram os conflitos no seio familiar, são também as mulheres que mais foram chamadas a dar apoio emocional aos outros elementos da família.

O outro grupo são os jovens. Os jovens foram particularmente penalizados pela pandemia ao nível económico, resultado sobretudo da sua maior exposição a vínculos de trabalho mais vulneráveis. A esta dimensão económica acresce a componente psicossocial. Como evidencia o capítulo 3, são os jovens, com idades abaixo dos 30 anos, que apresentam um menor bem-estar, uma menor satisfação atual com a vida e mais indicadores de depressão, ansiedade e stresse durante a pandemia. São também os jovens que avaliam mais negativamente as suas relações sociais, tanto as mais próximas como as mais alargadas, neste período. Por fim, são os jovens que apresentam menores índices de confiança no governo e na ciência, com potenciais implicações para as políticas públicas no pós-pandemia. O impacto nos jovens surge como uma das faces menos visíveis dos efeitos da pandemia que este capítulo ajuda a desvelar.

Os dois capítulos seguintes abordam os impactos políticos da pandemia. O capítulo 4, da autoria de Bruno Cardoso Reis, Bernardo Pinto da Cruz, Inês Marques Ribeiro e Pedro Seabra, examina os efeitos da pandemia sobre as relações internacionais, quer de uma forma mais geral, quer examinando o seu efeito na posição internacional e de política externa de Portugal.

Os autores sublinham dois aspetos fulcrais, e que explicam a centralidade de se examinar a dimensão política da pandemia; e, neste quadro, os seus efeitos nas relações internacionais. Primeiro, esta crise não é apenas de natureza biológica. Se é verdade que o seu efeito reflete as características do vírus associado, é igualmente verdade que o desenrolar da crise depende de características políticas, nomeadamente a capacidade e a forma de responder à crise. Nesse sentido, a pandemia requer uma resposta não só sanitária, mas também política. Segundo, esta crise foi global. Aliás, a própria definição de pandemia é ser «uma doença contagiosa com impacto global». No contexto mais específico da COVID-19, tanto a sua propagação como a sua prevenção e o seu combate implicaram dinâmicas internacionais consideráveis.

O capítulo conclui que a pandemia indicia um sistema internacional desorganizado. A crise pandémica revelou a ausência de instituições ao nível global com capacidade para gerar uma resposta política coordenada, a que se associou a ausência de Estados com interesse e capacidade de liderança global. Tal gerou respostas nacionais descoordenadas, inclusive no seio da União Europeia (UE) numa fase inicial. Contudo, a UE foi capaz de inverter esse rumo inicial. Depois de um início da pandemia marcado pela descoordenação e competição entre Estados-membros — lembremo-nos das disputas

por ventiladores e máscaras —, a UE foi capaz de assumir um rumo de cooperação, exemplificado na compra de vacinas.

Para Portugal, a integração no espaço europeu foi de grande importância na resposta à pandemia, nas suas diferentes fases. A título de exemplo, o repatriamento de cidadãos no eclodir da crise teria sido substancialmente mais difícil se Portugal estivesse isolado. Ao mesmo tempo, Portugal procurou contribuir ativamente para a coordenação da resposta europeia, com destaque para o período da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, no primeiro semestre de 2021. A imagem internacional de Portugal saiu também beneficiada pelo sucesso do seu programa de vacinação, que se reflete no facto de ter sido o primeiro país do mundo a conseguir atingir uma taxa de 85% da população vacinada.

Como referem os autores, não há nenhum país que tenha conseguido responder com sucesso a todas as diferentes fases, vagas e dimensões da pandemia. Portugal não foge a este padrão, ainda que, em termos globais, os dados apontem para uma avaliação mais positiva do que negativa. Tal não obvia, contudo, a necessidade de retirar aprendizagens para o futuro. Neste contexto, o capítulo relembra que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), elaborado em 2013, identificava precisamente a necessidade de se desenvolver um plano nacional de resposta a pandemias, que não veio a concretizar-se nos quase sete anos entre a aprovação do CEDN e a crise da COVID-19. A dificuldade não reside na ausência de orientações estratégicas em Portugal, mas antes na sua insuficiente implementação.

O capítulo 5, da autoria de Ana Belchior, José Santana-Pereira, Conceição Pequito Teixeira, Nuno Martins, Tiago Brás e João Moniz,

examina os efeitos da pandemia no sistema político nacional.

A pandemia representou um desafio considerável às democracias contemporâneas, com efeitos a vários níveis. O capítulo examina os efeitos da pandemia em seis dimensões centrais, com base quer na análise das atitudes e dos comportamentos dos cidadãos, quer no discurso dos partidos políticos: primeiro, examinando o apoio dos Portugueses ao regime democrático; segundo, avaliando as suas atitudes relativamente à resposta à pandemia; de seguida, examinando os graus de euroceticismo e de populismo nos discursos partidários; então, abordando a polarização no período da pandemia; e, por fim, analisando se a pandemia gerou também desigualdades na participação política, para além dos efeitos socioeconómicos analisados nos capítulos 2 e 3. Abordam-se estas dimensões com recurso a dados longitudinais e comparativos, permitindo avaliar não só o antes e o depois da pandemia, como Portugal em comparação com contextos próximos (como Espanha).

Os dados indicam que a pandemia não parece ter afetado a valorização da democracia por parte dos Portugueses. A quase totalidade dos inquiridos apoia um regime democrático, em níveis semelhantes ao período pré-pandemia; e o apoio a um «governo de um líder forte» parece ter declinado. Contudo, emerge um maior apoio a modelos tecnocráticos de governação. Este último resultado encontra eco na apreciação dos Portugueses sobre o envolvimento de especialistas na resposta à pandemia. Mais de sete em cada dez inquiridos afirmou concordar com a ideia de que os governos devem deixar que sejam os especialistas a tomar as decisões sobre como combater o vírus da COVID-19; e esta opinião não se alterou com o desenrolar da crise. E é de notar um aparente decréscimo na satisfação dos Portugueses com o funcionamento da democracia nacional.

Neste quadro, o capítulo aponta também uma maior desigualdade política, com efeitos negativos na qualidade da democracia nacional. Durante a pandemia, aumentou o fosso entre segmentos socioeconómicos em termos de interesse pela política e pela própria participação eleitoral. Assim, aos efeitos de desigualdade económica e social notados nos capítulos 2 e 3, podemos também acrescentar uma maior desigualdade política. Esta desigualdade pode tornar o sistema político menos responsivo às preferências e preocupações dos segmentos mais desfavorecidos, potencialmente limitando a resposta política aos efeitos desiguais da pandemia que este estudo identifica.

O capítulo indica que a maioria dos Portugueses concordou com a prioridade dada à saúde pública em detrimento da manutenção da atividade económica. Contudo, revela também algum efeito polarizador da pandemia. Como seria de esperar, os apoiantes de partidos de esquerda fazem uma avaliação mais positiva da resposta do governo. A aceitação das limitações às liberdades públicas com o confinamento também distinguiu eleitores de partidos à direita dos seus congéneres à esquerda. E emergem diferenças entre estes no que diz respeito à propensão para acreditar em teorias de conspiração sobre a COVID-19.

Contudo, importa notar que esta polarização não é absoluta. Tendo em conta o papel do Estado na resposta à dimensão económica da pandemia, notada no capítulo 2, é interessante verificar que os eleitores de praticamente todos os partidos indicam um maior apoio à intervenção do Estado na economia, com este aumento a ser particularmente visível à direita. Tal polarização ao nível dos eleitores encontra parcialmente eco nos discursos partidários, sobretudo no que diz respeito à União Europeia, com um aumento no número de

afirmações eurocéticas nos debates parlamentares. Contudo, a pandemia não reforçou a retórica populista nos debates parlamentares. Antes pelo contrário. Como demonstra o capítulo, a retórica populista tem menos peso nas intervenções dos partidos no parlamento durante o período da pandemia.

Todos os capítulos incluem uma secção de recomendações. Com efeito, importa não só refletir sobre os efeitos da pandemia, como também avaliar as respostas que o pós-pandemia requer. As sociedades não são meramente moldadas por estruturas e eventos exógenos, como uma pandemia. Há também uma dimensão endógena. Existe estrutura, mas também existe *agência*: a capacidade dos agentes, individuais e coletivos, de produzirem transformação. A História está repleta de mudanças sociais, políticas, económicas — muitas das vezes até então inesperadas — que refletem esta capacidade de agência. E as mesmas circunstâncias estruturais podem resultar em desfechos substancialmente distintos como resultado desta dimensão endógena. Nesse quadro, o presente estudo visa contribuir para o necessário debate público em relação ao pós-pandemia que se pretende em Portugal e no mundo. Não nos arrogamos a pretensão de ter as respostas definitivas a este respeito. Antes, visamos contribuir para um debate, informado e construtivo, no qual cada cidadão deve ter um papel decisivo.

Dadas as temáticas, os diferentes capítulos recorrem a abordagens metodológicas distintas. Estas são delineadas em cada um deles. Contudo, é importante sublinhar um instrumento comum aos vários capítulos: um conjunto de inquéritos visando aferir as perceções, as atitudes e os comportamentos dos Portugueses ao longo da pandemia. De modo a captar as mudanças que ocorreram durante este período de

crise, e de forma inovadora no contexto português, os inquéritos foram realizados em painel, com duas vagas, permitindo assim uma leitura mais fina e completa dos efeitos da pandemia. A sua implementação contou com a consultoria científica de Patrício Costa. Ao longo deste livro, os dados provenientes destes inquéritos são identificados como «Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal».

A recolha de dados foi levada a cabo pela Domp, uma empresa especializada e credenciada em estudos de opinião. Realizaram-se três inquéritos simultâneos (A, B e C), com recolha de dados por via *online* e telefónica, junto da população portuguesa com 15 anos ou mais. O inquérito A procurou medir a experiência pessoal, a perceção, o impacto e as atitudes face à COVID-19, incluindo uma componente de política internacional. O inquérito B contemplou medidas relacionadas com o comportamento económico dos indivíduos e do seu agregado familiar, assim como a relação com a família e a coesão social, virtual e ambiental. Por fim, o inquérito C focou-se em questões políticas (participação, interesse e envolvimento político) e na avaliação económica do país e do indivíduo.

Na primeira vaga, o trabalho de campo realizou-se entre 16 de março de 2021 e 20 de maio do mesmo ano, tendo sido realizadas no total 3463 entrevistas. No inquérito A recolheram-se 1161 entrevistas válidas (432 telefónicas e 729 por inquérito *online*), com o trabalho de campo a decorrer entre 12 de abril e 20 de maio de 2021. No inquérito B recolheram-se 1146 entrevistas válidas (441 telefónicas e 705 por inquérito *online*), entre 16 de março e 6 de maio de 2021. No inquérito C recolheram-se 1156 entrevistas válidas (435 telefónicas e 721 por inquérito *online*), entre 9 de abril e 19 de maio de 2021.

Para cada um dos inquéritos, a amostra cumpre quotas cruzadas de sexo, classe etária e região (NUTS II). Relativamente ao tempo de aplicação dos questionários, verificou-se no inquérito A uma duração média de 41,9 minutos com recolha telefónica e de 35,3 minutos com recolha *online*; no inquérito B verificou-se uma duração média de 42,4 minutos com recolha telefónica e de 43,6 minutos com recolha *online*; e no inquérito C verificou-se uma duração média de 29,3 minutos com recolha telefónica e de 30,6 minutos com recolha *online*.

Na segunda vaga, realizou-se a reinquirição de aproximadamente 50% da amostra da primeira vaga, resultando num total de 1640 entrevistas. O trabalho de campo realizou-se entre 6 de setembro de 2021 e 25 de outubro do mesmo ano. No inquérito A recolheram-se 547 entrevistas (286 telefónicas e 261 por inquérito *online*), entre 6 de setembro e 24 de outubro de 2021. No inquérito B recolheram-se 549 entrevistas (223 telefónicas e 326 por inquérito *online*), entre 6 de setembro e 20 de outubro de 2021. No inquérito C recolheram-se 544 entrevistas (239 telefónicas e 305 por inquérito *online*), com o trabalho de campo realizado entre 6 de setembro e 25 de outubro de 2021. Em relação ao tempo de aplicação dos questionários, no inquérito A verificou-se uma duração média de 41,4 minutos com recolha telefónica e de 26,3 minutos com recolha *online*; no inquérito B verificou-se uma duração média de 47,4 minutos com recolha telefónica e de 46,6 minutos com recolha *online*; e no inquérito C verificou-se uma duração média de 32,4 minutos com recolha telefónica e de 45,9 minutos com recolha *online*<sup>1</sup>.

Ao longo deste livro, as figuras que não incluem fonte dizem respeito aos inquéritos de opinião aplicados no âmbito deste estudo.

Uma nota final, e pessoal, em relação a este estudo. Em maio de 2021, durante a prossecução deste projeto, faleceu o seu coordenador, Nuno Monteiro. A sua inesperada morte privou-nos não só do seu intelecto brilhante e perspicaz, como também da sua generosidade, do seu sentido de humor, da sua simpatia e, sobretudo, do seu profundo sentido humano. Nuno Monteiro foi o grande impulsor deste projeto. A sua capacidade analítica foi crucial para ultrapassar os desafios que implica um exercício desta envergadura. O seu entusiasmo contagiante e a sua curiosidade intelectual constante motivaram e orientaram este estudo. Esperamos que este livro possa ser uma merecida homenagem a Nuno Monteiro.

## Capítulo 2

# Crise e Recuperação: Dois Anos de Pandemia na Economia Portuguesa

Hugo Figueiredo, Pedro Gil, Tiago Neves Sequeira, Miguel Portela, António Martins, Marcos Gabriel Andrade

### 2.1. Introdução

Escrever, no início de 2022, sobre o impacto da pandemia de COVID-19 na economia portuguesa era ainda disparar sobre um alvo em movimento. Desde o início do período pandémico, em março de 2020, Portugal enfrentou cinco importantes vagas da doença que tinham já resultado em mais 25 mil mortes do que o esperado<sup>2</sup>, 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. O resultado: perdas imediatas de produto 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* no pico da assistência à manutenção dos postos de trabalho, 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.

Durante o mesmo período, no entanto, o país foi capaz de recuperar rapidamente, sobretudo durante os períodos de desconfinamento, 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<sup>3</sup>. O segundo, nacional, relacionado com a capacidade de, principalmente após o primeiro trimestre de 2021, criar uma estrutura centralizada de vacinação que promoveu fluxos de informação interdepartamentais na organização do Estado suficientemente fortes e uma estratégia comunicacional capaz de vacinar mais de 85% da população em cerca de dez meses. À entrada do último trimestre de 2021, os níveis de atividade económica tinham recuperado muito significativamente face aos valores pré-pandémicos, e os níveis de desemprego eram já comparáveis aos do período pré-pandemia, níveis, aliás, historicamente baixos. Do ponto de vista económico, o país parecia ter aprendido a conviver com o novo vírus.

Escrever sobre a pandemia é também escrever sobre o que *não foi mas poderia ter sido*. Sobre como, em grande medida, o potencial de catástrofe económica foi controlado. É curioso, de resto, comparar o tom relativamente catastrofista da gigantesca quantidade de textos técnicos e científicos que foram escritos nas fases iniciais da pandemia

com as expressões que dominavam, no início de 2022, uma literatura já muito desinflada. Esse tom inicial não foi, contudo, despropositado. Além do forte impacto de saúde pública, a pandemia encerrava em si um potencial destrutivo avassalador também do ponto de vista económico, sobretudo num cenário contrafactual de ausência de intervenção estatal.

A pandemia motivou uma relativa unanimidade entre economistas em torno da necessidade de atuar de forma rápida e maciça, promovendo políticas contracíclicas e criando instrumentos capazes de quebrar a ligação entre horas trabalhadas, por um lado, e o rendimento e a liquidez das famílias e empresas, por outro. Esses instrumentos assumiram diversas formas. Subsidiaram a manutenção de empregos em regime de *layoff* temporário; evitaram quebras de rendimento disponível decorrentes da perda de empregos e de situações de doença (ou da necessidade de apoiar familiares); adiaram obrigações fiscais; criaram regimes de moratória de créditos para famílias e empresas; e permitiram a criação de regimes de crédito bonificado, dando-lhes garantia.

As instituições europeias mostraram também ambição na compatibilização de medidas de natureza monetária e fiscal, alinhando objetivos de crescimento e de coesão, numa tentativa de evitar uma nova penalização das economias do Sul, em particular, mais dependentes de setores paralisados pela pandemia. Estas medidas permitiram manter o rendimento disponível das famílias, conter as perdas de rentabilidade nas empresas e, em muitos casos, aumentar a sua liquidez. Ao fazê-lo, não só apoiaram a contenção dos danos de saúde pública, promovendo uma maior adesão às medidas de mitigação dos efeitos da pandemia, como evitaram mecanismos de propagação

dos efeitos recessivos da pandemia. A alternativa não teria sido bonita de ver.

Escrever sobre o impacto económico da pandemia obriga-nos também a escrever, muitas vezes especulativamente, sobre o *que não foi mas poderá ainda vir a ser*. No final do segundo ano da pandemia, a rápida recuperação dos níveis de atividade económica superava as expectativas iniciais, sobretudo se levarmos em conta a magnitude das quebras verificadas nos primeiros meses da pandemia. Era assim porque, por um lado, a natureza exógena desta crise económica tornava-a diferente de crises anteriores e permitia equacionar rápidos «regressos à normalidade». Mas era assim também devido à generosidade dos apoios contracíclicos e da sua extensão no tempo. O sucesso da resposta à crise assentou na redistribuição dos seus efeitos na direção do Estado, tornando-o o principal amortecedor da crise. Ora, esse papel do Estado e a vigência de muitos dos instrumentos de apoio ainda se mantinham, deixando novos desafios à medida que, no início de 2022, entrávamos numa fase endémica da doença e de progressiva descontinuação desses instrumentos. Uma retirada demasiado precoce poderia fazer reemergir problemas de destruição permanente de capital produtivo que tinham sido, em grande medida, evitados. Mas o prolongamento artificial desses apoios criaria os seus próprios problemas, atrasando oportunidades de reconfiguração da estrutura da economia portuguesa, de reafetação de atividade entre setores e profissões, e de adoção de tecnologias e práticas de organização do trabalho indutoras de aumentos de produtividade. Essa reconfiguração dava sinais de querer persistir no tempo.

Deste modo, e mesmo que os efeitos mais graves na atividade económica tenham sido temporários, é provável que a pandemia deixe

marcas na economia portuguesa. Difícilmente poderia ser de outra forma se levarmos em conta a magnitude dos efeitos de contração e os incentivos de reafetação produtiva subjacentes à alteração radical da vida social que caracterizou os anos de pandemia. Abordamos quatro dessas dimensões de mudança ao longo deste texto e procuramos lançar alguma evidência inicial sobre a sua possível persistência no tempo.

Em primeiro lugar, investigamos fenómenos de reafetação de atividade económica entre setores, profissões e empresas. Cobrimos quatro determinantes desta possível reafetação: i) as alterações no padrão de procura de bens e serviços; ii) o aumento do peso do Estado no emprego e na atividade económica que resultou dos mecanismos de resposta à crise pandémica; iii) os efeitos no emprego da crescente digitalização e deslocalização da atividade económica; iv) a existência de efeitos de recomposição da estrutura empresarial.

Em segundo lugar, o impacto da pandemia foi desigual por condição socioeconómica, nomeadamente por idade, género, nível de escolaridade e de rendimento. Por um lado, os setores de elevada proximidade concentram uma elevada proporção do emprego dos segmentos de trabalhadores com menores rendimentos e menos qualificados. A digitalização da vida social, pelo contrário, inclinou novamente o tabuleiro competitivo em função daqueles com níveis mais elevados de capital humano. Por outro lado, a elevada segmentação do mercado de trabalho em Portugal e os níveis particularmente elevados de relações temporárias de emprego entre os mais jovens diminuíram os níveis de proteção social implícitos nos instrumentos de proteção do emprego. A pandemia abriu, assim, um forte potencial de desigualdade que poderá, aliás, agravar-se à

medida que os instrumentos de proteção forem descontinuados e se as alterações da estrutura económica se materializarem.

Em terceiro lugar, os «efeitos de elástico»<sup>4</sup>, característicos desta crise, a manutenção dos níveis de rendimentos, o aumento do nível de poupança não antecipada e as alterações de composição no consumo das famílias contribuíram para um desajustamento importante entre o ritmo de recuperação da procura e a capacidade de resposta da oferta, ao nível global mais do que nacional. Esse desajustamento criou desafios particulares em termos de evolução dos níveis de preços e fez regressar a inflação ao centro do debate económico.

A essa preocupação juntava-se um quarto efeito, associado à herança de endividamento público que ainda caracteriza as economias do Sul da Europa. A pandemia afetou de forma particularmente severa essas economias, muito dependentes de atividades de proximidade na esfera do turismo. O papel essencial que o setor público assumiu na redistribuição dos efeitos económicos da pandemia implicou o aumento imediato da despesa e da dívida pública, suscitando dúvidas sobre a capacidade futura de financiamento desse esforço. O esforço orçamental em Portugal durante a pandemia foi, contudo, significativamente inferior ao das outras economias periféricas e, em 2021, a economia portuguesa já tinha regressado a uma trajetória descendente do rácio da dívida e da despesa pública no produto. As políticas de apoio à manutenção de baixas taxas de juro por parte do Banco Central Europeu, por um lado, e a maior abertura das instituições europeias a estratégias de fomento do crescimento e o progressivo alinhamento com preocupações de coesão (nomeadamente no âmbito dos Planos de Recuperação e Resiliência), por outro, retiravam no final de 2021 algum peso a estas preocupações de

sustentabilidade das finanças públicas. A maior dúvida por essa altura dizia respeito ao possível efeito da inflação sobre a evolução das próprias taxas de juro. A pressão da inflação sobre a economia portuguesa era ainda baixa no início de 2022, mas os principais focos de incerteza eram externos e dependentes da evolução dos níveis de inflação em economias mais desenvolvidas, em particular na economia americana.

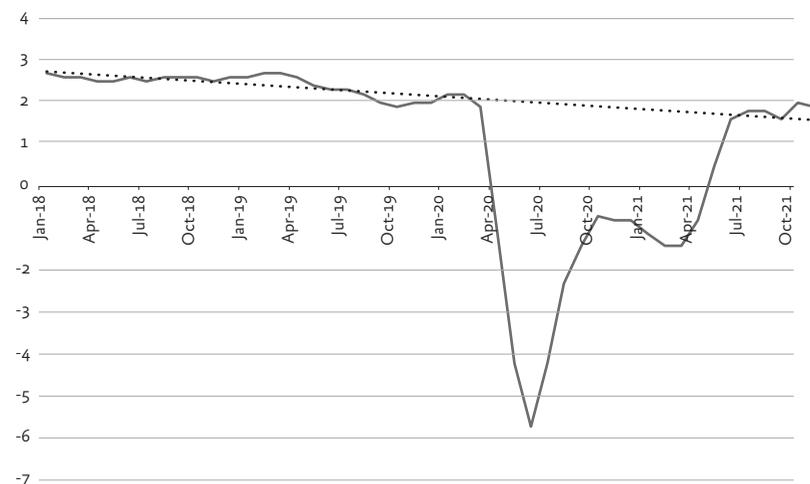
Este capítulo analisa assim o impacto económico dos dois primeiros anos da pandemia de COVID-19 e organiza-se da seguinte forma. A primeira secção descreve os processos de contração e recuperação da economia portuguesa entre o início da pandemia e o final de 2021. A segunda secção discute a originalidade de uma crise deste tipo face a anteriores crises económicas, documentando as tendências empíricas mais relevantes ao nível macroeconómico e do comportamento dos agentes. A terceira secção analisa a resposta de política pública às consequências económicas da pandemia, enquadrando-a no âmbito do modelo europeu. Torna claro o papel central que esses instrumentos de apoio assumiram na transitoriedade da crise, mas também os seus limites e as escolhas implícitas que foram feitas. A quarta secção aborda os vários aspetos de recomposição da atividade económica devido à pandemia, com possíveis efeitos na produtividade futura da nossa economia. A quinta secção explora a desigualdade do seu impacto em termos socioeconómicos. A sexta secção enquadra o impacto da pandemia no quadro de desafios persistentes da economia portuguesa em termos de endividamento e crescimento.

## 2.2. Contração e recuperação

**A crise pandémica constituiu uma quebra económica sem precedentes, mas a recuperação foi mais rápida do que o inicialmente previsto.**

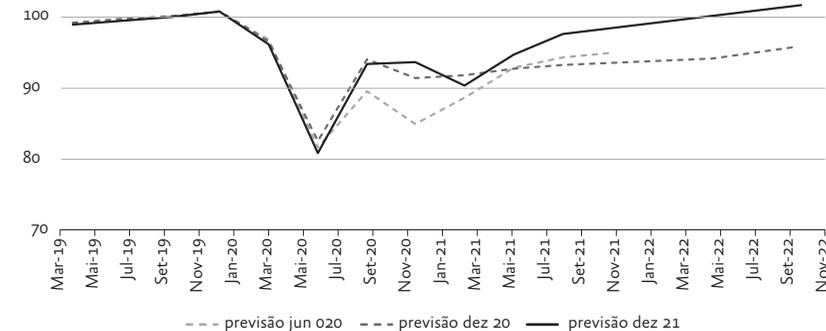
Por efeito da estreita relação entre saúde pública e atividade económica, e devido às medidas de distanciamento social lançadas em resposta à emergência de saúde pública, a pandemia resultou numa volatilidade económica desde o início de 2020 completamente fora do habitual. No segundo trimestre de 2020, a economia portuguesa experimentou uma contração da atividade económica sem precedentes na série de estatísticas de crescimento do INE. O volume de horas trabalhadas caiu quase 24%; as exportações, cerca de 39%; e o produto interno, mais de 16%. Os ciclos curtos da crise, com quebras pronunciadas nos confinamentos mas com rápidas recuperações nos desconfinamentos, a crescente capacidade de adaptação dos agentes económicos e a resposta política à crise, assente no consenso de «fazer o necessário», pareciam ter sido capazes, no final de 2021, de fazer regressar a um clima económico próximo da normalidade dos meses imediatamente anteriores à pandemia (ver figura 2.1). Mesmo que, no final de 2021, os níveis de atividade económica em Portugal não tivessem ainda recuperado por completo, superavam claramente as projeções de desempenho lançadas no início da pandemia (figura 2.2).

**Figura 2.1** Evolução do Indicador de Clima Económico, 2018–2021



Fonte: INE, Inquéritos Qualitativos de Conjuntura. - Indicador de Clima Económico (%-mm3m); valores corrigidos de sazonalidade; a linha de referência é uma projeção linear simples da evolução dos valores entre Janeiro de 2018 e Fevereiro de 2020.

**Figura 2.2** Evolução das projeções sobre a economia portuguesa, 2020–2021



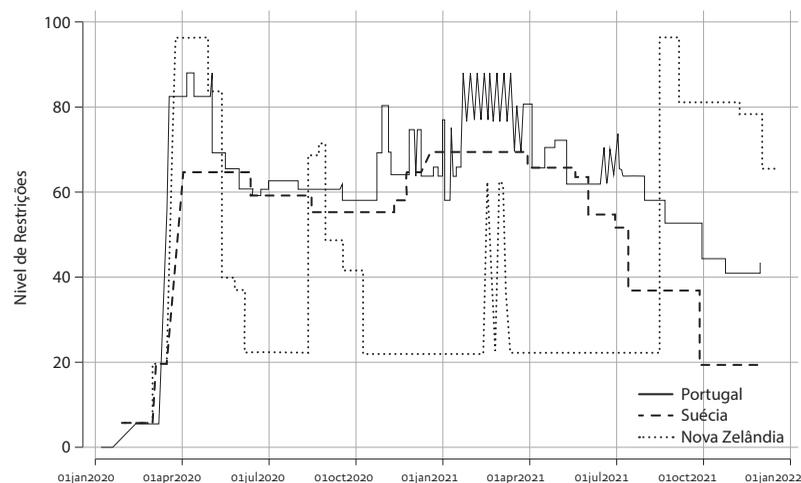
Fonte: OECD Economic Outlook (várias edições). Os dados relativos às projeções de Junho de 2020 dizem respeito à previsão de um duplo impacto da pandemia (que acabou por se materializar).

### **Portugal adotou uma postura cautelosa de proteção da saúde pública, com uma influência direta nos níveis de atividade económica.**

A variação dos níveis de atividade económica esteve fortemente associada à incidência da COVID-19 e ao número de mortes, em particular, por efeito das ações voluntárias dos agentes económicos, mas também da severidade global das restrições implementadas por razões de saúde pública. Até atingir limiares de vacinação muito elevados, Portugal reagiu de forma precoce e musculada, mantendo uma postura relativamente cautelosa do ponto de vista de saúde pública, mesmo já durante o período do último desconfinamento<sup>5</sup>. Como ponto de referência, a figura 2.3 compara a evolução do grau de severidade das medidas restritivas em Portugal face a dois países muito discutidos como modelos alternativos de resposta à pandemia:

a Suécia, com um modelo mais permissivo que evitou confinamentos estritos; e a Nova Zelândia, com um modelo próximo de «COVID zero», que combinou confinamentos muito precoces com menores restrições durante períodos prolongados sem doença.

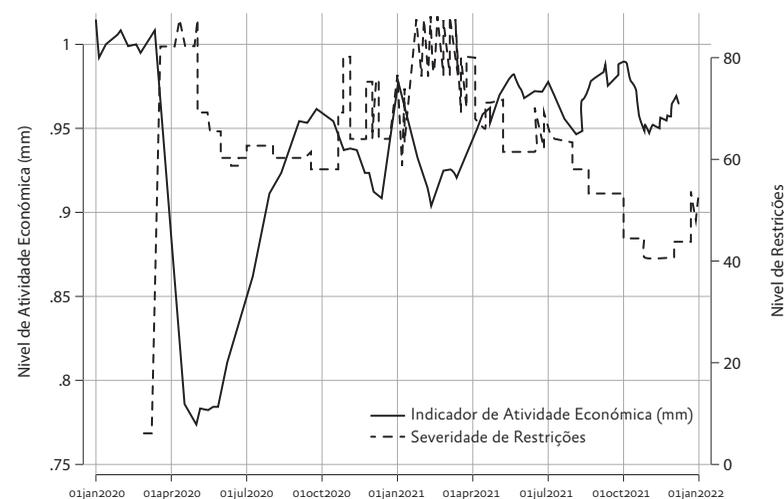
**Figura 2.3** Comparação do grau de severidade das medidas restritivas de combate à pandemia: Portugal, Suécia e Nova Zelândia



Fonte: Our World in Data ([ourworldindata.org](https://ourworldindata.org)); os dados referentes ao índice de severidade das restrições (OXCGRT) é calculado a partir da recolha de informação pública sobre várias medidas de resposta à pandemia. Para mais informações ver Hale et al. (2021) e <https://www.bsg.ox.ac.uk/research/research-projects/covid-19-government-response-tracker>.

O calendário de restrições é relevante sobretudo porque interage com os níveis de atividade económica. A figura 2.4 olha para essa variação, com o quadro de restrições como fundo. É clara a relação entre a implementação das medidas restritivas e a variação dos níveis de atividade económica.

**Figura 2.4** Evolução dos níveis de atividade económica e severidade das medidas restritivas de combate à pandemia em Portugal



Fontes: Indicador Diário de Atividade Económica do Banco de Portugal e Our World in Data. Os dados relativos ao indicador diário de atividade referem-se a variações homólogas relativas aos níveis de atividade económica de 2019 e são calculados em média móvel.

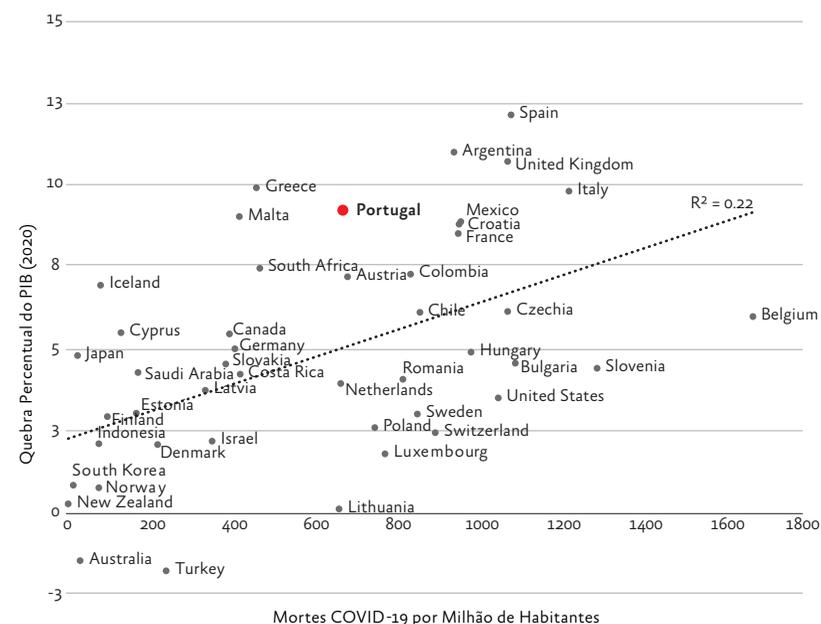
**Essa atitude cautelosa justificou-se do ponto de vista económico, sobretudo antes da universalização das vacinas. No entanto, Portugal teve perdas de produto mais fortes do que países com o mesmo grau de sucesso em termos de saúde pública, refletindo a sua especial vulnerabilidade a crises pandémicas.**

O debate sobre as implicações económicas da pandemia foi sempre marcado por uma aparente escolha inevitável entre a proteção da saúde pública ou da economia. Quando consideramos a globalidade dos países, essa escolha ficou largamente por demonstrar. As enormes diferenças na mortalidade por COVID-19 entre países, essas sim continuavam ainda a ser muito evidentes no final de 2021. A figura 2.5.a apresenta a relação entre o número de mortes acumuladas por COVID-19 até 31 de dezembro de 2020 e as quedas de produto durante esse ano<sup>6</sup>. O final de 2020 é um marco importante, já que é nessa altura que se inicia a vacinação em massa na maior parte dos países, incluindo Portugal. Até essa altura, os dados não suportam a hipótese de uma relação negativa entre economia e saúde. Pelo contrário. Mesmo que exista uma dispersão considerável de situações, a aplicação de políticas de saúde pública capazes de diminuir o número de mortes parece ter sido uma boa política económica, pelo menos durante o primeiro ano de pandemia e no sentido estrito de evitar quedas do produto. A figura 2.5.b faz uma comparação entre os níveis de produto interno no terceiro trimestre de 2021 e no trimestre homólogo de 2019. A relação entre as duas variáveis torna-se substancialmente mais fraca, refletindo as rápidas recuperações de várias das economias mais atingidas durante o segundo ano da pandemia. A abordagem à relação entre economia e saúde pública deve também alterar-se à medida que a vacinação se universaliza, confirmando-se a quebra de relação entre incidência e mortalidade<sup>7</sup>. Por outro lado, naturalmente, o sucesso relativo de alguns países ficou-se a dever às várias medidas que fizeram parte dos pacotes de resposta à pandemia, muitas das quais de natureza económica. No que diz respeito a Portugal, as figuras permitem-nos também confirmar que o impacto da pandemia na contração do produto português foi

especialmente forte e não tinha sido ainda totalmente recuperado no terceiro trimestre de 2021. Estes dados parecem confirmar a vulnerabilidade da economia a choques que afetam o setor dos serviços, em particular o turismo.

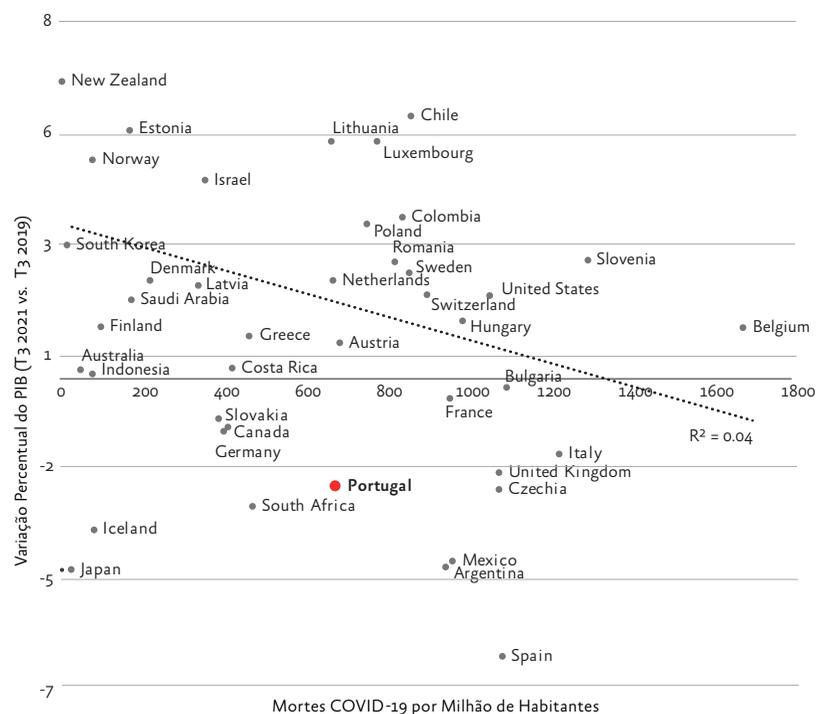
**Figura 2.5** Perdas de Produto e Mortes por COVID-19

a) Até ao final de 2020



**Figura 2.5** Perdas de Produto e Mortes por COVID-19

b) Até ao 3º Trimestre de 2021

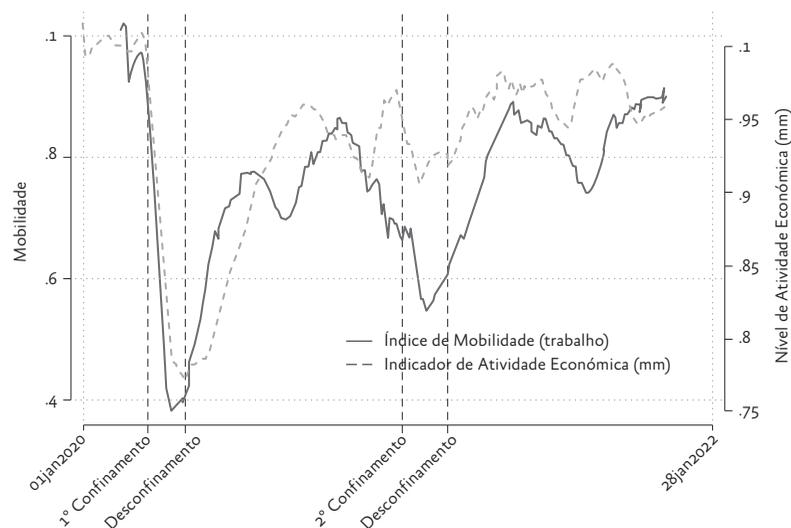


Fontes: OCDE, Contas Nacionais Trimestrais e Our World in Data. Os dados da variação do produto referem-se, respectivamente, a valores de 2019 e 2020, no primeiro gráfico, e a valores do terceiro trimestre de 2019 e 2021 no segundo. Valores a paridades de poder de compra constantes e ajustados para efeitos de sazonalidade. Os dados de mortalidade referem-se ao número total de mortes, respectivamente, até 31 de Dezembro de 2020 e 30 de Setembro de 2021.

**A recuperação económica assentou na quebra progressiva da relação entre atividade económica, incidência da doença e a mobilidade dos agentes... sobretudo por via do crescimento do trabalho remoto e da universalização das vacinas.**

Uma pandemia aumenta os custos sociais individuais e sociais relacionados com a circulação e a proximidade. Por ação das restrições legais, do clima de grande incerteza dos primeiros meses de pandemia e por receio de contágio, a mobilidade dos cidadãos caiu drasticamente durante o primeiro período de confinamento e, com ela, a atividade económica. É este o principal momento de choque económico. Já o segundo período de confinamento é um momento decisivo de transição na relação entre economia e pandemia. Face ao primeiro, é caracterizado por uma travagem muito mais suave da atividade económica e por uma quebra significativa da magnitude da relação entre mobilidade e atividade económica, mesmo que ainda em sincronia (figura 2.6). A quebra económica no segundo confinamento foi também menor quando medida pela variação dos níveis de emprego e desemprego.

**Figura 2.6** Relação dos níveis de mobilidade para os locais de trabalho com o nível de atividade económica em Portugal, 2020–2021

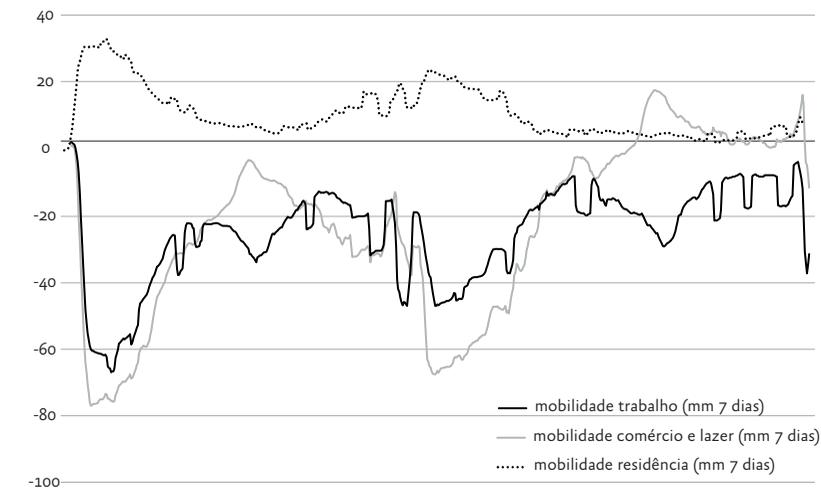


Fontes: Indicador Diário de Atividade Económica do Banco de Portugal e Google LLC "Google COVID-19 Community Mobility Reports". Os dados relativos ao indicador diário de atividade referem-se a variações homólogas relativas aos níveis de atividade económica de 2019.

No princípio de 2021, dá-se início ao processo de vacinação. Portugal tornou-se o primeiro país do mundo a atingir uma taxa de vacinação de 85%, no dia 9 de outubro de 2021. Do ponto de vista económico, o ritmo de vacinação constituiu um importante complemento ao levantamento gradual das restrições, o que aliviou a pressão sobre a economia portuguesa e, sobretudo, sobre os setores de proximidade. É também durante esta fase que se quebra a associação entre infeções, por um lado, e as mortes e os internamentos, por outro, e que os níveis de atividade económica fazem a maior recuperação. É também por

esta altura que a própria mobilidade para fins de comércio e lazer, por exemplo, regressa à normalidade pré-pandémica, ainda que os níveis de mobilidade casa-trabalho continuem em baixa.

**Figura 2.7** Evolução da Mobilidade por Destino, Março de 2020 – Dezembro de 2021



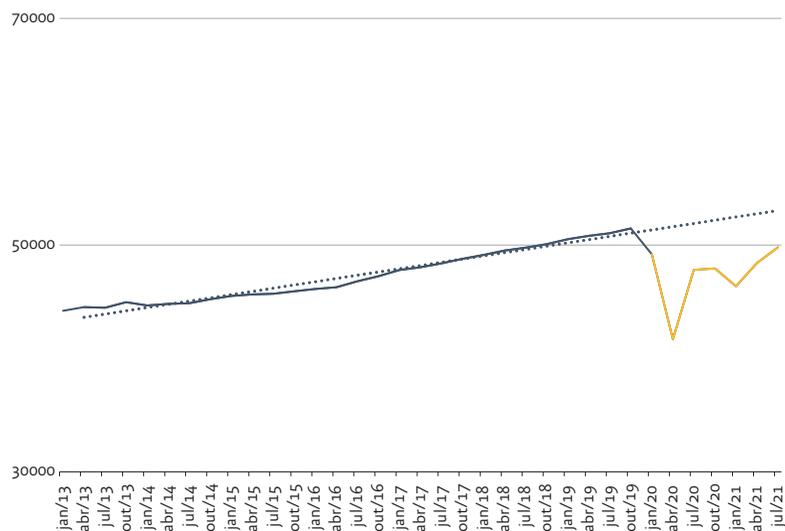
Fonte: Google Analytics e Gabinete de Estratégia e Estudos

**No final de 2021, a recuperação económica não estava ainda completa e Portugal era um dos países com maiores perdas de produto face à tendência pré-pandémica.**

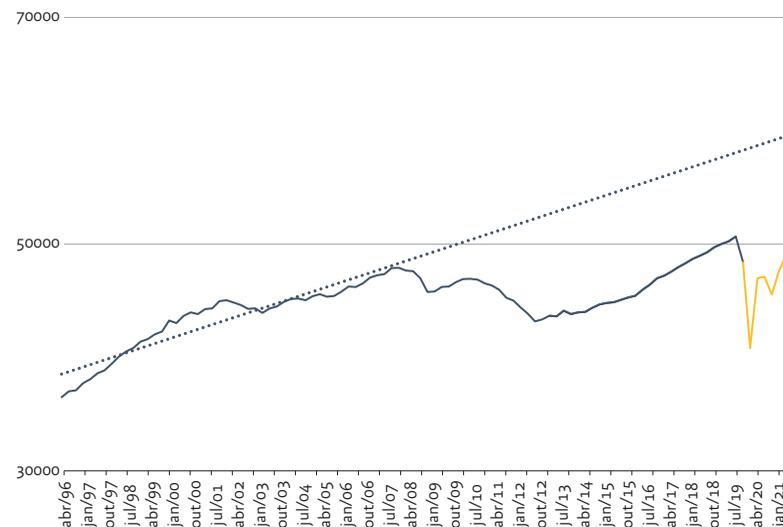
Apesar da forte recuperação, no final de 2021, o ciclo de recuperação da economia portuguesa não estava ainda concluído. No terceiro trimestre desse ano, o nível de produto interno atingiu o nível do mesmo trimestre de 2019. Contudo, uma comparação contrafactual

deve levar em conta que, na ausência dos efeitos da pandemia, a economia poderia ter continuado o trajeto de crescimento que iniciou no segundo trimestre de 2013, o primeiro desde o fim da crise anterior<sup>8</sup>. Nesse cenário hipotético, e a partir de uma simples projeção linear dos dados trimestrais até 2020, o PIB português estava ainda 6,1% abaixo dessa trajetória (figura 2.8). Este valor compara-se desfavoravelmente com outros países europeus e sugere um grau de exposição particularmente severo da economia portuguesa ao impacto da pandemia (figura 2.9). Deste modo, a pandemia parece ter tido a capacidade de voltar a atrasar a economia portuguesa face a uma trajetória de crescimento que abandonou por altura da anterior crise financeira.

**Figura 2.8** Produto Interno Bruto a Preços Constantes, Dados Trimestrais  
a) 2013–2021

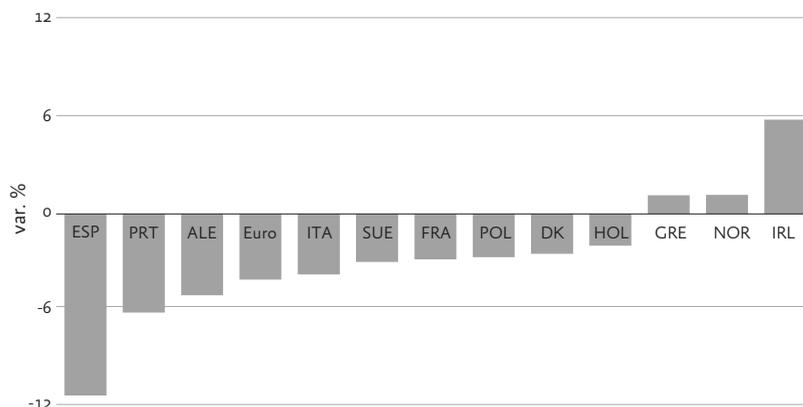


b) 1995–2021



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do Eurostat (namq\_10\_gdp). Dados encadeados em volume a preços de 2010 e ajustados para efeitos de calendário e sazonalidade. A projecção linear à esquerda é calculada a partir dos dados entre o segundo trimestre de 2013 e o último trimestre de 2019. À direita, a tendência é projetada a partir de valores incluídos no intervalo entre o segundo trimestre de 1996 e o último de 2007.

**Figura 2.9** Hiato de Produto por comparação com tendência pré-pandémica



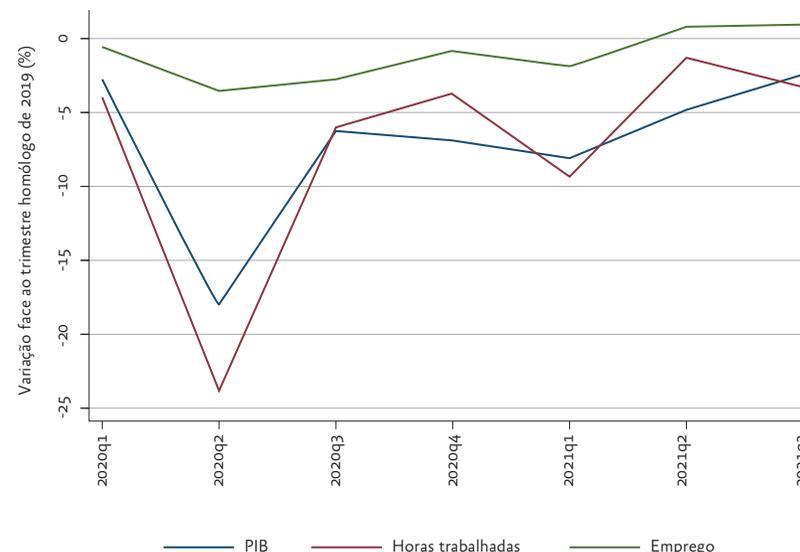
Fonte: Cálculos próprios com base em dados do Eurostat (namq\_10\_gdp). Dados encadeados em volume a preços de 2010 e ajustados para efeitos de calendário e sazonalidade. A projecção linear é calculada a partir dos dados entre o segundo trimestre de 2013 e o último trimestre de 2019, independentemente do comportamento cíclico das diversas economias

### Do ponto de vista do emprego a recuperação foi completa... mas não do ponto de vista de horas efetivamente trabalhadas.

No final de 2021 a recuperação dos níveis de emprego era já completa. Essa recuperação tinha também já sido conseguida em termos dos níveis de desemprego (6,4% à entrada do último trimestre de 2021). A opção política pela manutenção das relações de emprego resultou num dos aspetos mais diferenciadores desta crise: a quebra da relação entre a evolução do produto, o número de horas efetivas de trabalho e o nível absoluto de emprego. A enorme queda das horas trabalhadas, de 23,8%, na altura do primeiro confinamento foi maior em termos relativos do que a própria queda do produto e cerca de sete vezes

superior à verificada no número de empregos, refletindo as medidas de proteção do emprego implementadas pelo governo (figura 2.10).

**Figura 2.10** Variação face ao trimestre homólogo de 2019 do PIB real, emprego e horas efetivamente trabalhadas (%)

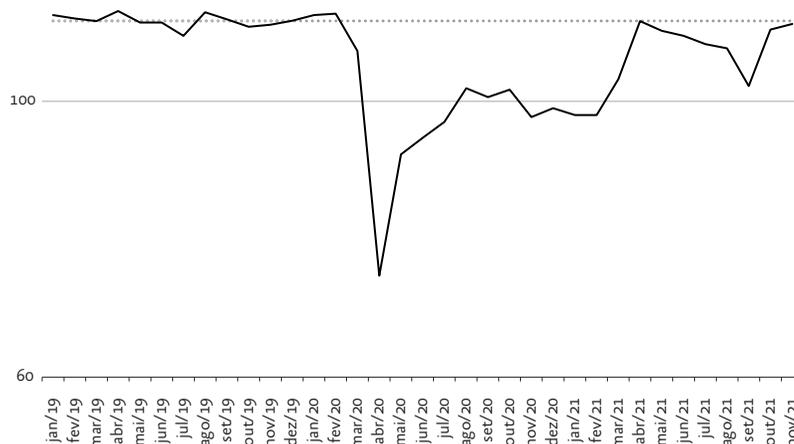


Fonte: Cálculos próprios com base nas Contas Nacionais do INE e Inquérito ao Emprego. Dados encadeados em volume a preços de 2016 e ajustados para efeitos de calendário e sazonalidade.

### A recuperação do mercado de trabalho foi fruto de um elevado dinamismo de criação de emprego após o segundo confinamento.

A recuperação dos níveis de emprego no final de 2021 foi acompanhada pelo regresso a expectativas historicamente altas por parte dos gestores.

**Figura 2.11** Indicador de expectativas de emprego, 2019–2021

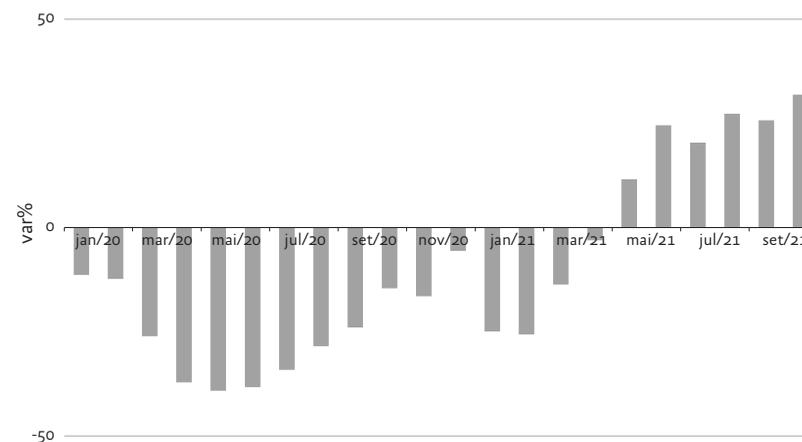


Fonte: Comissão Europeia (DG ECFIN) e Gabinete de Estratégia e Estudos. O indicador de expectativas de emprego é uma média ponderada das expectativas dos gestores relativamente ao emprego, obtida a partir de quatro inquéritos setoriais (indústria, serviços, comércio e construção). A medida é normalizada para um valor de 100 ao longo de todo o período histórico considerado, com um desvio-padrão de 10. Valores superiores a 100 e mais do que um desvio-padrão acima indicam expectativas relativamente altas em termos históricos. Valores ajustados para efeitos de calendário. A linha de tendência representa o valor médio durante o ano de 2019.

O dinamismo da recuperação foi também particularmente assinalável a partir da fase de desconfinamento em 2021. Uma das manifestações mais claras foi o aumento do número de ofertas de emprego, quando comparado com o número de ofertas anteriores à pandemia (figura 2.12). Este dinamismo significou a possibilidade de regresso ao emprego para muitos daqueles que foram mais atingidos pelas duas primeiras vagas da crise económica<sup>9</sup>. Esse dinamismo é também visível quando analisamos o número de ofertas de emprego registadas no IEFP por desempregado também aí registado. Em outubro de 2021, esse rácio era já significativamente superior ao verificado no mesmo mês de 2019.

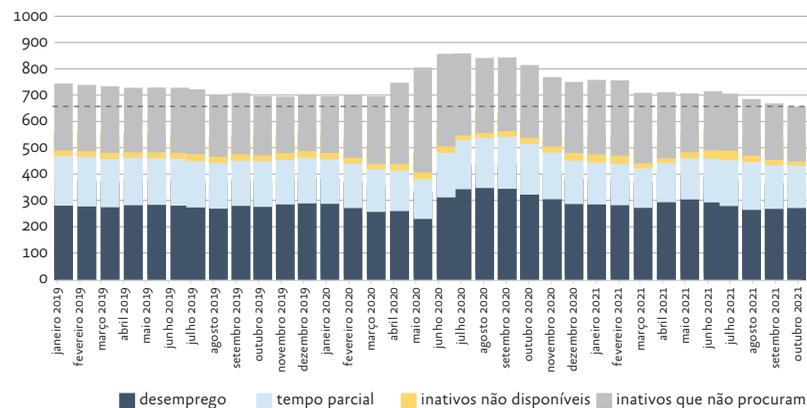
Esta evolução do mercado de trabalho permitiu que os níveis de subutilização do trabalho regressassem a níveis pré-pandémicos (ver figura 2.13). O conceito de subutilização do trabalho engloba a população desempregada, os trabalhadores a tempo parcial e ainda os inativos à procura de emprego mas não disponíveis e os inativos disponíveis mas que não procuram emprego. Entre situações de inatividade e desemprego, no pico da crise, mais 150 mil pessoas passaram a estar nessa situação. No final de 2021, no entanto, os valores globais eram já inferiores aos dos meses homólogos de 2019, uma recuperação extraordinária explicada também pela descida da própria taxa de desemprego para valores inferiores aos do início da pandemia.

**Figura 2.12** Evolução de ofertas de emprego registadas no IEFP (var. % 2019)



Fonte: IEFP e Indicadores de Atividade Económica, Gabinete de Estratégia e Estudos. As barras representam a variação percentual do número de ofertas face ao mesmo mês de 2019. A recuperação aconteceu de forma muito assimétrica entre atividades económicas e foi apenas parcial para os setores de proximidade.

**Figura 2.13** Evolução da subutilização do trabalho por categoria, 2019–2021

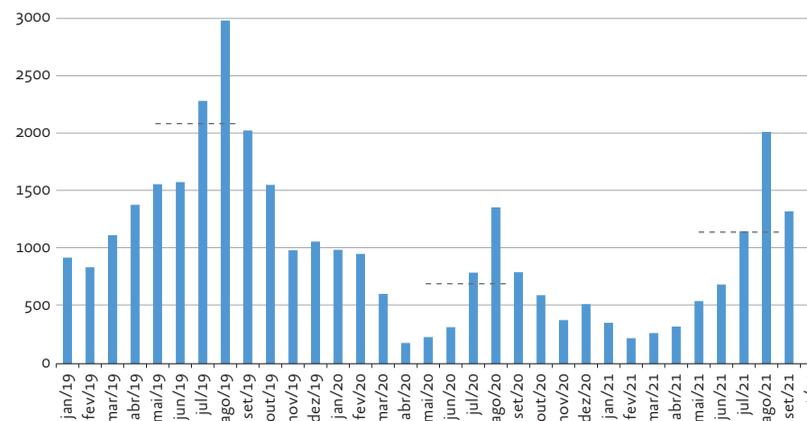


Fontes: INE, Inquérito ao Emprego. As estimativas mensais são referentes a trimestres móveis centrados.

A interação social é, em tempos normais, um ingrediente importante de atividades como o comércio a retalho, a restauração e o alojamento. Em economias como a de Portugal, cuja vantagem comparativa se inclina para o turismo, estes setores têm um papel determinante, quer para gerar rendimento, quer para suportar o comércio externo sob a forma de exportações de serviços. Setores como os do alojamento e da restauração, dos transportes aéreos e das agências e dos operadores de viagens, em particular, foram praticamente paralisados. Pelo contrário, setores que apoiaram a digitalização progressiva da vida social e económica, como os dos serviços postais e da informação e comunicação, demonstraram uma tendência para aumentar os seus volumes de negócios face a 2019. Essa tendência foi particularmente notória no caso dos serviços de informação e comunicação, com ganhos nominais de volume de negócios ao longo de quase todo o

período. Por sua vez, os serviços dependentes de maior proximidade ou mobilidade que mencionámos acima mantinham-se, no início do outono de 2021, ainda muito longe dos níveis de faturação anteriores à pandemia. Esta evolução segue de perto a recuperação ainda muito incompleta das atividades associadas ao setor das viagens e do turismo. As receitas desses setores estavam, no final do verão de 2021, ainda muito longe dos valores pré-pandemia (figura 2.14).

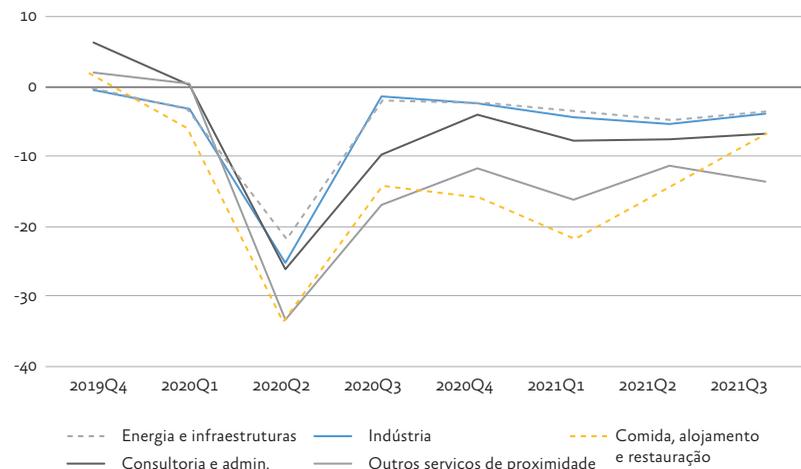
**Figura 2.14** Evolução do volume de receitas no setor do turismo, 2019–2021



Fontes: Indicadores de Atividade Económica, Gabinete de Estratégia e Estudos. Os valores são apresentados em milhões de euros. As linhas de tendência média para cada ano refletem as receitas médias mensais para os meses de maio a setembro.

Este impacto é responsável por um nível de recuperação muito diferenciado entre os setores industriais e de serviços. O volume de negócios dos primeiros e no comércio a retalho era, no final de 2021, já superior aos dos trimestres anteriores à pandemia. A análise do valor

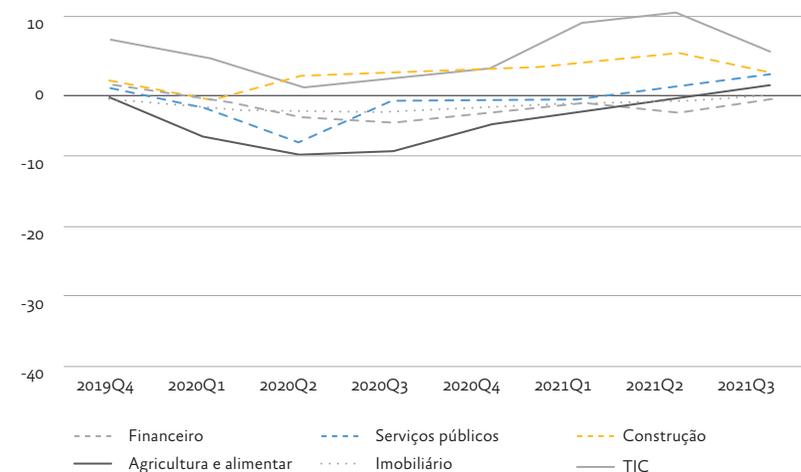
**Figura 2.15** Taxa de crescimento do VAB por setor de atividade em Portugal  
a) setores afetados pela pandemia



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do Eurostat (t\_namq\_10\_bbr). Notas: Dados encadeados em volume e ajustados para efeitos de calendário e sazonalidade. Os dados para 2021 referem-se a variações face ao trimestre homólogo de 2019.

acrescentado bruto por setor de atividade (figura 2.15) evidencia também quedas mais acentuadas durante os dois períodos de confinamento no caso dos setores do comércio, do alojamento e da restauração e de outros serviços, muitos de proximidade. No segundo trimestre de 2020 essas quebras foram de mais de 30% face ao trimestre homólogo de 2019. Os setores industriais, dos transportes e da armazenagem, energético e de infraestruturas, e mesmo os de consultoria e administração, experimentaram também quebras na sequência do primeiro confinamento, os primeiros especialmente afetados pelo congelamento dos fluxos de comércio internacional de mercadorias nessa primeira fase. A indústria e os

b) outros setores



setores dos transportes revelaram, no entanto, impactos muito moderados no segundo confinamento, ainda que mantendo trajetórias abaixo dos níveis de produto prévios à pandemia. Pelo contrário, setores como a construção, os serviços avançados e os serviços públicos pareciam ter ganhado peso no produto nacional ao longo deste período. Em contraste, os serviços de informação e comunicação e a construção registaram sempre crescimentos face ao ano anterior durante todo o período pandémico.

**Esta assimetria resulta de um maior grau de exposição da economia portuguesa à pandemia, que se repercutiu numa alteração da**

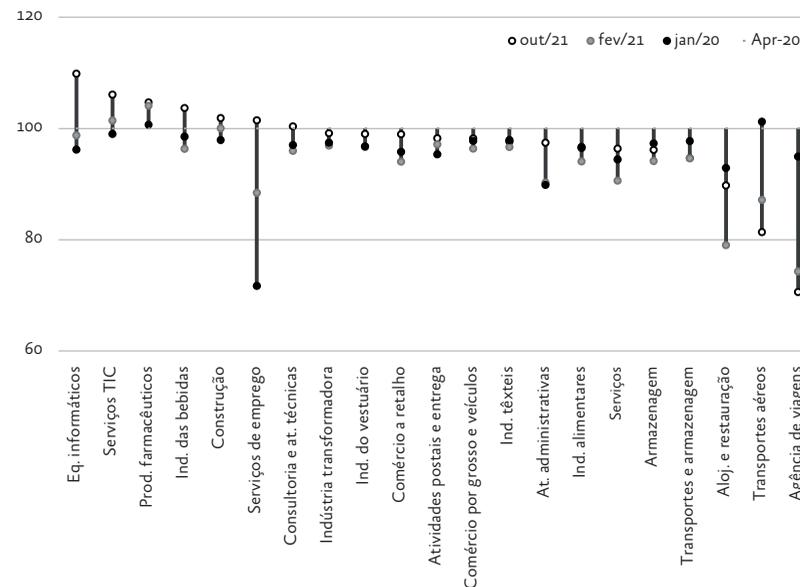
## composição do emprego... e num impacto territorial muito diferenciado.

Como resultado do impacto assimétrico da pandemia, no final de 2021 os setores de maior proximidade pareciam não ter recuperado completamente e, como resultado, ter perdido algum peso no produto nacional. Esse impacto diferenciado da pandemia implicou igualmente que as vulnerabilidades territoriais à pandemia tenham sido também muito diferentes, seja ao nível global, seja intrafronteiras. Em 2019, o peso no produto dos setores dos transportes, do comércio, do alojamento e da restauração e de outros serviços de proximidade era, em Portugal, perto de 27%. Estes valores, similares aos da economia espanhola, por exemplo, comparavam-se com valores próximos dos 20% para a Zona Euro como um todo. Esta assimetria na recuperação alterou a importância relativa de diferentes setores no emprego.

A figura 2.16 apresenta a evolução do volume de emprego, medido aqui pelo número de pessoas ao serviço das empresas, comparado com o volume de emprego no início do ano de 2020. Os dados reforçam a narrativa da emergência de saúde pública, do crescente distanciamento e da digitalização da vida social durante este período. Os setores das tecnologias de informação e comunicação, da habitação e alimentação e da procura de bens de saúde viram os seus índices de emprego aumentar face ao período pré-pandémico. Pelo contrário, os setores de proximidade e associados ao turismo experimentaram fortes quebras relativas. Como resultado, as regiões mais dependentes destas atividades sofreram quebras muito pronunciadas do produto e do emprego.

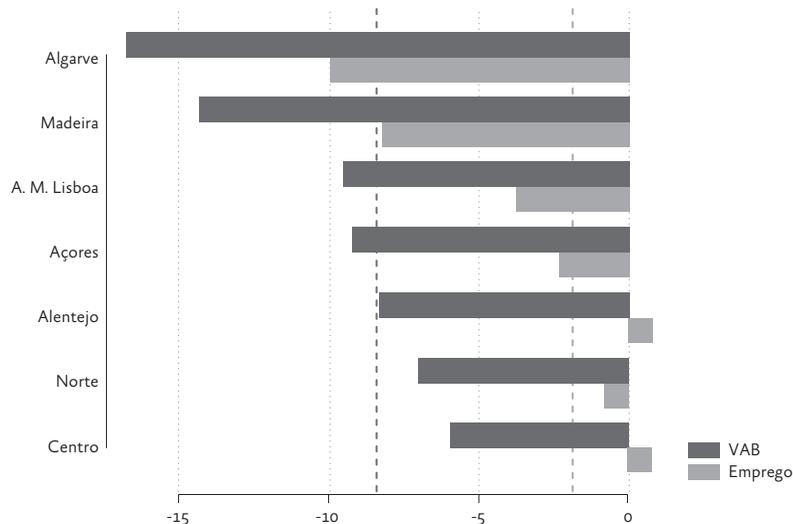
As regiões com estruturas de emprego com maior representatividade de setores industriais sofreram impactos menores (figura 2.17)

Figura 2.16 Evolução dos índices de emprego na Indústria e nos serviços



Fonte: INE, Índice de Emprego na Indústria e nos Serviços. Cálculos próprios. Os volumes de emprego são medidos pelo número de pessoas ao serviço.

**Figura 2.17** Variação no valor acrescentado e emprego por região em 2020

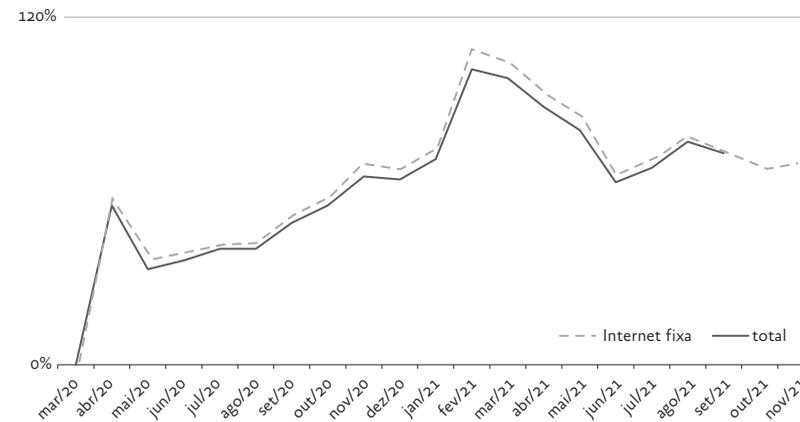


Fonte: cálculos próprios com base nas Contas Nacionais do INE. A taxa de variação é calculada sobre o valor acrescentado bruto anual a preços constantes. As linhas a tracejado representam a variação em Portugal para cada uma das variáveis consideradas.

### A digitalização da vida laboral e social acelerou-se durante a pandemia.

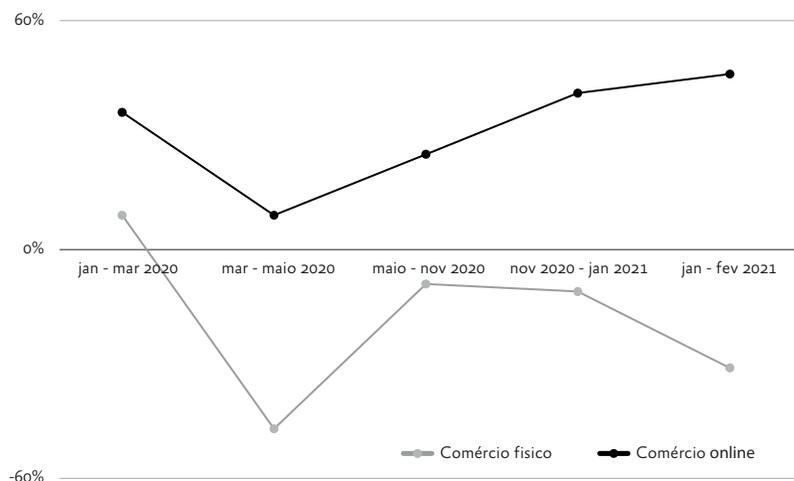
Todo o período pandémico foi igualmente caracterizado por uma tendência de digitalização da atividade económica, visível, por exemplo, nos dados disponibilizados pela ANACOM relativamente ao tráfego em *gigabytes* dos serviços de Internet (figura 2.18) e nos dados da SIBS relativos às transações em comércio físico e *online* (figura 2.19).

**Figura 2.18** Variação percentual no tráfego de serviços de internet (%)



Fonte: ANACOM, Gabinete de Estratégia e Estudos. O gráfico representa as variações de tráfego face à semana de 2 a 8 de Março de 2020, a semana anterior ao início do primeiro período de confinamento.

**Figura 2.19** Taxa de variação face ao período homólogo do comércio físico e on-line.



Fonte: SIBS, Gabinete de Estratégia e Estudos.

### 2.3. Uma crise diferente

**A crise económica provocada pela pandemia foi global, exógena e afetou simultaneamente a estrutura de procura e de oferta da economia portuguesa.**

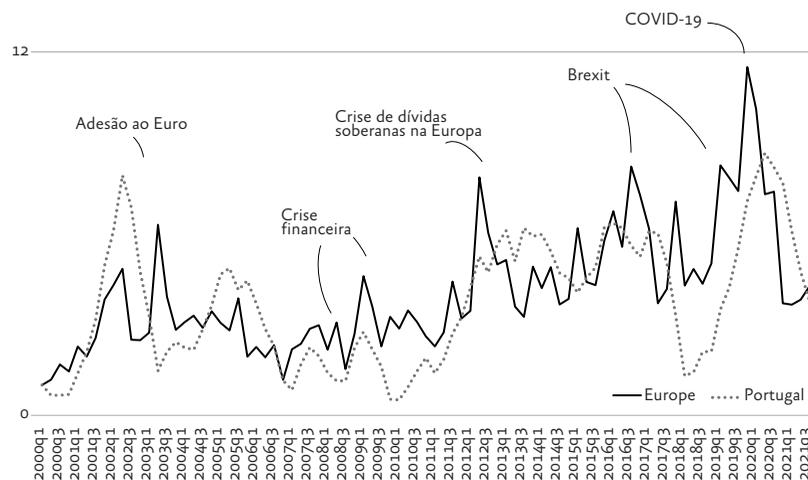
Mesmo que o *mix* de políticas tenha sido substancialmente diferente entre países, com a adoção de diferentes graus de severidade nas restrições de mobilidade e de contacto social, o resultado foi uma forte contração global. Segundo dados do Fundo Monetário Internacional, o impacto económico nas fases iniciais da pandemia foi, ao nível global, três vezes superior ao da anterior crise financeira em metade do tempo. O número de economias em recessão simultânea foi muito superior.

Além de exógena, a pandemia foi também um choque simultâneo de procura e oferta. O choque de procura traduziu-se numa redução de atividades de proximidade, quer voluntária, quer imposta. No caso português, uma parte importante desses efeitos resultou da redução de fluxos de procura externa, nomeadamente na sequência do fecho de fronteiras e do impacto no setor do turismo, como já documentámos. O choque de oferta resultou dos efeitos diretos da pandemia na paragem forçada da atividade das empresas, na redução das horas efetivas de trabalho e no aumento de custos de adaptação dos processos produtivos à necessidade de maior distanciamento social. O fecho de escolas e as necessárias alterações de organização familiar, as limitações de mobilidade e os confinamentos obrigatórios condicionaram também diretamente a oferta de trabalho. A disrupção imediata das cadeias logísticas e de criação de valor ao nível global impactou os níveis de atividade económica por via da oferta. O fecho de fábricas e a necessidade de adaptação de processos produtivos, por um lado, e sobretudo o efeito da grande incerteza económica que caracterizou o ano de 2020, abalaram significativamente os fluxos de produção e distribuição ao nível global, alterou níveis e hierarquias de encomendas, assim como decisões de produção.

Essa dimensão de incerteza extrema na fase inicial da pandemia é, também ela, uma característica distintiva desta crise. A figura 2.20 mostra a evolução de um índice de incerteza construído a partir de referências a essa mesma palavra em relatórios de análise económica elaborados pela Economist Intelligence Unit<sup>10</sup>. A imagem é ilustrativa, por um lado, do nível de incerteza sem paralelo da primeira fase da crise pandémica. Em Portugal, por exemplo, os níveis são apenas comparáveis — mas ainda assim superiores — aos do período de adesão à Zona Euro. Mas demonstra igualmente a forma rápida

como esses níveis de incerteza se dissiparam, logo a partir do terceiro trimestre de 2020 e sobretudo no início de 2021, independentemente do recrudescimento da própria incidência da pandemia.

**Figura 2.20** Evolução do nível de incerteza na Europa e em Portugal (2000=1)



Fonte: Ahir, H, N Bloom, and D Furceri (2018), "World Uncertainty Index", Stanford mimeo. Cálculos próprios com base em dados fornecidos pelos autores. Os dados originais referem-se ao Índice de Incerteza Global que é calculado a partir de referências à palavra incerteza nos relatórios trimestrais do Economist Intelligence Unit. Os dados referentes a Portugal são transformados em médias móveis para quatro trimestres dada a menor dimensão de texto associada ao país. Os resultados são apresentados em números índice com o valor de 1 a corresponder ao valor do início do ano 2000. .

### A natureza da crise é aparente na evolução dos agregados macroeconómicos ao longo do período da pandemia.

A natureza da crise e da resposta pública é visível se distinguirmos as dinâmicas de procura interna, externa e de investimento, além do impacto nos diversos setores de atividade económica que já explorámos. A procura externa (exportações) foi a mais afetada, com uma taxa de variação homóloga real de  $-39,2\%$  no segundo trimestre de 2020, muito superior à queda global do produto, confirmando a magnitude e natureza global do choque na sua fase inicial. Seguiram-se, como componentes mais afetadas, as importações ( $-29,1\%$ ), o consumo privado ( $-14,9\%$ ), o investimento ( $-10,0\%$ ) e, por último, o consumo público ( $-4,0\%$ ).

O consumo público recuperou significativamente logo no terceiro trimestre de 2020, sendo a única componente do PIB a alcançar, nesse período, uma dinâmica de crescimento mais acentuada do que a observada no início desse ano e no final de 2019. Este comportamento resultou do acréscimo de despesa pública com as medidas de controlo de saúde pública e fiscais. Acrescente-se que, por comparação com o período homólogo, a poupança nacional bruta tinha já registado, no segundo trimestre de 2020, uma quebra de  $21,2\%$ , superior à diminuição verificada no rendimento disponível bruto ( $11,8\%$ ) e, também, no investimento ( $10,0\%$ ) (cálculos próprios com base nas Contas Nacionais do INE). O investimento — este último sustentado, em particular, pela atividade na construção — entrou em território positivo logo no início de 2021. No extremo oposto, o consumo privado exibiu um comportamento muito cíclico e aprofundou o ritmo de contração verificado no quarto trimestre de 2020, penalizado pelo novo período de confinamento. No segundo trimestre de 2021,

todas as variáveis passaram a registar um forte crescimento em termos homólogos (notoriamente elevado no caso das exportações), embora com níveis de recuperação relativamente díspares entre as várias componentes do produto. No final de 2021, como reflexo destas tendências, as despesas de consumo cresciam já acima dos níveis de produto e o défice comercial mostrava sinais de agravamento.

**O ciclo pandémico (2020–2021) é caracterizado por uma elevada sincronia entre os agregados macroeconómicos e uma notável tendência de diminuição da volatilidade das variáveis macroeconómicas face ao PIB.**

Olhamos de forma detalhada para o comportamento cíclico histórico das componentes do PIB, da taxa de inflação e da taxa de desemprego, comparando quatro subperíodos: dois deles referentes a períodos de relativa estabilidade ou de recuperação/expansão económica (1995–2007 e 2014–2018) e os restantes dois marcados por recessões acentuadas (2008–2013 e 2019–2021), com o primeiro a abranger as crises financeira e das dívidas soberanas, e o segundo, o período da pandemia.

Os resultados, apresentados nas tabelas 2.1 e 2.2, mostram que, ao contrário de períodos anteriores, o deflator do consumo registou uma correlação negativa com o PIB, não verificada no caso do deflator do PIB, o que sugere que o período pandémico foi marcado por choques adversos não só do lado da procura, mas também do lado da oferta agregada (restrições de capacidade produtiva global). Estes últimos foram canalizados para a economia portuguesa de forma significativa por via da componente de importações. A crise pandémica é também caracterizada por uma elevada sincronia de todas as variáveis

económicas com o PIB, e o expressivo aumento da correlação das exportações com o PIB espelha também o carácter internacional dos mecanismos de propagação da crise.

**Tabela 2.1** Correlação de variáveis macroeconómicas-chave com o PIB

Período	1995–2007	2008–2013	2014–2018	2019–2021
Consumo particulares	0,85	0,94	0,97	1,00
Consumo público	0,11	0,41	0,42	0,83
Investimento	0,83	0,87	0,78	0,99
Exportações	0,50	0,46	0,96	0,99
Importações	0,76	0,90	0,92	0,98
População empregada	0,77	0,84	0,90	0,82
Taxa de desemprego	-0,39	-0,69	-0,93	-0,86
Horas trabalhadas	0,36	0,73	0,95	0,99
Deflator do PIB	0,42	0,70	0,58	0,99
Deflator do consumo	0,05	0,49	0,44	-0,38

Fonte: Cálculos próprios com base nas Contas Nacionais do INE e Banco de Portugal. A tabela acima mostra a correlação do PIB com as suas componentes e outras variáveis macroeconómicas-chave, utilizando dados trimestrais. As séries do produto, das componentes do PIB, da população empregada e das horas trabalhadas foram transformadas com o filtro Hodrick-Prescott para remover a tendência de longo prazo. A correlação com a taxa de desemprego é calculada como um *lead* da variável. A correlação entre duas variáveis define-se no intervalo de valores [-1,1].

Por comparação com os períodos anteriores e, em particular, com o anterior período de recessão acentuada (2008–2013), realça-se também a notável *redução* de volatilidade face ao PIB durante a pandemia por parte da taxa de desemprego, do investimento (ancorado

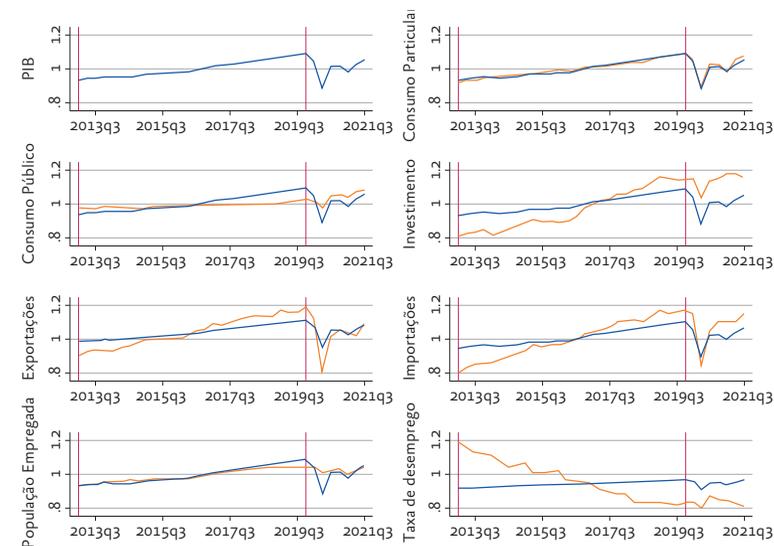
sobretudo pela componente de construção) e, ainda que em menor grau, do deflator do PIB, do deflator do consumo, do emprego e do consumo público. A menor volatilidade entre as horas trabalhadas, por um lado, e o emprego e a taxa de desemprego, por outro, reflete o efeito das políticas públicas protetoras do emprego. O consumo público demonstrou um comportamento mais alisado, vindo a crescer abaixo do PIB nos anos anteriores, mas caindo menos durante a crise pandémica (figura 2.21). Esse alisamento reflete o elevado nível de dívida pública (e a conseqüente necessidade de controlo do défice orçamental), que terá condicionado o montante de apoios públicos na crise pandémica (ver secção seguinte).

**Tabela 2.2** Volatilidade de variáveis macroeconómicas-chave face ao PIB

Período	1995–2007	2008–2013	2014–2018	2019–2021
Consumo Particulares	1,43	1,24	1,55	1,02
Consumo Público	0,75	0,89	1,37	0,43
Investimento	4,23	3,78	5,79	0,71
Exportações	3,76	3,49	5,96	2,70
Importações	3,38	3,85	5,81	2,06
População Empregada	0,69	0,87	1,65	0,23
Taxa de Desemprego	2,18	3,14	9,84	0,07
Horas Trabalhadas	2,30	1,57	3,14	1,70
Deflator do PIB	2,65	2,56	3,18	0,48
Deflator do Consumo	1,02	1,81	1,78	0,02

Fonte: Cálculos próprios com base nas Contas Nacionais do INE e Banco de Portugal. A tabela apresenta o rácio do desvio-padrão das taxas de variação das séries face ao desvio-padrão da taxa de variação do PIB, utilizando dados trimestrais.

**Figura 2.21** Nível das variáveis macroeconómicas-chave face ao PIB (2013, 1.º Trimestre – 2021, 3.º Trimestre | média do período = 1



Fonte: Cálculos próprios com base nas Contas Nacionais do INE e Banco de Portugal. A figura mostra o comportamento, em nível, das componentes do PIB, da população empregada e da taxa de desemprego para o período 2013–2019 face ao período da pandemia. As séries são apresentadas como rácios face à média de todos os anos considerados. Em todos os gráficos, a linha azul representa a série do PIB a preços constantes.

**A reação macroeconómica nas economias europeias foi significativamente diferente da resposta da economia americana, fruto de diferentes estratégias no combate aos efeitos económicos da pandemia e de diferentes arquiteturas de proteção social.**

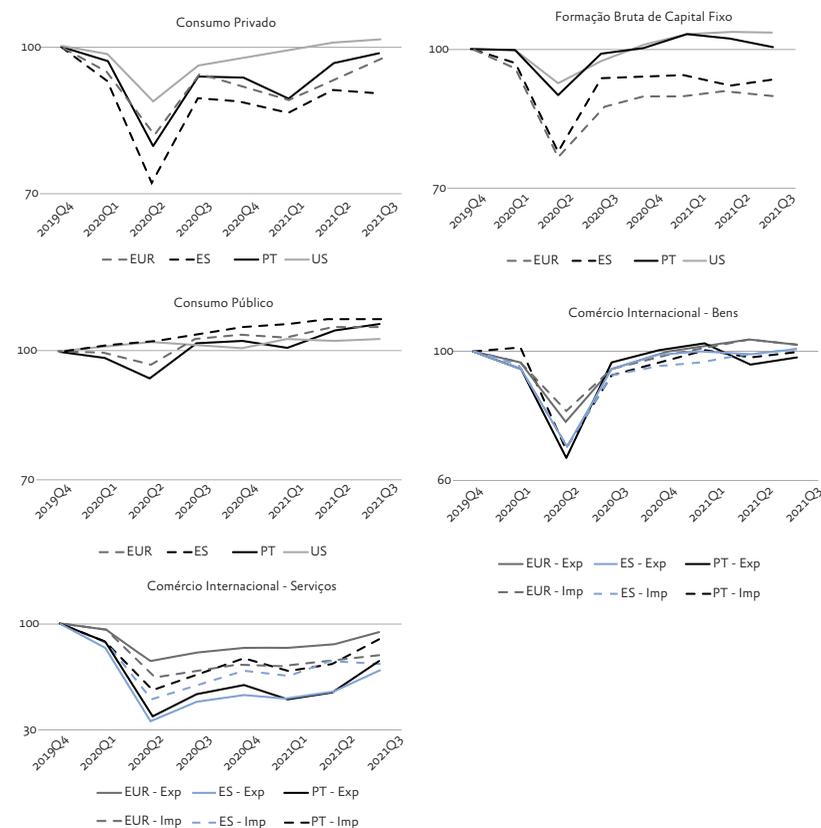
A figura 2.22 compara a evolução real dos agregados macroeconómicos, usando três pontos de referência para a economia portuguesa: a economia americana, a média das economias da Zona Euro e a economia espanhola. Os dados confirmam que, no caso das

economias portuguesa e espanhola, a recuperação económica foi atrasada sobretudo por efeito das exportações e da dependência do turismo. Estas estão relacionadas: as vantagens comparativas da nossa economia ditam que aproximadamente um quinto das exportações esteja relacionado com o turismo. As restrições à mobilidade e à proximidade representaram assim uma desvantagem comparativa das exportações de serviços portuguesas, onde o seu peso é superior a 50%, e cuja recuperação está naturalmente dependente da retoma da circulação de pessoas para níveis pré-pandémicos.

Os dados mostram também uma significativa diferença entre o papel do consumo privado e público nos dois blocos económicos, com um papel preponderantemente público no caso europeu. Pelo contrário, os ganhos relativos de consumo privado aconteceram de forma mais precoce e vigorosa na economia americana, fruto de políticas mais generosas de transferências diretas para as famílias.

Os dados confirmam igualmente que, no caso da economia portuguesa, a manutenção de níveis elevados de consumo público e de investimento (formação bruta de capital fixo) contrasta com o comportamento das economias da Zona Euro, com quedas de investimento muito marcadas ao longo de todo o período. Este comportamento explica-se principalmente pelo aumento do investimento público e por uma menor quebra do investimento empresarial. Pelo contrário, o investimento das famílias não cresceu significativamente como aconteceu nas economias americana e espanhola, por exemplo. Estes dados refletem o foco da resposta nacional à crise pandémica que exploramos na secção seguinte.

**Figura 2.22** Variação trimestral das componentes do PIB em termos reais (2019Q4 = 100)



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do Eurostat (namq\_10\_gdp) e OCDE (Contas Nacionais Trimestrais). Dados encadeados em volume a preços de 2010 e ajustados para efeitos de calendário e sazonalidade.

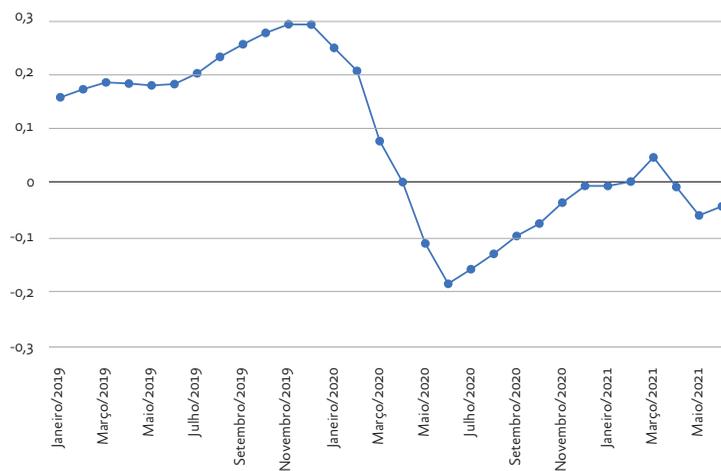
**A incidência e o nível de transmissibilidade da COVID-19 tiveram um efeito negativo e independente no consumo. Esse efeito limitou as escolhas de política e a eficácia das políticas fiscais contracíclicas em períodos anteriores à universalização da vacinação.**

A análise do impacto da pandemia no consumo dos particulares é relevante na medida em que essa é a componente de despesa agregada com maior peso no PIB (cerca de 64% em 2020). O anexo 1.1 (disponível *online*) apresenta os resultados de uma análise sumária desse mesmo impacto sobre os níveis de atividade económica, utilizando dados até julho de 2021, altura em que o efeito da universalização da vacinação se começava a fazer sentir. A evolução do número de casos confirmados demonstrou estar negativamente correlacionada com o consumo privado, mesmo controlando a influência simultânea de indicadores de rendimento disponível das famílias, confiança dos consumidores e capacidade financeira das famílias. Em concreto, os valores estimados do coeficiente significam que, por dez mil casos confirmados acumulados, o índice mensal do consumo se reduz entre 29 e 35 pontos. Note-se que este número é quantitativamente muito relevante, bastando recordar que a primeira vez que Portugal acumulou dez mil casos confirmados foi a 4 de abril de 2020, apenas um mês após o registo dos primeiros casos. A confirmação desse impacto é relevante na medida em que limita a ação de políticas fiscais contracíclicas em alturas de elevada incidência da doença e na ausência de armas (como a vacinação) que quebrem a relação entre incidência e mortalidade (ou outras consequências graves da pandemia). Demonstram também que, na ausência desse tipo de instrumento, não há necessariamente uma escolha entre saúde pública e economia por efeito dos próprios índices de saúde pública na atividade económica.

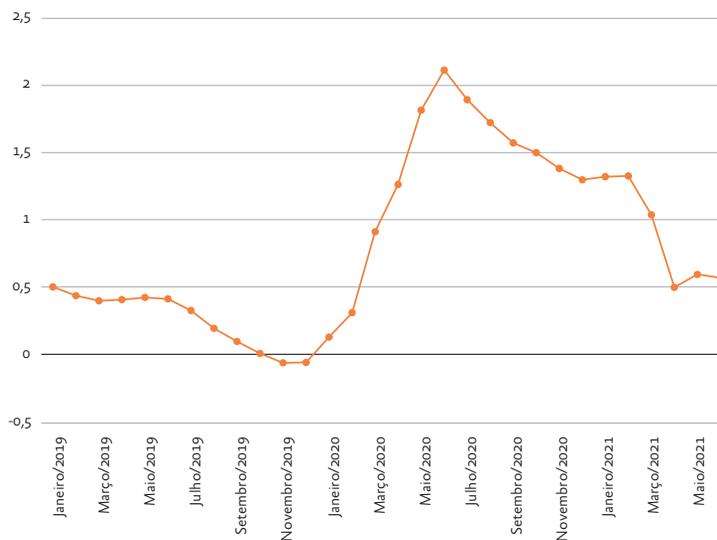
Efetuámos, por outro lado, uma análise em *rolling windows* de forma a avaliar os efeitos da pandemia (a par com o efeito das outras variáveis) no consumo privado ao longo do tempo, mesmo sem se considerar explicitamente variáveis relacionadas com a pandemia. A figura 2.23 mostra os resultados desse exercício. Podemos observar duas quebras no consumo por efeito direto da pandemia resultantes *a posteriori* dos dois momentos de confinamento (ocorridos em março de 2020 e janeiro de 2021). A queda após abril de 2020 foi, todavia, mais acentuada do que a de abril de 2021, o que pode ser explicado pelo efeito de maior incerteza (não diretamente captada pelo indicador de confiança dos consumidores) da evolução da situação económica do país na fase inicial da pandemia. Os dados mostram também que a sensibilidade das decisões de consumo das famílias à dinâmica da atividade económica se desvaneceu logo após o segundo período de confinamento. Ao mesmo tempo, o efeito de perda de confiança no consumo privado foi muito alavancado aquando do segundo confinamento, o que sugere a existência de um efeito de quebra de expectativas de recuperação possivelmente ocorrido durante o verão de 2020 e agravado com o segundo confinamento. Também estes dados parecem atribuir uma dimensão estrutural mais importante ao período do segundo confinamento.

**Figura 2.23** Efeito da pandemia no consumo privado (estimação em *rolling windows*)

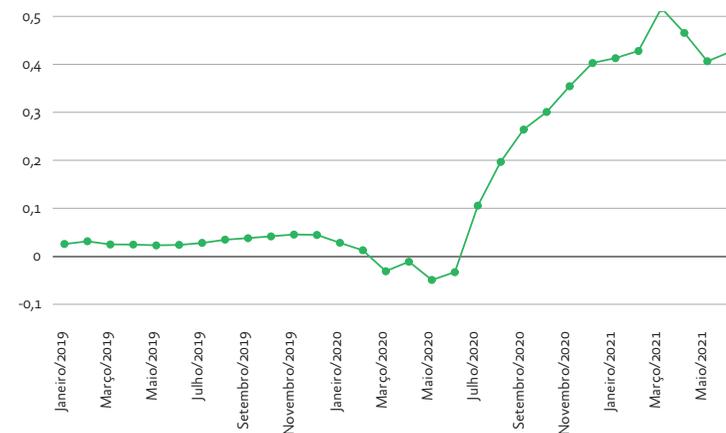
**a) Constante**



**b) Atividade económica**



**c) Confiança dos consumidores**



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do INE. Estimativas obtidas em intervalos de três anos, desde janeiro de 2016 até junho de 2021. Os gráficos ilustram a evolução ao longo do tempo dos coeficientes obtidos através de uma regressão linear em que o consumo privado é a variável dependente. O nível de atividade económica e índice de confiança dos consumidores são incluídos como variáveis independentes. Cada ponto do gráfico representa uma estimativa para um intervalo de três anos que termina no mês representado no eixo horizontal.

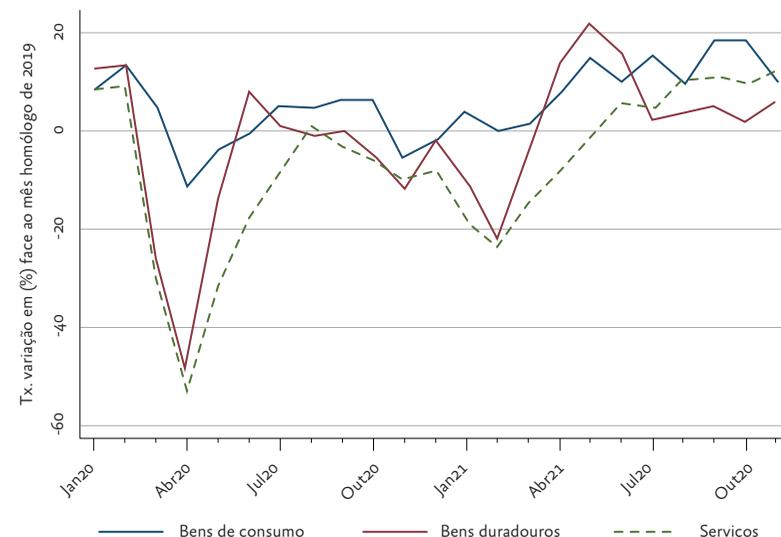
**A composição do consumo alterou-se face ao período pré-pandémico.**

Ao nível do comportamento dos agentes, uma mudança promovida pela pandemia que exige uma atenção particular é a alteração dos hábitos de consumo entre diferentes tipologias de bens. A persistência dessas alterações mostrou, noutros países, a capacidade para afastar a procura de serviços de proximidade, para aumentar a compra de bens duradouros e para aumentar a digitalização. A fim de analisar o comportamento do consumo em Portugal, fizemos uso de dados microeconómicos de elevada frequência disponibilizados publicamente pela SIBS Analytics. Os dados incluem transações feitas através da rede física de terminais Multibanco e permitem uma aproximação do valor

despendido quer por portugueses, quer por cidadãos estrangeiros em território nacional, de forma desagregada e por setor de atividade.

De forma agregada, os dados mostram uma muito maior volatilidade dos bens duradouros (embora com uma recuperação mais precoce) e, sobretudo, dos serviços ao longo do período pandémico (figura 2.24). Os bens de consumo e, em particular, os bens de primeira necessidade mostraram uma menor volatilidade, esperada dada a maior rigidez da sua procura. Do ponto de vista desagregado, verificamos que os setores associados ao turismo e aos transportes foram os mais afetados pelos consumidores durante os confinamentos, a favor dos bens adquiridos em supermercados, mercearias, farmácias, mas também de alguns bens de investimento como máquinas, equipamentos, material de construção, além de serviços como a tecnologia, a cultura e o entretenimento. Este padrão reflete também as dinâmicas de teletrabalho e a menor mobilidade dos trabalhadores que uma maior afetação de tempo passado em casa proporcionou. Estes setores estão entre os que contribuíram para uma diferença significativa da resposta do consumo no segundo confinamento face ao primeiro, já notada na análise dos valores agregados.

**Figura 2.24** Variação no valor total das operações de pagamento eletrónicas efetuadas em Portugal por setor de atividade



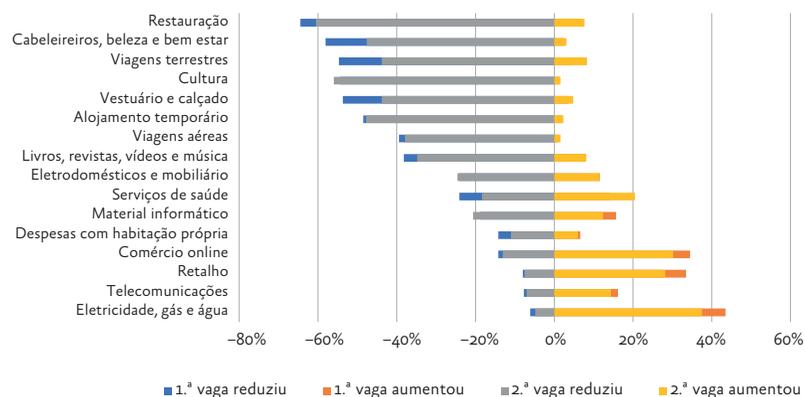
Fonte: SIBS Analytics (cálculos próprios). Notas: A figura mostra a taxa de variação face ao mês homólogo de 2019 do valor total das operações de pagamento eletrónicas efetuadas em Portugal por setor agregado (período de comparação pré-pandemia).

Embora os efeitos de contração aparentem ser transitórios e muitos dos setores tenham já recuperado os níveis de consumo pré-pandemia, observamos alguma reconfiguração no peso que cada setor assume na despesa agregada. Os ganhos mais notórios são na administração pública, que saiu reforçada, com uma subida de quatro pontos percentuais, assim como na tecnologia, na cultura e no entretenimento, com uma subida de 2,4 pontos percentuais entre janeiro de 2020 e novembro de 2021. É importante realçar que estas alterações espelham uma reconfiguração no horizonte temporal

alargado, e não representam os setores com maior amplitude de variação durante a pandemia. Contudo, são indicativas do crescimento da dependência do Estado em momentos de emergência social e da maior propensão à adesão às novas tecnologias, algo que marcou significativamente este período conturbado em que o distanciamento físico e o recurso aos serviços públicos de primeira necessidade, como a saúde, estiveram presentes na vida de tantas pessoas.

Os dados recolhidos no âmbito do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal deste estudo (ver capítulo 1), que inquiriu diretamente as famílias portuguesas sobre as alterações dos seus hábitos de consumo, mostram também um padrão muito claro de recomposição do cabaz de bens de consumo (figura 2.25), com prejuízo dos serviços pessoais, das viagens e do alojamento, da cultura e mesmo do vestuário e calçado, em benefício dos comércio *online*, das compras a retalho, das telecomunicações e da energia.

**Figura 2.25** Alteração de hábitos de consumo durante a pandemia

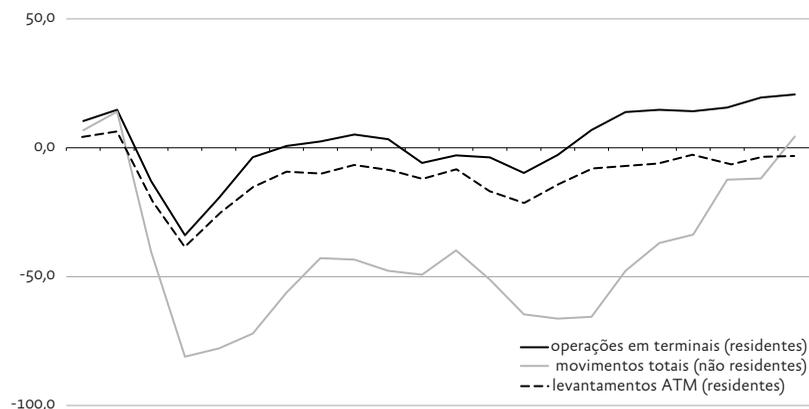


**A quebra de procura de não residentes revelou-se mais acentuada do que a procura de residentes e foi responsável pelo prolongamento das consequências da crise pandémica após o segundo confinamento.**

Utilizando novamente dados da SIBS, a figura 2.26 compara três tipos de transações: pagamentos eletrónicos com cartão por parte de residentes em Portugal; levantamentos físicos em caixas automáticas por parte desses residentes; e o valor total de transações feitas por não residentes na rede de terminais portugueses. Confirmando os tempos de contração e recuperação total da atividade económica já discutidos na primeira secção, adiciona duas dimensões importantes. Em primeiro lugar, torna explícita a dimensão da quebra de procura externa, cuja variação foi muito acentuada também no segundo confinamento (com quebras ainda acima dos 65% no início de 2021). Os movimentos realizados por não residentes constituíram, em 2019, cerca de 9% do total de operações, superando os 15% em agosto. No final de 2021, esse valor tinha recuperado já quase de forma completa. Em segundo lugar, a imagem mostra a crescente desmaterialização das transações comerciais, com uma recuperação significativamente mais lenta dos levantamentos em numerário.

Fonte: Fundação Francisco Manuel dos Santos — Avaliação, Estratégias e Políticas Públicas Baseadas na Resiliência para Responder ao Risco Sistémico da COVID-19. Os valores referentes à primeira vaga dizem respeito apenas à diferença face à segunda vaga.

**Figura 2.26** Variação do total de operações de pagamento eletrónicas e levantamentos em caixas automáticas efetuadas em Portugal



Fonte: SIBS Analytics e Gabinete de Estratégia e Estudos. Os dados representam a taxa de variação percentual face ao mês homólogo de 2019. Os dados apresentados para não residentes dizem respeito ao total de operações, incluindo os dois tipos de operações.

### **A natureza exógena da crise e a resposta de política pública permitiram que muitos dos seus efeitos fossem apenas temporários.**

Dada a natureza exógena do choque e dada a relação simbiótica entre economia e saúde pública, uma parte importante dos efeitos da crise desaparece quando a própria ameaça viral desaparece. Isto pode acontecer por efeito da quebra de incidência da doença ou de uma nova confiança na capacidade de conter os efeitos externos mais graves da pandemia na saúde pública por efeito da vacinação. No caso português, isso parece ter acontecido a partir do segundo desconfinamento, em simbiose com o processo de vacinação. À entrada de 2022, parecia também ter-se aberto uma nova fase na relação entre economia e saúde pública, mesmo no contexto de uma

subida vertiginosa da incidência da doença (sem reflexo equivalente no aumento de mortalidade e internamentos). A normalização económica continuava, ainda assim, dependente da persistência da quebra da relação entre a incidência da doença, por um lado, e o número de internamentos e mortalidade, por outro. Esta transitoriedade poderá então permitir que à recessão mais prolongada do Portugal democrático (entre 2010 e 2013) possa vir a seguir-se a mais curta. E explica, como já documentámos, que a rapidez da recuperação tenha superado as expectativas iniciais.

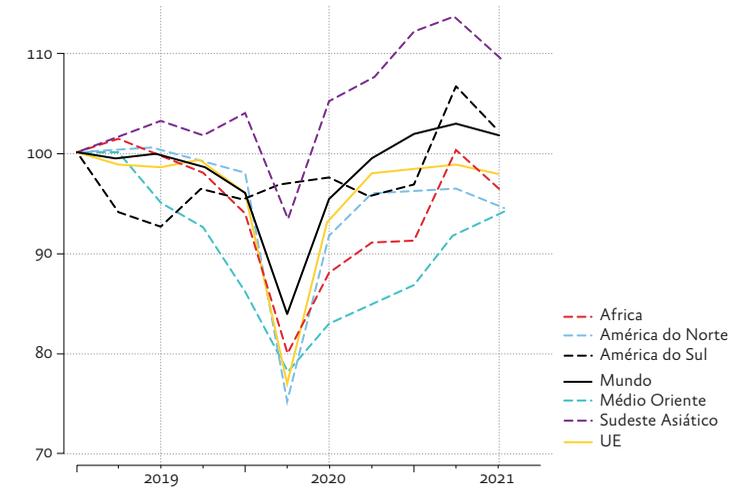
### **Mas o «pára-arranca» da pandemia e a sua grande assimetria setorial implicaram desajustamentos relativamente persistentes entre oferta e procura.**

Ao contrário de outras crises em que se verificaram descidas significativas do rendimento disponível ou, no mínimo, expectativas de quebra futura, no caso da crise pandémica o adormecimento temporário do potencial de consumo foi seguido de um redespertar vigoroso no período pós-vacinação, impulsionado pelo aumento dos níveis de poupança das famílias. Essa maior velocidade de reação foi também impulsionando uma enorme volatilidade de procura em vários setores ao longo do período pandémico e, pelo menos ao nível global, uma reorientação mais persistente do consumo na direção de bens duradouros e industriais. Em Portugal essa tendência era menos visível, mas ainda assim aparente, por exemplo, no aumento da procura de máquinas e equipamentos, de material de construção e de equipamentos técnicos de informação e comunicação.

A velocidade de adaptação da estrutura de oferta é, no entanto, mais lenta e sujeita a efeitos de gargalo<sup>11</sup>. A magnitude da travagem nos primeiros meses da pandemia e sobretudo o nível de incerteza que lhes esteve associado tiveram a capacidade de quebrar relações com fornecedores e alterar o posicionamento de várias empresas e setores nas hierarquias das cadeias logísticas ao nível global. A figura 2.27 é elucidativa da magnitude do abrandamento no comércio internacional de bens. A recuperação desses fluxos de distribuição, embora iniciada rapidamente após os primeiros meses, foi também sendo atrasada por vários episódios de *lockdown* e restrições que se foram sucedendo de forma assíncrona em todo o mundo. A lógica de eficiência das cadeias logísticas, baseadas em princípios de organização *lean* e *just-in-time*<sup>12</sup>, e o seu nível de fragmentação global serviram também para amplificar os desajustamentos entre oferta e procura.

As restrições causadas pela pandemia afetaram sobretudo os serviços e o comércio de proximidade, mas não de forma tão acentuada o comércio de bens, o que contribuiu também para o desajustamento entre procura e oferta. Trata-se de bens mais intensivos em capital, que dependem de consumos intermédios mais elaborados e que estão sujeitos, eles próprios, a problemas logísticos. Esta mudança constitui outra originalidade face a crises anteriores. Normalmente, as crises promovem maiores reduções do consumo de bens industriais e mantêm o consumo de uma parte importante de serviços de proximidade e de bens de consumo de maior necessidade.

Figura 2.27 Evolução do volume de exportações de bens



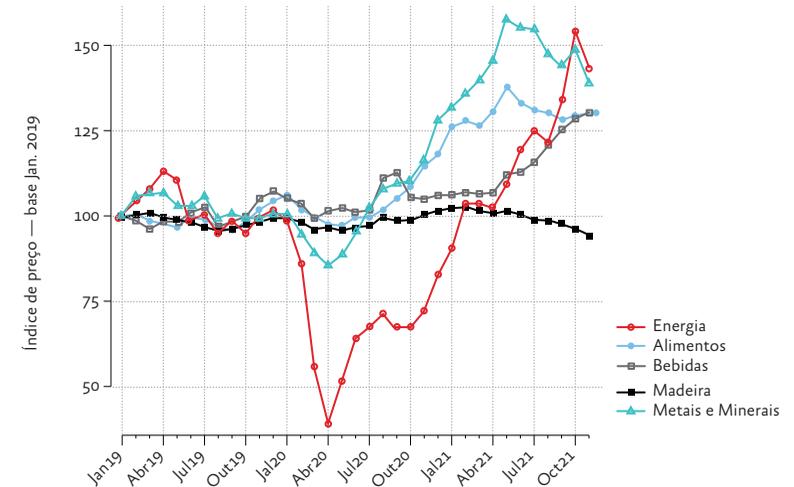
Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da Organização Internacional do Comércio.

### Esses desajustamentos contribuíram para o aumento do nível de preços, sobretudo de bens industriais.

A distinção entre aumentos relativos da procura de bens industriais ou de serviços é relevante na medida em que a velocidade de reação da oferta dos dois tipos de setores é significativamente diferente, com uma maior rigidez no caso dos bens industriais. A combinação desta rigidez da oferta com o reacender da procura, impulsionada pela vacinação, pela disponibilidade de poupanças e, no caso da economia americana, por um forte aumento do rendimento disponível das famílias por efeito das políticas fiscais contracíclicas, resultou em subidas importantes dos preços.

O desajustamento entre a reação da procura e da oferta implicou uma rápida subida nos preços das matérias-primas e dos transportes que se propagou às indústrias transformadoras. Esse aumento explica-se também pelo aumento dos preços de combustíveis fósseis e de matérias-primas como o alumínio, o ferro e o cobre (que integram importantes componentes dos aparelhos eletrónicos, das máquinas e de outros equipamentos) e pelo disparar destes preços no final de 2020 (figura 2.28), com reflexo nos preços dos bens de consumo final. O aumento brusco do nível de procura encontrou ainda um setor energético em fase de transição para energias renováveis e com menos capacidade de reagir ao aumento da procura por combustíveis fósseis. A evolução de preços das indústrias transformadoras reflete também a sua maior propensão para a participação em cadeias de valor global (CVG). As indústrias transformadoras eram responsáveis por cerca de 70% das importações de bens e serviços, mais de 50% dos quais integrantes de uma CVG.

**Figura 2.28** Evolução do preço das *commodities* nos mercados internacionais



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do Banco mundial.

Notas: Energia é um índice composto do petróleo (84,6%), gás natural (10,8%) e carvão (4,7%). Os alimentos incluem cereais (28,2%), óleos vegetais (40,8%) e outros produtos como frutas e carnes (31%). As bebidas incluem café (45,7%), cacau (36,9%) e chá (17,4%). Os metais e minerais incluem alumínio (26,7%), cobre (38,4%), ferro (18,9%), chumbo (1,8%), níquel (8,1%), estanho (2,1%) e zinco (4,1%).

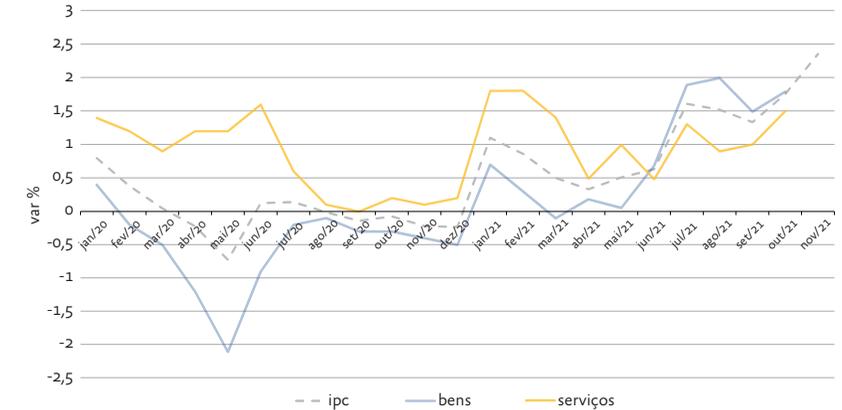
### A crise pandémica implicou variações muito heterogéneas nos preços.

No caso da crise pandémica, os efeitos dos preços foram igualmente complicados pela existência de choques simultâneos de oferta e procura. O impacto de contrações do lado da procura deprime os preços. As quebras de oferta aumentam. A pandemia introduziu, a este nível, uma enorme dispersão de situações, dada a enorme assimetria dos seus impactos setoriais. Durante o ano de 2020, de forte contração da atividade económica global, setores como o do alojamento e da restauração, dos transportes, das artes e do entretenimento mostravam

um padrão compatível com a maior relevância de quebras de consumo na evolução (descida) dos preços. Os setores do comércio e os setores industriais, muito importantes pelo seu peso no emprego, combinavam já quebras importantes de volume com subidas de preços. Por fim, setores como os da construção e da informação e comunicação demonstravam variações positivas de produto mesmo em termos de volume, decorrentes de uma procura crescente por estes serviços, atenta a necessidade de maior distanciamento social e de restrições à mobilidade para evitar os contágios. Estes dois setores representavam, no entanto, menos de um décimo da estrutura de emprego portuguesa à entrada da pandemia.

No caso português, a alteração global dos preços ao longo do ano de 2021 refletia também essas diferenças nas dinâmicas de ajustamento de preços (figura 2.29). A evolução dos preços dos serviços parece compatível com desajustamentos meramente temporários entre oferta e procura motivados pelos períodos de confinamento, mas progressivamente normalizados em alturas de desconfinamento. A evolução dos preços dos bens, por seu lado, reflete a enorme contração da procura na fase inicial, mas é compatível com um aumento sustentado e desproporcionado da procura ao longo do tempo face à capacidade de oferta.

**Figura 2.29** Evolução do índice de preços no consumidor para bens e serviços

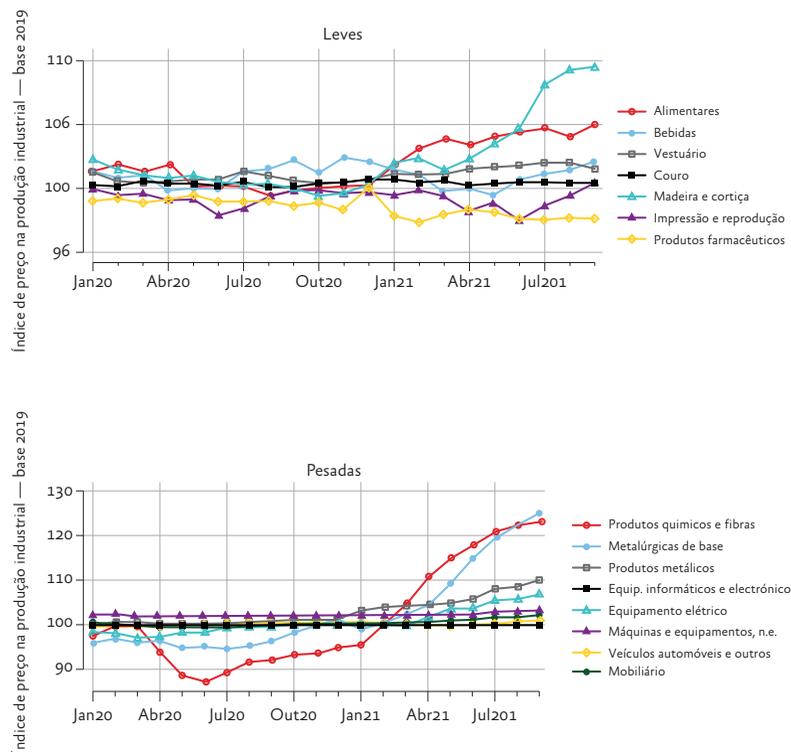


Fontes: INE e Indicadores de Atividade Económica, Gabinete de Estratégia e Estudos. Os dados apresentados dizem respeito a variações face ao período homólogo de 2019.

No caso dos bens industriais, as subidas nos preços das matérias-primas, dos bens intermédios e dos transportes nos mercados internacionais têm vindo a afetar as indústrias de forma relativamente heterogénea. O preço da energia e das matérias-primas das indústrias extrativas subiu de forma galopante, o que proporcionou também a subida dos preços dos bens produzidos nas indústrias transformadoras que se encontram mais acima na cadeia de produção. Algumas indústrias, como as alimentares, da madeira e da cortiça, dos produtos químicos (na qual se inclui o petróleo refinado), as metalúrgicas de base, os produtos metálicos e os equipamentos elétricos, registaram fortes subidas nos preços dos seus produtos finais (figura 2.30). O encarecimento dos produtos alimentares e da energia afeta

diretamente os consumidores no curto prazo, por se tratar de bens com procura rígida. A subida dos preços dos equipamentos metálicos e elétricos encarece o investimento em capital que depende destes materiais, o que pode comprometer a produtividade no futuro.

**Figura 2.30** Evolução dos preços nas indústrias transformadoras em Portugal

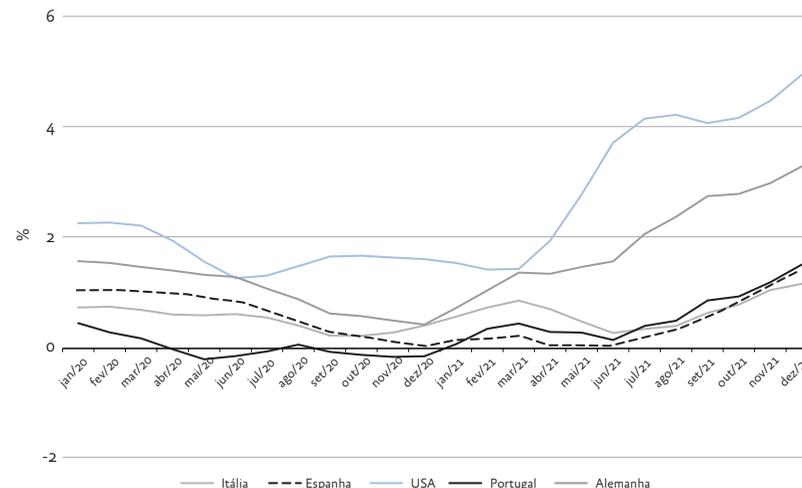


Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do índice de preços na produção industrial do INE.

**No final de 2021, o aumento de preços era substancialmente menor em Portugal quando comparado com a Zona Euro e a economia americana...**

O aquecimento da economia do lado da procura foi muito menor na Europa e, sobretudo, em Portugal, ainda a braços com perdas económicas. A diferença de níveis de inflação, por exemplo em comparação com a economia americana e alemã, era também ainda notória no final de 2021, embora a tendência de subida fosse inegável (figura 2.31). Independentemente da evolução da procura interna, a natureza global do problema pode significar a «importação» de alguma subida de preços também entre nós.

**Figura 2.31** Evolução dos níveis de inflação

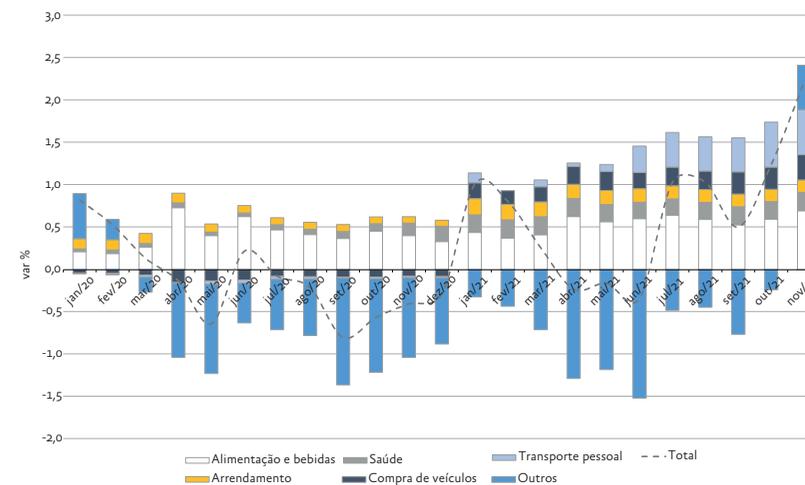


Fonte: OCDE (CPI Core Inflation). Os valores apresentados representam a variação anual ajustada do indicador de inflação descontada da variação de preços de bens alimentares e energéticos.

... e explicado sobretudo por subidas nos preços dos transportes, da energia e nas despesas de habitação.

No caso português, e como resultado destes vários contributos, a evolução de preços parecia ter dois principais culpados: o aumento de preços em despesas de transporte, associado nomeadamente ao aumento dos preços da energia, e em despesas de habitação (figura 2.32)<sup>13</sup>. O aumento dos preços dos veículos de transporte pessoal e os seus custos (associados ao aumento do preço dos combustíveis) explicavam uma parte muito significativa desse aumento. Todo o período pandémico parecia igualmente ter sido caracterizado por aumentos dos preços associados a despesas de saúde e de alimentação. Os restantes setores mostram variações de preços compatíveis com desequilíbrios temporários entre oferta e procura motivados pela incidência da própria pandemia e pelas alterações sazonais de procura, associadas nomeadamente aos meses de verão.

Figura 2.32 Evolução do índice harmonizado de preços no consumidor



Fontes: Eurostat e Banco Centro Europeu. Cálculos próprios. O índice capta a variação de preços nas despesas de consumo dos residentes e não residentes. Os cálculos referem-se a variações percentuais face ao mês homólogo de 2019 e as respectivas componentes são calculadas assumindo pesos fixos de cada componente de acordo com a distribuição de despesas do ano de 2020, mantendo fixa a composição dessa despesa.

## 2.4. A resposta política à crise pandémica

**A resposta política (global) à crise pandémica foi atempada e musculada, e beneficiou do consenso que seria preciso «fazer o necessário».**

A implementação atempada de diversos instrumentos de apoio em várias economias desenvolvidas, além de justificada, evitou com enorme probabilidade os efeitos económicos mais devastadores da pandemia. Em Portugal e na Europa, estes instrumentos assumiram várias formas — de natureza fiscal, monetária e regulatória —

e foram implementados a vários níveis — governo central e local, instituições nacionais e supranacionais, e Banco Central Europeu. Evitaram efeitos mais persistentes da pandemia que se materializariam pela quebra abrupta de rendimentos das famílias e pelos efeitos de alastramento subsequentes decorrentes de quebras de consumo, por via da destruição de empresas e do *capital de relacionamentos*<sup>14</sup> que estas fomentam e do qual dependem. A dissolução desse tipo de relacionamentos poderia implicar a perda de três tipos de capital: i) o capital intangível das empresas; ii) o capital humano dos trabalhadores, que se pode depreciar sobretudo na presença de períodos prolongados de desemprego e inatividade, ou no caso de descontinuidades de carreiras; e iii) o capital implícito no encontro entre os dois anteriores tipos de capital e que é dificilmente replicável. Os eventuais efeitos de insolvências e incumprimentos poderiam igualmente provocar o alastramento destes efeitos ao setor financeiro.

Essa possibilidade é demonstrada logo no início de 2020, com o início de um *crash* bolsista repentino e generalizado, motivado pelo início e pela antecipação de medidas restritivas da circulação e da mobilidade em vários países. O colapso financeiro, no entanto, foi revertido de forma relativamente rápida, com uma resposta de política monetária muito musculada por parte de diversos bancos centrais (nomeadamente a Reserva Federal Americana e o Banco Central Europeu), que demonstraram desde logo uma disponibilidade para «fazer o necessário».

Além da possibilidade desse efeito de propagação endógena da crise, esse consenso foi também motivado pela perceção da eficiência económica das políticas de confinamento<sup>15</sup>. Esses estudos basearam-se nomeadamente na existência de falhas de mercado que

impossibilitaram a normalização económica nas fases pré-vacinação. Os incentivos dos agentes individuais tendem a refletir o seu próprio nível de risco e a ignorar os efeitos coletivos das suas decisões na progressão dos contágios. Essas decisões alteram, contudo, o nível global de contágios e impõem custos externos que incidem desproporcionalmente sobre os segmentos mais vulneráveis da população (neste caso, à doença) e implicam também o aprofundamento dos efeitos de contração económica. Por outro lado, as perdas de produto tendem a refletir apenas os efeitos de contração de procura e oferta que descrevemos atrás, mas não valorizam adequadamente a preservação da saúde e da vida humana ou outras dimensões psicológicas de bem-estar<sup>16</sup>. O potencial de perda de vidas na ausência de medidas de confinamento e a sua devida contabilização ajudaram a estabelecer esse consenso.

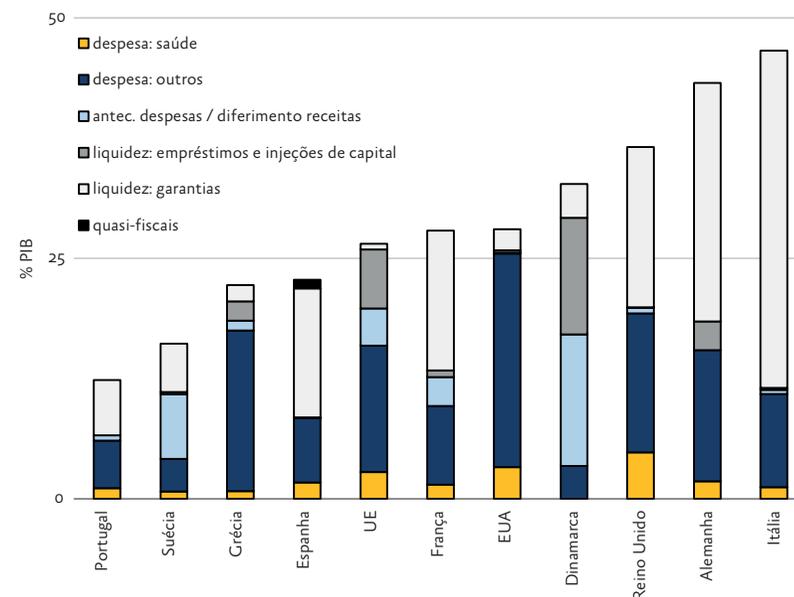
A resposta política europeia foi, em comparação com anteriores crises, muito mais decisiva e coordenada. Segundo dados do FMI, logo nos primeiros meses da pandemia, as economias europeias do G20 implementaram medidas fiscais de magnitude superior às implementadas entre 2008 e 2010, como resposta à anterior crise financeira, e muitas das economias mais desenvolvidas lançaram medidas que, no limite, se aproximaram de valores próximos de 40% do respetivo produto. A implementação musculada de apoios permitiu uma enorme redistribuição e suavização do impacto da pandemia nas famílias e empresas.

**O esforço orçamental de combate aos efeitos da crise pandémica em Portugal foi significativamente mais baixo do que em outras economias desenvolvidas.**

O FMI sistematiza e quantifica a magnitude dos diferentes instrumentos de combate à crise pandémica, dividindo nomeadamente entre: i) despesas diretas ou receitas adiadas («acima da linha»); ii) medidas «abaixo da linha» (de apoio à liquidez), como injeções de capital, compra de ativos, créditos e regularização de dívidas; e iii) medidas de contingência, como garantias a créditos ou depósitos e operações não comerciais de empresas públicas ou do setor empresarial do Estado.

Desde janeiro de 2020 e até ao final do terceiro trimestre de 2021, Portugal tinha lançado medidas equivalentes a cerca de 12% do PIB nacional em 2020 (a listagem das medidas com impacto orçamental imediato é apresentada no anexo 1.2, disponível *online*). Mesmo que impressionante à primeira vista, este número é bastante inferior ao esforço de grande parte das economias europeias mais desenvolvidas, que chegou a aproximar-se de valores perto dos 40% do respetivo produto (figura 2.33). Inclusivamente ao nível das despesas diretas no serviço de saúde, que representavam até essa data o equivalente de 1,1% do produto anual, o rácio de esforço era relativamente baixo, ainda que, no conjunto de países da figura 2.33, só superior ao da Grécia e da Suécia.

**Figura 2.33** Magnitude e distribuição das medidas fiscais de resposta à COVID-19 (% PIB)



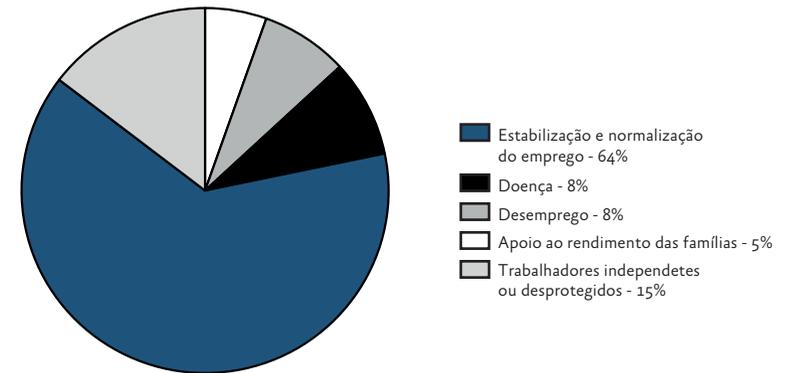
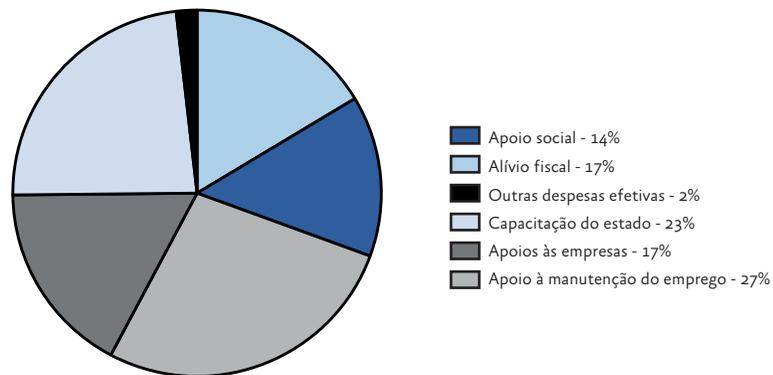
Fonte: IMF Fiscal Monitor, Database of Country Fiscal Measures in Response to the COVID-19 Pandemic. Cálculos próprios. Os valores dizem respeito ao peso no produto interno bruto de 2020.

No caso de Portugal, o tipo de resposta dividiu-se por instrumentos acima e abaixo da linha, de forma semelhante a países como França ou o Reino Unido. Os modelos de resposta diferiram entre países como os Estados Unidos e a Grécia, por um lado, e Itália, a Alemanha ou Espanha, por outro. Os primeiros optaram maioritariamente por instrumentos que implicaram despesas diretas com impacto orçamental imediato. Os segundos colocaram uma maior ênfase em soluções de garantias que, não tendo impacto orçamental e de endividamento imediato, aumentam a exposição futura dos Estados a problemas de solvabilidade das empresas.

**À imagem do modelo europeu, os instrumentos de combate aos efeitos da pandemia em Portugal privilegiaram o apoio às empresas e a manutenção dos níveis de emprego.**

Aproveitando os dados disponibilizados pela Direção-Geral do Orçamento relativos às despesas com impacto orçamental direto ou indireto até setembro de 2021, ensaiamos uma comparação da magnitude dos vários instrumentos em grandes categorias e fontes de despesa. Classificamos esses instrumentos em cinco grandes tipos: i) medidas de apoio direto às empresas sob a forma de subsídios ou suspensão de pagamentos; ii) apoios diretos à manutenção do emprego; iii) apoios diretos à manutenção do rendimento das famílias através de prestações sociais; iv) medidas de resposta direta à pandemia e de capacitação do próprio Estado; e v) medidas de alívio fiscal de empresas e famílias<sup>17</sup> (figura 2.34). Apresentamos igualmente uma decomposição das despesas efetuadas ao nível da Segurança Social. Apresenta-se no anexo 1.2 (disponível *online*) a execução detalhada dos vários tipos de instrumentos.

**Figura 2.34** Distribuição de gastos diretos e indiretos com medidas de resposta à COVID-19.



Fonte: Direção-Geral do Orçamento e Estatísticas da Segurança Social. Categorização própria. Os dados globais incluem estimativas de receitas fiscais suspensas ou diferidas, operações com ativos financeiros e despesas extraorçamentais. São incluídas as despesas executadas até setembro de 2021.

A maior parte dos apoios procurou «congelar» a estrutura empresarial, no sentido de lhe permitir obter condições de liquidez suficientes para aguentar um choque que se assumiu localizado e temporário. As imagens permitem duas conclusões adicionais. Em primeiro lugar, a de que a pandemia constituiu uma oportunidade importante de capacitação do setor público. Em segundo lugar, a de que as componentes de apoio direto às famílias através de prestações sociais próprias assumiram uma proporção mais limitada. A manutenção de empregos apoiou indiretamente a manutenção dos níveis de rendimento das famílias. A necessidade de medidas de proteção social é menor quando os despedimentos são contidos. As medidas tiveram, por outro lado, a capacidade de manter o rendimento disponível das famílias (ver também a figura 2.38).

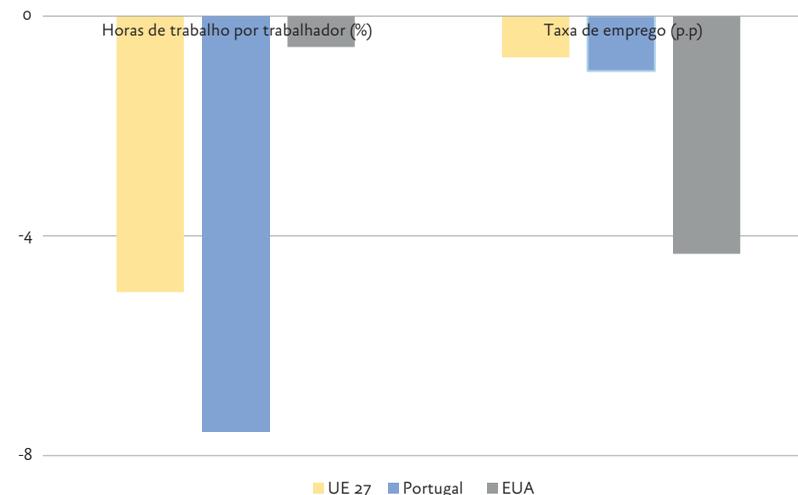
## Portugal beneficiou do sucesso relativo do modelo de resposta europeu à crise pandémica.

A tentativa de «hibernar» a estrutura empresarial e as relações de emprego foi largamente partilhada entre os países europeus. Esse foi o aspeto diferenciador da estratégia europeia que evitou efeitos de histerese decorrentes da quebra de relações laborais e de produtividade associadas a situações de desemprego ou inatividade. As práticas de *kurzarbeit* são frequentemente apontadas como tendo sido a inspiração desta abordagem. São mecanismos de flexibilização do volume de trabalho como resposta a variações da procura, assegurando a manutenção dos postos de trabalho e, geralmente, a partilha de custos de inatividade com o Estado e os próprios trabalhadores. Na prática, implicam o *layoff* temporário dos trabalhadores, a assunção parcial dos seus rendimentos por parte do Estado e a sua posterior readmissão em alturas de reativação económica<sup>18</sup>. A adoção destas práticas foi motivada, em parte, pelo sucesso da economia alemã durante a anterior crise financeira, a única economia do G7 a conseguir evitar perdas permanentes de emprego.

A estratégia escolhida parecia, até ao final de 2021, ter resultado. Impulsionados por uma arquitetura de proteção social abrangente, grande parte dos países europeus foi capaz de colocar no terreno, de forma quase instantânea, uma rede de segurança que, por um lado, diminuiu situações de emergência social, associadas a situações de desemprego e de falências de pequenas e médias empresas, e, por outro, minimizou desajustamentos entre a procura e a oferta de trabalho. A capacidade de quebrar a relação entre a paragem temporária da atividade produtiva e os níveis de emprego é demonstrada na figura 2.35, que compara as perdas totais de horas por

trabalhador em 2020 com as quedas das taxas de emprego. A imagem reforça a vulnerabilidade particular da economia portuguesa ao choque, mas contrasta também os modelos europeu e americano.

**Figura 2.35** Variação do número de horas efetivas de trabalho (por trabalhador) e variação do emprego, 2020

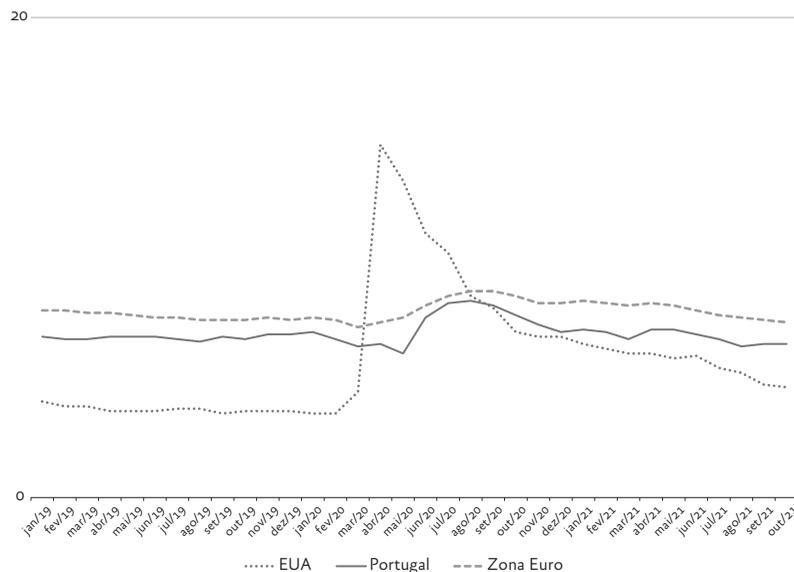


Fonte: Cálculos próprios com base em dados da OCDE. Os dados da taxa de emprego dizem respeito a trabalhadores 25–54 e são apresentadas as variações face a 2019 em pontos percentuais. Os dados de horas dizem respeito à variação percentual do número de horas anuais efetivamente trabalhadas por empregado. Incluem componentes regulares e irregulares e incluem trabalhadores por conta de outrem e por conta própria.

No caso europeu e português, este modelo de resposta foi capaz de preservar relações de emprego e fazer regressar o desemprego a níveis pré-pandémicos. A figura 2.36 compara a evolução da taxa de desemprego em Portugal com a da Zona Euro e da economia americana. Nas economias europeias, os níveis de desemprego eram

já no final de 2021 inferiores aos de 2019. Em comparação, o aumento muito significativo do desemprego na economia americana não tinha, no final de 2021, sido ainda totalmente recuperado, embora a economia americana tivesse já níveis absolutos de desemprego mais baixos compatíveis com um mercado de trabalho mais dinâmico.

**Figura 2.36** Evolução da taxa de desemprego, 2019–2021

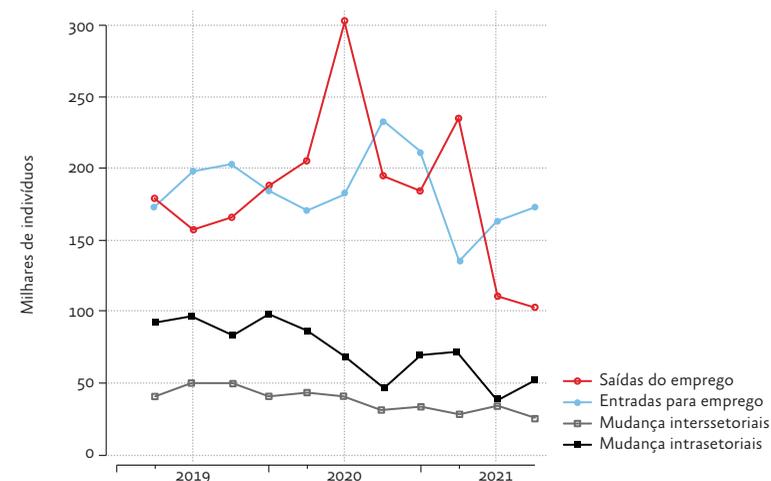


Fonte: Eurostat. Dados recolhidos pelo Gabinete de Estratégia e Estudos.

**O modelo de resposta europeu evitou desajustamentos entre oferta e procura de trabalho e moderou os aumentos de rendimento disponível das famílias, dois dos contributos para o aumento de preços na economia americana.**

Ao evitar o aumento de situações de desemprego, o modelo europeu evitou também a escassez de trabalhadores em alguns setores de baixos salários e o aparente apetite por mudanças de carreira e pela procura de condições de trabalho mais flexíveis que caracterizaram a economia americana. O fenómeno, denominado «Grande Resignação» (ou, talvez mais corretamente, «Grande Desvinculação»)<sup>19</sup>, gerou dificuldades de contratação permanentes no caso de alguns dos setores mais atingidos pela pandemia, contribuindo para a subida dos níveis de inflação. Em Portugal, o nível absoluto de transições entre empregos, ao nível intra ou intersetorial, *baixou* ao longo do período pandémico, mesmo que pontuado por trimestres de fortes movimentos de saída e entrada no mercado de trabalho durante os períodos de confinamento e desconfinamento (figura 2.37).

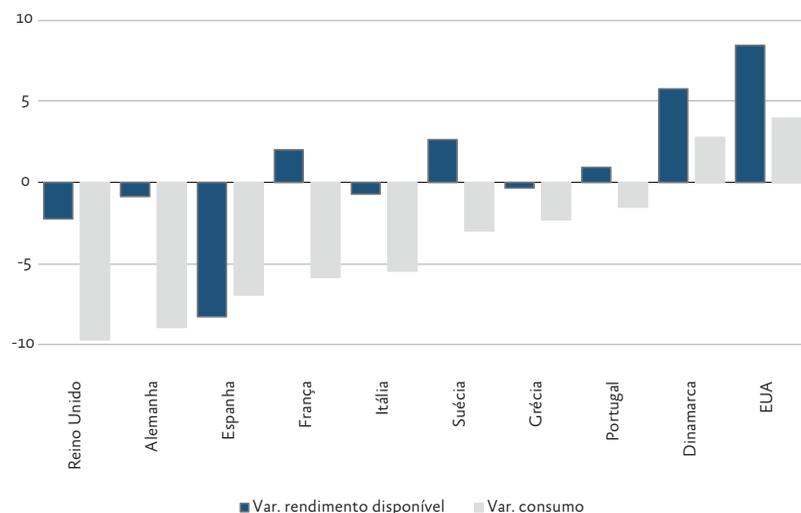
**Figura 2.37** Fluxos de emprego, 2019–2021



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios.

A escolha europeia pela preservação das relações de emprego e, em primeira instância, pelo apoio às empresas significou também um menor aumento do rendimento disponível das famílias quando comparado com a abordagem americana (figura 2.38). Do conjunto de economias que utilizamos aqui como referência, a economia americana parece, aliás, ter sido a única que acomodou aumentos do rendimento disponível superiores em magnitude às quedas de consumo em 2020. Os aumentos do consumo privado e dos lucros das empresas foram também mais contidos nas economias europeias, não contribuindo na mesma medida da economia americana para o aquecimento da procura.

**Figura 2.38** Variação do rendimento disponível das famílias e das despesas de consumo (2.º Trimestre de 2021)

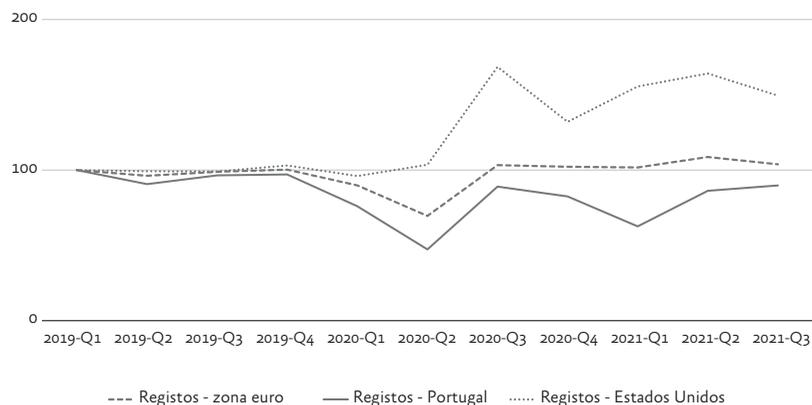


Fonte: OCDE, Contas Nacionais. As variações do rendimento disponível são expressas em termos reais face a valores em PPC de 2019. As variações de despesas de consumo são expressas em variações de despesas a preços correntes em PPC.

**O modelo de resposta europeu (e português) escolheu implicitamente um menor dinamismo empresarial, uma transformação da estrutura produtiva e uma desproteção relativa dos trabalhadores com relações mais informais de emprego.**

Apesar do seu sucesso relativo, a abordagem europeia implicou dois tipos de escolhas. Uma das críticas normalmente apontadas às práticas de *layoff* temporário é a de que podem contribuir para um imobilismo excessivo da estrutura produtiva, mantendo artificialmente em atividade empresas e empregos desajustados face a um novo paradigma de produção pós-crise. A crescente digitalização da atividade económica poderia ser uma dessas dimensões. Os instrumentos criados para apoiar a liquidez das empresas tiveram, de facto, o efeito de adormecer quer a destruição de empresas, quer a criação de novas empresas, sobretudo nas alturas de maior emergência do ponto de vista de saúde pública (figura 2.39). Em Portugal, a pandemia parece também ter desacelerado um aumento importante do registo de empresas que acompanhou os anos de maior crescimento do emprego, entre 2015 e 2019. No quadro europeu, o início de 2021 parece igualmente estar associado ao regresso do mesmo ritmo de criação de empresas. O nível de dinamismo de criação de empresas na economia americana, no entanto, configura um padrão de recomposição muito mais forte<sup>20</sup>.

**Figura 2.39** Evolução do número de registos de novas empresas, (2019Q1=100)



Fonte: Cálculos próprios. Eurostat (STS\_RB\_Q). US Census Bureau, Business Formation Statistics ([census.gov/econ/bfs](https://census.gov/econ/bfs)). Os dados europeus referem-se aos setores industriais, da construção e serviços privados e estão ajustados para efeitos de sazonalidade e de calendário. Os dados americanos são ajustados para efeitos de sazonalidade.

Uma segunda escolha implícita no modelo europeu de resposta à crise é a de desproteger e penalizar — em termos relativos — os trabalhadores com relações mais informais ou instáveis de emprego. Em Portugal, as políticas implementadas não travaram uma destruição abrupta destes empregos. Nos dois primeiros trimestres de 2020, por exemplo, o número de contratos temporários diminuiu cerca de 17%, representando cerca de 130 mil empregos. O número de trabalhadores por conta própria ou de empresários manteve-se relativamente estável durante o período da pandemia, com quedas ligeiras em 2021. A distribuição de contratos temporários, relativamente elevada em Portugal dada a elevada segmentação do mercado de trabalho, penaliza

particularmente os mais jovens e menos qualificados e é mais comum em serviços de proximidade como os associados aos setores do alojamento e da restauração, os serviços de apoio às empresas ou os serviços de saúde e apoio social.

**Essa escolha implica a necessidade de dar uma atenção particular à descontinuação dos apoios e à manutenção de incentivos adequados à integração de segmentos mais desprotegidos no mercado de trabalho.**

O corolário deste menor dinamismo do modelo europeu é a necessidade de ajustar cuidadosamente o tempo de descontinuação dos apoios. Um abandono precoce pode implicar um súbito aumento do número de falências de empresas viáveis, eliminando a razão do seu sucesso. O arrastar no tempo desses instrumentos maximiza os problemas de imobilismo, com implicações na trajetória de evolução da produtividade das economias europeias, e da portuguesa em particular. A recomposição de medidas é assim fundamental para minimizar os riscos de efeitos negativos persistentes em termos de produtividade.

**Tabela 2.3** Fases de evolução da pandemia e transição de políticas de apoio

	Fase 1: Emergência de saúde pública	Fase 2: Reabertura parcial	Fase 3: Pós-pandemia
Apoio ao rendimento das famílias	Transferência diretas para as famílias Extensão dos subsídios de desempregos (elegibilidade e duração)	Foco em segmentos mais atingidos Restringir elegibilidade e preservar incentivos de empregos	Reavaliação da coerência interna do sistema de proteção social; integração de segmentos desprotegidos
Medidas de apoio ao emprego	Considerar esquemas de <i>lay-off</i> temporário Evitar políticas ativas e subsídios à contratação temporária	Reduzir apoio a redução do tempo de trabalho, partilha de custos Incentivos à contratação Ativação de novas competências	Reduzir e evitar situações de dependência Incentivos à contratação em setores em crescimento Foco em programas de reconversão de carreiras e competências
Investimento público	Capacitação para resposta direta à emergência de saúde pública		Investimentos estruturantes para potenciar produtividade e resiliência futura; agendas de crescimento Sustentabilidade das finanças públicas
Medidas fiscais	Considerar diferimentos de impostos e contribuição para a segurança social	Restringir elegibilidade e focar diferimentos, antecipação de pagamentos	Redução de contribuições para a segurança social em setores em expansão Aumentar carga fiscal caso seja sustentável ou reforçar peso relativo da fiscalidade Diminuir carga fiscal sobre segmentos de menor rendimento com mais elasticidade de consumo
Apoios de liquidez	Considerar aumentar progressividade como forma de financiamento Garantias, empréstimos ou injeções de capital com garantias de emprego e limites à distribuição de dividendos	Restringir elegibilidade e magnitude Intervenção em empresas estratégicas Mediação para futura reestruturação de créditos	Descontinuação e preocupações de sustentabilidade fiscal Reestruturação de créditos para facilitar realocação e saída de empresas não viáveis

Fonte: Elaboração própria e IMF Fiscal Monitor (2021).

A tabela 2.3 faz um apanhado da forma como vemos que essa recomposição dos instrumentos de apoio possa evoluir nas várias economias desenvolvidas. Sugere, por exemplo, que o papel dos

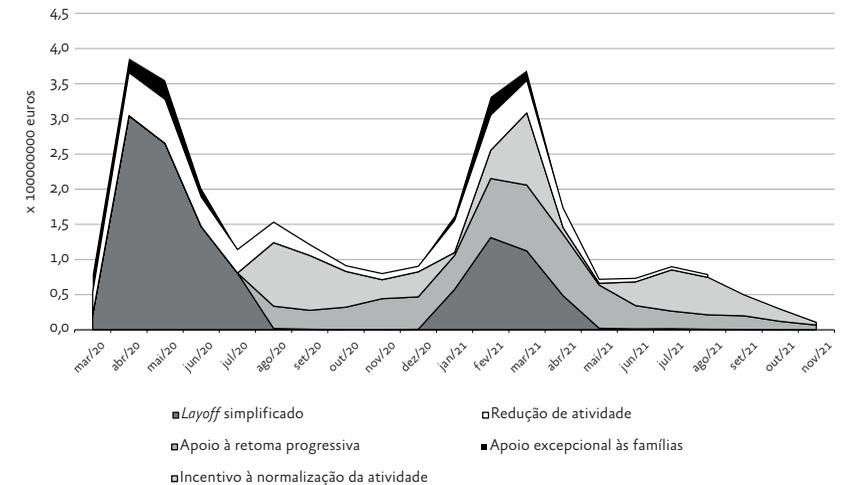
instrumentos de *layoff* temporário vá dando lugar a instrumentos de incentivo à contratação e, posteriormente, a instrumentos de reconversão de competências. Em Portugal, os vários programas de apoio à manutenção do emprego foram fazendo essa progressão, nomeadamente pela inclusão de uma componente de formação no

Programa de Apoio à Retoma Progressiva e pela disponibilização de apoios financeiros na fase de regresso de trabalhadores através do Programa de Incentivos à Normalização de Atividade. Foram também criados apoios à redução temporária da atividade de segmentos profissionais mais desprotegidos, nomeadamente trabalhadores independentes atingidos pelas medidas restritivas à atividade económica, e apoios excecionais às famílias para facilitar a ausência no trabalho por motivos de interrupção de atividades letivas.

**Portugal foi cauteloso na descontinuação dos apoios e evitou o aumento generalizado de situações de exclusão social, mas teve um menor sucesso a evitar um crescimento de situações de desemprego de longo prazo.**

Os dados disponíveis relativos à execução destas medidas mostram que a descontinuação das medidas de apoio à manutenção do emprego e de retoma económica estava, no final de 2021, praticamente conseguida, embora com um nível de apoio ainda considerável até ao final do verão desse ano (figura 2.40). Os dados mostram também que os montantes de apoio responderam muito rapidamente aos processos de confinamento e desconfinamento, assumindo sempre essa natureza transitória.

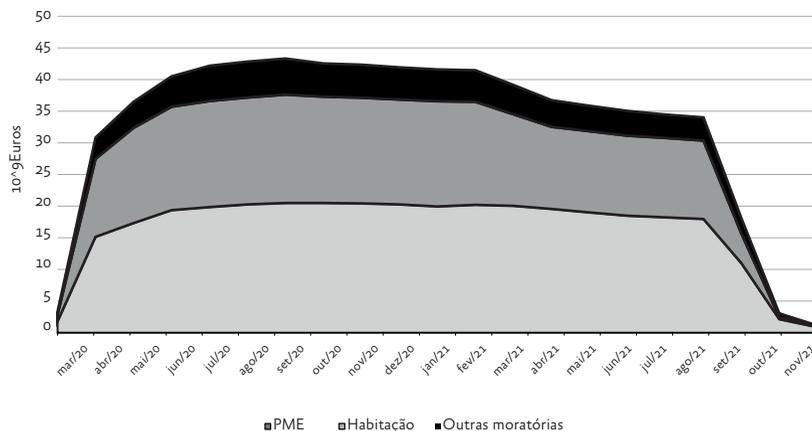
**Figura 2.40** Execução dos programas de estabilização e normalização do emprego



Fonte: Estatísticas da Segurança Social. Cálculos próprios.

No âmbito dos vários apoios de liquidez, as moratórias de crédito serviram como um importante apoio ao processo de adaptação inicial ao choque pandémico, sobretudo para as famílias e as pequenas e médias empresas. Os dados disponibilizados pelo Banco de Portugal parecem confirmar a diminuição da adesão a regimes de moratórias no início de 2021, uma diminuição do seu volume durante o segundo e o terceiro trimestres por efeito do fim de moratórias privadas com impacto sobretudo nas moratórias de empréstimos de habitação, e uma queda abrupta por força do fim das garantias públicas no último trimestre do ano (figura 2.41).

**Figura 2.41** Evolução global do montante de empréstimos em moratória

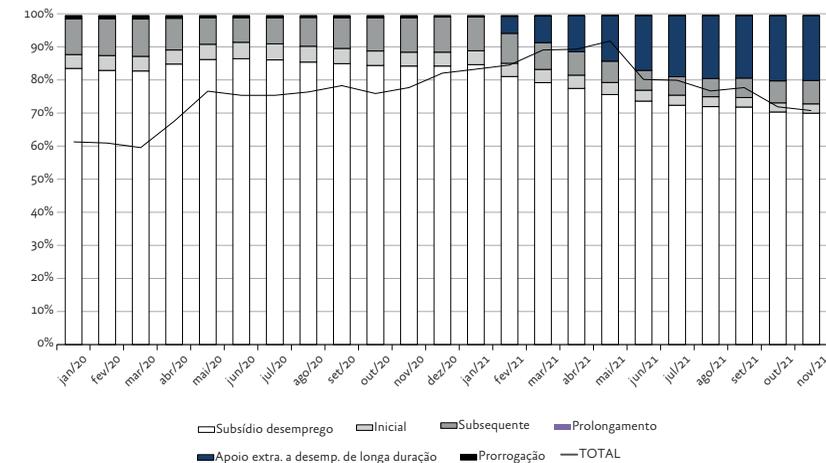


Fonte: Banco de Portugal.

Do ponto de vista das medidas de apoio ao rendimento das famílias, os dados mostram um ligeiro aumento dos montantes atribuídos em subsídios de desemprego, mas igualmente uma forte descida na sequência da progressiva normalização económica a partir do segundo semestre de 2021. Esse aumento reflete não apenas o aumento absoluto do número de prestações recebidas (cerca de 28 500 a mais do que no início de 2020, um aumento de mais de 15%), mas também o alargamento da generosidade desses benefícios

por processos de prorrogação e majoração, o que permitiu evitar que muitos desempregados pudessem deslizar para situações de rendimento mínimo. A capacidade de evitar o aumento de situações de desemprego de longo prazo, no entanto, parecia constituir nesta fase um desafio importante para a economia portuguesa, visível no crescimento do número de beneficiários das medidas extraordinárias de apoio a esse grupo (figura 2.42). No final de 2021, cerca de um em cada cinco desempregados auferia este apoio, sugerindo que a mera reativação da atividade económica e os mecanismos existentes de formação poderiam não ser suficientes para promover a reconversão de competências e o aumento de empregabilidade destes segmentos.

**Figura 2.42** Evolução e distribuição do número de desempregados por tipo de subsídio

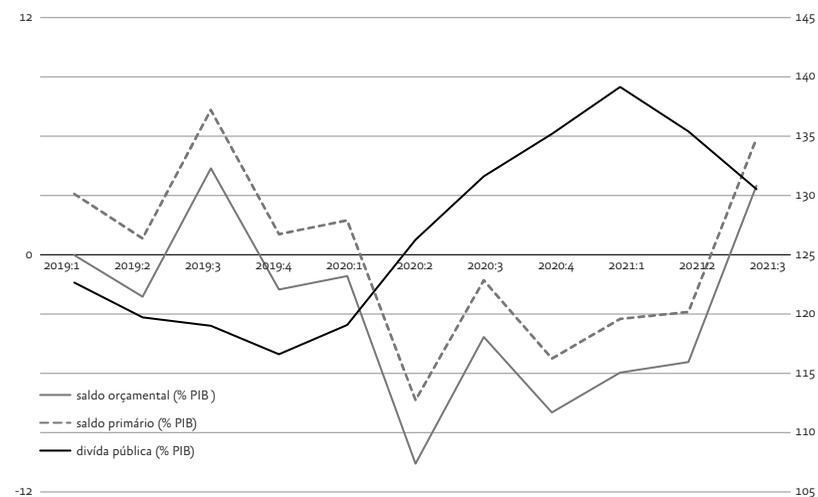


Fonte: Estatísticas da Segurança Social. Cálculos próprios.

**Portugal foi muito conservador do ponto de vista orçamental e «fez tudo o que tinha de ser feito, mas guardando os recibos».**

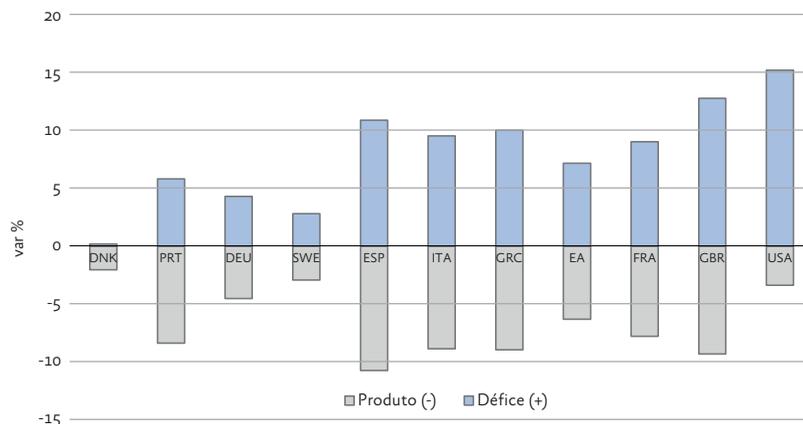
A consequência da implementação deste leque de instrumentos foi, naturalmente, o aumento dos défices orçamentais e da dívida pública (figura 2.43). Em termos relativos, Portugal foi, no entanto, extremamente cauteloso e conservador do ponto de vista da gestão das suas contas públicas, movido por preocupações associadas à sustentabilidade do seu nível de endividamento. Combinou uma exposição particularmente severa à crise com um nível de «ativismo fiscal»<sup>21</sup> mais baixo, medido aqui por um baixo rácio entre a magnitude do défice assumido face à quebra de produto (figura 2.44). Usando uma expressão e recomendação recente de Vítor Gaspar, escrita na qualidade de diretor do Departamento de Assuntos Fiscais do FMI, Portugal foi certamente um país que «fez tudo o que tinha de ser feito, mas guardando os recibos»<sup>22</sup>.

**Figura 2.43** Evolução trimestral do saldo orçamental e da dívida pública, 2019–2021



Fonte: Conselho das Finanças Públicas. Os dados são expressos em percentagem do PIB. Os dados relativos ao saldo primário e saldo orçamental referem-se a valores não ajustados e não corrigidos para efeitos de sazonalidade. Os dados relativos à dívida pública referem-se a valores acumulados.

**Figura 2.44** Comparação das quebras de produto e aumentos de défices orçamentais, 2020

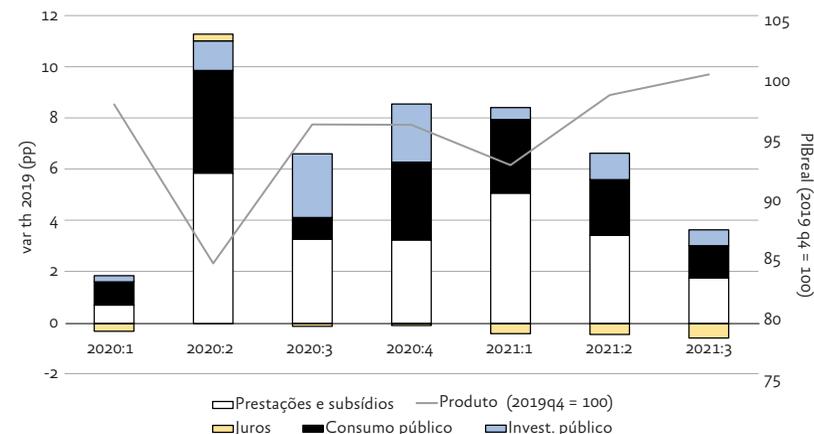


Fonte: OCDE, Contas Nacionais. Os défices são indicados em percentagem do PIB e as variações do PIB são calculadas em termos reais. Os países estão ordenados pelo nível do rácio entre o défice orçamental e a queda do produto.

No terceiro trimestre de 2021, e na sequência da recuperação económica, as contas públicas portuguesas tinham já regressado a superávites orçamentais, mesmo incluindo o pagamento de juros da dívida pública, e o país tinha já conseguido iniciar no segundo trimestre desse ano a descida do seu nível acumulado de dívida pública, fruto de um forte desempenho de crescimento. A descida nominal do peso da dívida foi de quase nove pontos percentuais nesses dois trimestres. A evolução do peso das várias componentes da despesa pública (figura 2.45) refletia também, no final de 2021, uma aproximação crescente ao padrão pré-crise. A figura ilustra o papel de estabilização que assumiram as prestações sociais e os

subsídios. Mostra também o aumento do peso relativo do consumo e investimento público no produto durante este período. Finalmente, confirma o contexto de baixas taxas de juro que facilitou, em muito, a possibilidade de iniciar o processo de redução da dívida.

**Figura 2.45** Variação do peso no produto das componentes de despesa pública face ao trimestre homólogo de 2019 (pontos percentuais).



Fonte: Conselho das Finanças Públicas e INE. A imagem representa a variação do peso de cada componente da despesa pública em percentagem do PIB face ao trimestre homólogo de 2019. Os dados originais referem-se a valores não ajustados e não corrigidos para efeitos de sazonalidade. A evolução do índice do PIB refere-se a variações dos valores encadeados face a níveis do quarto trimestre de 2019.

Uma parte relativamente contida da redistribuição do choque foi projetada para o futuro. No caso do setor público, através também de linhas de crédito com garantia pública. Segundo dados do Conselho de Finanças Públicas, em 2020 o Estado português tinha prestado garantias equivalentes a 0,8% do PIB de 2020, um valor bastante abaixo

do limite máximo previsto (3%). No quadro da atitude cautelosa que o Estado português assumiu, a possibilidade de antecipação de subidas das taxas de juro, associada à subida dos níveis de preços, parecia ser, no final de 2021, a principal fonte de incerteza.

## 2.5. Um choque de realocação?

Mesmo na presença de uma forte dinâmica de recuperação económica, a pandemia pode deixar marcas permanentes associadas à recomposição da atividade económica. Ao fim de dois anos de crise, essa recomposição era evidente na economia portuguesa, ainda que não inevitável, dependente que estava da recuperação do peso dos setores associados ao turismo e do *mix* de políticas de apoio implementadas na sequência da descontinuação dos instrumentos de resposta à pandemia.

**Uma crise pode deixar marcas persistentes na estrutura económica, sejam «cicatrices» (efeitos negativos) ou «dividendos» (efeitos positivos). A realocação de atividade entre empresas e setores pode influenciar os níveis de produtividade da economia portuguesa no futuro.**

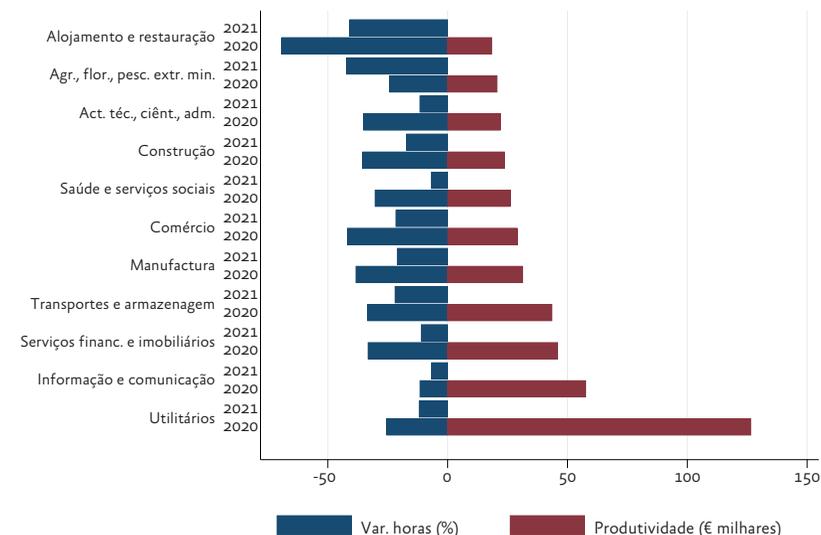
A evolução dos níveis de produtividade na economia portuguesa dependerá de três efeitos: i) do aumento da eficiência produtiva da empresa média; ii) da realocação de atividade económica entre empresas do mesmo setor; iii) da realocação de atividade económica entre diferentes setores de atividade. É expectável que, no curto prazo, a pandemia tenha influenciado negativamente a produtividade intraempresa. Implicou, no mínimo, uma subida dos custos de

adaptação dos processos produtivos e da organização do trabalho ao novo contexto de distanciamento, sobretudo nos trimestres iniciais. Por outro lado, a reorganização logística das cadeias de produção diminuiu a capacidade de oferta e aumentou esses custos de adaptação, incluindo para uma fatia importante das empresas portuguesas. Esses efeitos serão provavelmente temporários e a expectativa é que os níveis de produtividade agregada da economia portuguesa regressem a uma tendência de crescimento nos próximos anos (ver secção 6). Os fenómenos de recomposição da estrutura empresarial e do emprego terão um maior potencial de deixar marcas persistentes. Resultarão em aumentos de produtividade agregada quando a destruição de empresas e empregos significar a transferência permanente de recursos económicos para empresas mais produtivas. Terá poucos efeitos caso haja uma mera substituição de empresas nos mesmos setores por empresas com características semelhantes.

No caso do choque pandémico, o impacto foi muito assimétrico sobre os diferentes setores de atividade e empresas de diferentes características. Teve um impacto desproporcionado, como veremos, sobre empresas mais pequenas e com maiores dificuldades financeiras, por exemplo. A literatura económica demonstra que a dimensão das empresas está positivamente correlacionada com a produtividade. Da mesma forma, se a pandemia significar uma saída mais rápida de empresas inviáveis, os efeitos serão positivos. Se, pelo contrário, as políticas de apoio servirem para manter artificialmente essas empresas no mercado, aumentará a persistência de efeitos negativos na produtividade.

O impacto mais evidente da crise, no entanto, diz respeito à realocação de atividade entre setores. Setores cujas atividades implicam uma maior proximidade social (transportes, viagens, hotelaria e restauração, serviços de proximidade) perderam peso relativo e têm um peso importante na economia portuguesa dado o seu perfil de especialização. Mesmo antes da pandemia, esses setores concentravam também um número importante de empresas *zombies*, assim denominadas dado evidenciarem uma incapacidade latente para enfrentar os juros das suas dívidas, às rentabilidades negativas e/ou à incapacidade de investimento mesmo que sendo capazes de evitar situações de dissolução<sup>23</sup>. Os níveis de endividamento das empresas cresceram sobretudo nestes setores. Esta combinação aumenta a probabilidade de realocação de recursos, sobretudo na sequência da descontinuação dos apoios públicos e do regresso dos mercados como mecanismos de seleção. Este choque de realocação pode ser positivo e persistente<sup>24</sup>, confirmando-se a realocação de recursos para empresas e setores mais produtivos, movida pelo aumento de procura de bens duradouros e mais intensivos em tecnologia. A figura 2.46 faz uma primeira avaliação desse possível efeito e mapeia as alterações do volume de emprego durante a pandemia, tendo por base os níveis de produtividade de cada setor em 2019. Os dados mostram que os setores que registaram a maior quebra relativa das horas trabalhadas foram aqueles com uma menor produtividade. Confirmam a forte penalização sobre o setor do alojamento e da restauração e, em menor grau, do setor agrícola, mas também os níveis relativamente baixos de produtividade desses setores. Já as importantes quebras de emprego no setor imobiliário no primeiro ano de pandemia, bem como no setor dos transportes e da armazenagem, incidiram sobre setores com maiores índices de produtividade.

**Figura 2.46** Variação das horas de trabalho (%) por setor e nível de produtividade (€ milhares)



Fonte: Cálculos dos autores com base nos dados do Inquérito ao Emprego e do SCIE. A variação das horas, em %, é feita por comparação do 2.º trimestre, quer de 2020, quer de 2021, com o 2.º trimestre de 2019. A produtividade é calculada com base no valor agregado ao nível da atividade económica do VAB e do emprego das empresas do setor privado utilizando dados do SCIE relativos ao ano de 2019.

No entanto, a destruição de empresas e empregos pode ter também consequências negativas na evolução da produtividade agregada da economia portuguesa. Quando: i) a destruição de capital incidir sobre empresas viáveis ou relativamente produtivas; ii) os efeitos de contágio sobre setores teoricamente mais protegidos forem substanciais; iii) eventuais ondas de insolvências se alastrarem ao setor financeiro através do crédito malparado. Os setores de proximidade têm tradicionalmente

pouca influência sobre os consumos intermédios de outras empresas, e o potencial de alastramento do choque pandémico por esta via é também limitado<sup>25</sup>. Por outro lado, a criação de instrumentos de financiamento adequados e a prudência na sua aplicação, que documentámos na secção anterior, limitaram a generalização de problemas de endividamento. O esforço de capitalização do sistema financeiro que em Portugal precedeu a pandemia e as garantias públicas evitaram também a probabilidade de alastramento ao setor financeiro dos choques localizados nos setores de proximidade.

### **A digitalização da atividade económica pode contribuir para aumentos de produtividade, mesmo que a prazo.**

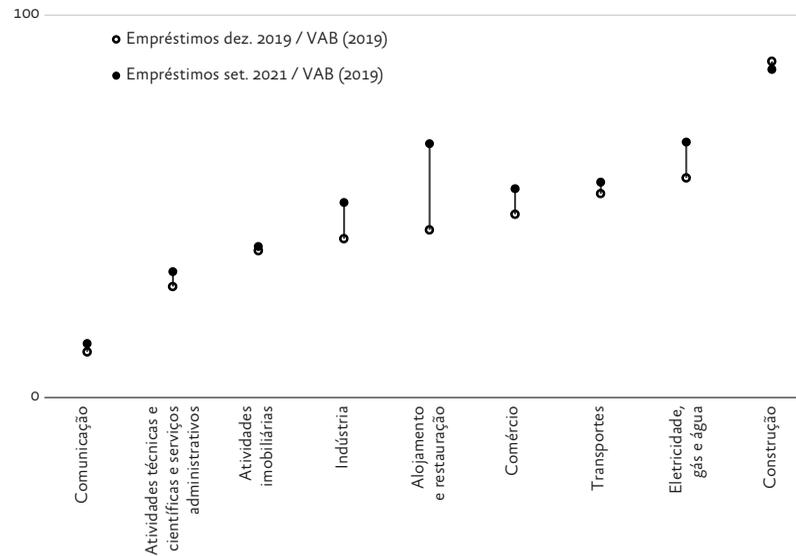
Em primeiro lugar, a pandemia forçou uma adoção, muito concentrada no tempo, de tecnologias digitais que podem vir a contribuir para aumentos de produtividade<sup>26</sup>. Poderá ter também tornado inevitáveis muitos dos investimentos de adaptação e de formação necessários à efetivação desse potencial, acelerando a difusão dessas tecnologias pelo tecido produtivo e a criação de novas rotinas produtivas, mesmo em empresas de menor dimensão. Em segundo lugar, a própria produtividade relativa do teletrabalho aumenta à medida que se generalizam novas tecnologias e rotinas de comunicação. Em terceiro lugar, as empresas diversificaram canais de vendas e de contacto com consumidores, tendo sido obrigadas a apostar no crescimento dos canais de vendas e serviços *online*. Essa tendência de digitalização poderá, por necessidade, ter-se generalizado também a empresas e setores à partida menos intensivos em tecnologia. Mesmo sendo possível que algum deste impulso regrida no «regresso à normalidade», é expectável que exista alguma persistência no tempo, nomeadamente do ponto de vista da organização do trabalho.

### **A maior adesão aos instrumentos de apoio não foi suficiente para evitar o aumento de problemas de endividamento dos setores mais expostos à pandemia...**

Apesar da disponibilização dos vários instrumentos de apoio, a desigualdade dos efeitos da crise refletiu-se num aumento muito desigual dos níveis de endividamento. Esse aumento foi mais forte em setores ainda assim pouco representativos do ponto de vista do volume global de endividamento. O setor do alojamento e da restauração, nomeadamente, tinha níveis de endividamento no final de 2021 equivalentes a pouco mais de 7% do PIB. Os setores industriais, do imobiliário e de consultoria apresentavam, no entanto, níveis de endividamento, em conjunto, equivalentes a perto de 50% do produto, tendo experimentado subidas consideráveis dos seus níveis de endividamento.

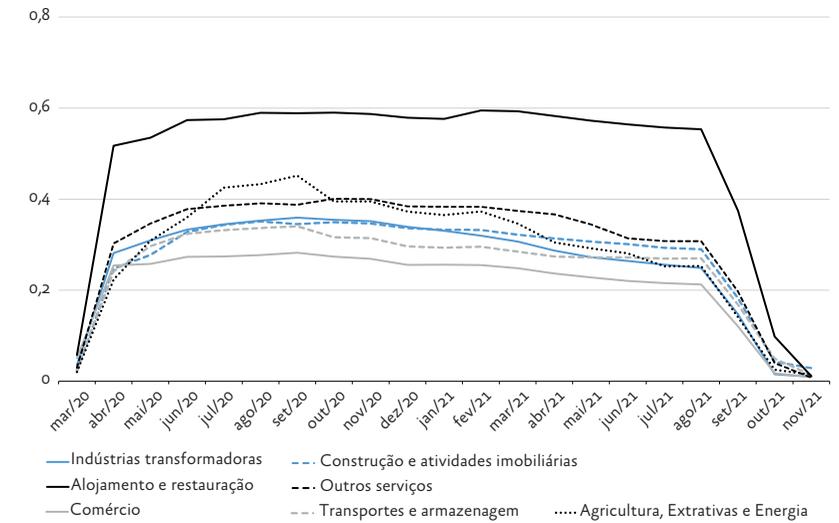
Dados do Banco de Portugal que comparam o peso do endividamento relativamente ao valor acrescentado bruto de cada setor mostram que a alavancagem como resposta à crise aconteceu sobretudo nos setores do alojamento e da restauração e, em menor grau, da indústria, do comércio e da energia (figura 2.47). Por outro lado, a altura do «precipício» que resultou do fim das moratórias de crédito foi também significativamente maior para o setor do alojamento e da restauração (figura 2.48). O aumento do *stock* de crédito do setor não financeiro concentrou-se quase exclusivamente nos setores diretamente afetados pela crise pandémica e, no caso de setores como o do alojamento e da restauração, das atividades artísticas e dos transportes, sobretudo em empresas já muito endividadas<sup>27</sup>.

**Figura 2.47** Intensidade de recursos a empréstimos por setor de atividade, 2019–2021



Fonte: Banco de Portugal. Cálculos próprios com base nos dados do Relatório de Estabilidade Financeira, dezembro de 2021.

**Figura 2.48** Percentagem dos empréstimos abrangidos por moratórias das sociedades não financeiras por setor de atividade



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da Central de Responsabilidades de Crédito (CRC), reportados pelo Banco de Portugal.

### ... e das empresas mais pequenas.

Os dados relativos ao endividamento por dimensão das empresas confirmam que o impacto da pandemia foi muito heterogéneo, obrigando sobretudo as empresas mais pequenas e as microempresas a aumentarem os seus níveis de endividamento. Em conjunto, o nível de endividamento das micro e pequenas empresas aumentou de perto de 54,5% do produto interno bruto para cerca de 60,5%. O nível de endividamento das grandes empresas diminuiu quase três pontos percentuais, para aproximadamente 37%.

**A diminuição da rentabilidade das empresas foi também muito localizada, e o resultado foi o aumento da vulnerabilidade financeira das empresas dos setores mais afetados pela pandemia. É possível que a recuperação económica seja acompanhada pelo aumento da dissolução de empresas nestes setores.**

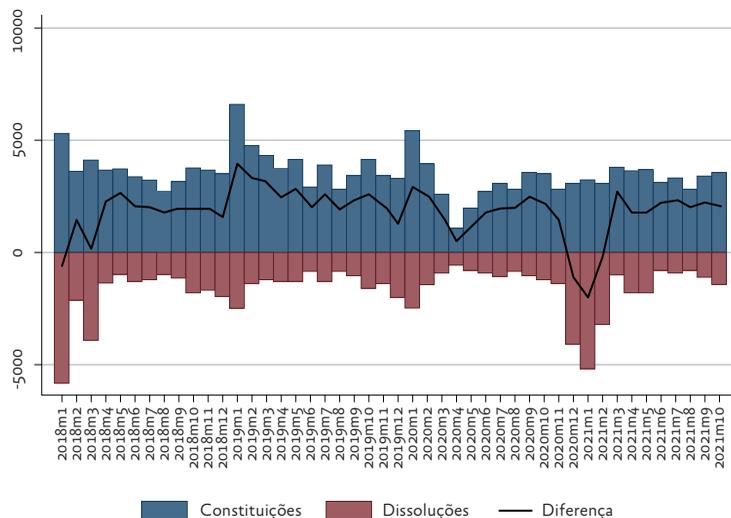
A queda de lucros antes de juros, impostos, depreciações e amortizações concentrou-se também quase exclusivamente nos setores mais afetados pela pandemia. O resultado foi um aumento muito marcado da vulnerabilidade financeira dessas empresas, em particular das empresas mais pequenas. Os dados do Banco de Portugal apontavam para uma quase duplicação do valor da dívida em empresas em situação vulnerável no ano de 2020, refletindo sobretudo essas quebras de rentabilidade. O prolongamento do efeito da pandemia em 2021 aprofundou tais dificuldades.

Ao contrário de outras crises, o efeito da crise pandémica fez-se assim sentir mais no aumento da dispersão dos níveis de endividamento e rácios de solvabilidade do que na deterioração da situação financeira da empresa média. A recuperação económica poderá não evitar, de qualquer modo, uma recomposição significativa da estrutura produtiva, seja pela substituição de empresas não viáveis nos mesmos setores de atividade, seja pelo crescimento relativo da representatividade de empresas e empregos em setores menos atingidos pela pandemia. A descontinuação dos apoios tenderá a acelerar o número de insolvências e dissolução de empresas, mesmo que assumamos uma progressiva normalização da atividade económica e a estabilização das taxas de juro<sup>28</sup>. Tudo indica que essa recomposição se prolongará para lá de 2022.

**O segundo confinamento constituiu um momento importante de reconfiguração da estrutura produtiva, devido ao aumento do número de empresas dissolvidas.**

O dinamismo empresarial depende dos fluxos de criação e de destruição de empresas. Começamos por utilizar os dados da Direção-Geral da Política de Justiça, que englobam tanto as empresas do setor privado como as do setor público, disponibilizados pelo INE, para verificar que os dois momentos de confinamento implicaram quebras importantes da dinâmica de criação líquida de empresas que caracterizava o ano pré-pandemia (figura 2.49). O segundo confinamento, em particular, é caracterizado por um aumento importante do número de falências e pela diminuição líquida do número de empresas. Durante o primeiro choque, pelo contrário, a criação de instrumentos de apoio permitiu uma quase «hibernação» da estrutura empresarial. Deste modo, o segundo confinamento parece ter acelerado os incentivos à recomposição da economia portuguesa.

**Figura 2.49** Evolução da criação líquida de pessoas coletivas e entidades equiparadas



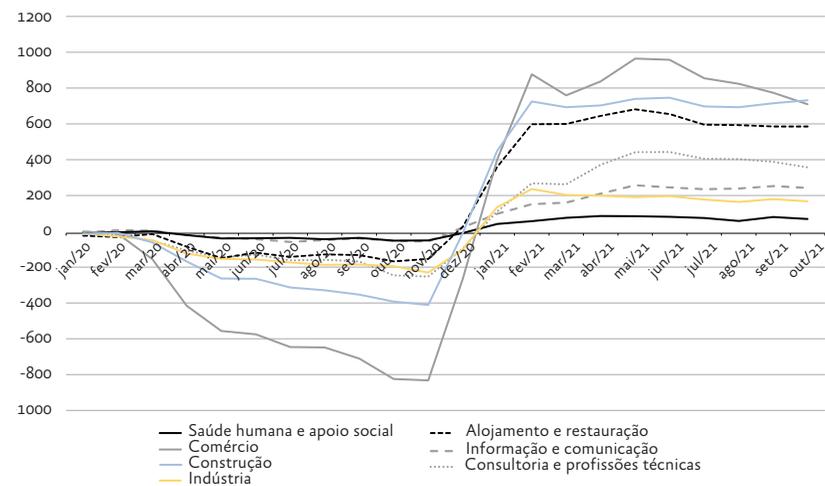
Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da Direção-Geral da Política de Justiça (DGPJ) do Ministério da Justiça (MJ).

**O segundo confinamento corrigiu níveis de destruição de empresas muito abaixo do previsto em 2020 por efeito dos instrumentos de apoio.**

Esse segundo momento de confinamento e os instrumentos de apoio disponibilizados não evitaram a correção do número de dissoluções anormalmente baixo durante o ano de 2020. Os dados globais escondem importantes diferenças entre setores. Para avaliar esses efeitos, comparamos o nível acumulado de falências nos mesmos

setores com os dados do mesmo mês de 2019 (figura 2.50). Um valor acima de zero indica um aumento face ao valor que seria esperado caso a dinâmica de destruição fosse dada pelos valores de 2019. O início de 2021 implicou um aumento significativo e concentrado face a esse ponto de referência, que resultou num acréscimo líquido de falências face ao período pré-pandémico. Este efeito, em valor absoluto, foi especialmente relevante nos setores do alojamento e da restauração, da construção e do comércio. Este resultado é compatível com os dados divulgados pelo Banco de Portugal que, no final de 2021, pareciam confirmar que a aplicação desses instrumentos de apoio foi suficientemente criteriosa para evitar uma adesão desproporcionada por parte de empresas *zombies*<sup>29</sup>.

**Figura 2.50** Variação acumulada de empresas dissolvidas, 2020–2021



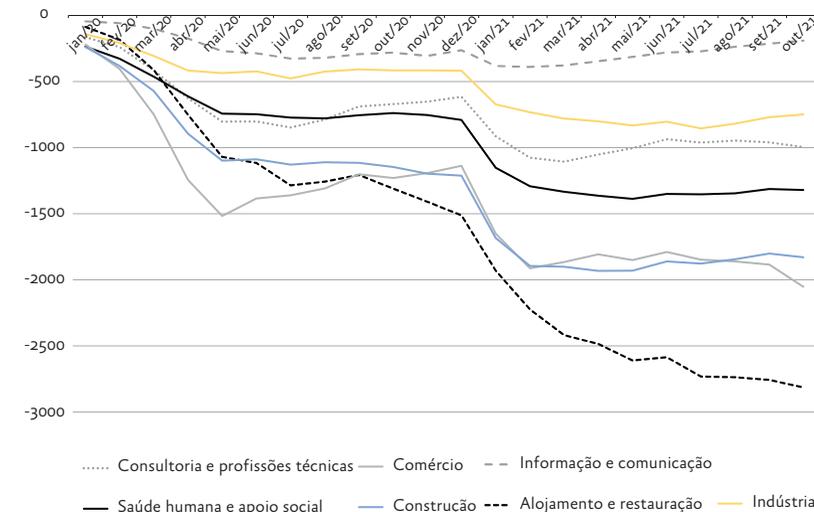
Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da DGPJ do MJ. Os dados apresentados correspondem à variação homóloga acumulada, face a 2019, do número absoluto de empresas dissolvidas desde janeiro de 2020.

**A criação de novas empresas não compensou a destruição de empresas, e o dinamismo empresarial diminuiu. Esse efeito penalizou sobretudo os setores mais expostos à pandemia.**

A maior destruição de empresas que documentámos durante o ano de 2021 não encontrou correspondência, no entanto, num aumento suficientemente compensatório do número de novas empresas. A recuperação desse dinamismo empresarial foi também muito diferente entre setores. A figura 2.51 apresenta dados semelhantes aos da figura 2.50, mas agora para a diferença acumulada de registos face ao mês homólogo de 2019. Os dados sugerem que apenas o setor da informação e comunicação estava próximo de regressar a níveis pré-pandémicos. Os restantes setores acumularam perdas acumuladas importantes, especialmente no caso do alojamento e da restauração e de setores como o comércio, a construção, a saúde e o apoio social, com quebras muitas vezes concentradas sobretudo nos períodos de confinamento. A perda de dinamismo do setor do alojamento e da restauração parece acontecer de forma progressiva durante todo o ano de 2021.

O resultado do relativo imobilismo empresarial — com pouca criação face à destruição — foi a perda persistente de uma geração de empresas em vários setores. A trajetória de dinamismo foi interrompida a partir de 2020, de forma gradual desde o início do ano para o setor do alojamento e da restauração. E de forma brusca, por altura dos maiores aumentos de internamentos e mortalidade no final de 2020 e no início de 2021, nesses mesmos setores e nos setores do comércio, da construção e da indústria.

**Figura 2.51** Variação acumulada de novas empresas, 2020–2021



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da DGPJ do MJ. Os dados apresentados correspondem à variação homóloga acumulada, face a 2019, do número absoluto de empresas criadas desde janeiro de 2020.

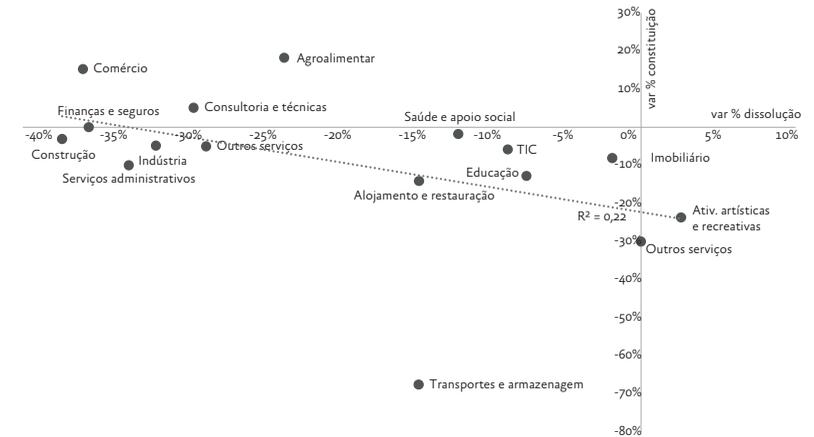
**A criação de novas empresas nos momentos de desconfinamento não compensou as maiores perdas durante os confinamentos dos setores mais afetados pela crise. Antes reforçou a recomposição da atividade económica.**

A direção do dinamismo empresarial nos momentos de recuperação não é necessariamente óbvia. Uma hipótese é que esses setores mostrem um maior dinamismo no desconfinamento (em efeito de elástico). Neste caso, as consequências de recomposição seriam menores e intrasetoriais. Uma segunda hipótese é verificarmos um maior dinamismo de criação em setores menos atingidos pela pandemia ou favorecidos por mudanças na estrutura de consumo.

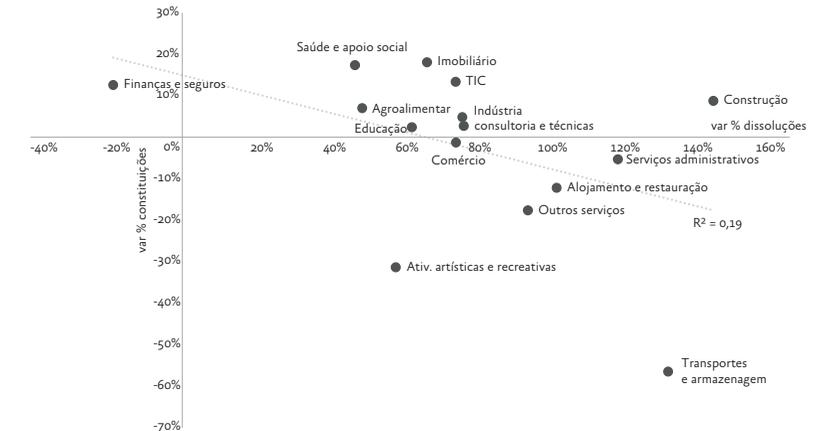
Comparamos o ritmo de destruição de empresas nos dois momentos de confinamento com o ritmo de criação de empresas nos períodos de desconfinamento subsequentes. Em ambos os períodos, parece ser o caso que uma *menor* dissolução de empresas durante o confinamento implicou uma *maior* criação nos períodos subsequentes de libertação económica (ver figura 2.52). Por outro lado, os setores que mais criaram empresas mesmo durante os momentos de confinamento cresceram também mais durante os períodos de maior recuperação económica, reforçando este padrão. Aparentemente, os instrumentos disponibilizados não foram suficientes para impedir uma dinâmica de reestruturação económica que penalizou sobretudo os serviços de proximidade, incluindo as atividades artísticas e recreativas, além dos setores mais dependentes do turismo. Em setores como os do alojamento e da restauração (de forma mais marcada), do comércio, da construção, e mesmo nos setores industriais, a pandemia contribuiu para uma geração perdida de empresas.

**Figura 2.52** Criação e destruição de empresas por setor de atividade: confinamento vs. desconfinamento

a) 2020



a) 2021



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da DGPJ do MJ. Os gráficos comparam a variação percentual de dissoluções em períodos de confinamento com a variação percentual de constituição de empresas em períodos de desconfinamento. Os valores são calculados relativamente ao mesmo período de 2019. Em 2020, consideram-se os meses de março a maio como de confinamento e de junho a setembro como de desconfinamento. Em 2021, os meses de janeiro a março como de confinamento e de junho a setembro como de desconfinamento.

**As empresas dissolvidas eram menos produtivas, pagavam salários baixos e tinham uma menor saúde financeira. Mas a criação de novas empresas não antecipa mudanças substanciais no perfil de produtividade.**

Os efeitos na produtividade destas alterações da dinâmica empresarial dependem também das características das empresas que saem e das que entram no mercado. Se a dissolução impactar sobretudo empresas menos produtivas e a criação permitir o rejuvenescimento da atividade económica com empresas mais bem preparadas e adaptadas à estrutura da procura, a produtividade da economia portuguesa aumentaria. Com esse objetivo, avaliamos os determinantes mais importantes de transição de empresas para situações de inatividade ou encerramento durante o ano de 2020, utilizando dados da ORBIS. Repetimos o exercício comparando as características das empresas que iniciaram atividade relativamente às das que se mantiveram ativas. Os resultados encontram-se no anexo 1.3 (disponível *online*).

As empresas que apresentaram uma maior suscetibilidade de se tornarem não ativas em 2020 foram aquelas que em 2019 apresentavam menores níveis de produtividade, baixos salários, eram menos intensivas em capital e tinham um maior grau de endividamento. As empresas que operam na indústria transformadora, no alojamento e na restauração apresentaram também uma maior propensão para a inatividade. Já os transportes e a armazenagem e as atividades financeiras e de seguros demonstraram uma maior resiliência. As estimativas não revelam uma diferença de probabilidade de saída entre empresas de diferente dimensão. As novas empresas apresentam, no entanto, uma menor produtividade, possuem um menor ativo e pagam, em média, salários mais baixos.

Por comparação com as empresas já existentes, há uma sobrerrepresentação de empresas em nome individual e uma sub-representação de sociedades anónimas. Em termos de dimensão, predominaram as empresas de dimensão micro e média. Destaca-se ainda a menor propensão para a criação de empresas nos setores dos transportes e da armazenagem, do alojamento, da restauração e similares, das atividades financeiras e dos seguros, da educação e das atividades artísticas, dos espetáculos, desportivas e recreativas. A título de exemplo, no alojamento, na restauração e similares ocorreu uma quebra de um ponto percentual na probabilidade de ser criada uma nova empresa. Já os setores da construção, das atividades de informação e de comunicação e das atividades imobiliárias registaram uma dinâmica positiva em termos de criação de empresas.

Os dados confirmam o impacto diferenciado por setor e a penalização relativa acumulada em setores como o alojamento e a restauração e as indústrias criativas e recreativas. Estes dados não permitem, no entanto, antecipar uma alteração substancial da estrutura de produtividade, dada a maior propensão de entrada de empresas com características associadas a baixos níveis de produtividade (empresas em nome individual, salários baixos, menores ativos).

**As políticas de proteção ao emprego não impediram uma recomposição significativa do volume de trabalho por setor e profissão. A pandemia pode, assim, constituir um segundo choque de reestruturação do mercado de trabalho num período de dez anos (desde a última crise financeira).**

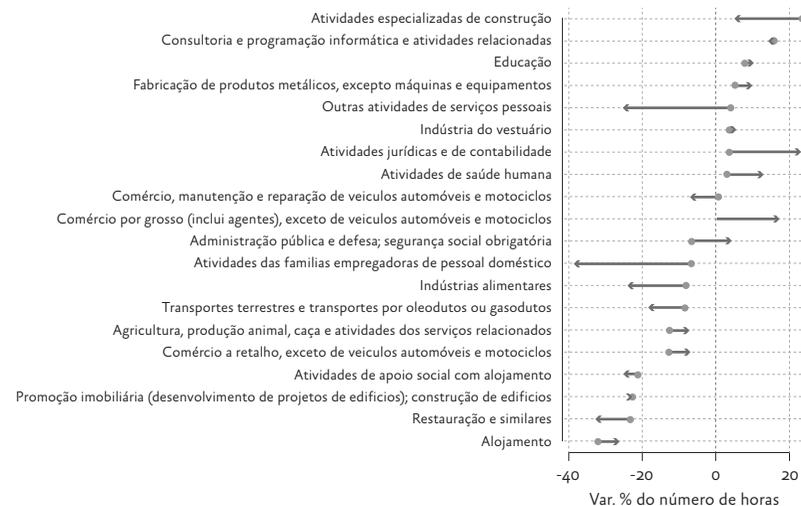
A diferença de dinamismo empresarial contribuiu para a recomposição do emprego e, como vimos, a proteção dos níveis de emprego foi

objeto de uma especial atenção no desenho dos instrumentos de combate aos efeitos económicos da crise. Esses instrumentos não impediram, contudo, uma alteração multifacetada da composição do emprego. Além do peso relativo dos diferentes setores de atividade, a pandemia alterou o *mix* de profissões e promoveu mudanças na organização do trabalho, no sentido da sua maior digitalização e distanciamento. Esse padrão de recomposição assentou em três grandes eixos: i) o impacto diferenciado da pandemia e das restrições que lhe estiveram associadas nos diferentes setores de atividade; ii) o papel e o peso assumidos pela expansão do emprego público e pela resposta direta à emergência de saúde pública; iii) o papel da digitalização progressiva do trabalho no seguimento da necessidade de maior distanciamento social. Depois da crise financeira, a pandemia parece ter o potencial de constituir um segundo choque importante de reestruturação do mercado de trabalho num período de pouco mais de dez anos.

Essas alterações são evidentes, primeiro, na composição setorial e profissional do emprego. A figura 2.53 utiliza dados relativos ao volume total de horas efetivamente trabalhadas para os 20 setores<sup>30</sup> mais representativos da estrutura de emprego em 2019<sup>31</sup>. Os dados comparam o impacto do primeiro confinamento, o mais agressivo do ponto de vista do emprego, com a magnitude de recuperação desde essa altura. Aparecem ordenados pela dimensão desse primeiro impacto, e as comparações são feitas sempre relativamente ao trimestre homólogo de 2019. As empresas de alojamento e restauração, em particular, a promoção imobiliária e as atividades de apoio social com alojamento experimentaram processos de destruição de emprego consideráveis e uma inércia significativa na sua recuperação. Pela sua própria natureza, são serviços de proximidade, alguns muito associados

ao turismo e afetados diretamente pelas medidas de contenção da pandemia. O comércio a retalho, a agricultura, os transportes, as indústrias alimentares, as atividades das famílias empregadoras de pessoal doméstico, provavelmente por efeitos de contágio dos setores da restauração, experimentaram também perdas importantes, tal como as atividades de serviços pessoais (serviços de proximidade). No outro extremo, os setores de serviços avançados e de serviços associados à esfera pública não só não sofreram perdas consideráveis de emprego, como experimentaram um reforço significativo das horas trabalhadas ao longo deste período.

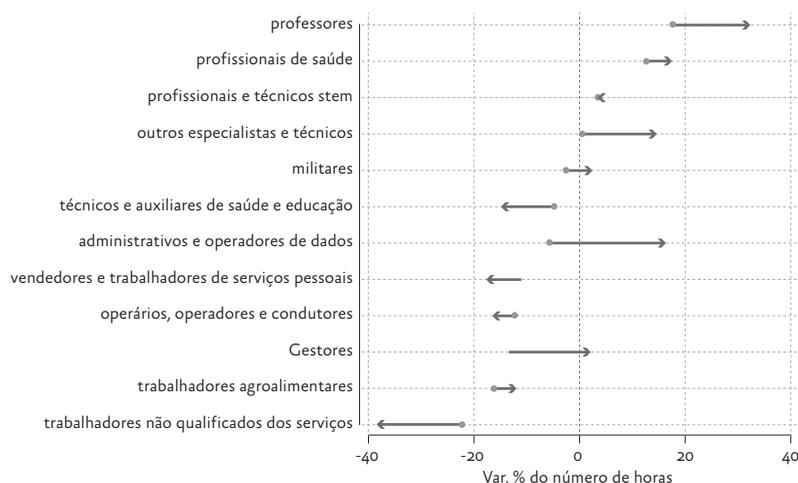
**Figura. 2.53** Alteração dos níveis de emprego por setor de atividade detalhado



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. O ponto representa a variação percentual de emprego entre o segundo trimestre de 2020 e o trimestre homólogo de 2019. A seta representa a recuperação ou aprofundamento das diferenças comparando esse valor com a diferença no terceiro trimestre de 2021 face ao trimestre homólogo de 2019.

Esta assimetria teve consequências na composição de profissões do mercado de trabalho português (figura 2.54). O contraste não poderia ser mais evidente. As profissões menos qualificadas dos serviços e os trabalhadores e operadores parecem ter sofrido perdas de emprego muito importantes. Pelo contrário, as profissões mais qualificadas associadas ao setor público (saúde e educação), de primeira linha no combate aos efeitos da pandemia, e os especialistas e técnicos de diversos setores parecem ter registado ganhos de emprego significativos. Mesmo os gestores, os administrativos e os operadores de dados, com uma presença espalhada por vários setores, incluindo os mais atingidos pela pandemia, pareciam já ter sido capazes de recuperar os níveis de emprego anteriores.

**Figura 2.54** Recuperação ou persistência da alteração dos níveis de emprego por profissão



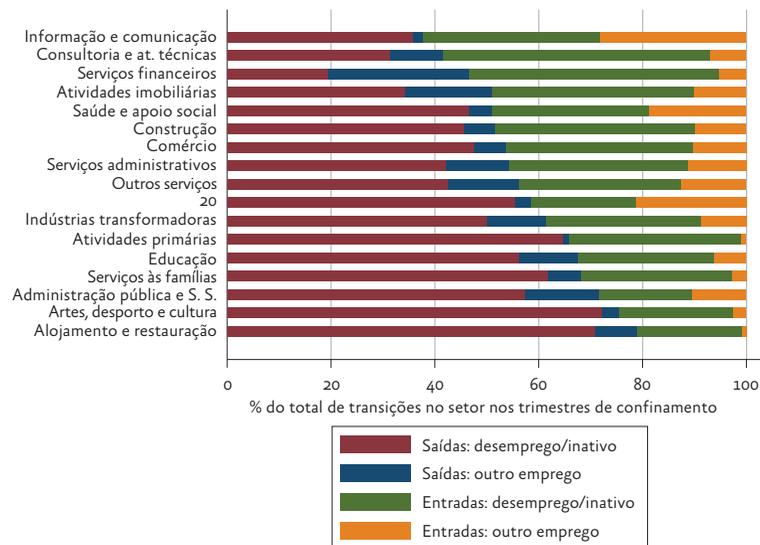
Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. O ponto representa a variação percentual de emprego entre o segundo trimestre de 2020 e o trimestre homólogo de 2019. A seta representa a recuperação ou aprofundamento das diferenças comparando esse valor com a diferença no terceiro trimestre de 2021 face ao trimestre homólogo de 2019.

### Esta recomposição do emprego resulta de fluxos assimétricos de entrada e saída do mercado de trabalho durante os confinamentos e os desconfinamentos.

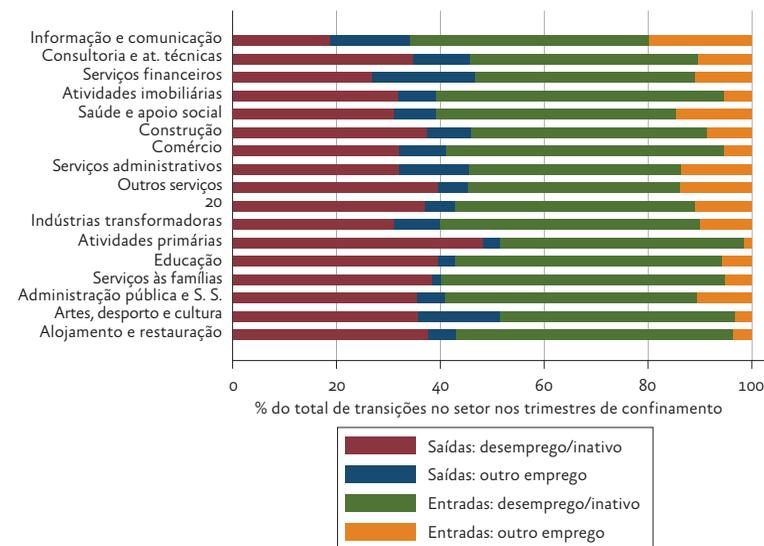
A recomposição do emprego durante a pandemia resultou de fluxos de entrada e saída diferentes entre setores. A figura 2.55 apresenta essa distribuição por setor de atividade em dois períodos distintos: os dois trimestres de confinamento e os restantes trimestres de desconfinamento. Os setores da restauração e do alojamento, as atividades artísticas, a agricultura e a produção animal, e as atividades das famílias empregadoras foram mais fustigados por saídas para o desemprego e a inatividade. Também na administração pública, na educação, nas indústrias transformadoras, nos transportes e nas atividades administrativas e nos serviços de apoio, observamos saldos negativos durante os confinamentos. Porém, os setores dos serviços mais permeáveis ao teletrabalho e à digitalização (as atividades de informação e comunicação, as atividades financeiras e de seguros, e as atividades de consultoria, científicas e técnicas) registaram saldos positivos devido a um grande volume de entrada de pessoal inativo ou desempregado, mas também oriundos de outros setores. As assimetrias setoriais diminuíram durante o desconfinamento.

**Figura 2.55 Fluxos setoriais de emprego, 2019–2021**

**a) Confinamentos**



**b) Desconfinamentos**



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. Os trimestres de confinamento dizem respeito ao segundo trimestre de 2020 e primeiro de 2021. Os restantes trimestres (até ao terceiro trimestre de 2021) são considerados como períodos de desconfinamento.

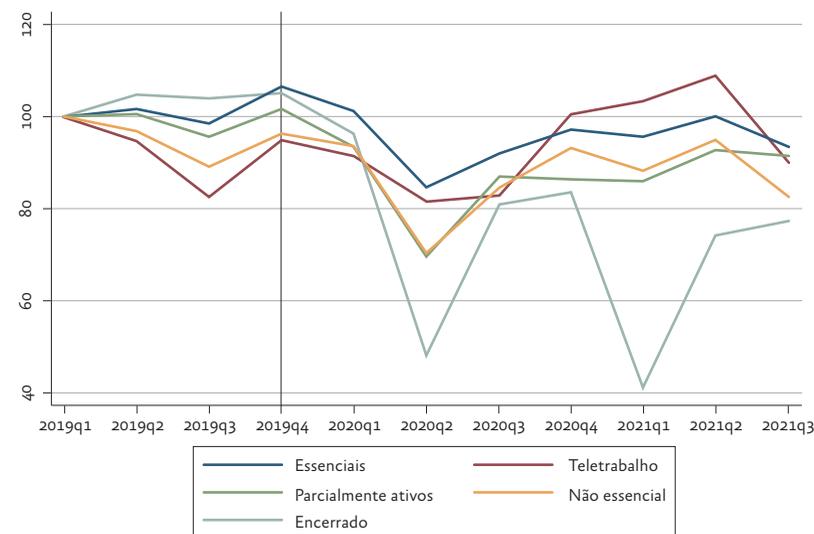
**O efeito das restrições e da possibilidade de teletrabalho foram fatores decisivos na recomposição do emprego.**

A recomposição do emprego resultou, em primeiro lugar, das diferentes possibilidades de adaptação ao contexto de distanciamento social nos vários setores. Desde logo, porque o grau de proximidade e interação entre pessoas (em *front-office* ou *back-office*) obrigou, como vimos, ao encerramento de algumas atividades em períodos mais críticos da pandemia. Por contraponto, a possibilidade de executar trabalho remotamente em muitas outras atividades amorteceu o

impacto da pandemia. Além desta divisão, as medidas de saúde pública fizeram também a distinção entre atividades essenciais e não essenciais, com um impacto direto no seu funcionamento.

A figura 2.56 apresenta a variação do volume de emprego segundo o grau de exposição à pandemia e às medidas de confinamento ou restrição à atividade económica. Consideramos cinco tipos de setores<sup>32</sup>: i) setores essenciais e não impactados pelas restrições; ii) setores que foram capazes de transitar maioritariamente para o teletrabalho; iii) setores essenciais que foram apenas parcialmente afetados pelas restrições; iv) setores não essenciais e inativos; e, finalmente, v) setores diretamente encerrados pelas medidas de confinamento. Foram sobretudo os setores mais impactados pelas restrições que não apenas sofreram quebras maiores, o que seria de esperar, mas que mostraram muito maiores dificuldades de recuperação. Por seu lado, a subida da representatividade dos setores em que o teletrabalho é possível aconteceu sobretudo na sequência do segundo confinamento.

**Figura 2.56** Evolução do número de horas efetivamente trabalhadas por grau de exposição às restrições, 2019–2021



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. A categorização dos setores de atividade a dois dígitos foi criada por Fana, Tolan, Torrójón e Bracanti (2020).

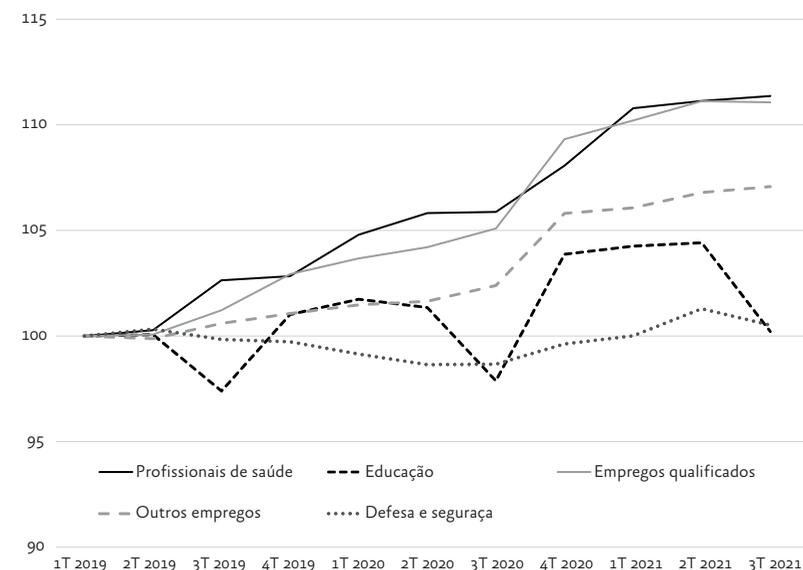
### **O reforço da capacidade do Estado para o combate à pandemia aumentou significativamente o emprego público (para níveis semelhantes a 2011).**

Desde o primeiro trimestre de 2020, e segundo dados da Direção-Geral da Administração do Emprego Público, a administração pública e as sociedades do setor público empregaram aproximadamente mais 34 mil trabalhadores, sendo a tendência de aumento particularmente forte a partir do quarto trimestre de 2020, altura durante a qual

a emergência de saúde pública se intensificou. Este crescimento corresponde a um aumento de perto de 5% (6% desde o início de 2019) e fez regressar os números do emprego público a valores de 2011. Refletindo a própria distribuição setorial desse emprego e o elevado grau de feminização de setores como os da saúde e da educação, este crescimento foi sobretudo notório entre as mulheres. Essa é, aliás, uma das explicações decisivas para o impacto da pandemia por género ter sido bastante menos desigual do que o inicialmente temido<sup>33</sup>, tendo o próprio setor público, tal como habitualmente, servido de proteção para o emprego das mulheres.

Esse crescimento aconteceu sobretudo na saúde e no apoio social, mas também em outras áreas e sobretudo ao nível de profissões qualificadas (por exemplo, técnicos superiores) (figura 2.57). O emprego público formal na área da educação e da própria administração pública aumentou muito pouco. Mesmo que tendo privilegiado emprego mais qualificado, este crescimento do emprego público funcionou também como um importante amortecedor complementar do impacto na crise do emprego, sobretudo se tivermos em conta o aumento do número de novos inativos e desempregados que as medidas de preservação do emprego não conseguiram evitar.

**Figura 2.57** Evolução do emprego público por grupos profissionais, 2019–2021 (2019 T1 = 100)



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da Direção Geral da Administração e do Emprego Público (DGAEP). Os dados incluem empregos em instituições da administração pública e outras entidades detidas pela administração central. Os “Outros Empregos” incluem assistentes técnicos administrativos e assistentes operacionais, operários e auxiliares.

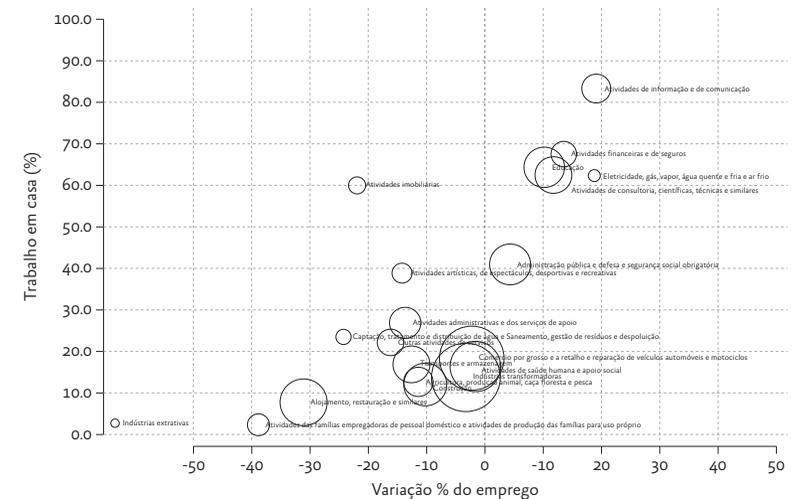
**A associação entre maior digitalização da vida económica e social e a possibilidade de teletrabalho funcionou como a principal proteção dos efeitos da pandemia no emprego.**

A desigualdade relativa à possibilidade de desempenhar funções em teletrabalho aumentou também drasticamente com a crise pandémica em resposta à crescente digitalização da vida económica e social. Esta

associação parece ter-se sobreposto ao próprio risco de exposição à doença por proximidade ou, sobretudo, à possibilidade de automação futura das atividades em questão. A figura 2.58 explora a relação entre a adesão dos diversos setores de atividade ao regime de trabalho remoto nos trimestres de confinamento e a variação percentual das horas efetivamente trabalhadas no terceiro trimestre de 2021 face ao trimestre homólogo de 2019. Há uma correlação claríssima entre as duas dimensões.

À exceção das atividades de saúde e proteção social, a grande maioria dos setores que crescem significativamente face a 2019 são setores com níveis elevados de trabalho remoto. Uma segunda exceção, pela negativa, parecem ser as atividades imobiliárias, que não evitaram perdas de emprego muito provavelmente associadas a efeitos de contágio da quebra dos setores do alojamento e da restauração, da construção e do comércio (neste último caso, principalmente no primeiro ano de pandemia). Trata-se de setores com uma enorme representatividade na estrutura de emprego portuguesa, o que é também uma conclusão importante desta imagem — a de que uma importante maioria trabalhava, em 2019, em setores com níveis de adoção de teletrabalho relativamente baixos. A ideia da «minoria do teletrabalho» torna-se imediatamente aparente nesta imagem.

**Figura 2.58** Variação do emprego e trabalho remoto



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. O tamanho do círculo representa a proporção de empregados no setor de atividade em 2019. A variação percentual do emprego diz respeito a horas efetivamente trabalhadas. A percentagem de teletrabalho refere-se ao segundo trimestre de 2020 e primeiro trimestre de 2021.

**A percentagem de trabalhadores em trabalho remoto triplicou nos períodos de confinamento, mas manteve-se em níveis significativamente altos durante os desconfinamentos.**

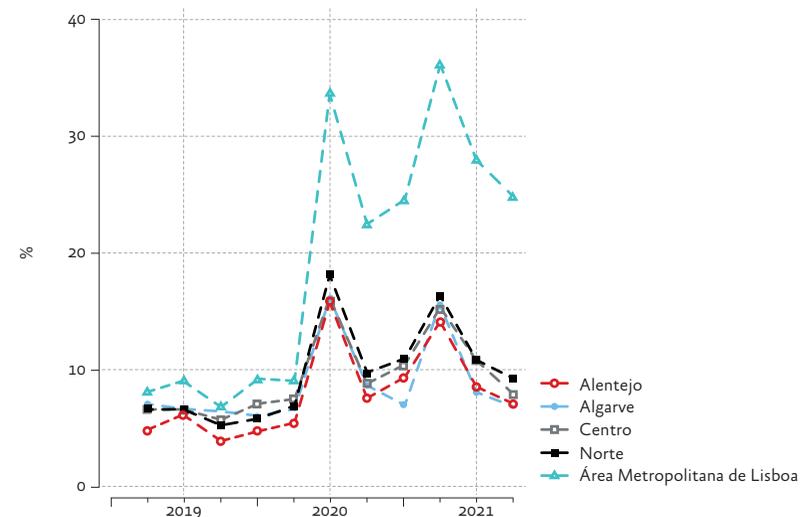
O teletrabalho, termo que entrou no léxico pandémico, não implica apenas a possibilidade de trabalhar remotamente. Tal como o INE, consideramos o teletrabalho como a capacidade de realizar trabalho remotamente quando apoiada por meios tecnológicos de comunicação e informação. Ainda assim, existe uma relação estreita entre as duas

situações<sup>34</sup>. Utilizaremos assim a primeira dessas medidas como *proxy* de teletrabalho, não fazendo distinção entre os dois conceitos. Podemos observar que, antes do eclodir da pandemia, a percentagem de trabalhadores em trabalho remoto rondava os 7%. No entanto, a partir do segundo trimestre de 2020, data do primeiro confinamento decretado pelo governo, esse valor praticamente triplicou, passando a representar uma realidade para cerca de 22% dos trabalhadores no primeiro confinamento e para 20% no segundo. Com o levantamento de restrições, regressou aos 13% no terceiro trimestre de 2021. A variável apresenta assim um comportamento muito cíclico, mas os dados reforçam o crescimento sustentado da sua representatividade.

O potencial de teletrabalho em Portugal é mais baixo do que em economias mais desenvolvidas mas com uma enorme dispersão setorial e regional.

Estes níveis de adesão ao teletrabalho refletem, em parte, a própria especialização produtiva do país e comparam-se desfavoravelmente com economias mais desenvolvidas e sobretudo com as regiões europeias mais centrais. Os dados escondem, no entanto, uma enorme diferença regional na efetiva migração para regimes de teletrabalho ao longo do período pandémico, estando o crescimento da incidência de teletrabalho muito concentrado na região de Lisboa (ver figura 2.59). Segundo dados do Eurostat<sup>35</sup>, a região de Lisboa foi, aliás, uma das dez regiões europeias com uma maior percentagem de pessoas a trabalhar regularmente a partir de casa em 2020.

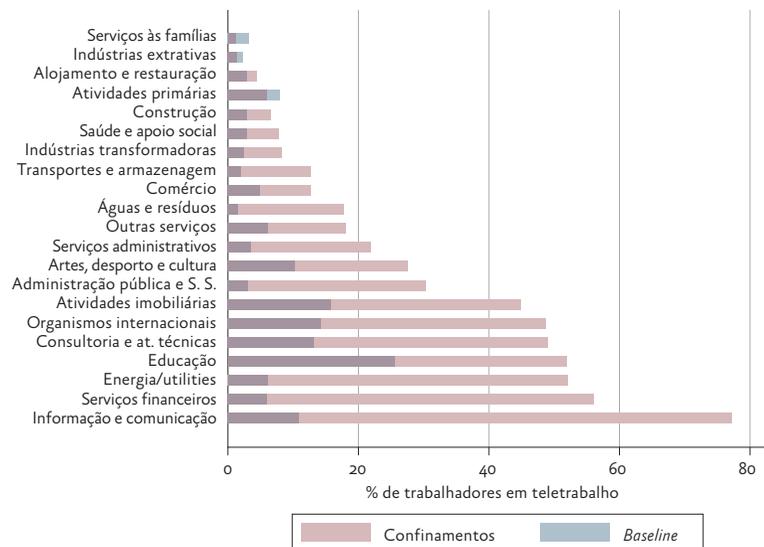
**Figura 2.59** Percentagem de empregados a trabalhar regularmente a partir de casa por região do país, 2019–2021



Fonte: Cálculos próprios com base no Inquérito ao Emprego, INE.

Essas diferenças refletem a distribuição espacial dos vários setores de atividade e a sua capacidade de adesão ao teletrabalho. Setores como as atividades de informação e comunicação, a educação, as atividades financeiras ou as atividades de consultoria, científicas, técnicas e similares alocaram mais de 50% dos trabalhadores em regime de teletrabalho durante os trimestres de confinamento (figura 2.60). A incidência do teletrabalho relativamente à *baseline* pré-pandémica aumentou na generalidade dos setores, mas sobretudo nos setores referidos e nos setores de serviços públicos (*utilities*) e na administração pública.

**Figura 2.60** Percentagem de trabalhadores em teletrabalho por setor de atividade



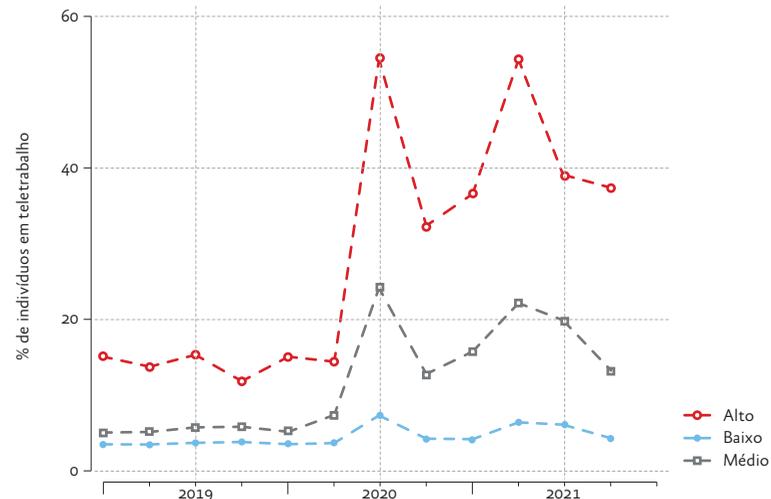
Fonte: Cálculos próprios com base nos dados do inquérito ao emprego do INE. A *baseline* foi calculada como a percentagem média dos trabalhadores em teletrabalho entre 2016 e o primeiro trimestre de 2020. Os períodos de confinamento correspondem ao primeiro trimestre de 2021 e segundo trimestre de 2020.

**A persistência do teletrabalho durante a pandemia foi maior em setores com um maior potencial de teletrabalho.**

Classificando os setores como de adesão elevada (superior a 40%), média ou baixa (inferior a 15%), a figura 2.61 mostra a evolução média, nestas categorias, da percentagem de trabalhadores em regime de teletrabalho desde 2019. A maior predisposição à adoção de teletrabalho refletiu-se em maior persistência. No terceiro trimestre de 2021, a incidência do teletrabalho nos setores de adesão elevada parecia ter duplicado. Mas mesmo aqui a desigualdade é evidente.

Alguns regressaram já, ou apresentam uma tendência de regresso, aos níveis anteriores à pandemia. São exemplos o setor da educação e das atividades imobiliárias, setores em que as dinâmicas de produtividade dependem muito mais de proximidade social. Outros, nos quais se destacam as atividades de informação e comunicação e as atividades financeiras, parecem ter estabilizado em níveis bastantes superiores relativamente à sua *baseline* pré-pandémica. A possibilidade de adesão ao teletrabalho dependeu também muito da própria dimensão da empresa, penalizando as empresas mais pequenas e acrescentando mais um desafio competitivo aos muitos que a pandemia trouxe a estas empresas. Mais de 90% das grandes empresas adotaram este regime de teletrabalho, enquanto pouco mais de 20% das microempresas o fizeram.

**Figura 2.61** Evolução do teletrabalho por nível de incidência

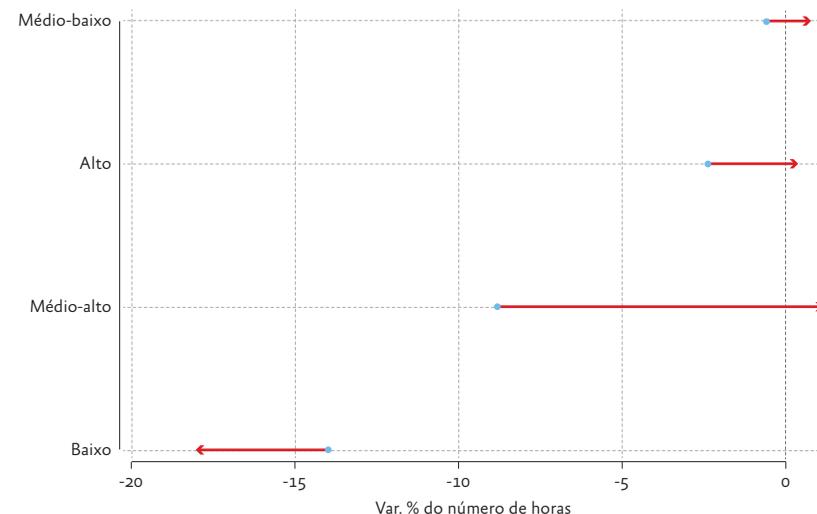


Fonte: Cálculos próprios com base no inquérito ao emprego do INE.

**O aumento do peso no emprego foi mais forte nas atividades e nos setores mais digitais.**

A possibilidade de trabalho remoto segue de muito perto o grau de digitalização de cada atividade. Por essa razão, o padrão de recomposição do emprego durante a pandemia é também muitíssimo enviesado quando consideramos essa intensidade digital. A figura 2.62 apresenta dados relativos ao grau de recuperação de emprego dos diversos setores económicos quando agrupados em quatro grupos consoante essa intensidade<sup>36</sup>. A imagem confirma, em primeiro lugar, a persistência dos efeitos negativos no emprego nos setores com menor intensidade digital, que correspondiam a cerca de um quarto dos empregos nacionais em 2019. Confirma, por outro lado, que o processo de recomposição do emprego em 2021 parecia estar a favorecer sobretudo setores onde essa intensidade era já média-elevada e elevada, mesmo que não tenham sido esses setores os mais poupados no primeiro confinamento.

**Figura 2.62** Alteração dos níveis de emprego por grau de intensidade digital dos setores

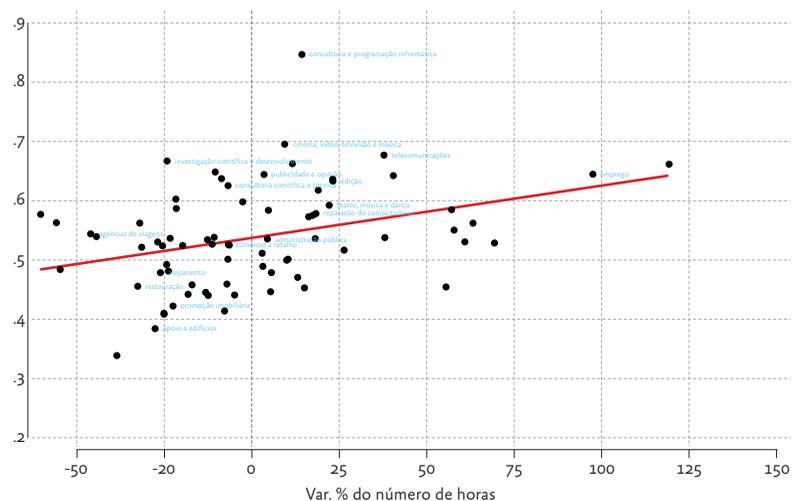


Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. A figura apresenta a diferença no número efetivo de horas trabalhadas no segundo trimestre de 2020 (relativamente ao período homólogo) e a posterior evolução até ao terceiro trimestre de 2021, representando a direção dessa evolução. O ponto representa a variação percentual de emprego entre o segundo trimestre de 2020 e o trimestre homólogo de 2019. A seta representa a recuperação ou aprofundamento das diferenças comparando esse valor com a diferença no terceiro trimestre de 2021 face ao trimestre homólogo de 2019.

É útil considerar ainda os dados relativos ao grau de digitalização de setores detalhados como ilustração destas dinâmicas de transformação. A figura 2.63 apresenta o grau de correlação entre um índice de

digitalização calculado para cada setor de atividade e a variação do emprego durante o período pandémico. A imagem traça uma separação entre atividades informacionais e técnicas, mas igualmente artísticas e criativas — mais digitais, com maiores taxas de crescimento —, e as atividades de maior proximidade, estejam elas associadas ao turismo e à mobilidade ou a contextos físicos de lazer ou trabalho (incluindo a dimensão imobiliária).

**Figura 2.62** Digitalização das atividades económicas e variação do emprego, 2019–2021



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. A figura apresenta a diferença no número efetivo de horas trabalhadas no terceiro trimestre de 2021 (relativamente ao período homólogo). O índice de digitalização apresentado no eixo vertical é calculado para cada setor de atividade a partir dos índices de digitalização de profissões detalhadas calculados por Okane *et al.* 2020.

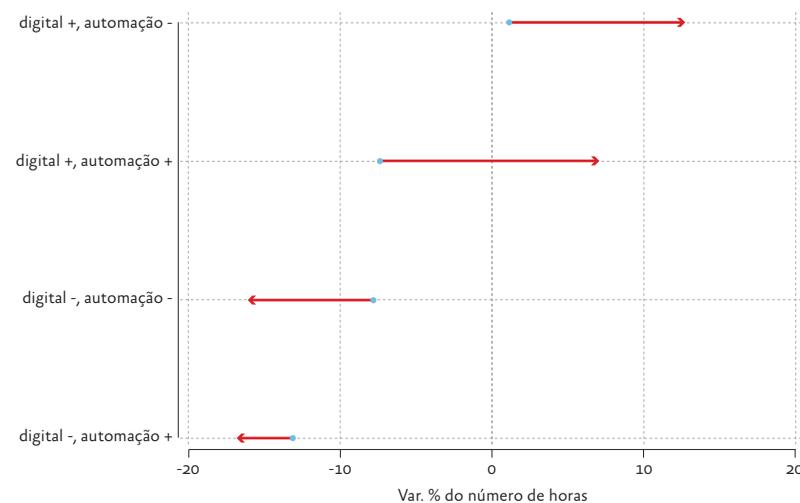
### A crescente digitalização dos serviços pode expor muitas ocupações a processos de automação e ao aumento de concorrência internacional.

A pandemia terá acelerado provavelmente investimentos de vários anos na digitalização e pode ter reforçado a visibilidade de poupanças futuras associadas a modelos híbridos de trabalho. Essa maior digitalização poderá aumentar a vulnerabilidade dos setores de serviços e de «trabalho de escritório» e significar menos espaço de escritório, uma maior automação de tarefas repetitivas presenciais e uma maior procura de trabalho temporário, por exemplo. A acontecerem, estes processos não serão neutros do ponto de vista da procura de tarefas. Dito de outro modo, a rotina é também ela digitalizável e eventualmente substituível, mesmo em profissões de natureza cognitiva. Por um lado, tendem a expor mais trabalhadores de serviços à competição global (através da compra de serviços a «telemigrantes», para usar a expressão de Richard Baldwin<sup>37</sup>) ou à competição com trabalhadores temporários. Por outro, podem acelerar processos de substituição de trabalho de rotina nos serviços. Paradoxalmente, as tarefas e atividades menos expostas a dinâmicas de substituição por máquinas ou algoritmos são precisamente as mais interativas, sociais e de maior proximidade — à partida, as mais afetadas pela pandemia. Nesse sentido, uma vez controlado o risco pandémico, poderão ser essas atividades as com maior apetência para regressar à normalidade no efeito de elástico que já referimos. As mudanças mais permanentes podem ficar reservadas para setores mais aptos à digitalização ou que tenham sido objeto de reforço da sua representatividade por ação do Estado (nomeadamente a saúde e a educação). A influência da ação governativa na manutenção dos postos de trabalho pode, no entanto, ter desincentivado processos mais permanentes de reorganização do trabalho.

**Nos dois primeiros anos de pandemia, os efeitos positivos de digitalização no emprego foram mais evidentes do que os efeitos negativos da sua automação.**

Não existe uma correlação apertada entre a intensidade digital dos empregos e a possibilidade da sua automação. Existe um conjunto importante de profissões que, sendo relativamente digitais, são passíveis de automatização, nomeadamente as mais administrativas e intensivas no processamento de informação. Simultaneamente, há um conjunto ainda mais importante de profissões que, apresentando uma intensidade digital mais baixa, são ainda assim dificilmente tornadas autónomas da presença humana. Incluem-se aqui não apenas profissões especializadas, como profissionais e técnicos de saúde e educação, mas igualmente trabalhadores dos serviços pessoais. Em que medida experimentaram estas profissões recuperações mais rápidas? A dimensão de digitalização parece, neste prazo relativamente curto da pandemia, ter-se sobreposto ao risco de automação. A figura 2.64 apresenta dados referentes a quatro grupos de profissões organizados por nível de digitalização e potencial de automação, demonstrando claramente essa tendência. Mesmo relativamente afetadas pelas primeiras vagas da pandemia, o conjunto de profissões mais digitais e com o maior risco de automação experimentaram já um crescimento de empregos muito significativo face aos níveis de emprego de 2019. De qualquer forma, é também visível que os empregos muito digitais e com pouco potencial de automação foram os que experimentaram um maior crescimento em 2021, depois de crescerem menos em 2020. Este padrão parece assim associado à necessidade repentina de adaptação digital que surgiu durante o primeiro ano da pandemia.

**Figura 2.64** Recuperação dos níveis de emprego por grau de intensidade digital e potencial de automação



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. O potencial de automação e o grau de digitalização das atividades económicas é calculado utilizando a classificação de profissões detalhadas construída, respetivamente, por Frey e Osborne 2013 e Okane *et al.* 2020. As categorias refletem o posicionamento de cada atividade económica face aos valores médios destes índices. O ponto representa a variação percentual de emprego entre o segundo trimestre de 2020 e o trimestre homólogo de 2019. A seta representa a recuperação ou aprofundamento das diferenças comparando esse valor com a diferença no terceiro trimestre de 2021 face ao trimestre homólogo de 2019.

## 2.6. Uma crise desigual

O impacto da pandemia foi desigual para diferentes grupos socioeconómicos. A alteração da normalidade económica penalizou sobretudo os mais jovens, as famílias com menores níveis de escolaridade e menores rendimentos, bem como os imigrantes. Penalizou também especialmente as mulheres, mas as características da sua integração no mercado de trabalho e a flexibilidade implícita no

teletrabalho protegeram os seus níveis de emprego. Esta secção associa essa desigualdade sobretudo ao padrão de integração no mercado de trabalho, à natureza dos instrumentos de apoio que foram criados, à persistência de situações de exclusão do mercado de trabalho (em desemprego ou inatividade) e ao efeito que estas dimensões assumiram na evolução do rendimento e orçamento das famílias e nas suas próprias expectativas para o futuro próximo.

### **A pandemia interrompeu uma tendência de criação de empregos pouco qualificados, sobretudo na área dos serviços pessoais.**

A secção anterior sugere que os impactos negativos da pandemia no emprego incidiram principalmente sobre áreas de atividade pouco qualificadas e não essenciais, de grande proximidade e não digitalizáveis. A crise pandémica parece assim ter interrompido, pelo menos temporariamente, a tendência de crescimento de serviços pessoais de proximidade, pouco rotineiros e dificilmente substituíveis por tecnologia. Esses tipos de empregos garantem procura para trabalhadores pouco qualificados ou com níveis de classificação intermédios (nomeadamente, a escolaridade secundária). Em Portugal, o aumento do número de empregos nos serviços por efeito do crescimento dos fluxos de turismo serviu como um balão de oxigénio para esse grupo de trabalhadores nos anos de recuperação após a anterior crise financeira. A manter-se, este padrão inclinará a procura em favor dos mais qualificados. Os ganhos de produtividade decorrentes da maior digitalização e deslocalização das atividades económicas podem ser feitos à custa de empregos pouco qualificados, deixando os trabalhadores com menores níveis de capital humano sujeitos a uma competição mais intensa no mercado de trabalho. Ficar de fora

destes processos significará um maior risco e uma maior persistência de situações de desemprego, de inatividade e de baixos salários. Uma maior produtividade pode conviver com uma maior exclusão.

Este cenário carece naturalmente de confirmação, podendo ser meramente temporário. Mas não depende apenas da recuperação do setor do turismo. A digitalização e a deslocalização da vida profissional podem implicar uma menor procura por espaços de escritório, consumos associados a deslocações casa-trabalho, viagens de negócios, refeições fora de casa, procura de serviços profissionais de limpeza ou serviços auxiliares às empresas, administrativos ou de segurança, por exemplo. Em Portugal, cerca de 21,5% do emprego estava concentrado neste tipo de serviços em 2019, e cerca de 92,8% dos trabalhadores não tinham ensino superior. Neste grupo incluem-se os trabalhadores dos serviços pessoais, de proteção e segurança, vendedores e outros trabalhadores não qualificados<sup>38</sup>. Os dados que mostrámos na secção anterior revelam que essas atividades e esses profissionais foram especialmente penalizados durante os dois primeiros anos da pandemia. Esta última implicou a destruição de quase 200 mil empregos nestes setores entre o segundo trimestre de 2020 e primeiro de 2021. No segundo e no terceiro trimestres de 2021, apenas cerca de 45 mil empregos foram recuperados.

### **A desigualdade do impacto resultou da diferente exposição dos vários grupos socioeconómicos às restrições à atividade económica e do potencial de teletrabalho.**

Essa diferente exposição resulta de uma diferente distribuição setorial do emprego. A tabela 2.4. explora essas diferenças, agrupando os vários setores de atividade nos cinco grandes grupos que utilizámos já

na secção anterior e que refletem o impacto das restrições impostas no contexto da pandemia. Consideramos várias características sociodemográficas, bem como várias dimensões da relação de emprego, antecipando o papel da segmentação que caracteriza o mercado de trabalho português. Os dados mostram a muito maior propensão à transição para teletrabalho dos segmentos mais qualificados, mais bem pagos, com mais anos de carreira e com vínculos de emprego mais estáveis. Revelam, por outro lado, uma elevada concentração de trabalhadores pouco qualificados em setores não essenciais e sujeitos a maiores oscilações de atividade. Demonstram ainda que o efeito direto dos encerramentos de atividades se fez sobretudo sentir nos trabalhadores mais jovens, com vínculos mais instáveis, nomeadamente em regime de prestação de serviços e a tempo parcial, nos imigrantes e naqueles com remunerações mais reduzidas.

**Tabela 2.4** Distribuição de grupos socioeconómicos por setor de atividade em 2019 (%)

	Essenciais	Teletrabalho	Par. ativos	Não essen.	Encerrados
Homem	20,01	22,26	17,57	30,61	9,56
Mulher	24,53	27,20	16,31	17,29	14,66
Nenhum	30,71	5,17	10,30	46,38	7,33
Básico	22,05	9,77	18,59	37,03	12,56
Secundário	20,56	23,11	21,63	19,76	14,94
Superior	24,13	48,21	10,07	8,98	8,61
35-	21,89	19,67	20,79	21,94	15,71
36-54	22,06	26,18	16,21	24,84	10,70
55+	23,52	27,83	13,79	24,01	10,85
Com termo	20,83	20,82	18,92	23,72	15,71
Prestação de serviços	23,11	19,53	6,95	26,87	23,55
Sem termo	23,55	27,63	15,74	24,50	8,58

FT	22,77	25,53	16,47	23,90	11,33
PT	16,21	15,20	22,44	25,25	20,91
Nacionalidade Portuguesa	22,42	25,12	16,93	23,90	11,64
Outra Nacionalidade	17,20	12,73	17,49	27,06	25,53
Salários Q1	21,34	12,68	19,99	30,31	15,68
Salários Q2	23,28	16,91	18,69	28,97	12,15
Salários Q3	21,57	19,22	19,59	28,50	11,11
Salários Q4	26,25	32,63	13,12	21,19	6,81
Salários Q5	22,39	52,90	9,00	12,12	3,59

Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. A categorização dos setores de atividade a dois dígitos foi desenvolvida por Fana, Tolan, Torrèjon e Bracanti (2020).

A tabela 2.5 caracteriza os empregos destes vários grupos a partir de quatro índices de caracterização das profissões. Torna-se aqui clara a relação linear que existe entre digitalização e potencial de teletrabalho, por um lado, e nível de qualificações e salários, por outro. Os empregos com maior adesão ao teletrabalho são mais digitais e constituem o domínio preferencial dos mais qualificados e com maior rendimento. É igualmente clara a relação inversa que existe entre estas duas dimensões e o potencial de automação, embora sejam os empregos no topo da distribuição salarial os mais protegidos dessa possibilidade. As restantes diferenças são mais subtis. O padrão de emprego é, por exemplo, muito diferente para os dois sexos, estando as mulheres mais concentradas em empregos de proximidade, mas simultaneamente mais propensos a serem realizados em teletrabalho e com menor potencial de automação. As diferenças etárias parecem ser mais fortes ao nível da incidência de teletrabalho, penalizando os trabalhadores mais velhos e os mais novos. Os trabalhadores com contratos temporários e em tempo parcial também parecem ocupar empregos com menor potencial de teletrabalho e de digitalização.

**Tabela 2.5** Caracterização do emprego por grupo socioeconómico em 2019

	Índice de proximidade	Potencial de teletrabalho	Intensidade digital	Potencial de automação
Homem	0,40	0,31	0,34	0,56
Mulher	0,48	0,39	0,32	0,47
Nenhum	0,34	0,04	0,16	0,72
Básico	0,45	0,14	0,23	0,63
Secundário	0,45	0,36	0,35	0,60
Superior	0,42	0,66	0,47	0,26
35-	0,45	0,32	0,35	0,51
36-54	0,43	0,38	0,34	0,50
55+	0,45	0,33	0,30	0,53
Com termo	0,46	0,30	0,31	0,54
Prestação de serviços	0,47	0,30	0,28	0,48
Sem termo	0,44	0,37	0,33	0,51
FT	0,44	0,36	0,34	0,51
PT	0,44	0,23	0,25	0,54
Nacionalidade portuguesa	0,44	0,36	0,34	0,51
Outra nacionalidade	0,43	0,25	0,27	0,58
Salários Q1	0,48	0,16	0,21	0,59
Salários Q2	0,50	0,20	0,24	0,60
Salários Q3	0,44	0,31	0,33	0,61
Salários Q4	0,41	0,46	0,40	0,46
Salários Q5	0,41	0,65	0,46	0,28

Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. Os valores referem-se aos valores médios por grupo socioeconómico. Os valores foram calculados utilizando a classificação de profissões detalhadas construída, respetivamente, por Faber *et al.* 2020, Dingel e Neiman 2020, Okane *et al.* 2020 e Frey e Osborne 2013.

### A probabilidade de entrada e saída do mercado de trabalho durante a pandemia foi muito enviesada por características socioeconómicas.

Os fluxos de entrada e saída do mercado de trabalho têm a capacidade de deixar marcas imediatas, na medida em que são determinantes importantes, por um lado, do rendimento das famílias e, por outro, a prazo, das trajetórias de acumulação de competências e salários. Os dados mostram um efeito de recuperação bastante mais fraco após o segundo confinamento, sugerindo a possível persistência de situações de desencorajamento ou de retirada permanente do mercado de trabalho (por efeitos de reforma, nomeadamente). No terceiro trimestre de 2021, estavam empregadas em Portugal aproximadamente menos 69 mil pessoas por comparação com o trimestre homólogo de 2019, segundo as nossas estimativas a partir de microdados do inquérito ao emprego, e havia mais 171 mil reformados.

Resumimos o padrão de saída do mercado de trabalho durante a pandemia a partir de um conjunto de estimações, considerando separadamente transições para desemprego, inatividade e subutilização. Os resultados detalhados dessas estimações são apresentados no anexo 1.4 (disponível *online*). Aparentemente, os trabalhadores menos qualificados, com vínculos de emprego menos estáveis e mais curtos no tempo, e do sexo feminino foram claramente penalizados, sobretudo na probabilidade de passagem de uma situação de emprego para uma situação de inatividade. Dois aspetos merecem destaque. Por um lado, os dados suportam que a crise pandémica não teve um efeito linear em termos de idade, com uma maior probabilidade de saída do mercado de trabalho para os mais jovens, mas também com um maior impacto para os mais velhos. Por outro, os dados confirmam o papel muito importante que o potencial de

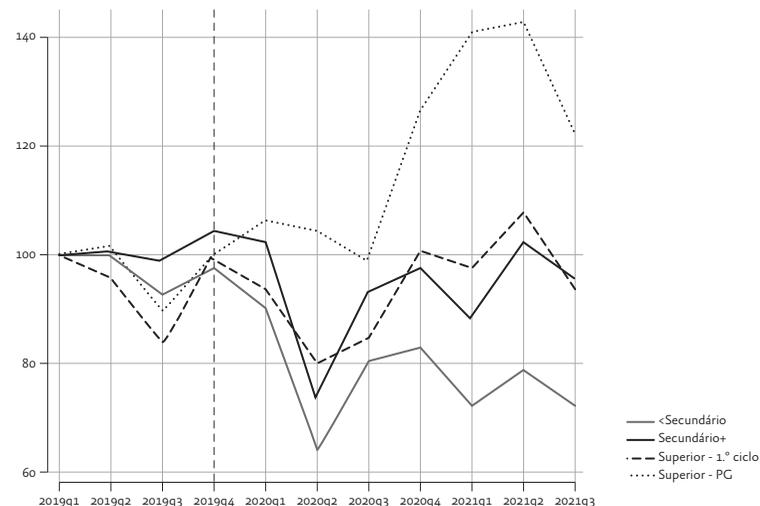
teletrabalho dos empregos assumiu na proteção da empregabilidade, do ponto de vista da passagem para uma situação de inatividade ou então de desemprego.

Da mesma forma que a saída do mercado de trabalho é um fator determinante do impacto socioeconómico da pandemia, também os movimentos inversos podem permitir recuperar parte das desvantagens dos grupos mais afetados. Os dados detalhados apresentados nas estimações que levámos a cabo revelam que, neste sentido, também existiu uma penalização dos mais jovens, dos mais velhos, das mulheres e sobretudo dos trabalhadores com o nível básico de educação.

### **A recuperação do volume de emprego global esconde uma forte recomposição. A pandemia inclinou a procura de trabalho em favor dos mais qualificados.**

Os resultados das estimações confirmam também que o nível de qualificações, por um lado, e a idade e experiência potencial dos trabalhadores, por outro, foram determinantes essenciais dos fluxos de emprego. A julgar pelos dois primeiros anos, a pandemia parece ter voltado a enviesar a procura de qualificações em favor dos mais qualificados. A recuperação dos níveis absolutos de emprego e desemprego, que constituiu uma tendência essencial do segundo ano de pandemia, esconde uma importante reconfiguração do volume de trabalho por nível de qualificação (figura 2.65).

**Figura 2.65** Evolução das horas efetivamente trabalhadas por nível de qualificação, 2019–2021 (2019Q1=100)



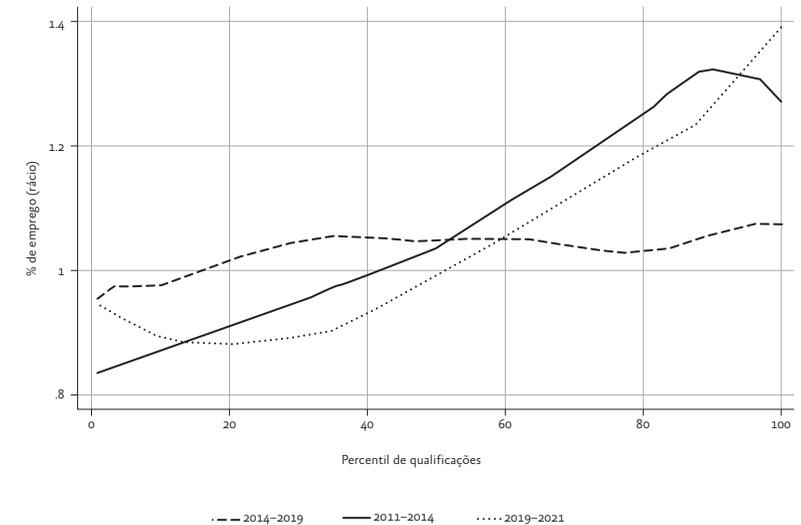
Fonte: Inquérito ao Emprego (cálculos próprios).

O aumento dos níveis de emprego dos pós-graduados (fundamentalmente, jovens mestres, dada a crescente massificação deste nível de ensino) é notável, mas ainda assim menos representativo no quadro de alterações globais no mercado de trabalho, tendo em conta o número ainda relativamente baixo de trabalhadores com este nível de ensino. Mais representativa é a queda do volume de trabalho dos trabalhadores menos qualificados. No terceiro trimestre de 2021, esse volume era ainda mais de 20% inferior aos níveis do início do ano de 2019, não mostrando sinais de recuperação. Isto deveu-se sobretudo a um grande fluxo de saídas líquidas para a inatividade (excluindo reforma) por parte dos indivíduos com escolaridade inferior ao

secundário, e que, ao contrário do que sucedeu com os restantes, não foi compensado com fluxos para o emprego após os confinamentos. Por outro lado, a tendência de aumento de horas de trabalho mais qualificadas acelera, em particular, em torno do período do segundo confinamento, sendo compatível com um impacto muito enviesado desse período e com a aceleração dos processos de reconfiguração do emprego que já documentámos em secções anteriores.

Esta recomposição é ainda mais evidente quando comparamos o padrão de recomposição do emprego à luz da distribuição do nível de qualificações e o comparamos com períodos anteriores: i) o período da anterior crise financeira e, em particular, da presença da chamada Troica no país (2011–2014); ii) o período de recuperação que antecedeu a pandemia (2014–2019); e iii) o período pandémico. Um valor maior (menor) do que um na figura 2.66 significa um acréscimo (decrécimo) de representatividade das profissões do respetivo percentil de qualificações no emprego total. Tal como na anterior crise financeira, o padrão de recomposição favoreceu profissões mais qualificadas (também por efeito de uma menor destruição de empregos). Já entre 2014 e 2019, a composição do emprego manteve-se muito mais estável por nível de qualificações.

**Figura 2.66** Reconfiguração do emprego por nível de qualificação dos empregos

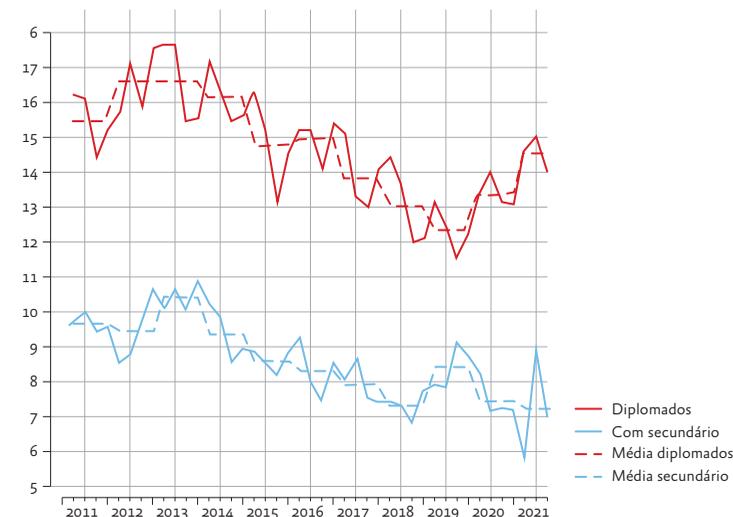


Fonte: Inquérito ao Emprego (cálculos próprios). Os percentis de educação são calculados a partir da percentagem de trabalhadores com ensino superior em empregos detalhados definidos pela combinação do setor CAE rev.3 a 1 dígito com profissões a dois dígitos da classificação nacional de profissões. A ordenação em percentis é feita utilizando todos os períodos disponíveis, sendo assim fixa no tempo. O gráfico representa a variação dos rácios entre a percentagem de emprego do respetivo percentil no ano final e ano inicial. As linhas de tendência resultam de um processo de regressão dos rácios nos percentis de qualificações com atribuição de maiores pesos para as observações na vizinhança do respetivo percentil (*weighted running lines*).

**O «prémio» de empregabilidade do ensino superior subiu consideravelmente durante a pandemia. O mesmo não aconteceu para os diplomados do ensino secundário.**

Esta tendência de recomposição reflete, em parte, alterações na composição da estrutura de emprego, associadas nomeadamente a entradas de estudantes no mercado de trabalho e a passagens a situações de reforma. De forma a controlar parcialmente estes efeitos de composição, a figura 2.67 apresenta os resultados de uma estimação simples que calcula a probabilidade de estar empregado (por oposição a uma situação de desemprego ou inatividade) em associação a um curso superior para a população entre os 25 e os 59 anos desde 2011. O cálculo é feito controlando simultaneamente a idade, o género e a região de localização dos indivíduos, além de ser ajustado para efeitos de sazonalidade. A figura mostra uma subida de cerca de dois pontos percentuais no «prémio» de empregabilidade para os diplomados do ensino superior relativamente aos indivíduos com escolaridade básica ou sem escolaridade, desde o princípio da pandemia, em pleno contraciclo com a tendência descendente observada entre 2013 e 2019. O mesmo não se verifica para os indivíduos que apenas completaram o ensino secundário.

**Figura 2.67** Prémio de empregabilidade do ensino superior, (2011–2021)



Fonte: Inquérito ao Emprego. Notas: as linhas sólidas mostram o valor estimado do efeito marginal de ter um diploma do ensino superior (vermelho) e ter completado o ensino secundário (azul) na probabilidade de estar empregado num dado trimestre, relativamente aos indivíduos com escolarização básica ou sem escolaridade. As linhas tracejadas mostram o valor médio dessa probabilidade para cada ano, eliminando assim o efeito da sazonalidade. Estas probabilidades foram estimadas através de um modelo logit e incluem como variáveis de controlo o género, a idade e a região de residência dos indivíduos.

**A pandemia penalizou o emprego dos mais jovens e menos qualificados, com possíveis reflexos futuros nos salários e na produtividade.**

A desigualdade por idade implica impactos ao nível da experiência acumulada no mercado de trabalho. A pandemia penalizou sobretudo os trabalhadores menos qualificados e mais jovens. A figura 2.68

compara a evolução da taxa de emprego da população em idade ativa com a da população entre os 18 e os 35 anos desde 2011. O gráfico remete dessa forma para os mesmos três períodos analisados anteriormente. As duas crises (financeira e pandémica) parecem ter deixado marcas muito severas neste segmento. A assimetria face a outras classes etárias parece, no entanto, ter sido muitíssimo mais pronunciada durante esta última crise pandémica. Não só a quebra de emprego associada aos dois períodos de confinamento foi particularmente forte, como ainda não tinha sido de forma alguma recuperada no terceiro trimestre de 2021. Embora todos os segmentos tenham sido afetados pela crise, a taxa de empregabilidade dos jovens com ensino superior manteve-se sempre acima dos 70%. Nos jovens com um menor nível de qualificações, a taxa de empregabilidade baixou significativamente e de forma bastante persistente.

**Figura 2.68** Evolução da taxa de emprego da população em idade ativa e dos jovens



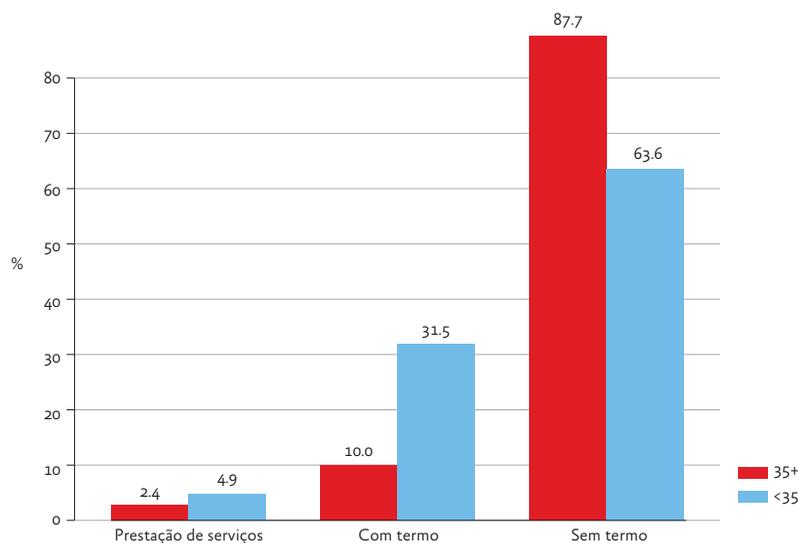
Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios.

### **A penalização dos mais jovens resulta sobretudo de relações casuais de emprego.**

O efeito de concentração do impacto da pandemia nos mais jovens advém, em parte, da sua maior concentração em setores diretamente encerrados pelas restrições à atividade económica e de uma menor representação em atividades com maiores índices de teletrabalho. Mas a principal razão prende-se com a desproporção de trabalhadores com vínculos com termo, de prestação de serviços ou de curta duração (figura 2.69). Esse padrão de integração no mercado de trabalho resulta

em carreiras mais intermitentes e descontinuadas e numa menor acumulação de capital humano específico, com um impacto direto na produtividade e nos salários. Quando aliado à menor capacidade das políticas de manutenção do emprego para proteger este tipo de vínculos, esse posicionamento resultou numa maior probabilidade de saída do mercado de trabalho (e de entrada durante o mesmo período), como demonstrado nos resultados do anexo 1.4 (disponível *online*).

**Figura 2.69** Vínculos de emprego por segmento etário, 2020



Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. Os dados referem-se ao primeiro trimestre de 2020.

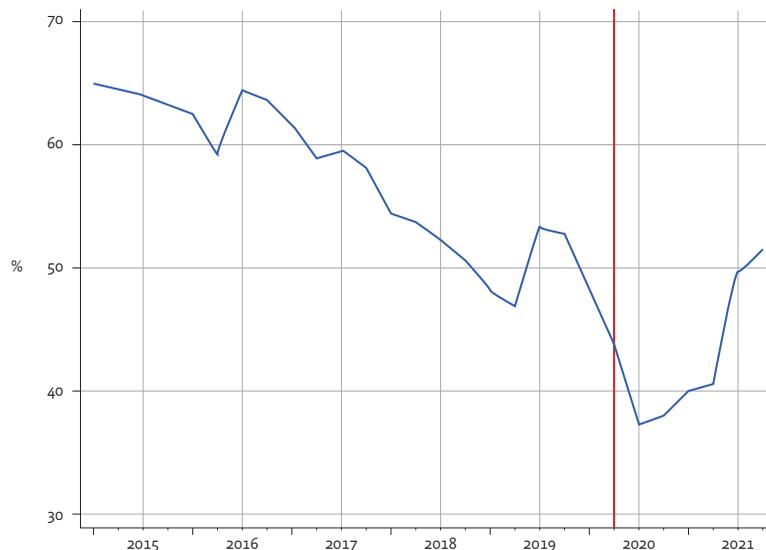
Este efeito sobre os mais jovens é também muito visível na evolução relativa dos números de beneficiários de subsídios de desemprego. No final de 2021, o número de desempregados inscritos no IEFP era

semelhante ao do final de 2019, mas apenas no caso dos homens com mais de 40 anos. Entre os mais jovens, havia ainda cerca de mais 20 mil inscritos (homens e mulheres). Os dados mostram, no entanto, um padrão de recuperação muito rápido na sequência do segundo confinamento, sendo expectável uma rápida convergência no pressuposto da normalização da atividade económica. Nesse sentido, torna-se mais relevante avaliar em que medida a crise pandémica provocou o aumento de situações persistentes de afastamento do mercado de trabalho e quais os grupos mais afetados.

**A pandemia inverteu a tendência de diminuição do desemprego de longo prazo dos anos anteriores à pandemia, sobretudo entre os menos qualificados.**

O reverso da medalha do aumento da empregabilidade dos mais qualificados e da digitalização do emprego que documentámos na secção anterior é a persistência de situações de exclusão do mercado de trabalho que afetou principalmente os trabalhadores com menores níveis de qualificações. Períodos mais longos de afastamento do mercado de trabalho resultam normalmente em maiores perdas de competências e de capital produtivo, condicionam as trajetórias de rendimento no futuro e aumentam a probabilidade de repetição de situações de exclusão. Avaliamos aqui a evolução dos números do desemprego de longa duração ao longo do período pandémico, desagregados por nível de educação (figura 2.70). A tendência de subida da taxa de desemprego de longo prazo foi também sempre superior para os indivíduos menos qualificados, dada a menor probabilidade de transição para o emprego que já documentámos.

**Figura 2.70** Evolução da taxa de desemprego de longo prazo



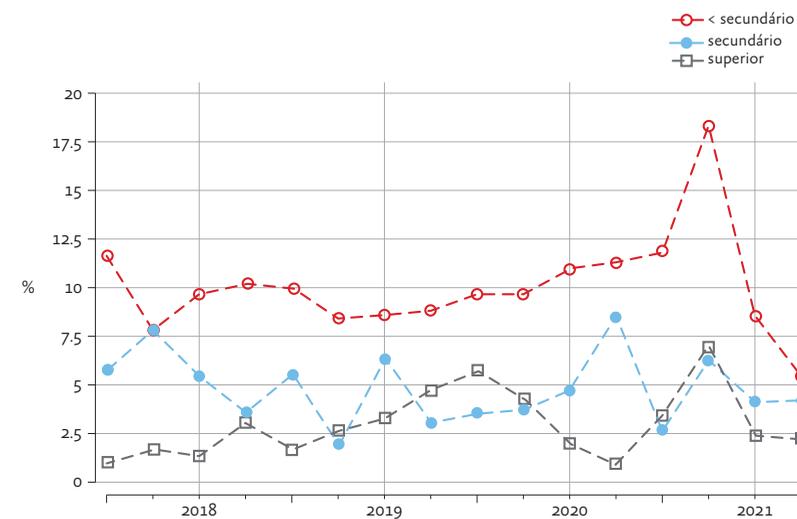
Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. Notas: Percentagem de desempregados de longo prazo sobre o total de desempregados. São considerados desempregados de longo prazo (longa duração) os indivíduos desempregados por um período igual ou superior a 12 meses.

### **A pandemia intensificou as saídas permanentes do mercado de trabalho, nomeadamente entre os mais velhos, por efeito do aumento de reformas...**

Os dados dos fluxos entre emprego e inatividade dos indivíduos em idade ativa mostram também que foram os trabalhadores com menores qualificações que apresentaram não só uma maior probabilidade de saída do emprego na sequência dos confinamentos, como também uma

menor capacidade de recuperação após os mesmos. As novas reformas constituem, neste grupo, um caso especialmente relevante. A figura 2.71 mostra que os indivíduos com menores qualificações, além de se reformarem tendencialmente mais cedo, uma vez que apresentam historicamente uma maior proporção de saídas para a reforma da população com idade acima dos 60 anos, relativamente ao número de empregados nessa faixa etária, aceleraram substancialmente essas saídas no primeiro trimestre de 2021.

**Figura 2.71** Novos reformados por nível de qualificações

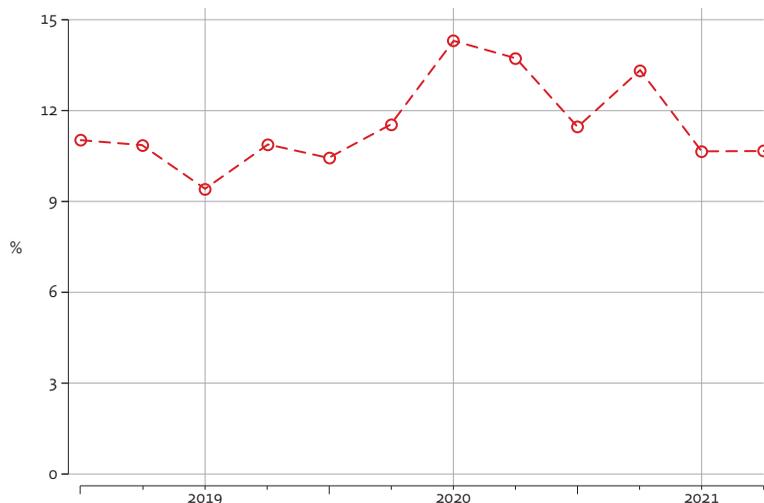


Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. Os dados referem-se à proporção de trabalhadores com 60 anos ou mais que transitaram para a reforma no trimestre respetivo como percentagem dos empregados do mesmo segmento etário.

... mas não implicou um aumento de jovens NEEF.

Outra dimensão de exclusão com o potencial de deixar cicatrizes de produtividade (ao nível individual e agregado) é a percentagem de jovens que, não tendo vínculo laboral, não estão envolvidos em atividades de educação ou ações de formação. A figura 2.72 ilustra a evolução desse valor durante a pandemia. Os dados apontam que, apesar de uma subida da taxa de jovens não empregados que não estão em educação ou formação (NEEF) durante os períodos de confinamento, o regresso à normalidade aconteceu de forma relativamente rápida.

Figura 2.72 Evolução da taxa de jovens NEEF, 2019–2021

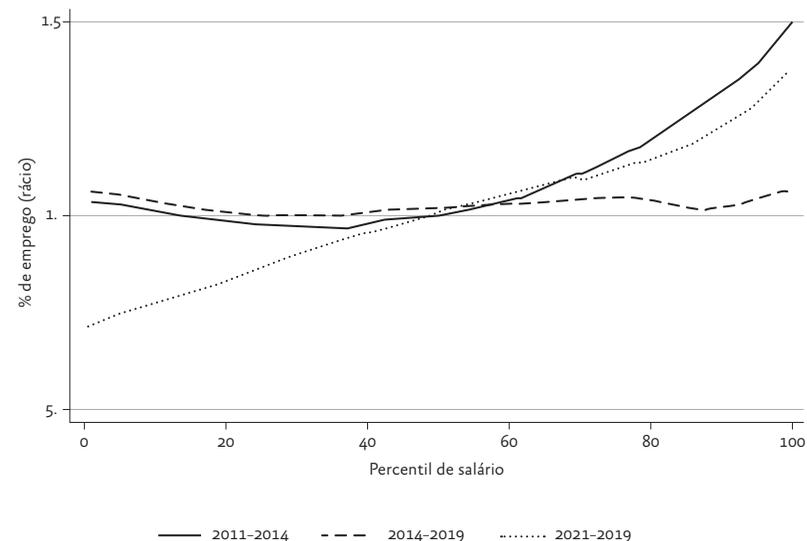


Fonte: Inquérito ao Emprego. Cálculos próprios. Notas: Percentagem de jovens não empregados que não estão em educação ou formação sobre o total de jovens entre os 18 e os 35 anos.

**A pandemia foi regressiva: a recomposição do emprego penalizou sobretudo os trabalhadores com salários mais baixos.**

A destruição de emprego durante a pandemia foi também enviesada por nível salarial. A figura 2.73 avalia a distribuição das alterações na estrutura de emprego por percentil de salários. O período da pandemia distingue-se por conter um maior potencial de desigualdade, já que a perda de representatividade é mais importante no caso dos empregos com salários mais baixos.

Figura 2.73 Reconfiguração do emprego por nível salarial dos empregos



Fonte: Inquérito ao Emprego (cálculos próprios). Os percentis de salários são calculados a partir da média do salário hora em empregos detalhados, definidos pelo setor CAE rev.3 a 1 dígito e profissões a dois dígitos da classificação nacional de profissões. A ordenação em percentis é feita utilizando todos os períodos disponíveis, sendo assim fixa no tempo. O gráfico representa a variação dos rácios entre a percentagem de emprego do respetivo percentil no ano final e ano inicial. As linhas de tendência resultam de um processo de regressão dos rácios nos percentis de qualificações com atribuição de maiores pesos para as observações na vizinhança do respetivo percentil (*weighted running lines*).

### **Esse efeito contribuiu para um impacto regressivo da pandemia no nível de rendimento disponível das famílias.**

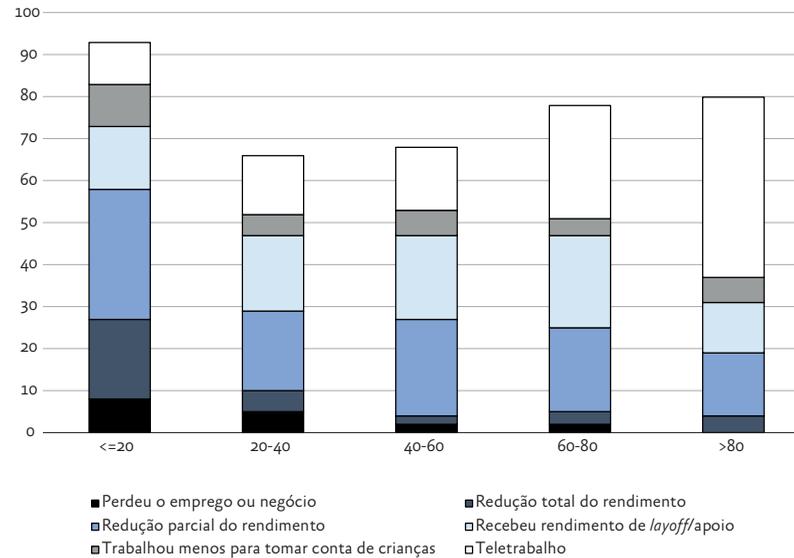
Os salários não são o único elemento a contribuir para o rendimento disponível das famílias. Este depende, como vimos, das próprias políticas fiscais e de transferências do Estado que atuam, durante períodos de crise, como estabilizadores automáticos. Durante a pandemia, essas políticas foram radicalmente alteradas, alargadas e capazes de estabilizar, em média, o rendimento disponível das famílias. Esta média esconde, no entanto, alguma disparidade de situações. Em dezembro de 2021, o INE publicou as primeiras estatísticas que permitiam começar a avaliar o impacto deste enviesamento na situação financeira das famílias e nas próprias estatísticas de desigualdade, de pobreza e de privação material<sup>39</sup>. Esses primeiros dados confirmaram que perto de três quartos das famílias viram a sua situação financeira inalterada ou melhorada até ao final do segundo confinamento, atestando a eficácia média dos mecanismos de proteção social, de suporte do rendimento e de manutenção do emprego. Esse valor é mais baixo no caso de famílias em que o indivíduo de referência estava a trabalhar em 2019, antes da crise pandémica (39% das famílias nessa situação experimentaram uma redução de rendimento do seu agregado familiar).

Esses mesmos dados confirmam, no entanto, que o principal mecanismo de desigualdade e de regressividade da pandemia operou através do emprego. A figura 2.74 apresenta a distribuição de situações de perda total ou parcial de volume e rendimento do trabalho durante a pandemia, organizadas por quintil do total de rendimentos monetários das famílias. Incluem-se apenas as famílias com a participação do indivíduo de referência no mercado de trabalho

em 2019. As situações de perda de emprego ou de perda total de rendimento foram mais frequentes no primeiro quintil, assim como as situações de abandono parcial do mercado de trabalho para o apoio a crianças. O teletrabalho é confirmado como domínio preferencial das classes de maior rendimento. O quintil de topo foi também menos afetado por perdas totais ou parciais de rendimento.

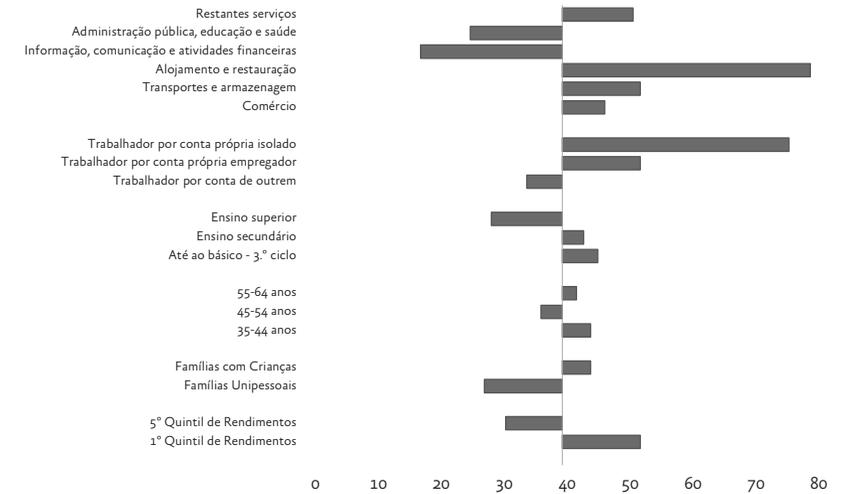
Os dados confirmam igualmente efeitos muito localizados decorrentes do impacto assimétrico no emprego que documentámos nos pontos anteriores, nomeadamente entre os trabalhadores independentes, os menos qualificados e as famílias com crianças, sobretudo as famílias mais jovens (figura 2.75). No médio prazo, a diferente propensão à acumulação de poupanças não antecipadas por parte das classes de maior rendimento pode também vir a contribuir para o aumento da desigualdade de riqueza. Essa regressividade na acumulação de poupança é também demonstrada pelos dados disponíveis do Inquérito à Situação Financeira das Famílias.

**Figura 2.74** Alteração da situação no mercado de trabalho por quintil de rendimento das famílias



Fonte: INE e Banco de Portugal. Inquérito à Situação Financeira das Famílias. São incluídas apenas famílias em que o indivíduo de referência estava a trabalhar no ano anterior à pandemia.

**Figura 2.75** Percentagem de famílias com perdas de rendimento durante a pandemia por características do indivíduo de referência (diferenças face à média)



Fonte: INE e Banco de Portugal. Inquérito à Situação Financeira das Famílias. São incluídas apenas famílias em que o indivíduo de referência estava a trabalhar no ano anterior à pandemia e uma seleção de características disponíveis nos dados. Os dados são apresentados por comparação com a percentagem global de famílias com redução de rendimento.

### **O impacto regressivo da pandemia confirma-se nos indicadores de desigualdade, de pobreza e de privação material...**

Não sendo a única influência, já que uma importante fatia das famílias com menores rendimentos e níveis de riqueza tem baixos níveis de participação no mercado de trabalho, os salários influenciam a evolução dos indicadores de pobreza e desigualdade. As estatísticas disponíveis no Inquérito às Condições de Vida e Rendimento mostram que o primeiro ano de pandemia foi caracterizado por um aumento dos índices de desigualdade e de risco de pobreza, invertendo uma trajetória de melhoria clara nestes indicadores desde 2015. Após transferências sociais, a percentagem de pessoas com rendimentos abaixo de 60% do valor mediano ao nível nacional aumentou, por exemplo, para 18,4% (um aumento de 2,2 pontos percentuais face ao valor do ano anterior), o equivalente a mais de 200 mil pessoas que transitaram para esse nível de pobreza relativa. A taxa de privação material, uma medida de pobreza absoluta, subiu também, sobretudo associada a maiores dificuldades de fazer face a pagamentos regulares como os relativos a rendas ou prestações de créditos (incluindo crédito à habitação), que afetaram, em 2020, cerca de 7% da população. A fatia de rendimento dos 20% mais ricos passou a ser 5,7 vezes superior à dos 20% mais pobres em 2020, quando no ano anterior era cinco vezes superior. Uma parte importante deste aumento esteve associada a situações de afastamento do mercado de trabalho, seja devido a uma situação de desemprego, seja por reforma. Cerca de 18% dos reformados estava em 2020 em risco de pobreza (uma subida de

2,3 pontos percentuais e um valor significativamente mais alto do que em anos anteriores). Cerca de 46,5% dos desempregados estavam também nesta situação, um aumento de 5,8 pontos percentuais. O impacto social da pandemia parece também ter operado a partir de aspetos de organização familiar, visível nomeadamente no aumento do risco de pobreza em famílias monoparentais com crianças e agregados familiares com mais de dois adultos e crianças.

### **... assim como em dados relativos a situações de perdas de rendimento e expectativas de situações de desemprego e de escassez de recursos.**

A Fundação Francisco Manuel dos Santos promoveu um inquérito de acompanhamento das respostas e estratégias de adaptação dos vários agentes da sociedade portuguesa à crise pandémica. Esses dados permitem-nos alargar o horizonte de análise para o período de retoma económica, na medida em que incluem números relativos ao período imediatamente após o segundo confinamento (março e abril de 2021) e ao período que coincidiu com o cumprimento da meta de vacinação (setembro e outubro de 2021). Avaliámos as características dos participantes que parecem estar associadas a uma maior probabilidade de redução do rendimento familiar durante a pandemia, à expectativa de redução nos seis meses seguintes ao inquérito e à expectativa de desemprego no mesmo período. As tabelas 2.6 e 2.7 apresentam os resultados detalhados dos cálculos que efetuámos utilizando esses dados.

A regressividade do impacto, no primeiro momento do inquérito, é visível sob vários ângulos. A probabilidade relativa de perdas de

rendimentos durante a pandemia foi significativamente mais elevada para os 25% de famílias com menores rendimentos equivalentes<sup>40</sup>. O último quartil de rendimentos (os 25% com maiores rendimentos) teve uma probabilidade significativamente menor do que os restantes. Estas diferenças por classes de rendimento são também visíveis em termos de expectativas futuras de diminuição de rendimento, de situações de desemprego ou de escassez de recursos para enfrentar as necessidades de consumo. A associação entre situações de desemprego e de vínculos de emprego instáveis ou por conta própria a situações de perdas de rendimento é também evidente e alastra-se igualmente às expectativas de desemprego e à expectativa de escassez de recursos. Em termos de escolaridade, os indivíduos com escolaridade secundária parecem ter sido especialmente penalizados e, no primeiro momento do inquérito, pareciam muito mais céticos relativamente à possibilidade de passarem por uma situação de desemprego nos seis meses seguintes. As mulheres e, sobretudo, as famílias com filhos até 15 anos experimentaram também maiores penalizações. Os membros de agregados com filhos com idades até aos 15 anos pareciam também ter maiores expectativas de passar por situações de desemprego nos seis meses seguintes.

**No culminar do processo de vacinação, a situação tinha melhorado substancialmente, mas a regressividade do impacto e o impacto por escolaridade mantinham-se.**

Os dados da segunda vaga do inquérito, por sua vez, revelam uma melhoria significativa de todos os indicadores desde o fim do segundo confinamento. É também visível um menor impacto da classe de rendimento na probabilidade de perdas de rendimento, embora os

25% mais pobres continuassem a revelar uma maior probabilidade de ter passado por uma situação de perda de rendimento desde o segundo confinamento. Os indivíduos com escolaridade secundária continuavam, no entanto, a dar conta de maiores perdas e menores expectativas quanto ao futuro. Ambas as tabelas confirmam ainda a importância do vínculo laboral (desemprego, inatividade, idade de reforma) como um determinante destas perdas de rendimento ou de expectativas.

**Tabela 2.6** Diminuição de rendimento, desemprego e insuficiência de recursos durante a pandemia. (1.ª Vaga)

		Diminuição de rendimento durante a pandemia		Expectativa de diminuição de rendimento (próx. 6 meses)		Expectativa de desemprego (próx. 6 meses)		Expectativa de insuficiência de recursos (próx. 6 meses)		Insuficiência de recursos	
Sexo	homem (ref.)	36%		17%		29%		6%		17%	
	mulher	41%	*							25%	**
Estrutura familiar	sem dependentes (ref.)	39%		16%		27%		5%		23%	
	com filhos até 15 anos	50%	***			36%	**				
	outros	31%	**							16%	**
Escolaridade	inferior a sec. (ref.)	33%		18%		21%		4%		18%	
	secundário	44%	***			33%	***			25%	**
	superior			10%	***						
	até 34			13%	*	29%	*				
Idade	34-65 (ref.)	46%		18%		36%		7%		24%	
	65+	18%	***	12%	**	11%	***	2%	**	11%	***
	0-25	51%	***	23%	***	40%	***	10%	***	35%	***
Rendimento (quartis)	25-50	37%	**	20%	***	25%	***			19%	**
	50-75	41%	***	15%	***	27%	***	5%	*	17%	**
	75-100 (ref.)	26%		6%		16%		2%		11%	

Fonte: Fundação Francisco Manuel dos Santos — Avaliação, Estratégias e Políticas Públicas Baseadas na Resiliência para Responder ao Risco Sistémico da COVID-19. Com base nestas variáveis, procedeu-se à estimação dos valores associados às probabilidades relativas entre os diferentes grupos em análise. As tabelas apresentam apenas diferenças estatisticamente significativas face à categoria de referência apresentada. Os níveis de significância apresentados são representados por \*, \*\* e \*\*\* que representam níveis de significância estatística a 10%, 5% e 1%.

		Diminuição de rendimento durante a pandemia		Expectativa de diminuição de rendimento (próx. 6 meses)		Expectativa de desemprego (próx. 6 meses)		Expectativa de insuficiência de recursos (próx. 6 meses)		Insuficiência de recursos	
Vínculo laboral	inativo	23%	***			14%	***	2%	*		
	desempregado	69%	***	32%	***	72%	***	14%	***	47%	***
	efetivo setor privado (ref.)	37%		13%		23%		5%		16%	
	efetivo setor público										
	contrato temporário / recibos	48%	**			36%	***			24%	*
	trabalhador por conta própria	57%	***			38%	***			27%	**

**Tabela 2.7** Diminuição de rendimento, desemprego e insuficiência de recursos durante a pandemia. (2ª Vaga)

		Diminuição de rendimento durante a pandemia		Expectativa de diminuição de Rrendimento (próx. 6 meses)		Expectativa de desemprego (próx. 6 meses)		Expectativa de insuficiência de recursos (próx. 6 meses)		Insuficiência de recursos	
Sexo	homem (ref.)	24%		11%		19%		13%		4%	
	mulher	31%	*					21%	**		
Estrutura familiar	sem dependentes (ref.)	26%		9%		19%		17%		3%	
	com filhos até 15 anos	38%	**			29%	*				
	outros										
Escolaridade	inferior a sec. (ref.)	18%		11%		13%		13%		4%	
	secundário	33%	***			25%	**	22%	**		
	superior	26%	**								

		Diminuição de rendimento durante a pandemia		Expectativa de diminuição de rendimento (próx. 6 meses)		Expectativa de desemprego (próx. 6 meses)		Expectativa de insuficiência de recursos (próx. 6 meses)		Insuficiência de recursos	
Idade	até 34			5%	**						
	34-65 (ref.)	31%		14%		27%		20%		4%	
	65+	11%	***			5%	***	10%	*		
Rendimento (quartis)	0-25	40%	***	14%	*	32%	***	32%	***	10%	**
	25-50			15%	*						
	50-75										
	75-100 (ref.)	20%		7%		15%		12%		3%	
	inativo	12%	***			6%	***				
Vínculo laboral	desempregado	49%	***			53%	***	38%	***	8%	**
	efetivo setor privado (ref.)	26%		9%		17%		15%		2%	
	efetivo setor público										
	contrato temporário / recibos	51%	***	20%	**	44%	***			13%	***
	trabalhador por conta própria	49%	***								

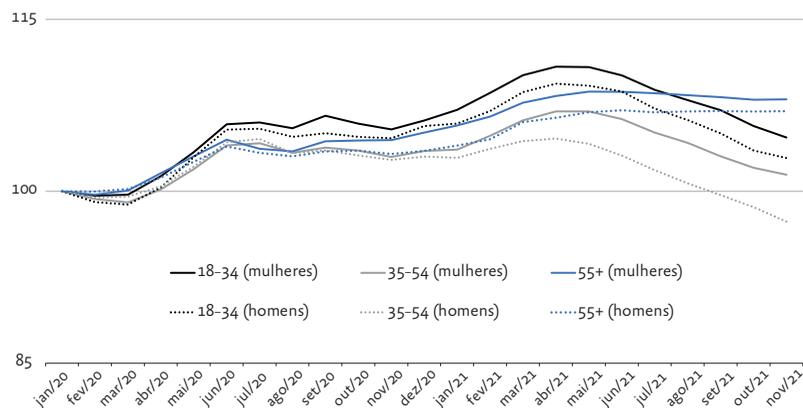
Fonte: Fundação Francisco Manuel dos Santos — Avaliação, Estratégias e Políticas Públicas Baseadas na Resiliência para Responder ao Risco Sistémico da COVID-19. Com base nestas variáveis, procedeu-se à estimação dos valores associados às probabilidades relativas entre os diferentes grupos em análise. As tabelas apresentam apenas diferenças estatisticamente significativas face à categoria de referência apresentada. Os níveis de significância apresentados são representados por \*, \*\* e \*\*\* que representam níveis de significância estatística a 10%, 5% e 1%.

**O potencial da pandemia para gerar situações de exclusão social parece ter sido mais forte para os trabalhadores mais velhos.**

A forma como a desigualdade do impacto da pandemia pode vir a transformar-se em situações de exclusão social persistente parece diferir significativamente por grupo etário, dadas as diferentes elasticidades de reintegração no mercado de trabalho durante a recuperação económica. Podemos olhar para a evolução do número de beneficiários mensais do Rendimento Social de Inserção como uma aproximação dessa capacidade de reintegração. No final de 2021, estavam inscritas cerca de 206 mil pessoas como beneficiários.

O número de beneficiários de indivíduos com idades entre os 35 e os 54 anos era já mais baixo do que no início da pandemia. Os dados mostram, no entanto, que os mais jovens tiveram uma maior necessidade de apoios sociais durante os meses de maior impacto da pandemia, mas igualmente que essa necessidade diminuiu muito consideravelmente durante os meses de recuperação económica. Pelo contrário, o aumento de beneficiários entre os mais velhos dava sinais, no final de 2021, de persistência no tempo, aludindo a maiores dificuldades de reintegração. Finalmente, os dados parecem apontar para um impacto de exclusão mais forte entre as mulheres, que se foi intensificando, aliás, ao longo do tempo.

**Figura 2.76** Evolução do número de beneficiários de rendimento social de inserção por idade e género, 2020–2021



Fonte: Estatísticas da Segurança Social. Cálculos próprios.

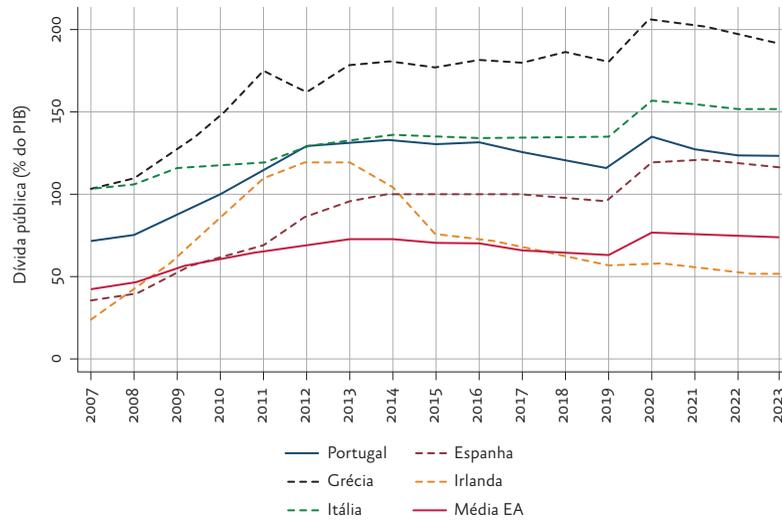
## 2.7. Desafios persistentes

Os níveis de endividamento da economia portuguesa mantinham-se como importantes fatores de estrangulamento da economia no início da pandemia.

O elevado endividamento da economia portuguesa, à semelhança do que se verifica quanto aos restantes países periféricos europeus (Grécia, Itália e Espanha), tem sido apontado como um importante fator de estrangulamento da economia (figura 2.77). Além disso, a rápida expansão da despesa pública e os sucessivos défices na primeira década do novo milénio contribuíram para uma acumulação de dívida pública acima dos 120% do PIB e para uma composição dos passivos externos assente sobretudo em dívida, culminando no pedido de ajuda financeira externa à Troica em maio de 2011 e na implementação do respetivo Programa de Assistência Económica e Financeira<sup>41</sup>.

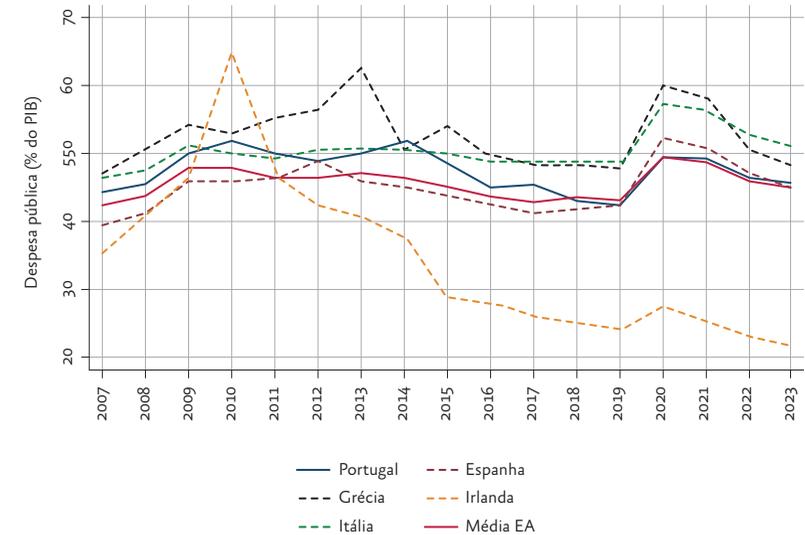
A partir desse ano, Portugal fez grandes esforços para reduzir a despesa do Estado (figura 2.78) e, em 2019, eram já evidentes a trajetória descendente do rácio da dívida pública relativamente ao PIB e uma alteração na composição dos passivos externos mais inclinada para passivos de risco partilhado, também chamado «bom colesterol»<sup>42</sup>. No entanto, na ausência de taxas de crescimento do PIB significativamente elevadas, avizinhava-se ainda um longo caminho para as economias periféricas, uma vez que a redução deste rácio implicaria a continuação do esforço de redução da despesa pública.

**Figura 2.77** Dívida pública dos países periféricos europeus e média da UE



Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da AMECO (Comissão Europeia).  
 Notas: Os valores para 2021–2023 referem-se a projeções da Comissão Europeia.

**Figura 2.78** Despesa pública dos países periféricos europeus e média da UE



Fonte: Banco Central Europeu.  
 Notas: «Média EA» corresponde à média da Área do Euro.

**A pandemia obrigou a um aumento da despesa e da dívida pública, mas Portugal foi relativamente conservador na sua abordagem.**

O contexto de pandemia obrigou a uma significativa subida dos rácios da dívida e da despesa pública no PIB nos diversos países europeus, explicada pela queda substancial do PIB, pela necessidade de implementação de instrumentos de apoio económico e social e pelo reforço dos serviços públicos de saúde. No entanto, o esforço

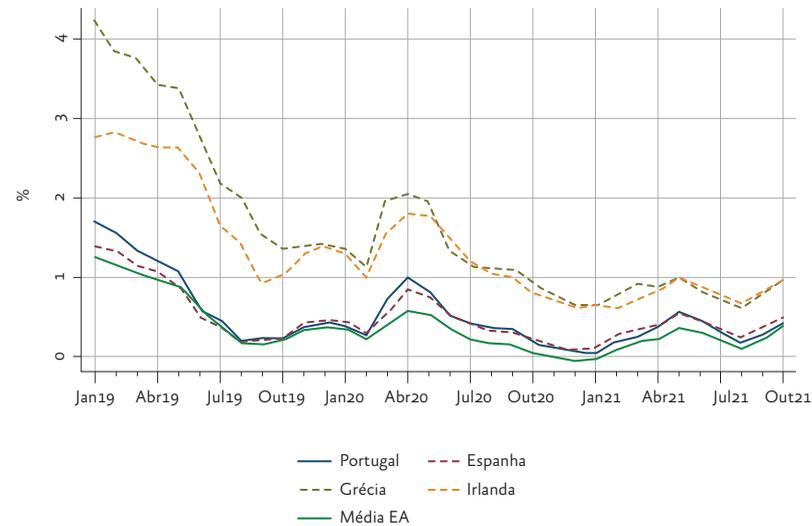
orçamental público em Portugal na fase pandémica foi inferior ao de Espanha, da Grécia e de Itália (ver declives das linhas na figura 2.78 quanto a 2020), mas acompanhou a média da União Europeia (UE). Esta contenção da despesa pública em Portugal permitiu limitar a subida do rácio da dívida pública no PIB, num contexto em que este era ainda muito elevado. A este propósito, será útil referir que o desempenho da dívida pública portuguesa na sequência do Programa de Assistência Económica e Financeira permitiu que Portugal alcançasse *ratings* da dívida soberana atribuídos pelas principais agências internacionais um pouco superiores aos da Grécia e de Itália, mas menos favoráveis do que os de Espanha e, sobretudo, muito menos favoráveis do que os da Irlanda. Em 2021, Portugal acompanhou os restantes países periféricos e retomou a trajetória descendente do rácio da dívida e da despesa pública no PIB. Ainda assim, Portugal fechou o ano de 2021 com uma dívida pública novamente superior a 120% do PIB e, com base nas previsões da Comissão Europeia, só conseguirá retomar o nível de 2019 depois do ano de 2023, o que se traduz num atraso superior a quatro anos face à trajetória pré-pandemia.

A pandemia, por outro lado, não parece ter tido influência na composição do *stock* de passivos líquidos perante o exterior. A mudança estrutural operada na sequência da crise financeira, favorável ao investimento direto estrangeiro (IDE) quando em comparação com o investimento de carteira, atravessa toda a fase pandémica. A dívida líquida total em percentagem do PIB tem uma trajetória decrescente praticamente monótona a partir de 2015, chegando a cerca de 83% do PIB no final de 2019 (esteve perto de 110% entre 2012 e 2015). Aumentou para cerca de 100% em meados de 2020, mas retornou a valores próximos dos anteriores (pouco mais de 84%) já em 2021.

## **A evolução dos juros durante a pandemia demonstra a presença desses fatores de estrangulamento e a dependência da ação do BCE...**

Dado o historial recente de endividamento, a elevada despesa pública e os *ratings* ainda relativamente desfavoráveis nas avaliações de risco de crédito pelas diversas agências internacionais, os juros da dívida pública de Portugal nos mercados secundários não tardaram a subir em 2020, invertendo uma longa tendência de descida desde a crise das dívidas soberanas (figura 2.79). Todavia, a ação do BCE permitiu que as taxas de juro voltassem a aproximar-se dos mínimos históricos que têm caracterizado o período que seguiu a crise financeira para as economias desenvolvidas. É de notar que a dívida soberana portuguesa tem condições de juro em linha com as da Zona Euro, enfrentando taxas mais baixas do que a Grécia e Itália, ainda que todos os diversos sinais estejam a ser afetados pela política comum do BCE.

**Figura 2.79** Taxa de juro de dívida pública de longo prazo (maturidade acima dos dez anos)



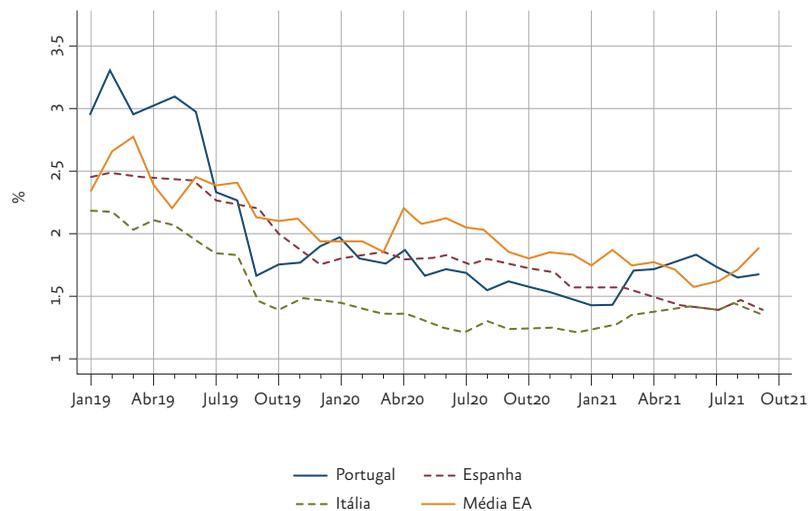
Fonte: Banco Central Europeu. Notas: «Média EA» corresponde à média da Área do Euro.

**... bem como maiores incentivos à compra de habitação do que ao investimento produtivo.**

Ainda assim, a subida das taxas de juro da dívida pública nos mercados internacionais na primeira metade do ano de 2020 foi também acompanhada pela subida, nos mercados internos de crédito, das taxas de juro do crédito ao consumo, à habitação e, de forma vincadamente mais notória, às empresas (figuras 2.80 e 2.81). Mesmo que temporárias ou de pequena magnitude, estas súbitas inversões de tendência

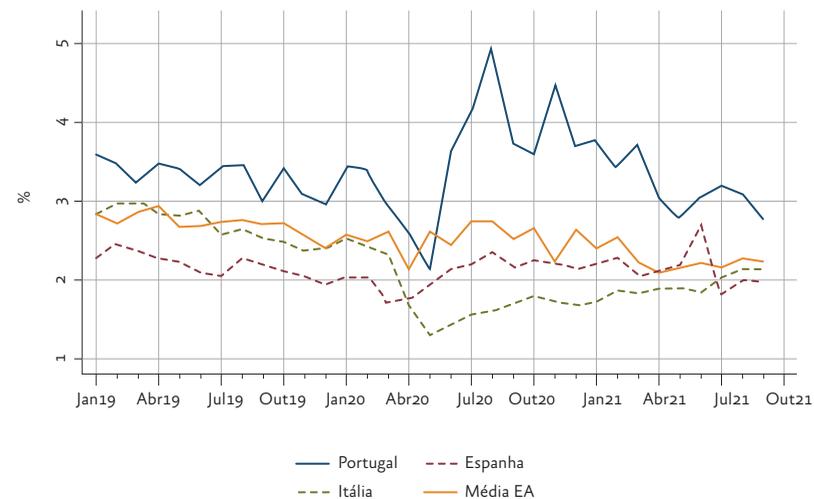
revelam fragilidades da economia portuguesa transportadas desde a crise das dívidas soberanas. A subida das taxas de juro coloca em risco o acesso ao crédito por parte das famílias e das empresas, o que, por sua vez, inibe quer o consumo quer o investimento, potenciando assim a desaceleração da economia. Destaque-se o nível elevado das taxas de juro do crédito às empresas quando em comparação com a Zona Euro e, em particular, com Espanha e Itália, enquanto as taxas de juro de crédito à habitação estão em linha com a Zona Euro. Temos, assim, o mercado de crédito português a dar um incentivo relativamente alto ao investimento em habitação pelas famílias, em contraste com o baixo incentivo ao investimento em capital físico pelas empresas, com implicações ao nível da evolução dos índices de produtividade.

**Figura 2.80** Taxa de juro do crédito à habitação com maturidade superior a dez anos



Fonte: Banco Central Europeu. Notas: "Média EA" corresponde à média da Área do Euro.

**Figura 2.81** Taxa de juro dos empréstimos às sociedades não financeiras, montantes inferiores a um milhão de euros e maturidade superior a cinco anos



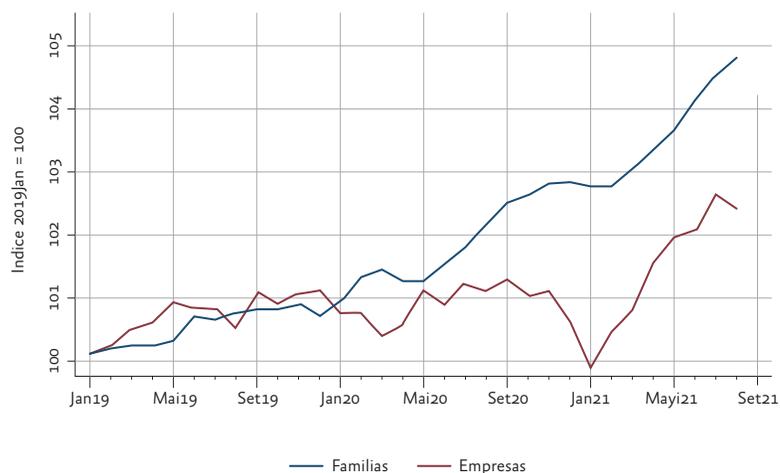
Fonte: Banco Central Europeu. Notas: "Média EA" corresponde à média da Área do Euro.

**Esses incentivos contribuíram para aumentos dos níveis de endividamento das famílias relativamente às empresas durante a pandemia.**

Em resposta, em parte, ao referido comportamento distinto das taxas de juro para famílias e empresas, o endividamento das famílias nunca registou uma queda acentuada, mesmo na pior fase pandémica. Em relação a janeiro de 2019, as famílias registavam, no final do terceiro trimestre de 2021, um acréscimo de 5% no endividamento, enquanto as empresas não chegavam a 3% de aumento (figura 2.82). Note-se também que, tendo em vista o regular funcionamento dos mercados

de crédito, o governo estabeleceu, como vimos, várias medidas de proteção, quer das famílias quer das empresas, entre as quais se destacaram as moratórias de crédito. Este instrumento terá criado condições acrescidas para a expansão do endividamento, sobretudo das famílias, como já mencionado, acarretando potencialmente um risco acrescido para o futuro. A crise pandémica surgiu, no entanto, após um processo de redução muito significativa dos níveis de alavancagem, quer das empresas, quer das famílias, e o aumento de endividamento nos dois anos de pandemia não foi suficiente para colocar em causa os progressos atingidos.

**Figura 2.82** Endividamento privado em valor índice (janeiro 2019 = base 100)



Fonte: Cálculos próprios com base em dados do Banco de Portugal.

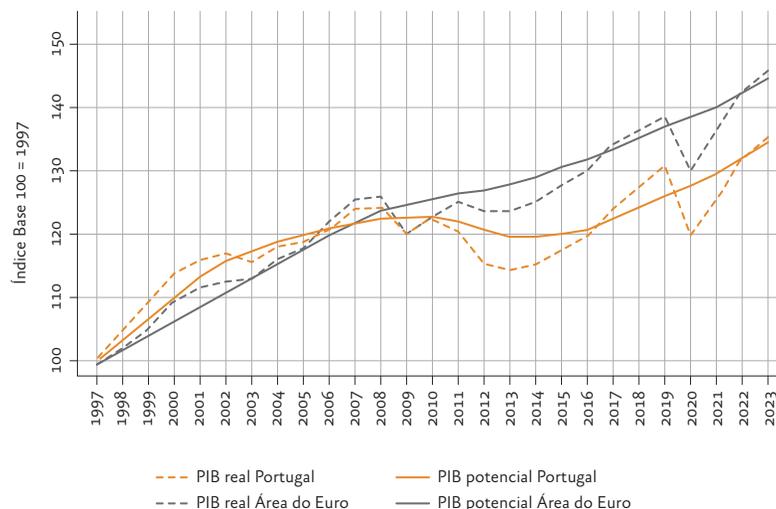
### **A trajetória de crescimento é a chave para resolver estes estrangulamentos... e a pandemia não parece ter alterado a trajetória do produto potencial da economia portuguesa.**

No seguimento da secção anterior, é importante destacar o papel do crescimento do PIB como a chave para a melhoria de muitos dos indicadores apresentados. Quando nos abstraímos dos ciclos de expansão e recessão do PIB, é possível observar uma tendência quase sempre ascendente do PIB nas economias desenvolvidas. Essa tendência natural de subida deve-se sobretudo à inovação tecnológica e à acumulação de novos talentos e capital humano, que permite aumentar a capacidade produtiva de uma economia de forma sistemática no longo prazo. Outros fatores — como o enquadramento legal e regulamentar e a sua aplicação, as condições ambientais, a eficiência das políticas e da despesa públicas — são determinantes para que a tecnologia e o capital humano possam ter os efeitos desejados no aumento da produção.

Assim, em determinado intervalo temporal (usualmente dezenas de anos), é possível calcular o «PIB potencial» de uma economia. Este indicador quantifica o PIB aquando da plena utilização dos seus recursos produtivos. A capacidade de a economia portuguesa fazer crescer o seu produto potencial a um ritmo superior ao da média da Zona Euro inverteu-se a partir de 2002, e desde 2008–2009 o país entrou em clara divergência com a Zona Euro, intensificada pela crise das dívidas soberanas (figura 2.83)<sup>43</sup>. Essa crise parece poder ser caracterizada como uma mudança de regime da economia

portuguesa, em que o nível do produto caiu acentuadamente, sem paralelo na dinâmica da média europeia. Retomou-se uma taxa de crescimento idêntica à da Zona Euro, sensivelmente a partir de 2015, mas permanecendo num nível do produto mais baixo. Trata-se, nesse sentido, de um efeito persistente. No entanto, de acordo com as previsões da Comissão Europeia (incluídas na figura), a crise pandémica não parece ter afetado a trajetória de longo prazo do PIB potencial, não se esperando que se constitua agora nenhuma mudança de regime, como ocorreu na crise financeira.

**Figura 2.83** PIB potencial e PIB real efetivo de Portugal e da Área do Euro em valor índice (1997 = base 100)

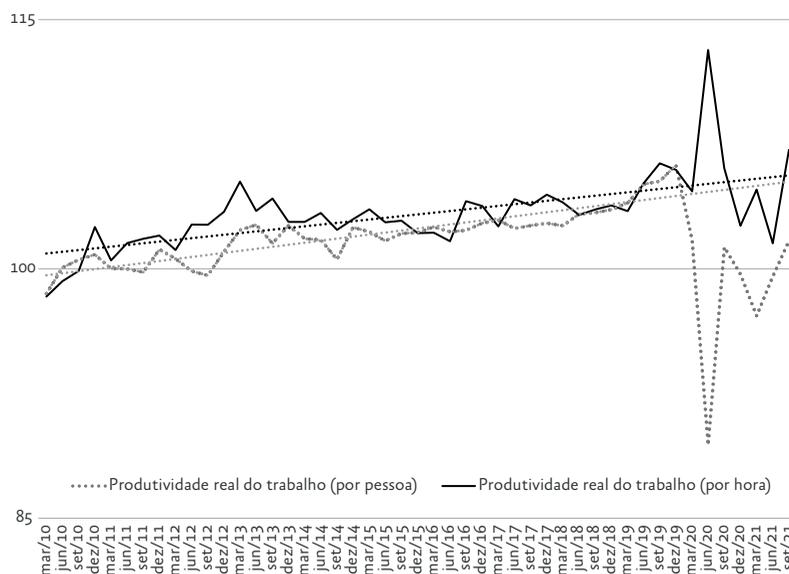


Fonte: Cálculos próprios com base nos dados da AMECO (Comissão Europeia). Notas: Os valores 2021–2023 referem-se a projeções da Comissão Europeia.

**O impacto da pandemia no crescimento da produtividade era uma incógnita no início de 2022 e um dos principais desafios para a economia portuguesa.**

No final de 2021, a evolução dos níveis de produtividade da economia portuguesa (figura 2.84) refletia o perfil de recuperação da economia e a influência do portefólio de instrumentos de combate aos efeitos da pandemia criados pelo governo. A produtividade por hora trabalhada tinha recuperado a tendência de crescimento ligeiro que a caracterizava desde 2010. A produtividade por pessoa empregada estava longe de recuperar totalmente, fruto do desencontro entre a manutenção dos níveis de emprego (por efeito das políticas de *layoff* temporário e de apoio à retoma económica) e a recuperação mais lenta do volume de emprego (medido em horas efetivamente trabalhadas).

**Figura 2.84** Evolução dos níveis de produtividade real do trabalho, 2010–2021 (2010=100)



Fonte: Eurostat. ESA 2010. As linhas de tendência são calculadas a partir de valores entre 2010 e 2019. Os valores são corrigidos para efeitos de calendário e sazonalidade.

Interessa, nesse contexto, antecipar o papel das principais fontes de crescimento para o produto por trabalhador: a produtividade total dos fatores (PTF), o capital físico por trabalhador e o capital humano e o papel que podem desempenhar no futuro próximo. No início de 2022, as previsões da Comissão Europeia apontavam para uma redução da dinâmica da PTF em Portugal relativamente ao período 2016–2019, bem como para um crescimento abaixo da média da Zona Euro. Esta previsão é consistente com a maior exposição da economia portuguesa ao impacto da crise pandémica e com a interrupção da trajetória

de aumento da eficiência dos fatores produtivos, em resposta às alterações na regulação durante o Programa de Assistência Económica e Financeira, incluindo a flexibilização da legislação do trabalho e a melhoria de afetação de recursos devido ao efeito do aumento da extroversão da economia e da destruição criativa associada à saída de empresas menos produtivas no cenário de restrições de liquidez do período anterior. Se esta interrupção se concretiza, depende, no entanto, e como vimos na secção 4, do aparecimento de tendências de destruição criativa geradas pela própria pandemia e do grau de adesão e difusão de novas tecnologias no emprego, por exemplo associadas à digitalização e desmaterialização de processos e a mudanças na organização do trabalho. As mesmas projeções da Comissão Europeia apontavam para uma taxa de variação do capital por trabalhador ligeiramente positiva, podendo este fator contrabalançar o impacto adverso na PTF, nomeadamente se levarmos em consideração que a taxa de crescimento foi negativa no período 2016–2019<sup>44</sup>. Os aumentos estruturais dos índices de capital humano poderão, por outro lado, servir para contrabalançar eventuais efeitos negativos na produtividade decorrentes da pandemia. Os níveis de escolaridade da população ativa subiram acentuadamente, em particular na última década. Se em 2000 cerca de 21% da população entre 15 e 64 anos tinha formação secundária e superior (com uma presença muito baixa deste último nível), em 2020 esse valor aproximava-se dos 56%. Em contrapartida, contrariamente ao que aconteceu durante a crise financeira, Portugal conseguiu no contexto da crise pandémica manter a trajetória descendente das taxas de abandono e retenção escolar do 1.º ciclo do ensino básico ao ensino secundário (considerando os dados disponíveis até 2020). Apesar destes aspetos positivos, a principal dúvida dizia respeito a possíveis choques na qualidade do capital

humano decorrentes do período pandémico, nomeadamente o impacto do encerramento das escolas e da implementação generalizada do ensino à distância na qualidade das aprendizagens, e os seus possíveis impactos na vida ativa dos futuros trabalhadores. A monitorização desse impacto deve constituir uma prioridade de investigação para os próximos anos.

## 2.8. Conclusão

No início de 2022, mesmo com uma conjuntura económica ainda caracterizada por uma enorme incerteza e perante uma nova vaga de contágios, respirava-se, do ponto de vista económico, uma relativa normalidade. O proverbial «aprender a viver com o vírus», ineficaz como estratégia económica no início do combate à pandemia, parecia agora fazer o seu caminho, fruto da capacidade de adaptação de empresas e consumidores ao novo contexto e, sobretudo, do sucesso da campanha de vacinação, capaz de separar incidência de mortalidade.

A resposta pública, nacional e europeia, tinha evitado a propagação endógena da crise pandémica e permitido uma capacidade de recuperação muito significativa quando medida pelas variáveis de produto e emprego. No caso português, os níveis médios de rendimento das famílias tinham sido 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 inferiores já aos trimestres anteriores à pandemia, níveis de subutilização semelhantes e novas ofertas de emprego em ritmos já superiores ao período anterior à pandemia.

Do ponto de vista do sistema financeiro, a ação complementar do BCE, da Comissão Europeia e do governo tinha permitido manter

a liquidez das empresas, evitado uma dissolução generalizada de capital produtivo viável e prevenido efeitos de contágio sobre setores não expostos à pandemia e sobre o próprio sistema financeiro. A recuperação tinha sido mais forte do que o inicialmente esperado e as previsões de crescimento apontavam também para o regresso do produto à trajetória de produto potencial. A pandemia mostrava assim características para ser considerada uma crise temporária e especialmente curta.

Portugal estava, nesse sentido, a aproveitar os frutos de dois sucessos. O primeiro foi o de ter sabido alinhar o quadro de medidas de política económica e social à evolução da situação sanitária. Foi relativamente previdente e conservador do ponto de vista de 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 maior desalinhamento, o final de 2020 e o início de 2021, com as piores consequências do ponto de vista de saúde pública e o necessário segundo confinamento, foi também o momento de transformação estrutural mais importante desta crise.

O segundo sucesso foi o de ter sabido 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 foi possível dada a existência e experiência de utilização de um amplo conjunto de instrumentos de apoio social que atuaram como estabilizadores automáticos. Essa

estratégia manteve os níveis de emprego, evitou a destruição de capital produtivo e preveniu desajustamentos maiores entre estímulos à procura e capacidade de reação da própria economia. Adotando uma abordagem relativamente conservadora no aumento de despesa pública e na prevenção de perdas maiores de receita fiscal, Portugal foi, aliás, 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, reforçando o «alisamento» da despesa pública que vinha fazendo já nos anos anteriores. A vários destes níveis, a crise pandémica não parecia ter posto substancialmente em causa a trajetória de melhoria de rácios de endividamento que caracterizava a economia portuguesa, embora esse endividamento (do Estado, dos particulares e das empresas) tivesse naturalmente aumentado durante a pandemia.

No entanto, e escrevendo no início de 2022, a crise ainda não acabou. Desde logo, persistem dúvidas sobre a possibilidade de abertura das sociedades e o levantamento de todas as restrições<sup>45</sup>. A recuperação económica não é, por outro lado, completa. O número de horas efetivamente trabalhadas não recuperou completamente. O produto está 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. A crise teve também um impacto setorial muito desigual e vários setores continuam com quebras absolutas face aos valores pré-pandemia. Mesmo que de forma muito localizada, a pandemia aumentou o endividamento das empresas, sobretudo nos setores mais expostos e nas empresas mais pequenas, amplificando a sua vulnerabilidade. Há ainda um atraso por recuperar, e as políticas fiscais e monetária veem-se agora confrontadas

com um equilíbrio difícil entre vários objetivos paralelos: i) evitar um abandono demasiado precoce de políticas fiscais de apoio, que pode ainda ter consequências no crescimento; ii) evitar que esses apoios contribuam para o imobilismo empresarial e apoiar processos de transição (digital, por exemplo) em termos de produtividade e de energia; iii) reagir a subidas de preços.

A crise pandémica parece também ter deixado marcas mais persistentes. Essas marcas resultaram, em parte, de alterações da composição da atividade económica promovidas pela pandemia e que o modelo de resposta europeu não foi capaz de evitar. A política pública pode ter tido uma maior capacidade para gerar efeitos de escala do que efeitos de recomposição que podem criar um «novo normal». Além do aumento de endividamento, o dinamismo empresarial parece ter-se ressentido, e a criação líquida de empresas ainda não é suficiente para compensar as perdas líquidas verificadas durante o tempo da pandemia ou para aumentar os rácios de produtividade da economia portuguesa.

A pandemia recompôs igualmente o mercado de trabalho, pela segunda vez em cerca de dez anos. Digitalizou o emprego, promoveu o teletrabalho, diminuiu a procura por serviços pessoais, criou mais postos de trabalho qualificados, aumentou o emprego público. As diferenças na persistência do teletrabalho aumentaram. A resposta política não evitou também um impacto muito desigual da pandemia, em parte resultante desta transformação. A procura inclinou-se novamente em função dos mais qualificados, aumentando o prémio de empregabilidade de níveis superiores de educação. Os mais jovens, em particular, foram particularmente afetados, embora o seu emprego mostrasse 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. A pandemia foi igualmente regressiva, penalizando as classes de menor rendimento.

Este tipo de realocação tem o potencial para criar desajustamentos entre o atual *stock* de capital humano e a procura futura de qualificações e competências. Poderá implicar, sobretudo em países como Portugal, um difícil *trade-off* entre aumentos de produtividade e diminuição de situações de exclusão no futuro. A pandemia acentuou desigualdades que vinham de trás. Penalizou os menos experientes e os menos escolarizados. Teve um impacto mais pesado sobre trabalhadores com relações instáveis de trabalho, nomeadamente em empregos temporários e a tempo parcial. Por outro lado, caso se trate de mudanças estruturais, manter artificialmente empresas e empregos pouco produtivos atrasará 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 esta escolha. Deste modo, a capacidade de reconverter carreiras e competências parecia, no início de 2022, um aspeto decisivo para assegurar que a economia portuguesa não se visse confrontada com uma escolha entre uma maior produtividade e uma maior igualdade.

Finalmente, com a crise pandémica, os desafios mais persistentes de redução do endividamento e de aumento da capacidade de crescimento voltaram a ganhar relevância em Portugal. Dois anos depois do início da crise, à incerteza sobre a evolução da própria pandemia acresce a incerteza sobre a natureza persistente ou transitória dos aumentos de preços. O ressurgimento da inflação nos Estados Unidos levou a Reserva Federal Americana a anunciar

prováveis subidas das taxas de juro de referência, concretizadas em março de 2022. Embora com causas pelo menos parcialmente distintas, a pressão inflacionária tem igualmente emergido na Europa, colocando pressão sobre o BCE.

O aumento do dinamismo do mercado de trabalho a longo prazo continua a ser um objetivo ao nível europeu. Nesse sentido, a implementação de agendas de crescimento (que norteiam a implementação dos programas de recuperação e resiliência) continua a fazer sentido. Mas, mesmo não sendo a política monetária o instrumento adequado para resolver estes problemas mais estruturais, a desarticulação entre as políticas monetárias europeia e americana pode criar os seus próprios problemas (gerando variações indesejáveis de taxas de câmbio). Ao mesmo tempo, a perspetiva de uma subida das taxas de juro acarreta riscos substanciais para a sustentabilidade da dívida dos países periféricos.

## 2.9. Recomendações

No momento de transição para uma fase endémica, a economia portuguesa parecia demonstrar uma forte capacidade de recuperação e tinha pouca capacidade de agência relativamente a alguns dos desafios que enfrentava, nomeadamente ao nível da sustentabilidade dos seus níveis de endividamento face ao reaparecimento da inflação. A pandemia deixou, no entanto, algumas lições e pontas soltas que resultam em áreas prioritárias de monitorização e de possível ação do ponto de vista de políticas públicas.

Seria importante, primeiro, continuar a avaliar em que medida o tipo de recomposição económica iniciada com a pandemia e

que aqui documentámos (destruição de empregos em setores de proximidade e serviços pessoais, aumento do emprego qualificado, maior digitalização) persiste no tempo ou se, pelo contrário, há um completo regresso à normalidade. A pandemia contém um potencial de aceleração de mudança e de aumento de produtividade que poderá ser aproveitado, nomeadamente ao nível da digitalização e da qualificação de processos produtivos. A disponibilização de instrumentos de apoio ao investimento empresarial nesta área parecia, nesse sentido, uma aposta prioritária, sobretudo tendo em conta a possibilidade de deterioração das condições de acesso a crédito decorrente de variações de taxas de juro.

Confirmando-se, esta transição abre, por outro lado, um potencial de desigualdade e de exclusão social que necessita de ser combatido diretamente. Demonstrámos que a recuperação total do mercado de trabalho conviveu com o aumento do desemprego de longo prazo, com uma penalização crescente dos segmentos mais jovens com qualificações intermédias e um afastamento precoce do mercado de trabalho de gerações mais velhas e menos qualificadas. Para evitar ter de escolher entre mais produtividade e menos exclusão social, as políticas de apoio deverão, nesse caso, promover ativamente o investimento em qualificação e a reconversão de competências, por exemplo em áreas complementares à digitalização e à transição climática, que parecem emergir como consensuais no plano europeu. Estas políticas deverão também ser complementadas por subsídios de contratação (ou reduções de contribuições para a Segurança Social) para setores e empresas em expansão, mesmo que não necessariamente apoiadas pelos instrumentos criados durante a pandemia.

Em terceiro lugar, a pandemia voltou a expor os problemas associados à vincada segmentação do mercado de trabalho português e que penaliza sobretudo os mais jovens. A relativa rigidez laboral e a utilização de contratos temporários como mecanismo de flexibilidade tendem a atrasar a integração dos mais jovens em posições nucleares nas empresas. Expõem estes segmentos a uma elevada rotação de empregos, assim como contribuem para descontinuidades no emprego e nos processos de acumulação de experiência e capital humano. Neste caso, a pandemia constituiu um segundo choque em pouco mais de dez anos com implicações ao nível das trajetórias de produtividade, salários e concretização de expectativas destes trabalhadores (em particular, os trabalhadores com qualificações baixas ou de nível secundário). Afigura-se também prioritário monitorizar esse impacto e atuar diretamente sobre o problema de segmentação.

Ainda relativamente à formação de capital humano, a pandemia resultou numa elevada instabilidade em termos de aprendizagens, em especial das crianças. Essa instabilidade resultou do encerramento de escolas, da intermitência entre situações de ensino presencial e à distância, e do absentismo de professores, alunos e funcionários mesmo já na fase de normalização da vida económica e social. Este impacto e a sua desigualdade merecem ser um foco de estudo e de eventual remediação, eventualmente a partir do reforço de recursos humanos nas escolas. Ao contrário do caso da saúde, o reforço de recursos humanos no setor da educação foi apenas temporário.

Por fim, o país deve continuar a criar os mecanismos de resiliência necessários para minimizar a disrupção económica em eventuais novos picos de incidência (nomeadamente nos meses de outono e inverno).

Deve ser capaz de continuar a monitorizar atempadamente a gravidade de eventuais novas ondas de contágios, de avaliar a necessidade de reforço de vacinação e, se necessário, de ter a capacidade logística e comunicacional para assegurar rapidamente uma elevada cobertura vacinal. A vacinação demonstrou ser um instrumento fundamental da normalização da atividade económica.

## Capítulo 3

# A COVID-19 e a sociedade portuguesa: avaliação, estratégias e políticas públicas baseadas na resiliência para responder ao risco sistémico da COVID-19

Sandra Godinho, Maria Manuela Calheiros, Margarida Garrido, Mário Boto Ferreira, João Graça, e Ana Sarroeira

### 3.1. Preâmbulo

#### 3.1.1 Sinopse de uma sindemia

A doença COVID-19, causada pelo novo coronavírus SARS-CoV-2 e pelas suas variantes, ganhou notoriedade como uma doença infecciosa com consequências potencialmente graves depois de se ter propagado em Wuhan (República Popular da China) no final de 2019. Rapidamente se passou do reconhecimento da existência do vírus no início de 2020 para a declaração pela OMS de uma pandemia mundial, iniciando-se um longo ensaio de medidas para conter a sua propagação. Perante a inexistência de tratamentos médicos eficazes, as medidas de saúde pública que têm sido implementadas afetam os processos sociais, causando novos problemas e crises. Por exemplo, as primeiras medidas de combate à pandemia que incluíram restrições à movimentação e à utilização de muitos espaços públicos, assim como os períodos de confinamento da população por períodos de várias semanas, poderão ter acentuado e/ou feito emergir dificuldades de

coabitação em espaços domésticos pouco adequados, potenciadores, por um lado, de isolamento social e, por outro, de conflitualidade familiar e até mesmo violência doméstica com efeitos negativos em áreas como a saúde mental (Gloster *et al.*, 2020) e o bem-estar familiar (Piquero *et al.*, 2021).

A cronologia dos acontecimentos relacionados com a gestão da crise sanitária ilustra duas linhas de ação inter-relacionadas. A primeira reporta-se diretamente à crise sanitária e ao esforço de cientistas e profissionais de saúde em tentar compreender e agir sobre o conjunto de desafios clínicos que este novo vírus nos trouxe. Com efeito, a produção científica nas áreas da bioquímica, virologia, imunologia e epidemiologia, ou da deteção e do diagnóstico, aumentou de forma exponencial (Wang e Tian, 2021). Através de esforços combinados

entre os setores público e privado, foi possível desenvolver com uma brevidade extraordinária uma nova tecnologia para a profilaxia de formas graves da infeção pela COVID-19.

A segunda linha de ação integra uma cascata de acontecimentos referentes a uma dimensão transversal, a da interação entre os subsistemas sociais. Com efeito, para além de afetar o setor da saúde, a pandemia e as medidas implementadas para conter a propagação do SARS-CoV-2 evoluíram, em termos mais alargados, para uma sindemia (Dosi e Soete, 2022). Este conceito integra as noções de pandemia com a de sinergia, reportando-se à forma como a crise sanitária interage e contagia outros subsistemas sociais, acentuando assimetrias prévias e gerando novos problemas. O presente trabalho centra-se nesta segunda linha de ação, com o objetivo de avaliar e compreender o impacto da pandemia no risco sistémico causado pela COVID-19.

Com efeito, embora numa fase inicial a maioria das intervenções se tenha focado no corte das cadeias de transmissão viral de forma a controlar a disseminação do SARS-CoV-2, rapidamente se percebeu que a história da COVID-19 não é assim tão simples. Desde logo, porque interage com uma variedade de outras doenças não transmissíveis num contexto social e ambiental de marcada desigualdade. Tais condições não só exacerbaram os impactos diretos destas doenças, causando danos muito maiores do que a mera soma dos seus efeitos, como acentuaram as consequências negativas das desigualdades sociais existentes, tornando-as mais visíveis e amplificando-as.

Por estas razões, devemos considerar a COVID-19 uma sindemia e não apenas uma pandemia. Não se trata apenas de um jogo de palavras.

Uma perspetiva sindémica implica abandonar uma visão puramente 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 de sistema. Como refere Richard Horton (editor da revista *Lancet*), a busca por uma solução puramente biomédica contra a COVID-19 está condenada a falhar, a menos que os governos elaborem políticas e programas para reverter profundas disparidades sociais.

### 3.1.2 Modelo de abordagem conceptual

A extensa interconetividade económico-social das sociedades contemporâneas, pautada por redes complexas e dinâmicas de subsistemas individuais e sociais, tem vindo a potenciar o desenvolvimento de sinergias entre diferentes atores individuais e coletivos e a possibilitar o desenvolvimento económico. Contudo, esta complexidade e esta variedade dos subsistemas societais (*e.g.*, indivíduos, famílias, empresas, instituições) são simultaneamente geradoras de vulnerabilidade a riscos sistémicos que desencadeiam processos de propagação do erro, onde falhas funcionais podem não só afetar componentes específicas, mas também disseminar-se pelo sistema social como um todo. Acresce que a dinâmica económico-social tende a originar perceções desajustadas quanto aos riscos sistémicos que este tipo de redes complexas envolve. A assunção, por parte dos decisores políticos e da sociedade em geral, de que os eventos disruptivos têm uma baixa probabilidade de ocorrência no curto prazo conduz a baixos níveis de preparação, o que, por sua

vez, minimiza seriamente a capacidade de resposta a tais eventos disruptivos de fácil propagação. A situação pandémica, em que um contágio de larga escala tem a capacidade de transformar uma ameaça localizada numa ameaça global, configura um desses eventos. Um fenómeno histórico relativamente raro mas que, quando ocorre, tem consequências potencialmente dramáticas (Sobral *et al.*, 2009).

Recentemente, as análises de acontecimentos disruptivos têm vindo a ser teorizadas com base no conceito de resiliência, possibilitando uma avaliação dinâmica, em diferentes fases, da capacidade de cada sistema para conter ameaças e antecipar futuros eventos disruptivos.

O modelo de **resiliência do sistema social** (Linkov *et al.*, 2019) que propomos utilizar (figura 3.1) contempla a identificação das características e capacidades de resiliência das sociedades, que exploramos na primeira secção fazendo uma análise comparativa no universo da OCDE. O modelo integra também os processos de absorção, adaptação e recuperação durante e após fenómenos disruptivos como a situação sindémica causada pela COVID-19. Estes processos serão abordados na segunda secção deste capítulo, dedicada exclusivamente ao caso português.

Figura 3.1 Modelo de resiliência social

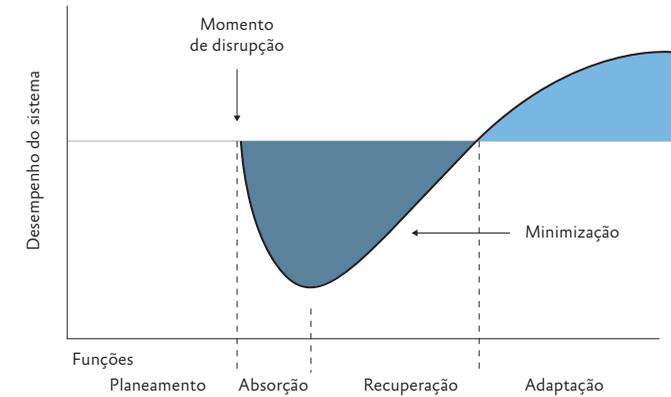


Figura: Elaboração própria.

Os principais domínios de resiliência social que foram incluídos neste trabalho podem ser identificados e hierarquizados da seguinte maneira:

**Cognitivo** — Diz respeito à forma como os subsistemas (pessoas, famílias, grupos, instituições e setores da sociedade) dão significado à informação e ao ambiente social que os rodeiam, incluindo os modelos mentais e as representações da realidade, os enviesamentos de julgamento e os valores dominantes (por exemplo, o risco percebido de desenvolver doenças graves, de perda de rendimento e dificuldades financeiras graves; perceções face às medidas de confinamento/desconfinamento e ao comportamento dos outros; a interpretação da informação veiculada pelo governo; entre outras variáveis).

**Socioemocional** — Contempla as emoções e os sentimentos decorrentes dos processos de construção de significado tanto do evento disruptivo (*i.e.*, pandemia) como das suas consequências, mas também a forma como a sociedade reage. Ou seja, a colaboração que ocorre entre indivíduos, grupos e entidades sociais, bem como a forma como a percepção individual e as diversas interações e relações vão afetar a aceitação das regras de confinamento, das medidas de regulação e apoio à economia e à educação; entre outras variáveis.

**Comportamental** — Refere-se às respostas comportamentais decorrentes das informações, cognições e emoções acima referidas, incluindo comportamentos de adaptação/inadaptação ao longo do tempo nos vários domínios de vida (individual, familiar, ensino/ /aprendizagem, amizades, relações sociais, entre outras variáveis).

A resiliência é aqui entendida como a capacidade do sistema social para desempenhar quatro funções perante acontecimentos adversos: (1) planeamento e preparação, (2) absorção (do impacto negativo do acontecimento), (3) recuperação e (4) adaptação. As duas primeiras funções (planeamento e preparação, absorção) centram-se na capacidade de monitorizar e identificar sinais de ameaça ao sistema, de delinear estratégias para o funcionamento do sistema face a eventuais acontecimentos disruptivos, e de mitigar o impacto negativo da disrupção. A função de recuperação visa restabelecer a funcionalidade do sistema de forma tão rápida, eficiente e eficaz quanto possível. Por sua vez, a fase de adaptação diz respeito à capacidade do sistema para evoluir face às novas circunstâncias, tornando-se mais resiliente face a futuros eventos potencialmente disruptivos. Além de delimitar de forma objetiva as quatro funções, este modelo é diferenciador por integrar as respostas do sistema social antes e durante a ocorrência

do evento disruptivo, com as respostas efetivas e a capacidade de mudança (evolução) após o mesmo evento.

Perante a natureza dinâmica de um sistema complexo como a sociedade atual, este modelo assume que (a) o sistema está em evolução constante, pelo que (b) estão e irão ocorrer transições para novas fases, resultando em novos equilíbrios pós-evento, onde (c) o sistema não voltará a pontos de equilíbrio anteriores, mas evoluirá para novos equilíbrios (o «novo normal»). Metodologicamente, o modelo fundamenta assim a integração de dados secundários, que refletem as funções iniciais de planeamento/preparação (prévias à disrupção causada pela COVID-19) e uma primeira fase de absorção (prévia ao início do presente trabalho de investigação), com dados primários, que oferecem uma avaliação dinâmica da resiliência e capacidade da sociedade portuguesa de resposta à pandemia nas funções de absorção e recuperação. Ou seja, uma avaliação que contempla sucessivas disrupções resultantes da evolução do sistema e do contágio dos vários subsistemas, que desencadeia novos ciclos de absorção e recuperação, até que se criem condições para operacionalizar a fase de adaptação.

### 3.1.3 Modelo de abordagem metodológico

Para proceder a uma avaliação da disrupção sistémica causada pela COVID-19 que possibilite, por um lado, analisar a capacidade de cada sistema a cada momento e, por outro, avaliar como os vários sistemas têm vindo a responder às ameaças, desenvolveu-se uma metodologia mista, assente na integração de dados de diversas fontes. Reunimos, assim, dados secundários fornecidos por instituições internacionais (OCDE — [oecd.org](http://oecd.org); Eurofound — [eurofound.europa.eu](http://eurofound.europa.eu); UNESCO — [unesco.org](http://unesco.org); Global Change Data Lab — [ourworldindata.org](http://ourworldindata.org)) e

nacionais (INE — [ine.pt](http://ine.pt); DGS — [evm.min-saude.pt](http://evm.min-saude.pt), [transparencia.sns.gov.pt](http://transparencia.sns.gov.pt) e [github.com/dssg-pt/covid19pt-data](https://github.com/dssg-pt/covid19pt-data)), assim como dados primários, recolhidos especificamente para esta investigação.

Os dados primários reportam-se ao Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal em painel, detalhado no capítulo 1, mais concretamente nos seus inquéritos A e B. A primeira vaga de recolha de dados analisados neste capítulo decorreu de março a maio de 2021, com entrevistas telefónicas ou *online* a 2307 residentes em Portugal com 15 ou mais anos (1161 no inquérito A e 1146 no inquérito B), selecionados aleatoriamente e estratificados por forma a garantir a representatividade nacional por sexo (52,6% fem.), idade ( $M=49$ ,  $DP=18.5$ ; até 30 anos: 18,1%, 31 a 50 anos: 40,1%, 51 a 70: 24,8%, 71 ou mais anos: 16,9%), classe social (classe baixa: 13,2%, classe média-baixa: 40,7%, classe média: 40,5%, classe média-alta: 4,2%, classe alta: 0,3%) e região do país (Norte: 35,4%, Centro: 21,8%, AML: 28,1%, Alentejo: 5,9%, Algarve: 4,5%, R. Aut. Açores: 2,0%, R. Aut. Madeira: 2,3%). A segunda vaga do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal decorreu entre setembro e outubro do mesmo ano, integrando 48% da amostra anterior. A amostra da segunda vaga respeita os mesmos critérios amostrais, pelo que apresenta uma distribuição semelhante.

A integração destes dados foi realizada de forma seletiva.

A primeira parte do trabalho, relativa ao planeamento e à absorção no contexto da OCDE, foi construída exclusivamente a partir dos dados secundários. A segunda parte, relativa à absorção e recuperação da disrupção sistémica especificamente em Portugal, integra os dados primários recolhidos com as duas amostras nas duas vagas e inclui, de forma pontual, informação específica de fontes secundárias. Todos os

materiais utilizados no processo de inquirição, bem como informação detalhada sobre as escalas de medidas das variáveis utilizadas, podem ser consultados no anexo 2.1 (disponível *online*).

Os dados foram analisados com recurso a estatística descritiva e inferencial (qui-quadrado, teste t de Student, análise de variância com medidas repetidas e regressão linear). Optámos por inserir os valores dos testes estatísticos no texto, retendo apenas dados e gráficos relativos a resultados significativos.

Partindo do objetivo geral de compreender de que forma a crise sanitária poderá estar a afetar diferentes grupos sociais, sobretudo numa perspetiva de vulnerabilidade social, avaliámos se os dados recolhidos variam de forma estatisticamente significativa em função do escalão etário, do género e da classe social autorreportada pelos inquiridos. Desta forma pretendemos dar um especial enfoque à evolução de desigualdades de género e de rendimento, assim como à possível emergência de novas situações de exclusão social e pobreza.

Para finalizar estas notas metodológicas, gostaríamos de assinalar potenciais limitações da presente avaliação. Em relação aos dados secundários, não existiam, em alguns casos, dados disponíveis sobre certos indicadores ou países contemplados nas análises, o que pontualmente compromete a comparação exaustiva de Portugal com todos os outros países. Disponibilizam-se no anexo 2.1 (disponível *online*) mais detalhes sobre a metodologia.

Adicionalmente, face ao volume de dados (primários e secundários) e à extensão das respetivas análises, o corpo de texto apresenta uma leitura sumária e crítica dos dados, sendo a maioria dos gráficos e das tabelas de suporte remetida para os anexos 2.2 e 2.3 (disponíveis

online). O volume de informação recolhida não permite também descrever exaustivamente todas as análises realizadas no presente capítulo, pelo que privilegiamos a apresentação dos resultados das análises que considerámos mais relevantes para os objetivos do estudo.

### 3.2 Introdução

A disrupção causada pela transmissão comunitária do SARS-CoV-2 rapidamente se tornou uma ameaça global. Para tal contribuiu a complexa rede de relações entre os diferentes sistemas sociais, mas também o potencial particularmente disruptivo das crises classificadas como sanitárias. Com efeito, a classificação como «crise de saúde pública» traduz-se num conjunto de medidas que, apesar de serem destinadas a conter a propagação do vírus e a salvaguardar a capacidade dos sistemas de saúde nacionais, afetam direta e indiretamente os outros sistemas sociais, como a economia ou a vida social. Este contágio horizontal acrescenta-se ao impacto da crise sanitária, que se alastra tanto nacional como internacionalmente, e afetou áreas consideradas distantes da saúde, como as redes de distribuição internacionais ou os gastos dos consumidores em lazer ou hotelaria (Hynes *et al.*, 2020).

À data do presente capítulo, decorreram cerca de dois anos desde o anúncio da crise pandémica. Por um lado, verifica-se que algumas das mudanças sociais e económicas introduzidas de forma temporária para responder ao risco sistémico da crise sanitária, como o teletrabalho, parecem ter sido incorporadas nas funções e nos comportamentos sociais, existindo um elevado grau de probabilidade de virem a traduzir-se em novas formas de funcionamento social. Por outro lado, é possível constatar que a evolução da pandemia não tem sido linear.

Os avanços e recuos nas medidas de contenção são uma consequência direta da instabilidade do sistema e das sucessivas disrupções que se têm vindo a replicar nas suas partes. Em Portugal, por exemplo, após um primeiro confinamento, decretado sob a expectativa de que seriam necessárias duas semanas para «achatar a curva» de contágios e permitir o reforço da capacidade e organização do Serviço Nacional de Saúde, foi necessário, já em 2021, implementar um segundo confinamento — com uma duração superior ao primeiro — e vive-se ainda atualmente uma situação de incerteza quanto ao futuro, tanto pela evolução da pandemia como pela constante atualização das medidas em curso.

Como acima referido, a presente avaliação integra tanto dados secundários relativos a uma fase pré-disrupção como dados primários recolhidos em dois momentos particulares da pandemia no contexto português. O primeiro momento de recolha de dados primários reporta-se ao final do segundo confinamento (março a maio de 2021). O segundo momento (setembro e outubro do mesmo ano) reporta-se a um período de retorno pós-época balnear, quando uma baixa carga de restrições coexistia com uma comemoração nacional das altas taxas de vacinação contra a COVID-19 que o país alcançou. Estes contextos terão influenciado os dados e merecem, portanto, reconhecimento.

Do ponto de vista estrutural, este trabalho desenvolve-se em três partes, adotando-se na primeira («Do evento pandémico à sindemia») uma perspetiva comparativa de indicadores entre Portugal e os outros países da OCDE; na segunda («Do indivíduo à sociedade»), uma descrição da realidade portuguesa em várias dimensões de análise psicossociais; e uma terceira parte, onde se ensaiam, ainda que a título ilustrativo, modelos explicativos para os fenómenos. Procedemos de

seguida a uma apresentação mais detalhada do conteúdo de cada uma destas partes para guiar o leitor pelos resultados da avaliação sobre a resiliência de indivíduos, grupos e sociedade face ao risco sistémico causado pela COVID-19.

Começa-se por traçar aquele que era o perfil de Portugal na fase pré-disrupção, avaliando em que medida o país e o seu governo estavam preparados para cumprir a função de planeamento e até que ponto se conseguiu cumprir, após a disrupção, as funções de absorção. Para ampliar a utilidade desta primeira análise e sustentar futuros debates sobre a forma como estratégias de atuação distintas poderão afetar o desempenho comparativo dos países, integramos dados secundários dos vários países da OCDE, organizados em torno dos seguintes objetivos específicos:

**Inventariação do risco** — Caracterizar o estado de saúde e bem-estar da população e o seu perfil socioeconómico (dimensão populacional do risco), bem como a capacidade de resposta estrutural, natural ou instalada, do sistema de saúde português comparativamente com a OCDE, integrando indicadores relativos à estabilidade económica (dimensão estrutural) que poderão ter funcionado como elementos atenuantes ou agravantes da crise sanitária.

**Medidas de contenção e mitigação** — Identificar e comparar as principais políticas de saúde, as medidas não farmacológicas e farmacológicas, e as medidas de suporte socioeconómico implementadas em cada país.

**Desempenho e contágio entre sistemas** — Estimar o impacto direto e indireto da crise sanitária, avaliando a mortalidade

por COVID-19, por não-COVID-19, o excesso de mortalidade, a evolução do número de consultas médicas, assim como a satisfação com a vida, o bem-estar físico e socioeconómico, e a coesão social.

Na segunda parte, detalhamos aquela que foi a realidade portuguesa até outubro de 2021, desenvolvendo um retrato multidimensional a partir de três dimensões psicossociais analíticas:

Ao nível dos indivíduos, onde quantificamos a população diretamente afetada pelo vírus e avaliamos mudanças comportamentais reportadas como decorrentes da crise sanitária, assim como o impacto ao nível do bem-estar social e da saúde mental, integrando para tal quatro medidas: depressão, ansiedade, stresse e medo.

Ao nível social (grupal ou situacional), que se debruça sobre as dinâmicas do agregado familiar, onde inventariamos os acontecimentos de vida inesperados que a crise sistémica poderá ter precipitado, bem como mudanças nas dinâmicas de funcionamento familiar ligadas à educação, ao trabalho e à digitalização da sociedade.

Ao nível societal, tratando questões ideológicas e socioculturais mais transversais, onde se mede a evolução da coesão social vertical e horizontal e onde se analisam questões relacionadas com a gestão e a partilha de informação que podem ser importantes para o desenvolvimento sustentável da sociedade pós-COVID-19.

Por fim, reconhecendo que um retrato é sempre um processo circunscrito no tempo e no espaço, abrimos um campo de reflexão

sobre possíveis fatores explicativos e recomendações para uma monitorização ativa do impacto da COVID-19 na sociedade portuguesa que, não se esgotando nos factos e números aqui reportados, é informada pela evidência empírica que emergiu do presente estudo. Esta monitorização é da maior importância porque a pandemia e a crise sindémica desencadeada poderão ter acentuado desigualdades sociais ou estar a gerar desequilíbrios entre os direitos e as garantias emblemáticas do Estado de direito e as políticas públicas consideradas necessárias para o controlo da propagação de um vírus que pode vir a tornar-se endémico, potencialmente gerando novas formas de organização e funcionamento social que se vão perpetuar além da COVID-19.

### 3.3. Planeamento e absorção na OCDE — do evento pandémico à sindemia

Na génese da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) está a ambição de apoiar os governos, os legisladores e os cidadãos de cada país-membro a desenvolver soluções fundamentadas para os desafios sociais, económicos e ambientais. Contudo, apesar desta ambição de unificação em torno de políticas congruentes que possam fomentar igualdade, bem-estar, oportunidades e prosperidade para todos, a atuação dos países que a integram tem vindo a ser díspar tanto ao nível do que cada país priorizou na sua intervenção, como na forma mais ou menos estratégica como se ensaiaram avanços e recuos nas medidas de contenção e, em alguns casos, já nas medidas de mitigação do impacto da crise sanitária.

As explicações para a heterogeneidade do impacto direto da COVID-19 na saúde, no bem-estar e na qualidade de vida da população dependerão certamente de como os sistemas estavam apetrechados/preparados (dimensão estrutural do risco), da forma como estes conseguiram mitigar ou capitalizar critérios objetivos relativos à saúde e ao bem-estar da população (risco da população) e, por fim, das medidas selecionadas para combater a propagação do SARS-CoV-2 (medidas não farmacológicas e farmacológicas, políticas de saúde pública e medidas de suporte socioeconómico), do modo como foram implementadas e dos seus efeitos imediatos. Esta secção inicia-se, portanto, com um retrato sumário daquele que é o perfil de risco de Portugal do ponto de vista estrutural e da população, para depois se debruçar de forma mais detalhada sobre a articulação estratégica das diferentes medidas de combate à disseminação do vírus, de mitigação do impacto da COVID-19 na sociedade e dos possíveis efeitos de contágio entre os sistemas.

#### 3.3.1 Inventariação do risco sanitário

Para avaliar o nível comparativo de **risco estrutural**<sup>46</sup>, integrámos dados relativos aos recursos humanos especializados disponíveis em cada país antes da crise sanitária, mas também à forma como esses recursos conseguiam, antes desta crise sanitária, mobilizar as populações, avaliando como exemplo as campanhas de vacinação contra a gripe, que podem ser encaradas como uma demonstração da capacidade operacional efetiva instalada.

Portugal demonstrava antes da pandemia uma capacidade de resposta a um risco sistémico no subsistema da saúde inferior à média dos restantes países da OCDE em vários dos parâmetros analisados.

Apresentava uma média de três médicos ( $M^{OCDE}=3.4$   $DP=0.8$ ), cinco enfermeiros ( $M^{OCDE}=9.2$   $DP=3.8$ ), três camas ( $M^{OCDE}=4.0$   $DP=1.8$ ) e quatro consultas por cada mil habitantes ( $M^{OCDE}=6.4$   $DP=3.2$ ).

No que concerne à forma como a estrutura consegue ser capitalizada, verificámos que 60% da população acima dos 65 anos tinha sido vacinada contra a gripe nos dois anos anteriores ( $M^{OCDE}=48.4\%$   $DP=22.4$ ).

Para avaliar a dimensão do **risco da população**, apresentamos indicadores relativos ao envelhecimento da população e a condições particulares de saúde (como a obesidade, a diabetes e patologias crónicas cardiovasculares<sup>47</sup>, que constituem os principais fatores de risco para desenvolver um quadro clínico agravado perante uma infeção com o vírus SARS-CoV-2 [Chow *et al.*, 2020; Clark *et al.*, 2020]), integrados com medidas subjetivas<sup>48</sup> de autoavaliação do estado de saúde e da satisfação com a vida, o otimismo com a vida, bem como dois indicadores de resiliência<sup>49</sup>. Concluimos que o nível de risco da população antes da disrupção sanitária também seria considerável.

Enquanto em 2020, no universo OCDE, cerca de 11% ( $DP=3.4$ ) da população tinha 70 ou mais anos, 15% dos Portugueses pertenciam a esta faixa etária. Relativamente ao excesso de peso, apesar de 52,6% da população nacional se classificar como tendo excesso de peso, os dados apontam para que 68% da população acima dos 15 anos esteja nessa condição<sup>50</sup>. Nos restantes países da OCDE, 49% da população classifica-se como tendo excesso de peso ( $DP=6.5$ ) e 57% ( $DP=10.9$ ) efetivamente o tem. A taxa de mortalidade cardiovascular média em Portugal foi de 128 mortos por cada cem mil habitantes em 2017 ( $M_{OCDE}=153$ ,  $DP=65.4$ ), e a prevalência de diabetes foi de 10% ( $M_{OCDE}=7\%$ ,  $DP=2.3$ ). No que diz respeito a comportamentos de risco,

não estávamos entre os países com mais fumadores ativos no contexto da OCDE ( $M=24.8$ ,  $DP=7.8$ ), mas tínhamos ainda assim uma parcela relevante da população tabagista (23%). A esperança média de vida da população portuguesa era de 82 anos, ligeiramente acima da média da OCDE ( $M=81$ ,  $DP=2.5$ ). Ainda que a percentagem de portugueses com alguma condição crónica diagnosticada (25%) seja inferior à média da OCDE ( $M_{OCDE}=28.5$ ,  $DP=7.8$ ), a parcela da população que classifica a sua saúde como má é superior, ascendendo aos 37% ( $M_{OCDE}=32.8$ ,  $DP=10.6$ ). Por fim, embora os Portugueses se posicionem acima do meio da escala<sup>51</sup> quanto à satisfação com a vida ( $M_{Portugal}=6.9$ ,  $M_{OCDE}=7.1$ ,  $DP=0.7$ ), apenas 18,5% se classificam como resilientes ( $M_{OCDE}=23.2\%$ ,  $DP=5.9$ ) e 46,2% declaram-se pessimistas face ao futuro ( $M_{OCDE}=33.2\%$ ,  $DP=12.2$ ).

### 3.3.2 Inventariação do risco socioeconómico

Para avaliar o nível comparativo de **risco estrutural**<sup>52</sup>, integrámos indicadores socioeconómicos como a taxa de desemprego, o produto interno bruto (PIB) e o índice de desenvolvimento humano. Em 2018 e 2019, Portugal apresentava uma taxa de desemprego média de 6,9%, em declínio ( $M_{Dif}=-.5$ ,  $M_{OCDE}=6.3$ ,  $DP=3.6$ ,  $M_{OCDE\ DIFERENÇA}=-0.2$ ,  $DP=0.8$ ), o 26.º posicionamento no PIB (27937,9,  $M_{OCDE}=37973.7$ ,  $DP=15236.2$ ), e o 29.º lugar no índice de desenvolvimento humano no mesmo universo ( $M_{Portugal}=.86$ ,  $M_{OCDE}=.92$ ,  $DP=0.0$ ). Os dados revelam que 15% dos Portugueses admitiam dificuldades de sustentabilidade ( $M_{OCDE}=14.0$ ,  $DP=10.7$ ), e 24% faziam um balanço negativo da evolução da sua situação financeira ( $M_{OCDE}=20.8$ ,  $DP=11.1$ ).

Para avaliar a dimensão de **risco da população**<sup>53</sup>, integrámos indicadores relativos à satisfação com a vida e aos recursos de

que os indivíduos dispõem, nomeadamente digitais, intelectuais e temporais. Estes últimos são operacionalizados pela taxa de cobertura de Internet; pelas habilitações académicas das populações; e pelas horas de trabalho e o conflito entre as responsabilidades familiares e domésticas, respetivamente. Portugal apresentava níveis de satisfação acima da média<sup>54</sup>, especialmente no que concerne à vida familiar ( $M=8.2$ ;  $M_{OCDE}=8.1$ ,  $DP=0.4$ ), à habitação ( $M=7.8$ ;  $M_{OCDE}=7.7$ ,  $DP=0.5$ ) e, em particular, à educação ( $M=8.7$ ;  $M_{OCDE}=7.3$ ,  $DP=0.5$ ). Quanto à capacidade de equilibrar as obrigações laborais com a vida doméstica, os Portugueses declararam trabalhar mais três horas do que as 40 horas semanais previstas na lei laboral nacional ( $M=43$ ,  $M_{OCDE}=41$ ,  $DP=3.0$ ). Aliás, os entrevistados referem trabalhar em média mais nove horas do que aquelas que consideram adequadas ( $M_{PORTUGAL}=34$ ,  $M_{OCDE}=32$ ,  $DP=3.1$ ), ainda assim um total de horas superior ao declarado pelas populações dos países do Norte da Europa, onde a média semanal de tempo no trabalho é inferior a 30 horas. A carga horária foi considerada por 36% dos Portugueses como um fator que os impossibilitava, várias vezes por mês, de cumprir responsabilidades domésticas ( $M_{OCDE}=38.7$ ,  $DP=10.9$ ). Por fim, integrámos informação relativa ao quão vulneráveis face ao vírus se sentem os indivíduos por causa do seu trabalho. Os portugueses são a população que mais sente que o seu trabalho aumenta o risco pessoal de contrair a COVID-19 (71,2%,  $M_{OCDE}=41.0$ ,  $DP=10.3$ ).

### 3.3.3 Medidas de contenção e mitigação

A partir do retrato de risco sanitário pré-disrupção, é possível inferir o grau de planeamento em Portugal, mas importa acrescentar informação para avaliar como foram instrumentalizados tais recursos e condições

prévias. Com efeito, enquanto as teorias mais tradicionais de resiliência organizacional ressalvam a importância da fase do planeamento para que se consiga responder de forma adequada às crises, algumas delas apresentam graus de incerteza e imprevisibilidade tão significativos que se impõe a necessidade de planear e agir em simultâneo e de forma imediata (Wells *et al.*, 2021). Perante a impossibilidade de esperar que a crise sanitária fosse solucionada exclusivamente com processos rápidos de testagem e protocolos farmacológicos eficazes, revelou-se necessário desenvolver um conjunto de medidas políticas e institucionais para ajudar a controlar a curva das infeções, hospitalizações e mortes resultantes da propagação do SARS-CoV-2. Sistematizámos esta informação em quatro tipologias: medidas não farmacológicas, políticas de saúde, farmacológicas, de suporte socioeconómico. Enquanto as duas primeiras se referem a uma necessidade imediata de combater a propagação do vírus, as duas últimas ambicionam mitigar o impacto do evento disruptivo, reportando-se todas ao desempenho da função de absorção no modelo de resiliência social. Descrevemos de seguida cada tipologia e especificamos como foram operacionalizadas nesta secção:

- Medidas não farmacológicas. Baseiam-se em medidas de proteção individual como a utilização de máscaras ou a higienização das mãos, e em restrições individuais e/ou coletivas como a limitação de deslocações pessoais ou a determinação do fecho de escolas. Foram as medidas instauradas mais rapidamente, e aquelas que têm sido implementadas de forma contínua, mas vigorando com diferentes composições e intensidades. Para a sua operacionalização, optámos por utilizar o Índice de Rigidez

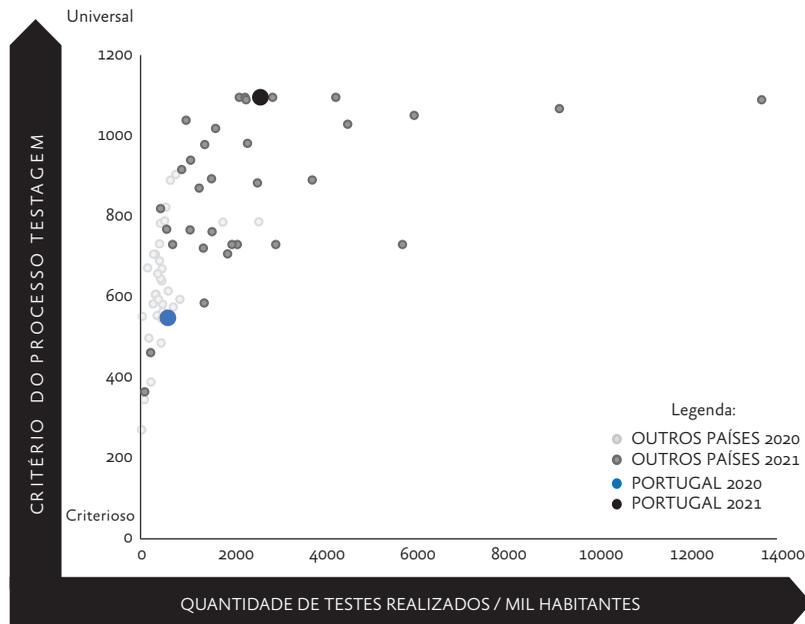
Sanitária criado pela Universidade de Oxford<sup>55</sup>, que consiste numa medida compósita que integra dados sobre o fecho de locais de trabalho, de escolas ou proibições de viajar, e que nos permite avaliar os países de forma isolada, mas também compará-los entre si.

- Políticas de saúde pública. Materializadas em protocolos de rastreio de contactos para o controlo de cadeias de transmissão ou, por exemplo, em critérios de testagem. Incluímos dois indicadores, «Critério do Processo de Testagem», uma medida que hierarquiza os critérios mais ou menos inclusivos de testagem utilizados em cada país, e um segundo, o «Volume de Testes», que quantifica os testes de diagnóstico efetuados.
- Medidas farmacológicas. Centram-se em protocolos de tratamento para os infetados e, no último ano, em sistemas de vacinação da população. Seleccionámos como medida a Taxa de Vacinação, que indica a proporção da população com o esquema vacinal considerado completo na data da análise.
- Medidas de suporte socioeconómico. Constituídas por apoios ou subvenções financeiras com diferentes características.

### 3.3.3.1 Políticas de saúde pública e medidas não farmacológicas

Para avaliar as **políticas de saúde**, analisámos a quantidade de testes feitos por milhar de habitantes e os critérios utilizados para esse processo<sup>56</sup> (figura 3.2). Realizaram-se em Portugal 559 testes por cada mil habitantes em 2020 ( $M_{OCDE}=520$ ,  $DP=473$ ); esse número ascendeu aos 2636 em 2021 ( $M_{OCDE}=2647$ ,  $DP=2662$ ) — o que corresponde, respetivamente, à nona e à décima posição no *ranking* dos países que mais testaram<sup>57</sup>. Relativamente aos critérios utilizados para o processo de testagem, Portugal teve maioritariamente uma política definida como testagem aberta ao público (*e.g.*, *drive through*, testagem disponível para pessoas assintomáticas). Ou seja, enquanto alguns países seleccionaram as pessoas a testar com critérios específicos (trabalhadores essenciais, doentes internados, contactos de alto risco, provenientes de outros países), em Portugal os testes foram aplicados de forma menos seletiva.

**Figura 3.2** Volume e universalidade do processo de testagem — comparação entre 2020 e 2021



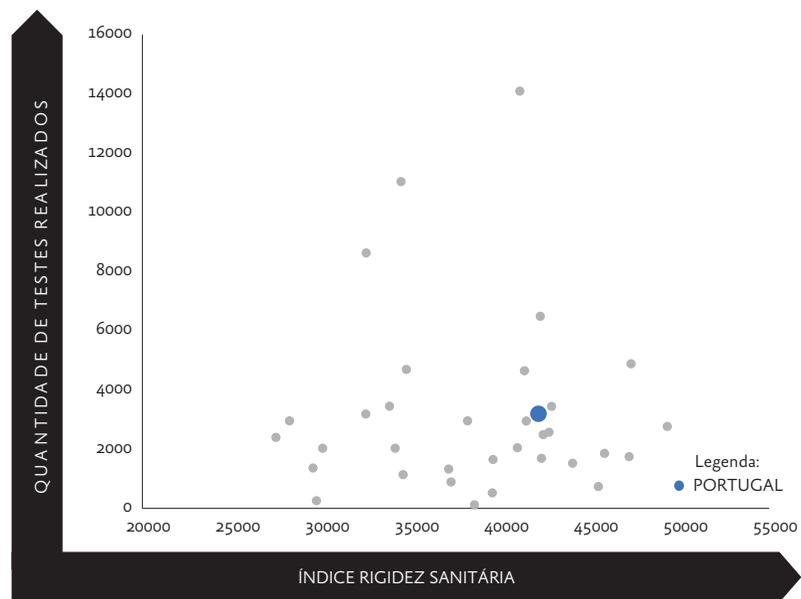
Fonte: Elaboração Própria. Dados: Our World in Data <sup>58</sup>.

As **medidas não farmacológicas** incluem a imposição do teletrabalho, o encerramento ou a digitalização das atividades letivas, e outras restrições que medimos através do Índice de Rigidez Sanitária <sup>59</sup>, porque permite uma homogeneização das medidas tão díspares adotadas por cada país. Analisando especificamente o confinamento português, podemos resumir as restrições da seguinte forma: iniciou-se o primeiro confinamento total da população a 19 de março de 2020 com a duração de 45 dias, foi decretado um estado de calamidade

e iniciou-se um processo faseado de desconfinamento. Durante o remanescente de 2020, mantiveram-se sempre algumas restrições, que se foram alterando até ser imposto o segundo confinamento geral da população a 15 de janeiro de 2021. Este segundo confinamento teve uma duração superior ao primeiro (139 dias) e terminou também faseadamente.

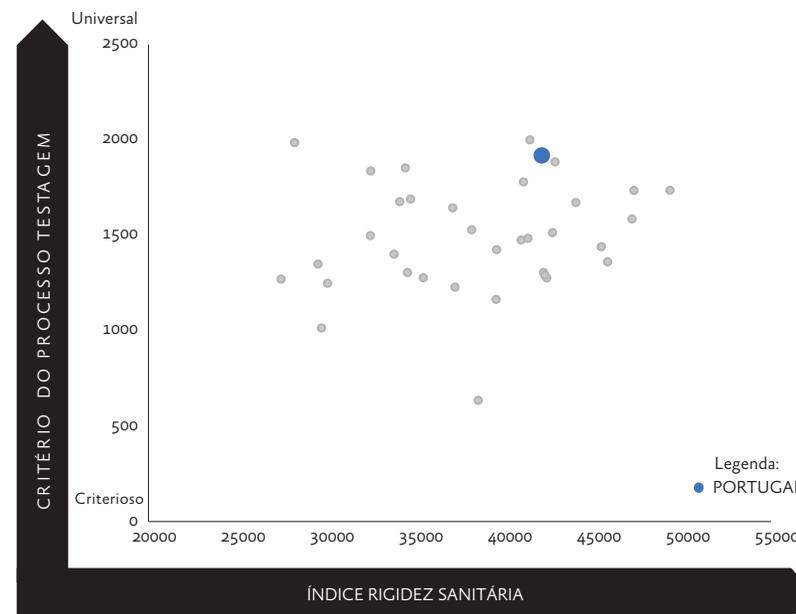
Outra das medidas implementadas de forma simultânea foi a imposição total, ou parcial, do teletrabalho. Cerca de metade (51%) dos Portugueses entrevistados afirma que passou a trabalhar a partir de casa diariamente, ou várias vezes por semana, durante a pandemia ( $M_{OCDE}=45.4, DP=8.3$ ) <sup>60</sup>, quando antes apenas 18,4% o faziam ( $M_{OCDE}=21.2, DP=6.1$ ) <sup>61</sup>. Os dados relativos aos países da OCDE evidenciam que, entre abril e julho de 2020, houve alguma variação no volume de pessoas em regime de teletrabalho. Em Portugal, esse valor parece ter-se mantido relativamente estável durante o período em análise. Outra das medidas com impacto na rotina de uma parte da população foi o fecho das escolas <sup>62</sup>. Tal como com as anteriores medidas de restrição, as limitações às atividades letivas foram sendo pautadas por avanços e retrocessos, por fechos totais ou parciais, onde se recorreu a alternativas como o ensino à distância. Ao todo, durante o período em análise, Portugal limitou as atividades letivas durante 24 semanas ( $M_{OCDE}=35, DP=15.9$ ), o que equivale sensivelmente a seis meses. As figuras 3.3 e 3.4 ilustram o desempenho comparativo de Portugal nas políticas de saúde e nas medidas não farmacológicas.

**Figura 3.3** Índice de Rigidez Sanitária e volume da testagem à COVID-19 — resultados agregados 2020 e 2021



Fonte dos dados: Our World in Data. Figura: Elaboração própria <sup>63</sup>.

**Figura 3.4** Índice de Rigidez Sanitária e universalidade do processo de testagem à COVID-19 — resultados agregados 2020 e 2021



Fonte dos dados: Our World in Data. Figura: Elaboração própria <sup>64</sup>.

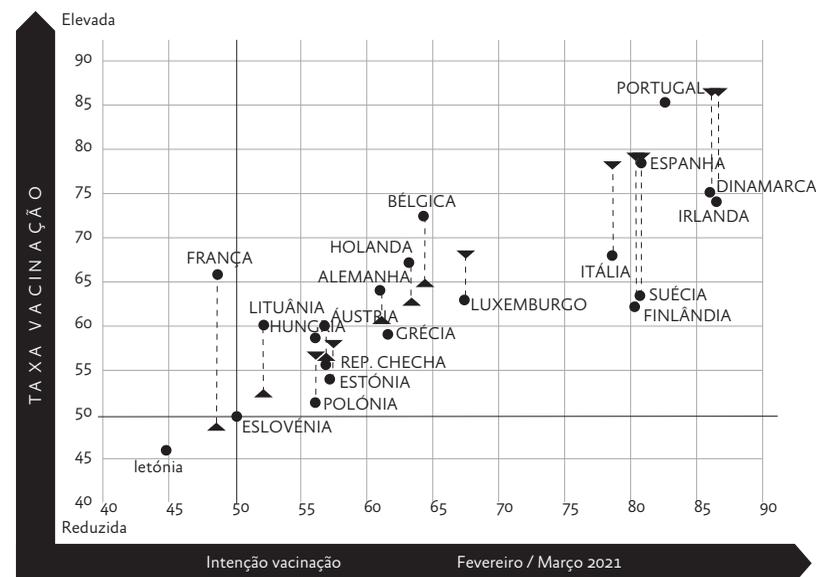
### 3.3.3.2 Medidas farmacológicas

Atendendo aos fatores de risco estruturais identificados, não seria expectável que Portugal fosse um dos países na liderança da **cobertura vacinal**<sup>65</sup>. Não obstante, Portugal privilegiou a estratégia farmacológica para diminuir a transmissão do vírus e conseguiu alcançar, em setembro de 2021, a liderança ao nível mundial com a maior parcela da população (85,3%,  $M_{OCDE}=60.2$ ,  $DP=12.4$ ) com o esquema vacinal considerado, à data, completo<sup>66</sup>. Estes indicadores sugerem assim um investimento significativo e eficaz do governo português na profilaxia, que permitiu

contrariar a relativa situação de escassez de recursos na área da saúde, reportada na avaliação do perfil de risco sanitário (1.1).

Face à relevância que tem vindo a ser atribuída à profilaxia no contexto do combate da crise sanitária, analisámos de forma mais detalhada as intenções e atitudes face à vacinação nos países da OCDE<sup>67</sup> (figura 5). Verificámos que, apesar de em alguns países existirem desfasamentos entre as intenções de vacinação e a realidade, havia uma elevada correlação entre a intenção de vacinação em fevereiro/ /março de 2021 e a taxa de vacinação efetiva em setembro de 2021 [ $r(21)=-.766$ ,  $p<.01$ ]. Portugal é disso um bom exemplo, onde a intenção da população em aderir à campanha vacinal (82,6%,  $M_{OCDE}=65.3$ ,  $DP=13.0$ ) e a sua concretização (85,3%,  $M_{OCDE}=60.2$ ,  $DP=12.4$ ) revelam valores quase idênticos. Os dados globais do conjunto de países da OCDE demonstram que a principal motivação inerente à recusa da toma da vacina contra a COVID-19 reportada neste primeiro período foi a desconfiança quanto à sua segurança (62,5%). Surgem também como justificações para a não-adesão a opinião de que o risco de infeção por COVID-19 tem sido exagerado (42,7%) e o receio quanto à possibilidade de o tratamento poder vir a agravar doenças pré-existentes (26,8%). A motivação menos expressiva de todas para justificar a não-adesão à vacina é a de que a COVID-19 não existe (8,3%)<sup>68</sup>.

Figura 3.5 Intenção e taxa de vacinação contra a COVID-19



Fonte dos dados: European Social Survey (ESS) 2021. Figura: Elaboração própria.

### 3.3.3.3 Medidas de suporte socioeconómico

A disponibilização de apoios, abonos ou outras medidas, por sua vez, destina-se a estimular e apoiar indivíduos e organizações na disrupção causada pelas medidas não farmacológicas excecionais, tentando mitigar as consequências indiretas da crise sanitária. Perante um contexto em que a crise sanitária ainda não está controlada e os subsistemas sociais ainda estão em dinâmicas de contágio, não é possível proceder a uma avaliação do grau de efetividade dessas medidas. Os dados permitem-nos, contudo, compreender que o suporte poderá não estar a alcançar a totalidade da população com

necessidades financeiras. Efetivamente, quando cerca de 40% da população portuguesa acusa falta de capacidade para se sustentar financeiramente em 2020 ( $M_{OCDE}=44.0$ ,  $DP=13.3$ ), apenas uma minoria (13%,  $M_{OCDE}=10.0$ ,  $DP=4.6$ ) admite ter solicitado apoio financeiro em junho/julho de 2020. Note-se que, destes 13% ( $M_{OCDE}=11.0$ ,  $DP=5.1$ ), apenas 61% ( $M_{OCDE}=56.5$ ,  $DP=13.9$ ) referem que esse pedido foi, até à mesma data, concretizado. Este valor corresponde, no universo da população portuguesa, a 8% de portugueses subvencionados<sup>69</sup>.

### 3.3.4. Desempenho e contaminação entre sistemas

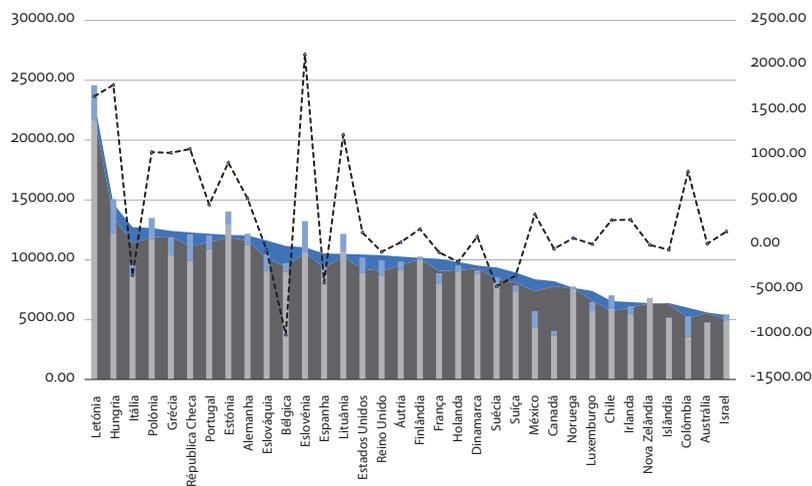
Analisámos efeitos diretos da crise sanitária causada pela propagação do SARS-CoV-2, como a mortalidade pela COVID-19, e efeitos indiretos, que incluem a redução de consultas médicas, o prejuízo do bem-estar físico e psicológico ou mesmo o excesso de mortalidade não-COVID-19. A mortalidade foi avaliada com dois indicadores específicos, a mortalidade absoluta COVID-19 e não-COVID-19, porque permite compreender a magnitude da crise sanitária no contexto demográfico de cada país, bem como a evolução da sua taxa de mortalidade. O excesso de mortalidade indica a mortalidade em função daquele que é o «normal» em cada país, permitindo comparar o sucesso das medidas e políticas em função daquela que já era a taxa de sobrevivência em anos anteriores.

Tratando em primeira instância a **mortalidade absoluta**<sup>70</sup>, a figura 3.6 reúne informação sobre o número de mortes atribuídas à COVID-19 ou a outras causas, por milhão de habitantes em cada país, desde o início da pandemia até 31 de dezembro de 2021.

Existe uma diferença de magnitude entre a mortalidade pela COVID-19 e a mortalidade por todas as outras causas ao longo dos dois anos em análise. Enquanto em 2020 a mortalidade com diagnóstico COVID-19 representou 7,2% da mortalidade global, em 2021 representou 10,5%. Assim, apesar de a mortalidade global ter diminuído, a proporção desta que foi atribuída à COVID-19 aumentou. Em Portugal, a mortalidade atribuída à COVID-19 aumentou 4% de um ano para o outro, representando em 2021 cerca de 10% da mortalidade total verificada no país. Portanto, mesmo que o número de mortos por todas as causas tenha diminuído entre 2020 e 2021<sup>71</sup>, tivemos aproximadamente mais 4600 mortos pela COVID-19 em 2021 do que em 2020.

O indicador relativo ao **excesso de mortalidade** revela que a crise pandémica terá provocado um aumento significativo da mortalidade por outras causas em praticamente todos os países. Contudo, se o acréscimo do excesso de mortalidade foi transversal no primeiro ano pandémico, os dados revelam que existem alguns países a inverter esse balanço. Analisando o excesso de mortalidade já em 2021, Portugal surge em 16.º lugar entre os países com maior mortalidade em excesso. A mortalidade em excesso nacional foi em 2020 de 12 354 ( $M_{OCDE}=50\ 569$ ,  $DP=117\ 341$ ) e aumentou em 2021 para 13 644 óbitos ( $M_{OCDE}=47\ 378$ ,  $DP=107\ 887$ ).

**Figura 3.6** Mortalidade global e pela COVID-19 por milhão de habitantes em 2020 e 2021; variação mortalidade pela COVID-19 entre 2020 e 2021



Legenda: Eixo da esquerda — área coberta a cinzento: mortalidade total 2020 todas as causas (excluindo COVID-19) por milhão de habitantes; área coberta a azul: mortalidade COVID-19 2020; barra cinzento-claro: mortalidade total 2021 todas as causas (excluindo COVID-19); barra azul-claro: mortalidade COVID-19 2021. Eixo secundário à direita — linha a tracejado, variação mortalidade COVID-19 entre 2020 e 2021.

Fonte dos dados: OCDE <sup>72</sup>. Figura: Elaboração própria.

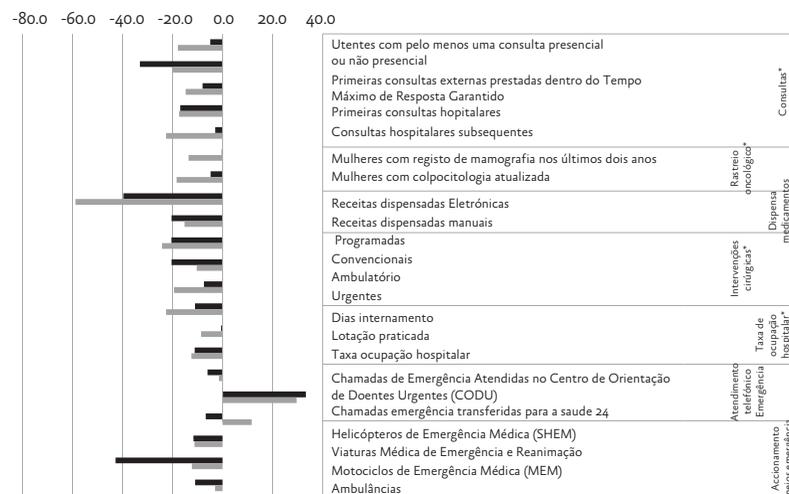
Dado que as consequências da crise sanitária não se esgotam no seu efeito direto na mortalidade, propomos uma análise de efeitos indiretos, como a redução de consultas médicas, ou mesmo o declínio do bem-estar físico e psicológico. Com efeito, as mortes por COVID-19 terão certamente tido o seu efeito, mas não explicam de forma integral o excesso de mortalidade verificado, sobretudo no ano de 2020, quando a mortalidade pela COVID-19 foi menos expressiva na mortalidade total. Terão contribuído para esta mortalidade vários

fatores, entre os quais a capacidade que cada país teve para prestar os serviços básicos de saúde à população.

Os portugueses encontram-se entre os que mais referem **necessidades médicas extra-COVID-19 que ficaram por satisfazer**, quer em 2020 (36%;  $M_{OCDE}=22.8$ ,  $DP=8.2$ ), quer no ano seguinte (34%;  $M_{OCDE}=21.6$ ,  $DP=6.7$ ). Embora parte destas necessidades médicas por satisfazer durante a pandemia possam ter resultado de comportamentos de autoexclusão por parte das populações (que teriam evitado deslocar-se a unidades de saúde com medo de contrair o vírus), os dados relativos a 2021 revelam que, ainda que essa retração na procura de serviços médicos tenha sido real, poderá também explicar este resultado o reporte de que as consultas e os tratamentos estiveram indisponíveis. Em 2020, mais de 75% dos Portugueses acusa a (in)capacidade dos serviços de saúde como a causa das suas necessidades médicas por satisfazer ( $M_{OCDE}=76.7$ ,  $DP=3.5$ ), e 52% já em 2021 ( $M_{OCDE}=65.3$ ,  $DP=7.9$ ). Foram ensaiadas desde logo soluções alternativas, sendo a mais expressiva a da digitalização da prática clínica.

A figura 3.7 permite analisar especificamente a prestação de cuidados de saúde de rotina, em doenças não urgentes, e perante situações de emergência em Portugal. Verifica-se uma redução em todos os indicadores analisados, com exceção das ativações do helicóptero de emergência médica (11,6%). O outro indicador que apresenta níveis superiores ao período pré-pandémico respeita às chamadas de emergência transferidas para a linha Saúde 24, que aumentou em ambos os anos. Esta transferência significa que cerca de 30% das chamadas para a linha de emergência foram triadas telefonicamente, consideradas não emergentes e reencaminhadas para a linha Saúde 24, que presta um aconselhamento telefónico especializado.

**Figura 3.7** Evolução dos serviços de saúde de rotina, ou não urgentes, e emergentes — 2020, 2021



Fonte dos dados: DGS<sup>73</sup>. Figura: Elaboração própria.

A COVID-19 poderá ter acelerado o processo de transição da medicina tradicional, presencial, para a telemedicina. Apesar de não existirem dados disponíveis sobre os valores pré-pandemia que nos permitam comparar os países do universo OCDE, é possível, com base na variação entre 2020 e 2021, confirmar que as consultas e prescrições *online* ou pelo telefone aumentaram. Com o início da crise sanitária, houve em média mais 12% ( $DP=5.6$ ) de consultas e prescrições no conjunto dos países da OCDE. Em Portugal este acréscimo situou-se nos 10% para as consultas e nos 17% para as prescrições *online*. Não obstante, verifica-se que os Portugueses sentem que a evolução do seu estado de saúde está a piorar com o desenrolar da sindemia; no início

de 2021, apenas 48% classificam a sua saúde pessoal como boa ou muito boa ( $M_{OCDE}=57.6, DP=9.0$ ).

Para uma análise sindémica da crise sanitária, nomeadamente no que diz respeito ao seu **impacto ao nível socioeconómico**, é necessário analisar os efeitos económicos da pandemia, abordados no capítulo anterior. Do ponto de vista psicossocial, verificamos que as mudanças no mercado laboral são relevantes, já que mesmo os indivíduos que mantiveram a sua fonte de rendimento relatam alterações no tipo de vínculo laboral e na carga horária semanal<sup>74</sup>. Em Portugal, observou-se uma quebra entre junho de 2020 e março de 2021 na contratação a termo incerto ( $-6\%$ ,  $M_{OCDE}=0.0, DP=4.2$ ), aumentando em contrapartida ( $3\%$ ,  $M_{OCDE}=-0.7, DP=3.9$ ) as pessoas que passaram a ter um contrato a termo certo ou temporário, bem como aqueles que se classificam como estagiários ( $2.4\%$ ,  $M_{OCDE}=0.4, DP=0.8$ ). Entre maio e julho de 2020, a carga horária relacionada com o trabalho aumentou em Portugal ( $15\%$ ) e na globalidade dos países da OCDE ( $M_{OCDE}=8.4, DP=3.9$ ). Já em julho, 35% dos Portugueses relatavam um aumento do seu horário de trabalho ( $M_{OCDE}=27.6, DP=4.6$ ); em qualquer dos períodos, há portugueses a referir que trabalharam diariamente, ou várias vezes por semana, nas horas vagas, a fim de conseguir realizar as suas tarefas profissionais<sup>75</sup> (Portugal —  $M_{Abr/mai2020}=24, M_{Jun/jul2020}=21.3, M_{Fev/mar2021}=26$ ; OCDE —  $M_{Abr/mai2020}=18.0, DP=3.3, M_{Jun/jul2020}=15.7, DP=3.4, M_{Fev/mar2021}=26.4, DP=5.0$ ).

Por outro lado, se o trabalho formal relacionado com a atividade profissional aumentou com a pandemia e se manteve mais elevado, o trabalho informal relacionado com as tarefas domésticas e relacionais não demonstra um padrão linear. Os dados comparativos entre junho/julho de 2020 e fevereiro/março de 2021<sup>76</sup> permitem constatar que

o tempo semanal dedicado a atividades não remuneradas se reduziu após o primeiro confinamento, altura em que se começaram a retomar algumas atividades. O tempo despendido pelos Portugueses a cuidar de filhos ou netos ( $M=-1.4$ ,  $M_{OCDE}=-2.0$ ,  $DP=1.9$ ), com atividades de voluntariado ( $M=-0.3$ ,  $M_{OCDE}=-0.5$ ,  $DP=0.3$ ) e de prestação de cuidados a idosos ou outros parentes com necessidades especiais ( $M=-0.8$ ,  $M_{OCDE}=-0.8$ ,  $DP=0.9$ ) reduziu-se em média em uma hora ou menos por semana. O tempo empregado a cuidar das tarefas domésticas reduziu-se sensivelmente de 17 para 14 horas semanais ( $M_{OCDE}=-2.1$ ,  $DP=1.1$ ) e o utilizado com atividades desportivas, culturais ou de lazer de sete para uma média de cinco horas por semana ( $M_{OCDE}=-2.1$ ,  $DP=1.1$ ). Uma análise por género<sup>77</sup> permite constatar que estas reduções foram assimétricas. As mulheres não referem nenhuma alteração no tempo gasto na prestação de cuidados a descendentes ( $M=-0.3$ ,  $M_{OCDE}=-2.6$ ,  $DP=3.5$ ), enquanto os homens referem uma redução de 12 para dez horas semanais ( $M=-2.2$ ,  $M_{OCDE}=1.0$ ,  $DP=4.3$ ). Existem diferenças semelhantes na prestação de assistência a familiares idosos. Os homens portugueses reportam que passaram a poupar mais de duas horas semanais neste tipo de tarefas ( $M=-2.2$ ,  $M_{OCDE}=0.4$ ,  $DP=1.5$ ), mas as mulheres portuguesas não ( $M=0.4$ ,  $M_{OCDE}=-1.0$ ,  $DP=1.4$ ).

De acordo com os dados recolhidos pela Eurofound, o avançar da situação pandémica agravou o conflito entre as responsabilidades laborais e as pessoais e familiares. Se no início de 2020 23,4% referiam já que o trabalho afetou o cumprimento de responsabilidades familiares ( $M_{OCDE}=18.4$ ,  $DP=3.7$ ), em 2021 o número ascendia aos 37,2% ( $M_{OCDE}=27.1$ ,  $DP=6.6$ )<sup>78</sup>. O impacto na direção inversa — trabalho-família — é referido por uma parcela relativamente constante de 9,4% da população portuguesa ( $M_{OCDE}=12.4$ ,  $DP=1.8$ )<sup>79</sup>. Em junho/julho de 2020, 17,8% dos Portugueses assumiam-se insatisfeitos

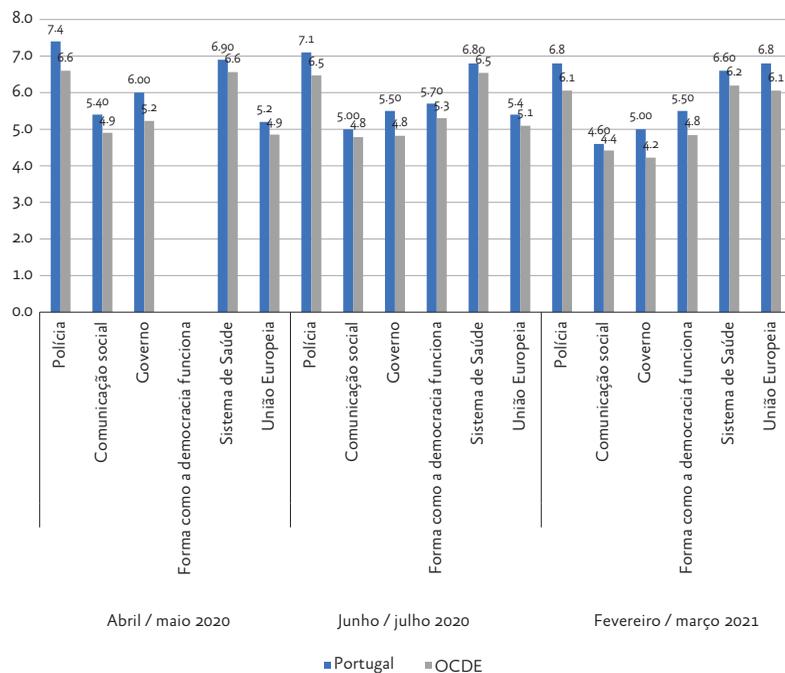
com o teletrabalho ( $M_{OCDE}=18.7$ ,  $DP=4.7$ ), 25,7% não se posicionavam ( $M_{OCDE}=21.8$ ,  $DP=5.4$ ) e 56,5% sentiam-se satisfeitos ( $M_{OCDE}=59.5$ ,  $DP=8.0$ )<sup>80</sup>.

O decretar da pandemia e a instauração dos primeiros confinamentos afetaram negativamente a **satisfação das populações**<sup>81</sup>. No início da crise sanitária, a população portuguesa reportava uma satisfação ligeiramente acima do ponto médio da escala ( $M_{Abr/mai2020}=5.8$ ;  $M_{OCDE}=6.4$ ,  $DP=0.5$ ), que se manteve em 2021 ( $M_{Fev/mar2021}=5.9$ ,  $M_{OCDE}=5.9$ ,  $DP=0.6$ )<sup>82</sup>. Logo após o decretar da pandemia, 40,1% da população estava otimista quanto ao futuro ( $M_{OCDE}=51.3\%$ ,  $DP=11.5$ ); no verão de 2020, 36,9% ( $M_{OCDE}=52.2$ ,  $DP=9.0$ ); e no início de 2021, 38% ( $M_{OCDE}=47.2$ ,  $DP=10.3$ )<sup>83</sup>. A percentagem de portugueses a relatar dificuldades em sustentar o seu agregado familiar aumentou<sup>84</sup> ( $M_{Abr/mai2020}=39.9$ ;  $M_{OCDE}=44.0$ ,  $DP=13.0$ ;  $M_{Jun/jul2020}=39.7$ ;  $M_{OCDE}=42.3$ ,  $DP=12.1$ ; ( $M_{Fev/mar2021}=49.2$ ;  $M_{OCDE}=43.1$ ,  $DP=12.9$ ). Aumentou também o número de portugueses que referem ter dificuldade em resolver problemas<sup>85</sup> (resiliência —  $M_{Abr/mai2020}=22.4$ ;  $M_{OCDE}=24.2\%$ ,  $DP=4.5$ ;  $M_{Jun/jul2020}=22.7$ ;  $M_{OCDE}=23.5$ ,  $DP=4.5$ ; ( $M_{Fev/mar2021}=30.2$ ;  $M_{OCDE}=29.1$ ,  $DP=5.4$ ).

Terminamos esta secção relativa a impactos indiretos com a análise de indicadores relativos à **coesão social**, ou seja, os níveis de confiança da população nas instituições<sup>86</sup>. Durante o primeiro ano pandémico, o nível de confiança na ciência em Portugal manteve-se para 51,3% dos Portugueses ( $M_{OCDE}=55.4$ ,  $DP=5.3$ ), aumentou para 43% ( $M_{OCDE}=25.0$ ,  $DP=8.1$ ) e diminuiu para 5,6% ( $M_{OCDE}=18.1$ ,  $DP=8.6$ ).

A figura 3.8 apresenta um comparativo da evolução da confiança nas instituições entre Portugal e os outros países da OCDE, verificando-se que a confiança dos Portugueses tende a ser, em termos médios, superior à confiança reportada pelas populações dos outros países.

**Figura 3.8** Confiança nas instituições entre abril de 2020 e março de 2021 (média)



Fonte dos dados: Eurofound. Figura: Elaboração própria.

Globalmente, apesar de não ser possível apresentar uma confirmação estatística, os dados secundários reportados nesta secção relativos à fase de absorção sugerem o contágio entre os vários sistemas sociais, promovendo alterações nas dinâmicas sociais instituídas, como o trabalho, a educação e o equilíbrio das tarefas domésticas, cujas consequências estamos ainda longe de conseguir medir ou compreender. Assim, tal como o vírus exacerbou problemas de

saúde pré-existentes nos indivíduos, a crise pandémica contaminou os sistemas e subsistemas de forma desequilibrada, explorando, agravando e reproduzindo as vulnerabilidades anteriores dos países.

### 3.4. Absorção e recuperação em Portugal — do indivíduo à sociedade

O esboço do retrato da atuação de Portugal neste contexto pandémico começou a ser desenhado na secção anterior, para revelar uma situação de potencial vulnerabilidade, ditada por circunstâncias históricas, culturais e geográficas, mas também por acontecimentos disruptivos como a crise económica de 2009. Reconhecer que existe uma relação de dependência entre os diferentes recursos (social, intelectual, financeiro, etc.), tanto na sua presença como na sua ausência, ajuda a explicar os diferentes graus de desempenho na gestão da crise sanitária e a capacidade de minimizar o seu potencial disruptivo, mas não esclarece sobre dinâmicas mais complexas que estão na origem da cascata de contágio entre subsistemas sociais.

Esta secção integra os dados primários que recolhemos em Portugal durante o ano de 2021 e pretende retratar os temas Saúde Mental, Família, Virtual e Coesão Social, estando dividida em três dimensões de análise. A primeira, respeitante a um **nível individual**, começa por retomar indicadores gerais da evolução do contágio, das infeções e da mortalidade pela COVID-19, para detalhar o impacto direto da crise sanitária no nosso país. Abordamos a partir daí os comportamentos da população, não só no sentido da proteção pessoal face ao vírus, mas também outros aspetos comportamentais, relacionados com os hábitos de sono ou de consumo de tabaco e álcool, e que podem ser potencialmente disruptivos para a saúde física, para o bem-estar

e para a saúde mental da população. Nesta secção, as principais variáveis em análise são a adoção de comportamentos de proteção da saúde e outras alterações de comportamento relevantes. Ao nível do bem-estar e da satisfação, medimos o índice de bem-estar (WHO-5) (WHO, 1998), uma escala internacional de autorreporte do bem-estar subjetivo corrente e uma escala de satisfação (Cantril, 1965) com a vida, que integra julgamentos de avaliação da satisfação global atuais e prospetivos e a avaliação das relações pessoais. Por fim, a saúde mental foi operacionalizada através de três medidas standardizadas e amplamente aplicadas no contexto da COVID-19 — depressão (Kroenke *et al.*, 2003), ansiedade (Kroenke *et al.*, 2007) e stresse (Cohen, 1988) —, mas também através da avaliação da evolução do medo da COVID-19 (Ahorsu, 2020) e das atividades desenvolvidas pelos indivíduos para lidar com o impacto da crise sanitária na sua vida.

A segunda secção respeita a um **nível social** que integra questões grupais e contextuais, onde inventariámos acontecimentos de vida (Jean-Baptiste *et al.*, 2020; Rossi, 2020) que decorreram de forma simultânea com o primeiro embate pandémico — nomeadamente, mudanças ao nível das famílias (*e.g.*, composição do agregado) e mudanças no plano profissional e financeiro (*e.g.*, desemprego, estabilidade financeira). Integrámos ainda informação sobre o trabalho informal, quanto à apropriação de tarefas domésticas e relacionais (Chen *et al.*, 2014) por parte dos diferentes elementos do agregado familiar e ao eventual desequilíbrio na sua distribuição, e avaliamos o ambiente familiar, operacionalizado através de uma escala de coesão e conflito familiares (Moos e Moos, 1986). Apresentámos dados preliminares sobre o impacto diferencial deste contexto em homens e mulheres, na evolução de visões estereotípicas dos papéis

de género (Leaper e Valin, 1996). Além disso, para objetivar episódios anedóticos que foram relatados um pouco por todo o mundo e sugeriram dificuldades em conciliar no mesmo espaço a vida familiar e a profissional, medimos o impacto nestas duas esferas através de uma escala que mede o conflito na direção trabalho-família, mas também na direção família-trabalho (Haslam *et al.*, 2014). Por fim, analisámos a dimensão virtual, quantificando a digitalização do trabalho, e descrevemos a forma como os Portugueses utilizam a Internet, identificando onde acedem à rede, as atividades que realizam *online* e as dificuldades que sentem ao fazê-lo (Chang *et al.*, 2015).

A terceira secção adota um nível de análise **societal** e procura compreender de que forma a crise sanitária poderá ter afetado a coesão social. Analisa-se a coesão horizontal que se reporta às relações entre os pares, ou seja, grupos sociais como a vizinhança (Dupuis *et al.*, 2016), avaliando as atribuições causais feitas sobre a responsabilidade do desenrolar da crise sanitária e sobre a proteção de grupos particulares da população. Mas também o impacto na coesão social vertical, nomeadamente na forma como evoluiu a confiança nas instituições, e, por fim, de que modo os padrões de consumo de informação se relacionam com as teorias da conspiração e a desinformação.

### **3.4.1. Dimensão individual — saúde, bem-estar, satisfação e saúde mental**

#### *3.4.1.1. Saúde física — acontecimentos de vida e comportamentos*

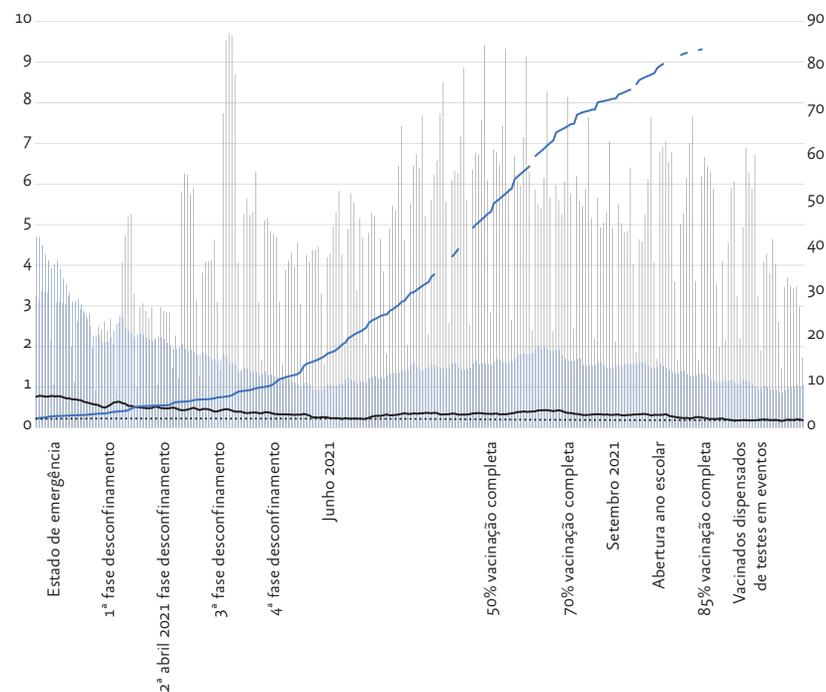
O impacto direto da crise sanitária reporta-se estatisticamente a 10,5% da população, com 1 090 651 casos diagnosticados e 18 157

mortos até ao final de outubro de 2021 (DGS, 31 de outubro de 2021). No conjunto das amostras recolhidas no âmbito do presente trabalho, a prevalência de portugueses infetados é semelhante (10%), salientando-se que apenas 1,8% reportam quadros sintomatológicos acentuados ou internamentos no decurso da infeção. Apesar de existirem proporcionalmente mais pessoas infetadas a referir que sofreram versões graves da doença entre setembro e outubro de 2021 (24%) do que entre março e abril de 2021 (17%), os dados epidemiológicos disponíveis não validam esta situação. Considerando apenas o período em análise (março a outubro), existiu efetivamente um ligeiro aumento na taxa de hospitalização (figura 3.9), mas foi transitório, demonstrando uma curva com tendência decrescente já em outubro. Comparando com o período homólogo do ano anterior, os dados sugerem um abrandamento de quadros clínicos mais graves. A par de um aumento significativo da média diária de novos casos [ $M_{Abr/out2020}=625.4$ ,  $M_{Abr/out2021}=1256.7$ ;  $t(405)=-7.329$ ,  $p<.001$ ], a taxa de hospitalização diminuiu [ $M_{Abr/out2020}=3.7$ ,  $M_{Abr/out2021}=1.4$ ;  $t(225)=18.585$ ,  $p<.001$ ] e a taxa de letalidade também [ $M_{Abr/out2020}=2.7$ ,  $M_{Abr/out2021}=0.7$ ;  $t(227)=9.504$ ,  $p<.001$ ]. Isto significa que enquanto havia, entre abril e outubro de 2020, quatro pessoas internadas por cada cem casos ativos e quatro mortes por cada cem pessoas com um teste positivo, no mesmo período de 2021 o rácio desceu para 1,4 internados e um óbito. Há várias explicações possíveis para esta evolução positiva, talvez até complementares entre si. Para além da possibilidade de o vírus vir a tornar-se menos agressivo e da melhoria dos protocolos de tratamento hospitalares, estes indicadores poderão refletir a eficácia da profilaxia farmacológica. Os dados recolhidos permitem observar as duas últimas hipóteses. Confirma-se uma taxa de sucesso maior dos tratamentos hospitalares. Enquanto em 2020 se registaram em média

dez óbitos por cada cem internados em UCI, no período homólogo de 2021 registaram-se seis [ $t(402)=10.118$ ,  $p<.001$ ]. O aumento de pessoas com o esquema vacinal completo está correlacionado negativa e significativamente com a necessidade de internamento em cuidados intensivos ( $r(240)=-.562$ ,  $p<.001$ ).

A confirmar-se uma relação causal entre a profilaxia farmacológica e a redução de quadros clínicos graves, podemos estimar que a campanha de vacinação que envolveu 8 887 758<sup>87</sup> portugueses terá contribuído para que existissem, em média, menos cinco pessoas em internamento numa UCI em cada dia<sup>88</sup> entre abril e outubro de 2021.

**Figura 3.9** Dados epidemiológicos de Portugal de 21 de fevereiro a 31 de outubro 2021.



Fonte dos dados: DGS. Figura: Elaboração própria.

Este impacto direto da COVID-19 na saúde dos Portugueses não foi transversal e variou em função da idade. Enquanto as infeções foram mais prevalentes entre os 20 e os 60 anos [ $F(8,5040)=245.221$ ,  $p<.001$ ], a mortalidade foi estatisticamente nula até aos 50 anos, acentuando-se a partir dos 60 anos [ $F(8,5032)=181.321$ ,  $p<.001$ ]. Este padrão assimétrico revela-se também na evolução dos indicadores

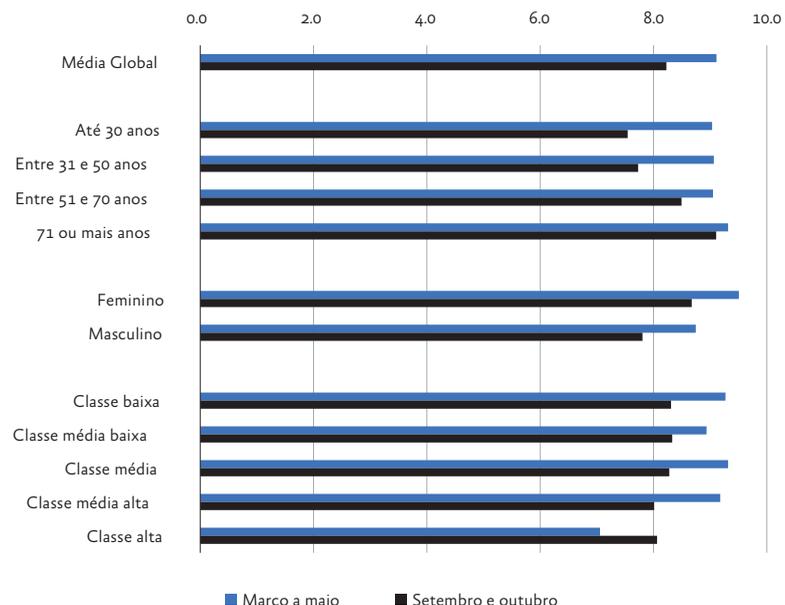
de transmissão e de mortalidade. Os contágios têm vindo a ser mais altos, sobretudo quanto mais jovens os indivíduos são; e a mortalidade tem vindo a decrescer, mas ainda assim continua a ser maior entre os seniores. Comparando o mesmo período entre 2020 e 2021, o aumento do número de infeções diagnosticadas é significativamente superior em todas as faixas etárias, confirmando-se, contudo, o maior contágio entre os mais jovens. Dada a não significância estatística da mortalidade nas faixas etárias mais jovens, a diminuição da mortalidade ocorreu exclusivamente entre as faixas etárias mais velhas. Assim, por cada dez dias decorridos entre abril e setembro de 2021, registaram-se, em média, menos três mortos com 60 a 69 anos, menos oito com 70 a 79 anos, e menos 40 com 80 ou mais anos.

Avaliámos o grau de cumprimento das medidas de contenção através do autorreporte de comportamentos pessoais de proteção, como higienizar as mãos ou utilizar máscara na via pública, nos recintos fechados e nos locais de trabalho<sup>89</sup>. Em média, os Portugueses afirmavam-se muito cumpridores das medidas em qualquer uma das vagas ( $M=8.6$ ,  $EP=.10$ )<sup>90</sup>, classificando, em média, em 9.0 ( $EP=.10$ ) o seu grau de cumprimento na primeira vaga e em 8.2 ( $EP=.13$ ) na segunda. Entre a primeira e a segunda vaga do inquérito, a descida no reporte de cumprimento das medidas foi estatisticamente significativa [ $M_{Dif}=-.88$ ,  $EP=.14$ ,  $F(1,494)=14.008$ ,  $p<.001$ ]. O grau de cumprimento reportado varia em função do escalão etário [ $F(3,494)=5.852$ ,  $p=.001$ ], sendo o cumprimento dos jovens inferior ao reportado pelos seniores ( $M_{<30}=8.2$ ,  $EP=.02$ ,  $M_{>70}=9.1$ ,  $EP=.02$ ). Acresce que a mudança de comportamento entre o primeiro e o segundo momento de recolha também varia em função da idade [ $F(3,494)=4.521$ ,  $p=.004$ ], existindo evoluções assimétricas no cumprimento consoante a faixa etária (figura 3.10).

Os seniores mantêm o nível de cumprimento de uma vaga para a outra ( $M_{Abr/mai}=9.1, EP=1.2, M_{Set/out}=9.2, EP=1.2$ ) mas há reduções em todos os outros escalões (até 30 anos:  $M_{Abr/mai}=8.7, EP=1.4, M_{Set/out}=7.6, EP=1.8$ ; entre 31 e 50 anos:  $M_{Abr/mai}=9.0, EP=1.4, M_{Set/out}=7.9, EP=1.8$ ; entre 51 e 70 anos:  $M_{Abr/mai}=9.1, EP=1.3, M_{Set/out}=8.5, EP=1.6$ ).

O cruzamento por género permite constatar que as mulheres se afirmam mais cumpridoras, independentemente do momento em que os dados foram recolhidos [ $M_{Dif}=.809, EP=.188, F(3,494)=4.521, p=.004$ ].

**Figura 3.10** Cumprimento autorreportado das medidas de contenção por escalão etário, género e classe social — 2021

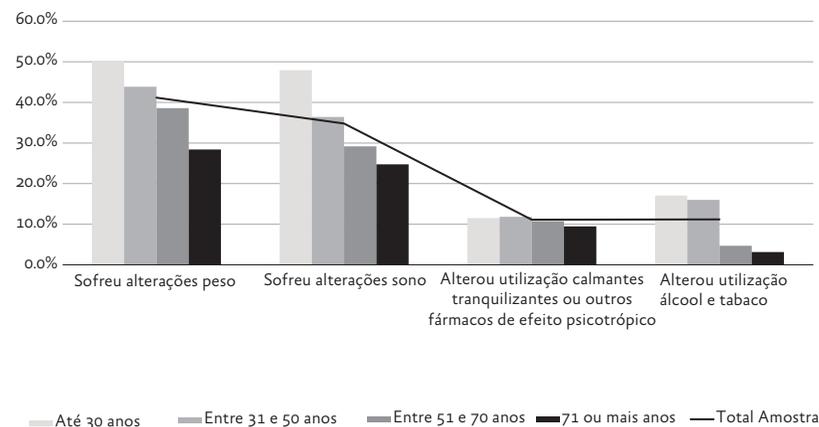


Como tem vindo a ser debatido, a disrupção causada pela disseminação comunitária do vírus, pelas restrições que foram impostas com as medidas de contenção, ou pelas mudanças ocorridas noutras partes do sistema teve diretamente impacto na mortalidade da população, mas alterou também os hábitos e comportamentos da população portuguesa. Assim, para além da população infetada (10%) ou que relatou sintomas acentuados ou um internamento no decurso da infeção (2%), 41,2% acusam alterações do seu peso habitual; 34,8%, distúrbios nos padrões de sono; 11,2%, alterações no consumo habitual de álcool e tabaco; e 11,1%, no consumo de calmantes, tranquilizantes ou outros fármacos com efeitos psicotrópicos<sup>91</sup>.

Detalhando os padrões de mudança, verificamos que 31% reporta situações de aumento de peso; menos de 1%, oscilações de peso; e aproximadamente 10%, reduções de peso. Cerca de 30% reduziram o período de sono, menos de 1% varia entre períodos de maior e menor tempo despendido a dormir, e 5% passaram a dormir mais desde o início da pandemia. As alterações no consumo de psicofármacos correspondem maioritariamente a situações de aumento de consumo (9,4%, redução 1,6%). As alterações no consumo de tabaco e álcool representam um aumento para 8,1%, uma manutenção para 0,3% e uma redução para 2,8%.

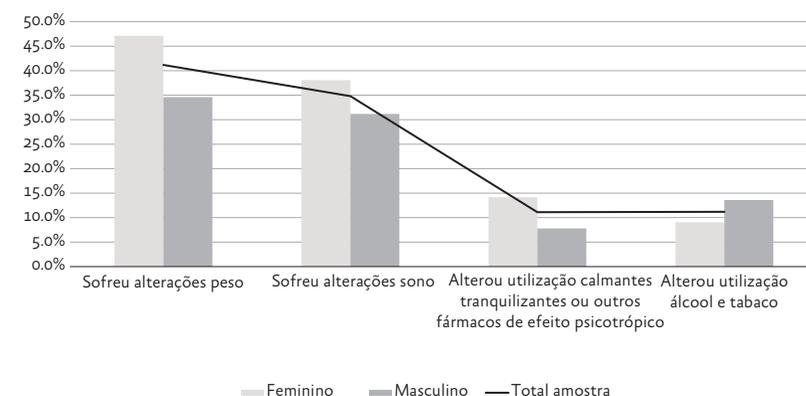
Estes padrões não são estatisticamente idênticos entre todas as faixas etárias, por género ou classe social. Como revela a análise das figuras seguintes, existem resultados diferentes entre os grupos<sup>92</sup>. São os jovens<sup>93</sup> quem mais alterações reporta a todos os níveis (figura 3.11), excluindo a utilização de calmantes, tranquilizantes ou outros fármacos de efeito psicotrópico. Da mesma forma, os jovens com menos de 30 anos são o grupo que reporta ter sofrido mais alterações no seu peso (50,2%,  $\chi^2=22.286$ ,  $p<.001$ ), sendo essas alterações relativas na sua maioria a um aumento de peso (37%). O mesmo grupo também reporta mais alterações nos padrões do sono (47,9%,  $\chi^2=29.603$ ,  $p<.001$ ), sobretudo no sentido da sua diminuição (32,9%). As alterações de consumo de tabaco e álcool neste grupo (17,1%,  $\chi^2=43.103$ ,  $p<.001$ ) dividem-se entre situações de aumento (7,8%) e de redução do consumo (8,3%).

**Figura 3.11** Alterações autorreportadas de comportamento, por escalão etário — 2021



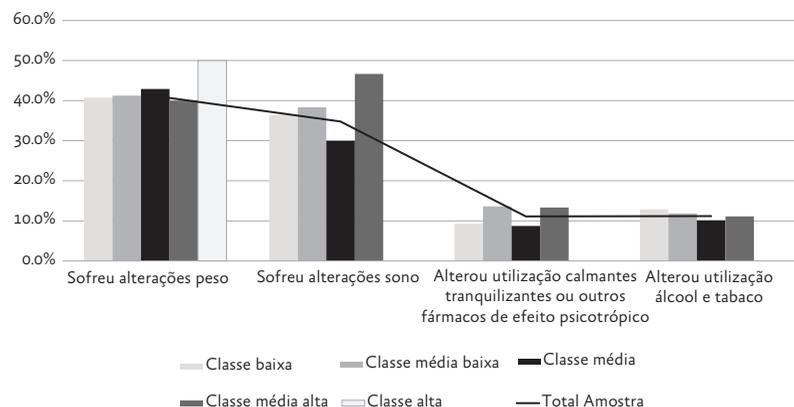
A análise das variáveis sociodemográficas sugere também uma maior vulnerabilidade feminina (figura 3.12). As mulheres reconhecem mais alterações a todos os níveis, excluindo alterações no padrão de consumo de álcool e tabaco. As alterações de peso (47,1%,  $\chi^2=18.698$ ,  $p<.001$ ) correspondem maioritariamente a situações de aumento de peso (35,4%), as alterações do sono (38,1%,  $\chi^2=6.063$ ,  $p=.014$ ) correspondem a menos horas dormidas (32%), e a utilização de psicotrópicos (14,2%,  $\chi^2=11.89$ ,  $p<.001$ ) traduz-se num aumento do consumo (11,9%).

**Figura 3.12** Alterações autorreportadas de comportamento, por género — 2021



Por fim, o cruzamento dos dados por classe social (figura 13) revela que os indivíduos que se classificam como pertencentes à classe média-alta poderão ter sofrido mais alterações nos seus padrões de sono (46,7%,  $\chi^2=11.094$ ,  $p=.026$ ) e que estas alterações traduzem sobretudo situações de redução das horas dormidas (37,8%).

**Figura 3.13** Alterações autorreportadas de comportamento, por classe social autorreportada — 2021



#### 3.4.1.2 Bem-estar subjetivo, satisfação com a vida e avaliação das relações pessoais

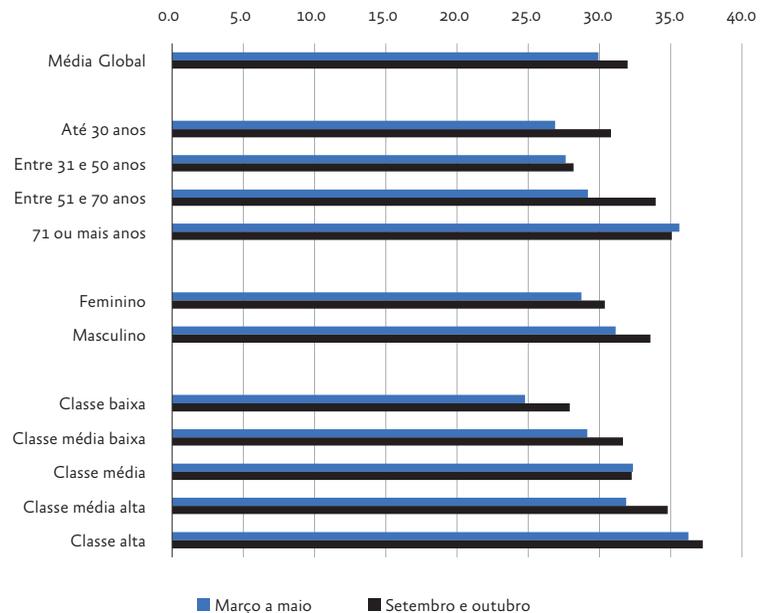
A integração dos dados que recolhemos em Portugal, com dados secundários provenientes de outras fontes e países<sup>94</sup>, revela que o **bem-estar subjetivo** (Cantril, 1965)<sup>95</sup> reportado pelos Portugueses variou ao longo do tempo<sup>96</sup>. Entre abril e o verão de 2020, altura em que terminou o primeiro período de confinamento em Portugal, poderá ter existido um aumento do bem-estar reportado pelos Portugueses ( $M_{Abr/mai2020}=45.9$ ,  $M_{Junho/julho2020}=48.7$ <sup>97</sup>), para imediatamente a seguir, com a imposição de um segundo período de confinamento, ocorrer uma redução ( $M_{Abr/mai2020}=43.5$ <sup>49</sup>).

Os dados que recolhemos sobre o bem-estar subjetivo no presente trabalho utilizam a mesma escala de medida que os anteriores recolhidos no âmbito do European Social Survey, mas dão conta de uma média de satisfação mais baixa. Não obstante, verificámos

durante o nosso estudo que os Portugueses reportaram um nível de satisfação acima do ponto médio da escala ( $M=30.8$ ,  $EP=.71$ ). Acresce que as diferenças entre as duas vagas do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal não são estatisticamente significativas [ $M_{Dif}=2.037$ ,  $F(1,491)=2.808$ ,  $p=.094$ ]. O bem-estar subjetivo geral, medido no conjunto dos dois momentos, varia significativamente em função do escalão etário [ $F(3,491)=7.976$ ,  $p<.000$ ], sendo os escalões mais jovens ( $M_{<30}=28.7$ ,  $EP=1.5$ ,  $M_{30-50anos}=27.7$ ,  $EP=1.5$ ) quem reporta um menor bem-estar ( $M_{51-70anos}=31.4$ ,  $EP=1.3$ ,  $M_{>70}=35.1$ ,  $EP=1.5$ ). Existe também uma interação entre o bem-estar e o primeiro e o segundo momento de recolha de dados [ $F(3,491)=2.859$ ,  $p=.037$ ]. Como se pode observar na figura 3.14, o aumento do bem-estar entre as duas vagas é menos expressivo entre os escalões etários superiores<sup>98</sup>.

Ao nível de género, existe uma tendência para as mulheres reportarem um menor bem-estar subjetivo [ $M_{Fem}=29.4$ ,  $EP=1.1$ ,  $M_{Mas}=32.2$ ,  $EP=1.0$ ,  $F(1,491)=3.916$ ,  $p=.048$ ]. Observaram-se ainda diferenças entre os indivíduos em função da classe social a que dizem pertencer [ $F(1,491)=5.614$ ,  $p<.000$ ], verificando-se que a média do bem-estar nas classes sociais superiores é mais elevada ( $M_{baixa}=26.2$ ,  $EP=1.2$ ,  $M_{média-baixa}=30.2$ ,  $EP=.63$ ,  $M_{média}=32.1$ ,  $EP=.58$ ,  $M_{médiaalta}=33.1$ ,  $EP=2.3$ ,  $M_{alta}=36.5$ ,  $EP=5.7$ ).

**Figura 3.14** Bem-estar subjetivo (WHO-5) por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021

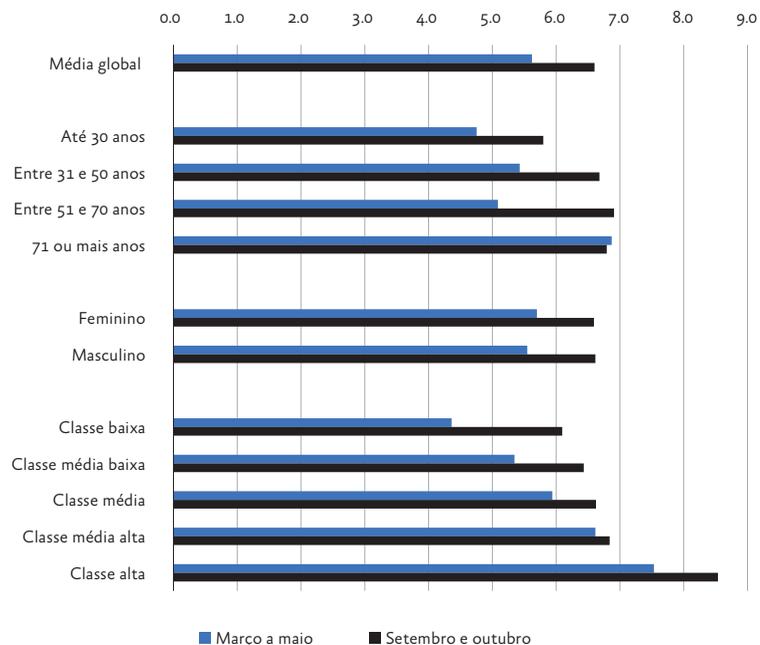


A **satisfação com a vida**<sup>99</sup>, em cada um dos momentos de recolha, subiu de forma estatisticamente significativa [ $M_{Dif}=9.77$ ,  $F(1,401)=9.660$ ,  $p<.001$ ], passando de uma média de 5.6 na primeira vaga de recolha de dados para 6.6 na segunda.

O nível de satisfação com a vida medido durante o período em estudo está também ligeiramente acima do ponto médio da escala ( $M=6.1$ ,  $EP=.13$ ), aumentando de forma estatisticamente significativa em função da idade dos inquiridos [ $F(3,401)=5.428$ ,  $p=.001$ ,  $M_{<30}=5.3$ ,  $EP=.24$ ,  $M_{30-50anos}=6.0$ ,  $EP=.26$ ,  $M_{51-70anos}=6.0$ ,  $EP=.23$ ,  $M_{>70}=6.8$ ,  $EP=.27$ ]

e da classe social [ $F(4,401)=6.014$ ,  $p=.001$ ,  $M_{baixa}=5.2$ ,  $EP=.22$ ,  $M_{média-baixa}=5.9$ ,  $EP=.19$ ,  $M_{média}=6.3$ ,  $EP=.11$ ,  $M_{médi-alta}=6.7$ ,  $EP=.47$ ,  $M_{alta}=8.0$ ,  $EP=1.0$ ]. Não existem diferenças estatisticamente significativas entre géneros. A evolução da satisfação entre as duas vagas de recolha de dados não é homogénea nos diferentes grupos etários [ $F(3,408)=4.984$ ,  $p=.002$ ], verificando-se que o aumento da satisfação com a vida no momento em que os dados foram recolhidos é menos intenso no escalão etário superior<sup>100</sup> (figura 15).

**Figura 3.15** Satisfação com a vida atual por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021

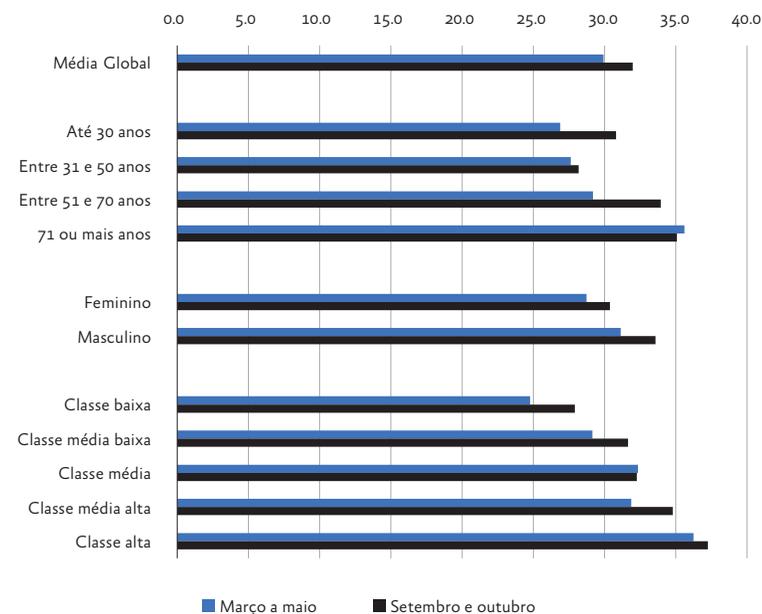


Nota: A interação visível no gráfico com a classe social alta não é estatisticamente significativa, devido à representatividade deste grupo na amostra. Não devem, por isso, ser interpretados esses valores.

Solicitámos ainda aos inquiridos que estimassem a sua satisfação com a vida cinco anos após o momento de inquirição<sup>101,102</sup>. Os indivíduos estimam, em média, que serão mais felizes no futuro ( $M=7.6$ ,  $EP=.16$ ). A estimacão da satisfação futura não varia entre a primeira vaga de recolha de dados, que ocorreu no fim do segundo confinamento em Portugal (março/maio de 2021) e a segunda vaga (setembro/outubro

de 2021), nem existem interações estatisticamente significativas a assinalar com qualquer variável em análise. Podemos relatar apenas uma tendência marginal [ $F(3,365)=2.489$ ,  $p=.06$ ] para a satisfação futura estimada evoluir de forma diferente entre os escalões etários, com os mais velhos a reduzir as suas estimativas de satisfação futura da primeira para a segunda vaga.

**Figura 3.16** Satisfação com a vida passados cinco anos, por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021

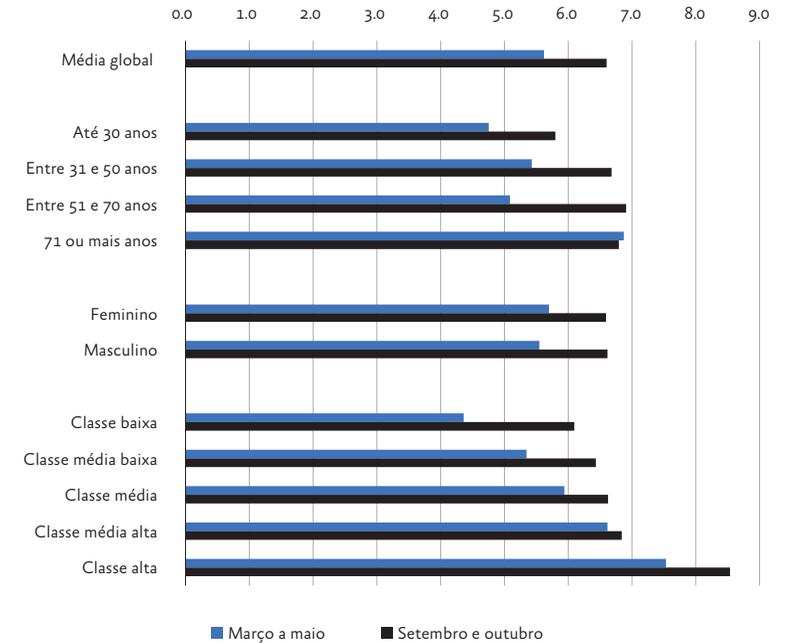


Nota: A interação visível no gráfico com a classe social alta não é estatisticamente significativa, devido à representatividade deste grupo na amostra. Não devem, por isso, ser interpretados esses valores.

A análise dos dados relativos à avaliação que os inquiridos fazem das suas **relações pessoais** permite constatar que as avaliações são, em média, positivas ( $M=6.8$ ,  $EP=.13$ ) e estão estruturadas em duas dimensões fundamentais. Uma primeira, referente à qualidade das relações pessoais<sup>103</sup>, reportando-se à avaliação que cada indivíduo faz das relações de proximidade, mais íntimas, e uma segunda, sobre a conexão social<sup>104</sup>, integrando relações sociais mais alargadas e públicas<sup>105</sup>. Os dados mostram que as avaliações da qualidade das relações aumentaram da primeira para a segunda vaga [ $M_{Dif}=.73$ ,  $F(1,485)=14.305$ ,  $p<.001$ ] e não variam em função das duas dimensões relacionais [ $M_{Dif}=.166$ ,  $F(1,485)=.586$ ,  $p=.444$ ]. Ou seja, os indivíduos avaliam de forma semelhante a evolução da qualidade das suas relações pessoais e da conexão social sentida.

No conjunto das duas vagas, existe um efeito principal da idade [ $F(3,485)=10.150$ ,  $p<.001$ ]: os dois escalões etários mais jovens ( $M_{<30}=6.0$ ,  $EP=.27$ ,  $M_{30-50anos}=6.3$ ,  $EP=.26$ ) avaliam menos favoravelmente as suas relações, em ambas as dimensões, comparativamente com os dois escalões etários mais seniores ( $M_{51-70anos}=7.4$ ,  $EP=.23$ ,  $M_{>70anos}=7.4$ ,  $EP=.27$ )<sup>106</sup>.

**Figura 3.17** Relações pessoais por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



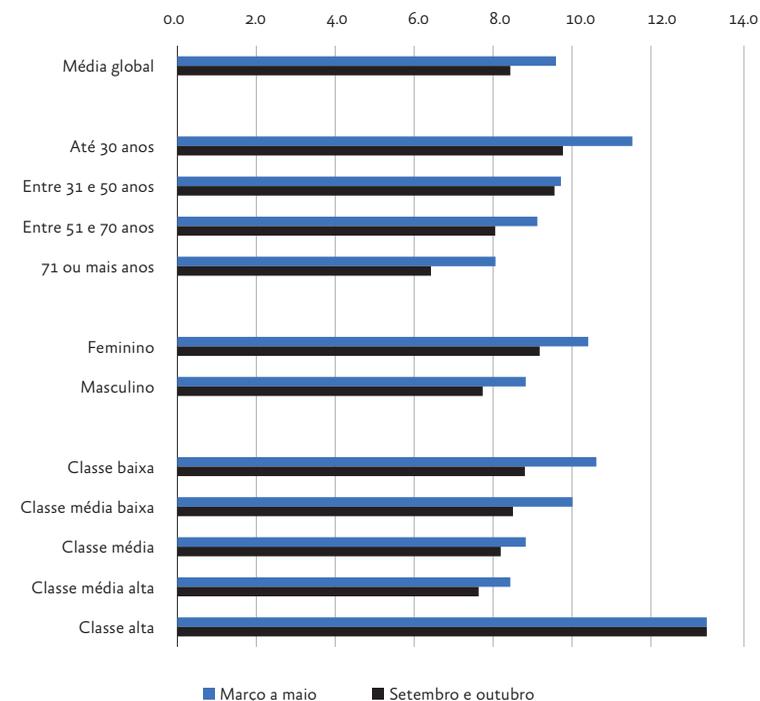
### 3.4.1.3 Saúde mental, medo e estratégias para lidar com a COVID-19

Os efeitos da sindemia na saúde mental têm sido evidenciados em vários países, existindo dados internacionais que estimam um acréscimo de cerca de 30% de **depressão, ansiedade ou stresse** (Salari *et al.*, 2020). Apesar de não termos dados disponíveis para quantificar a prevalência e a evolução destas condições de saúde mental e psicológica em Portugal, verificamos que o número total

de ocorrências pré-hospitalares relacionadas com a saúde mental subiu e permanece em ascensão. Comparando os anos pandémicos com a média dos três anos anteriores, aumentaram as ocorrências relacionadas com problemas psiquiátricos e suicídio (2020, +7%; 2021, +18%), as ocorrências gerais do Centro de Apoio Psicológico e Intervenção em Crise (2020, +9%; 2021, +20%), bem como as relativas ao acionamento de unidades móveis de intervenção psicológica de emergência (2020, +46%; 2021, +156%). Metodologicamente, a aferição direta da evolução da saúde mental da população é um desafio que tentamos ultrapassar através da utilização de escalas pré-testadas e validadas. Não obstante, as escalas apresentam limitações óbvias, como o facto de se basearem exclusivamente no autorreporte. Para diagnosticar qualquer patologia, seria necessária uma avaliação clínica integrada por parte de um profissional.

A **depressão**<sup>107,108</sup> reportada ( $M=8.7$ ,  $EP=.34$ ) não variou de forma estatisticamente significativa entre os dois momentos de recolha de dados [ $M_{Abr/Mai2020}=9.3$ ,  $EP=.40$ ,  $M_{Set/out2020}=8.2$ ,  $EP=.40$ ,  $F(1,491)=3.116$ ,  $p=0.78$ ]. Os níveis de depressão relatados variam de forma estatisticamente significativa em função do escalão etário [ $F(3,491)=4.937$ ,  $p=.002$ ] e do género [ $F(1,491)=7.627$ ,  $p=.006$ ] dos inquiridos, mas não da classe social autorreportada. Quanto maior é a idade dos indivíduos, menor é o nível de depressão reportado ( $M_{<30}=10.3$ ,  $EP=.84$ ,  $M_{30-50anos}=9.3$ ,  $EP=.45$ ,  $M_{51-70anos}=8.3$ ,  $EP=.65$ ,  $M_{>70}=7.0$ ,  $EP=.69$ ). Da mesma forma, são as mulheres quem reporta níveis de depressão mais elevados ( $M_{Fem}=9.5$ ,  $EP=.43$ ,  $M_{Masc}=8.0$ ,  $EP=.51$ ).

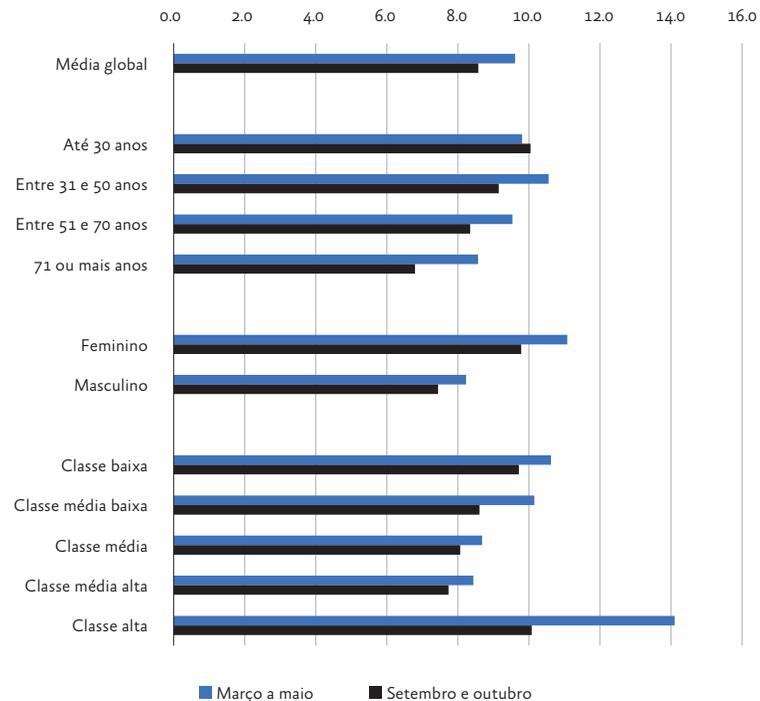
**Figura 3.18** Depressão por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



A **ansiedade**<sup>109,110</sup> ( $M=9.0$ ,  $EP=.35$ ) reportada não variou de forma estatisticamente significativa entre os dois momentos de recolha de dados [ $M_{Abr/mai2020}=9.5$ ,  $EP=.43$ ,  $M_{Set/out2020}=8.5$ ,  $EP=.41$ ,  $F(1,490)=3.373$ ,  $p=0.67$ ]. Os níveis de ansiedade relatados variam de forma estatisticamente significativa em função do escalão etário do respondente [ $F(3,490)=2.719$ ,  $p=.044$ ], do género [ $F(1,490)=17.682$ ,  $p<.001$ ] e da classe social autorreportada [ $F(4,490)=2.517$ ,  $p=.041$ ].

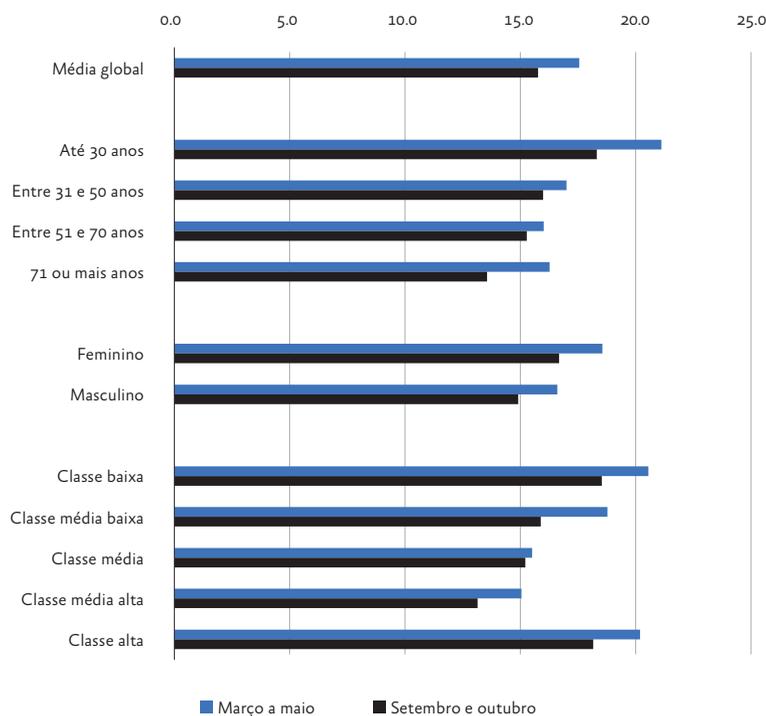
A variação é idêntica à descrita para a depressão: quanto maior é a idade dos indivíduos, menor é o nível de ansiedade reportado ( $M_{<30} = 9.9, EP = .88, M_{30-50anos} = 9.8, EP = .47, M_{51-70anos} = 8.9, EP = .68, M_{>70} = 7.6, EP = .72$ ); as mulheres declaram níveis de ansiedade também superiores ( $M_{Fem} = 10.4, EP = .45, M_{Mas} = 7.8, EP = .53$ ). Quanto à classe social autorreportada, o efeito não é linear, e os níveis de ansiedade reportados são maiores para as classes sociais mais baixas, mas também para a mais alta ( $M_{Baixa} = 10.1, EP = .72, M_{Média-baixa} = 9.3, EP = .32, M_{Média} = 8.3, EP = .31, M_{Média-alta} = 9.0, EP = 1.1, M_{Alta} = 12.0, EP = 4.22$ ).

**Figura 3.19** Ansiedade por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



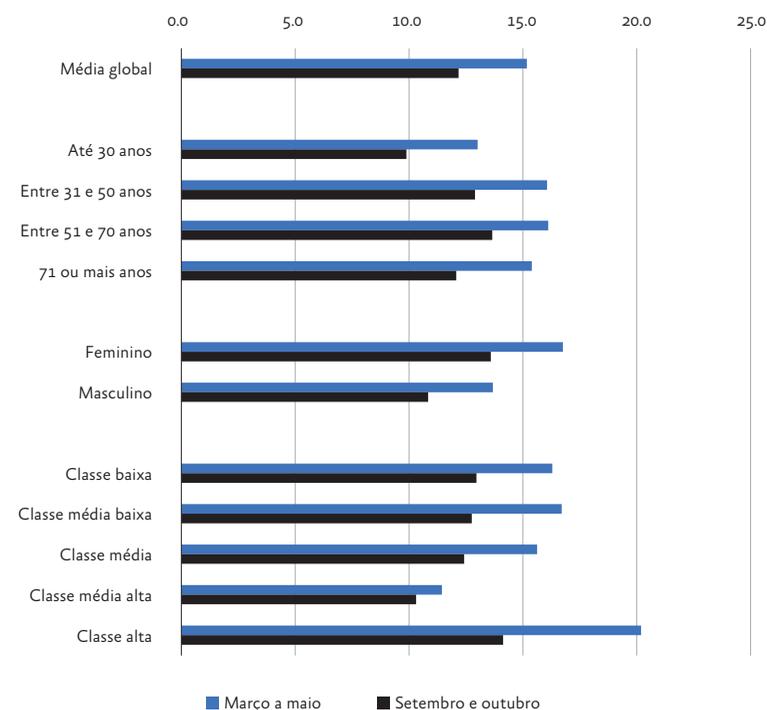
O nível de **stress**<sup>111,112</sup> ( $M = 16.5, EP = .50$ ) reportado diminuiu de forma estatisticamente significativa entre os dois momentos de recolha de dados [ $M_{Abr/mai2020} = 17.4, EP = .59, M_{Set/out2020} = 15.6, EP = .58, F(1,476) = 4.389, p = .037$ ]. Acresce que o stress varia também em função do escalão etário do respondente [ $F(3,476) = 3.700, p = .012$ ], do género [ $F(1,476) = 4.650, p = .032$ ] e da classe social autorreportada [ $F(4,476) = 5.612, p < .001$ ]. A variação é idêntica à descrita para as duas variáveis anteriores: quanto maior é a idade dos indivíduos, menor é o nível de stress reportado ( $M_{<30} = 19.5, EP = 1.3, M_{30-50anos} = 16.3, EP = .68, M_{51-70anos} = 15.5, EP = .94, M_{>70} = 14.8, EP = 1.0$ ); as mulheres reportam níveis de stress superiores ( $M_{Fem} = 17.5, EP = .64, M_{Mas} = 15.6, EP = .75$ ). Ao nível da classe social autorreportada, o efeito é idêntico ao reportado para a ansiedade. Os níveis de stress reportados são maiores para as classes sociais mais baixas, mas também para a mais alta ( $M_{Baixa} = 19.4, EP = 1.0, M_{Média-baixa} = 17.2, EP = .44, M_{Média} = 15.2, EP = .44, M_{Média-alta} = 14.0, EP = 1.5, M_{Alta} = 19.0, EP = 5.8$ ). A forma como os níveis de stress variam entre os dois momentos é estatisticamente significativa em função da classe social autorreportada [ $F(3,476) = 2.826, p = .024$ ], sendo as melhorias reportadas da primeira para a segunda vaga apenas estatisticamente significantes na classe média-baixa ( $M_{Dif} = -2.866, EP = .54, p < .001$ ).

**Figura 3.20** Stresse por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



O reporte de **medo** da COVID-19<sup>113,114</sup> ( $M=13.6, EP=.53$ ) diminuiu entre o primeiro e o segundo momento de recolha de dados [ $M_{Abr/mai2020}=15.0, EP=.63, M_{Set/out2020}=12.1, EP=.62, F(1,484)=12.521, p<.001$ ]. As mulheres são quem reporta níveis de medo superiores, independentemente do momento da recolha de dados [ $M_{Fem}=15.0, EP=.69, M_{Masc}=12.2, EP=.80, F(1,484)=9.899, p=.002$ ]. Não existem quaisquer outros efeitos estatisticamente significativos.

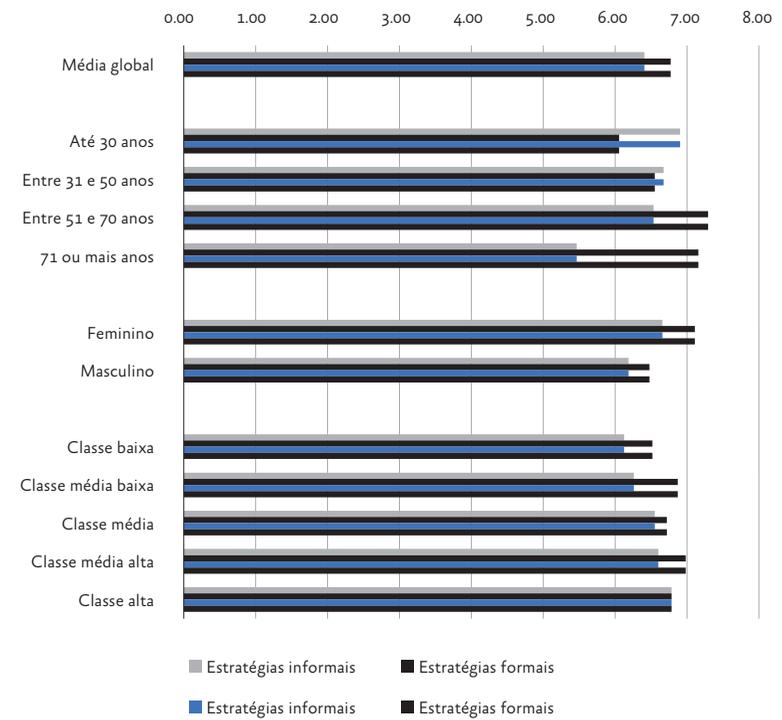
**Figura 3.21** Medo da COVID-19 por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



Ao analisar as **atividades para lidar com a COVID-19 no dia a dia**<sup>115,116</sup> consideradas mais úteis pela população durante o segundo confinamento, verificámos que os Portugueses tiveram dois perfis de atuação. Um primeiro, mais centrado em atividades individuais e informais, como comunicar com os outros, utilizar as redes sociais, estudar, jogar ou trabalhar. Um segundo, que se refere sobretudo a

atividades mais formais de cumprimento de normas e recomendações. A utilidade dos dois tipos de estratégias ( $M=6.6$ ,  $EP=.11$ ) foi avaliada de forma semelhante pelos inquiridos. Não obstante, a sua classificação foi diferente em função do género [ $F(1,1028)=12.066$ ,  $p=.001$ ], com as mulheres a classificarem a utilidade de ambos os tipos de atividades de forma superior aos homens ( $M_{Fem}=6.8$ ,  $EP=.12$ ,  $M_{Masc}=6.3$ ,  $EP=.17$ ). Existem ainda dois efeitos de interação: a classificação da utilidade dos dois tipos de estratégias é diferente em função dos escalões etários [ $F(3,1028)=14.580$ ,  $p<.001$ ], com a utilidade percebida das atividades formais a ser mais intensa junto dos mais seniores e, de forma inversa, a utilidade das atividades informais a ser maior junto dos mais jovens (figura 3.22). O segundo efeito de interação diz respeito à valorização diferencial que é feita de ambos os tipos de atividades por homens e mulheres. Verifica-se que mulheres mais jovens ( $M_{<30}=7.1$ ,  $EP=.22$ ,  $M_{30-50anos}=7.1$ ,  $EP=.19$ ) avaliam as estratégias como mais úteis do que os homens das mesmas idades ( $M_{<30}=5.8$ ,  $EP=.28$ ,  $p<.001$ ,  $M_{30-50anos}=6.2$ ,  $EP=.35$ ,  $p=.03$ ), não existindo diferenças estatisticamente significativas entre homens e mulheres nos outros escalões etários.

**Figura 3.22** Atividades para lidar com o impacto da COVID-19 por escalão etário, género e classe social autorreportada — março a maio de 2021



### 3.4.2. Dimensão grupal ou situacional — acontecimentos de vida e funcionamento familiar

**Acontecimentos de vida** como o casamento, o nascimento de filhos ou a reforma estão relacionados com o ciclo de vida natural e são, portanto, expectáveis, enquanto outros, como o desemprego ou

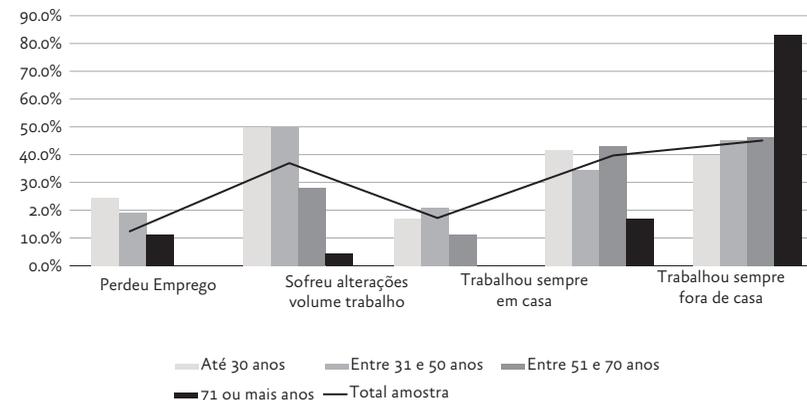
a crise sanitária da magnitude da atual, são imprevisíveis e podem provocar disrupções críticas. Quando têm lugar na vida dos indivíduos, estes acontecimentos provocam mudanças fisiológicas e psicológicas individuais, mas também podem alterar o funcionamento dos agregados familiares, conceptualizados neste trabalho como a unidade fundamental da vida social.

Ao nível do trabalho, as medidas implementadas de restrição da atividade económica afetaram mais de 46% da população. Contabilizamos para esta estimativa 15% dos entrevistados por terem perdido o seu emprego e 37% por terem sofrido alterações no volume de trabalho durante 2020. Praticamente metade dos indivíduos que perderam o seu emprego em algum momento não conseguiu arranjar outro emprego ou, apesar de o terem feito, voltaram a perdê-lo durante o período em análise. Um terço de quem teve alterações de volume de trabalho refere que passou a trabalhar menos (20,3%); uma parcela menor (14,3%) refere que passou a trabalhar mais; e um grupo ainda menor (2,7%) refere oscilações no volume de trabalho entre os diferentes momentos de recolha de dados. A adoção do teletrabalho tem sido gradual, com pelo menos 25% dos entrevistados a relatar que passou a trabalhar a partir de casa logo em abril de 2021. No conjunto deste período, conseguimos estimar que 45% da população nunca esteve em teletrabalho, 17% manteve-se sempre em regime de teletrabalho e cerca de 38% alternou entre locais de trabalho.

As figuras 3.23 a 3.24 ilustram o cruzamento destes acontecimentos de vida em função dos escalões etários e da classe social autorreportada. Em comparação com os outros grupos etários, os mais jovens (*i.e.*, até 30 anos) foram mais afetados por situações de desemprego

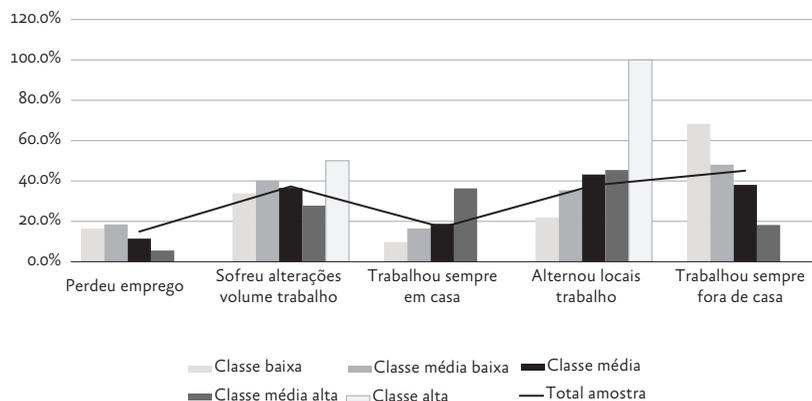
(25%,  $\chi^2=24.149$ ,  $p<.001$ ) e alterações do volume de trabalho (50%,  $\chi^2=65.233$ ,  $p<.001$ ).

**Figura 3.23** Acontecimentos de vida profissionais por escalão etário — 2021



Por outro lado, os indivíduos de classe social baixa/média-baixa mantiveram, na sua maioria, o local de trabalho presencial (68,3% e 48%, respetivamente), enquanto os indivíduos de classe social média-alta passaram a trabalhar integralmente à distância (36,4%) ou em modo misto (45,5%)<sup>117</sup>. Não foram encontradas diferenças significativas em função do género<sup>118</sup>.

**Figura 3.24** Acontecimentos de vida profissionais por classe social autorreportada — 2021

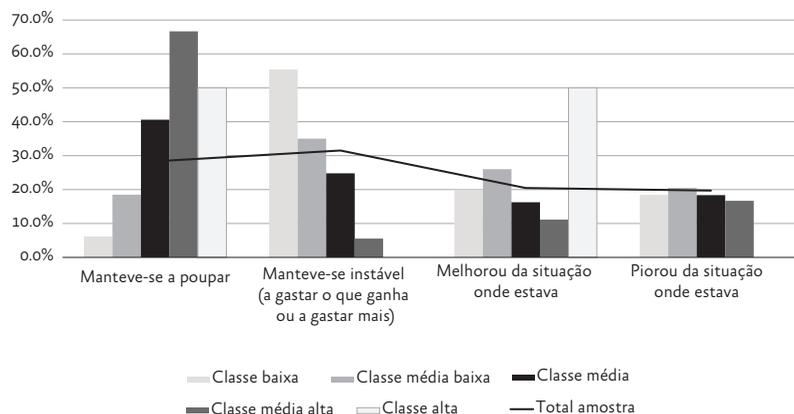


Ainda ao nível dos acontecimentos de vida, importa avaliar as **mudanças na composição do agregado familiar**. Os dados da PORDATA revelam que assistimos a uma queda abrupta da taxa de nupcialidade, com 1,84 casamentos por cada mil habitantes em 2020 (menos 1,6 do que nos três anos anteriores), e a uma taxa de divórcio significativa, já que no mesmo ano por cada cem casamentos houve 92 divórcios (mais 31 do que nos três anos anteriores). Na amostra em estudo, 3,6% dos entrevistados reportaram um aumento no tamanho do agregado familiar, com o estabelecimento de novas relações ou o nascimento de novos elementos, e 3% uma diminuição, com situações de término de relações ou mortes. Não foram encontradas diferenças estatisticamente significativas em função das variáveis de cruzamento<sup>119</sup>.

Inquirimos também os participantes sobre a sua **estabilidade financeira** e a forma como geriram o orçamento familiar durante 2021. Por um lado, relativamente ao primeiro indicador, verificamos que 61,5% dos inquiridos afirma no final do segundo período de confinamento (primeira vaga de recolha de dados) viver numa situação financeira instável, caracterizada por gastar tudo o que ganhava (40,1%), por ter de recorrer a poupanças (16,7%) ou por estar a acumular dívidas (4,6%). Em contrapartida, quase 39% dos inquiridos estava numa situação confortável em que conseguia fazer poupanças. A análise da evolução da situação financeira entre o primeiro e o segundo momento de recolha de dados permite compreender que 31,5% manteve a situação de instabilidade que vivia anteriormente, fosse a gastar tudo o que ganhava ou a gastar mais do que ganhava. Já 28,3% mantiveram uma situação confortável, com um balanço positivo entre ganhos e gastos. Dos restantes, 20,5% melhoraram face ao primeiro momento de recolha de dados e 19,7% pioraram<sup>120</sup>. Apesar de não se encontrarem diferenças estatisticamente significativas em função da idade e do género, os indivíduos de classe social média ou média-alta reportam, na sua maioria, ter sido possível poupar (40,6% e 66,7%, respetivamente,  $\chi^2=67.222$ ,  $p<.001$ ), verificando-se, inversamente, um percentual mais acentuado de instabilidade financeira para indivíduos de classe baixa ou média-baixa (55,4% e 35%, respetivamente)<sup>121</sup>.

Figura 3.25 Evolução da estabilidade financeira por classe social reportada

— 2021



Não obstante, o número de pessoas em situações de instabilidade financeira — a parcela de inquiridos que referem que sentiram necessidade de rever o orçamento familiar, de recorrer a créditos ou de pedir apoio a instituições de solidariedade social — manteve-se abaixo dos 12%. Já 4,2% reportaram a necessidade de rever o orçamento familiar logo entre março e maio de 2021, 3,8% entre setembro e outubro e 3,1% em ambos os momentos. Não se observam diferenças estatisticamente significativas em função das variáveis de cruzamento.

Importa ainda sublinhar que, durante os primeiros 19 meses da pandemia, apesar de apenas 28,3% dos inquiridos beneficiar de forma continuada de uma situação de estabilidade financeira, 89% referem não ter revisto nem implementado mudanças no seu orçamento familiar.

### 3.4.2.1 Contexto privado — trabalho informal e ambiente familiar

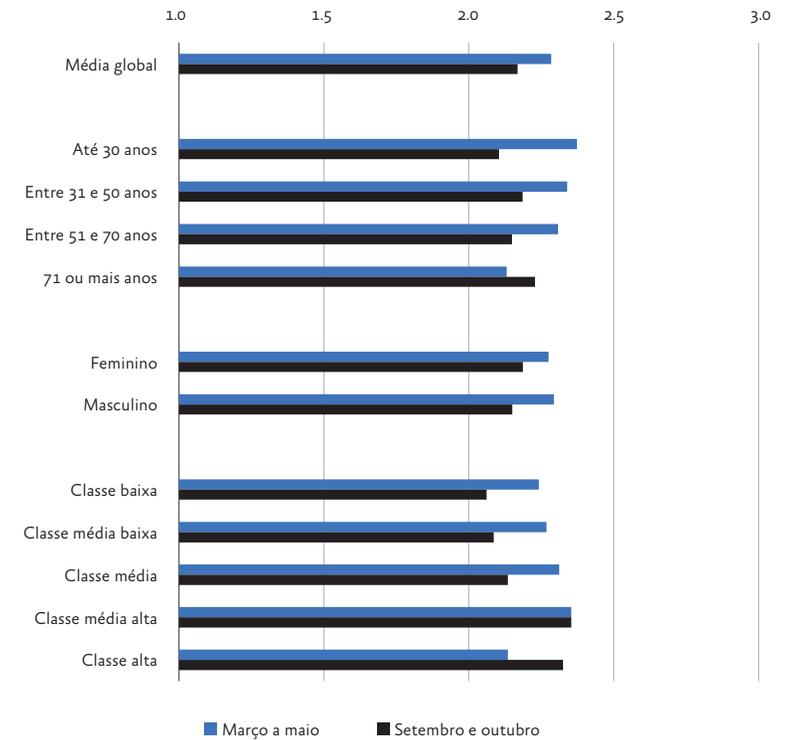
O rápido estabelecimento de um conjunto de medidas de contenção nacionais, como o fecho das escolas e o teletrabalho obrigatório, incrementou o período de permanência da população em casa. Na nossa amostra, quase 50% dos agregados tiveram os filhos em casa pelo menos durante alguns períodos nos primeiros dois anos de pandemia; entre estes podemos isolar quase metade, 22% da amostra global, cujos filhos têm idades que ainda não lhes permitem integrar alternativas *online* como a telescola ou que, mesmo tendo essa opção, precisam de muito apoio para o fazer.

Sendo expectável que a coexistência na habitação dos múltiplos membros tenha resultado num acréscimo do volume de **trabalho informal**, ou seja, do trabalho que se refere a uma esfera doméstica, privada, pedimos aos inquiridos para avaliar em que medida tinha mudado a sua participação num conjunto diversificado de tarefas. É possível estruturar o trabalho informal em duas dimensões fundamentais. A primeira, ligada a tarefas domésticas como cozinhar ou limpar; a segunda, relativa a uma dimensão relacional que inclui tarefas como a prestação de apoio emocional aos outros elementos da família, por exemplo. Em média, os inquiridos afirmam, em ambos os momentos de recolha de dados, que passaram a realizar mais tarefas<sup>122</sup> de qualquer uma das dimensões (tarefas domésticas — abril a maio:  $t(1115)=21.253$ ,  $p<.001$ , setembro a outubro:  $t(530)=5.316$ ,  $p<.001$ ; tarefas relacionais — abril a maio:  $t(1121)=20.616$ ,  $p<.001$ , setembro a outubro:  $t(542)=7.556$ ,  $p<.001$ ). Comparando ambas as dimensões do trabalho informal, verificamos que este aumento foi particularmente

intenso ao nível das tarefas relacionais [ $M=2.3$ ,  $EP=.03$ ,  $F(1,466)=7.885$ ,  $p=.005$ ], independentemente do momento da recolha de dados.

A evolução do balanço feito do aumento do trabalho informal entre os dois momentos de recolha de dados variou ainda com a idade dos inquiridos, verificando-se que são os inquiridos com menos de 30 anos ( $M_{Dif}=-.27$ ,  $EP=.09$ ,  $p=.003$ ) e os que têm entre 51 e 70 anos ( $M_{Dif}=-.16$ ,  $EP=.07$ ,  $p=.030$ ) quem relata menos trabalho doméstico na segunda vaga<sup>123</sup>.

Figura 3.26 Evolução do trabalho informal por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021

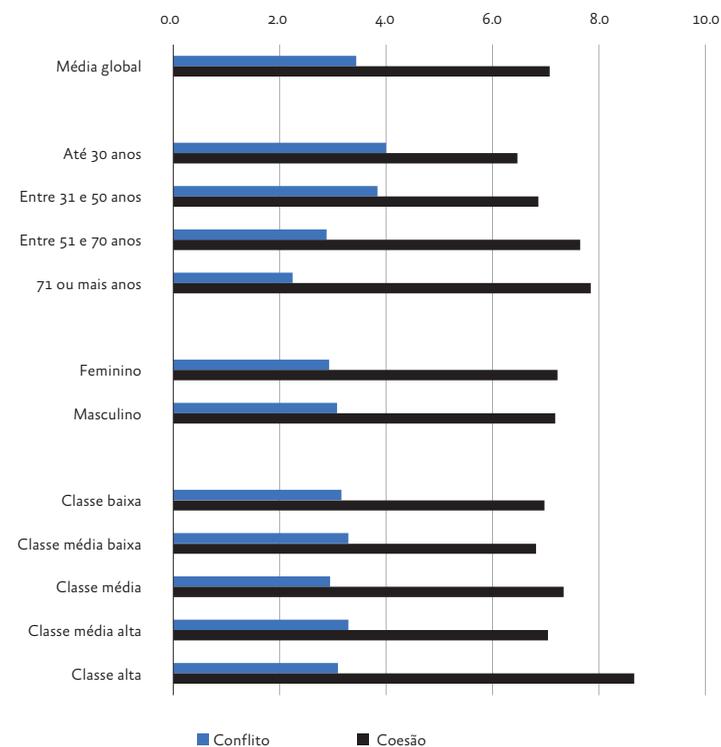


Pedimos ainda aos inquiridos para avaliarem o grau de equidade na distribuição destas tarefas de trabalho informal entre os membros do agregado familiar antes e depois do início da crise sanitária. Os inquiridos afirmam que, em média, realizam muito mais atividades do que os seus familiares, tanto antes como depois de a crise sanitária ter começado [tarefas domésticas — antes:  $t(491)=8.225$ ,  $p<.001$ , depois da crise sanitária:  $t(490)=10.775$ ,  $p<.001$ ; tarefas relacionais —

antes:  $t(495)=2.658$ ,  $p=.004$ , depois da crise sanitária:  $t(491)=3.168$ ,  $p=.001$ <sup>124</sup>. Esta crença de que se desempenha mais tarefas do que os outros não varia de forma estatisticamente significativa com a idade, o género ou a classe social<sup>125</sup>.

Por fim, para aferir o **ambiente familiar**, avaliámos o grau de conflito e de coesão. Verificámos que o nível de coesão entre os agregados familiares dos inquiridos é significativamente superior aos níveis de conflito [ $F(1,426)=145.760$ ,  $p<.001$ ; figura 3.27], que este efeito varia em função da idade [ $F(3,426)=7.595$ ,  $p<.001$ ], com os mais seniores (>70) a demonstrar níveis de conflito inferiores aos restantes escalões etários ( $M_{<30}=3.9$ ,  $EP=.30$ ,  $M_{30-50anos}=3.9$ ,  $EP=.23$ ,  $M_{51-70anos}=3.3$ ,  $EP=.25$ ,  $M_{>70}=2.6$ ,  $EP=.26$ ), e também uma tendência para maiores níveis de coesão quanto maior é a faixa etária ( $M_{<30}=6.8$ ,  $EP=.29$ ,  $M_{30-50anos}=7.3$ ,  $EP=.28$ ,  $M_{51-70anos}=7.9$ ,  $EP=.25$ ,  $M_{>70}=8.0$ ,  $EP=.26$ )<sup>126</sup>.

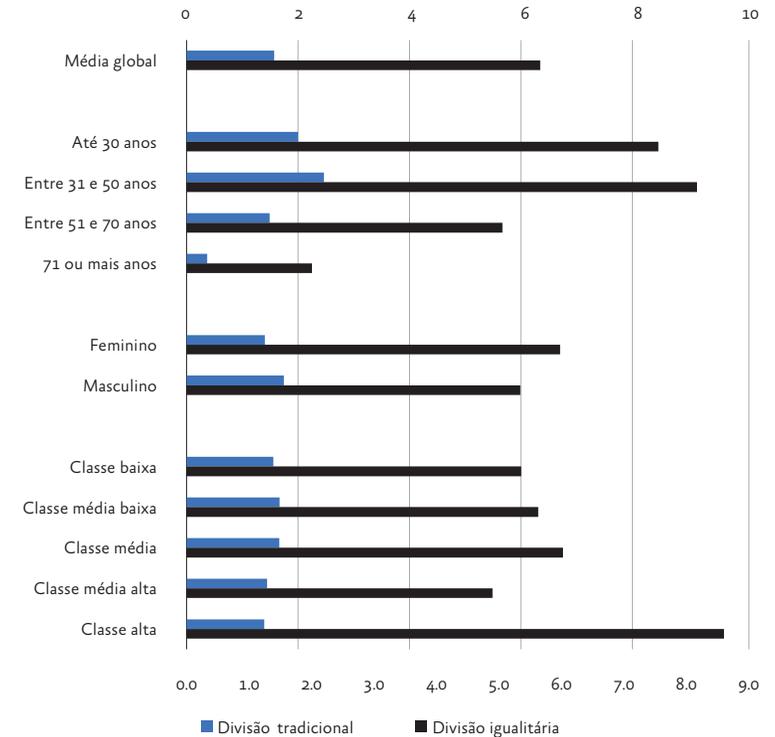
Figura 3.27 Conflito e coesão familiares por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



Por fim, medimos concepções estereotipadas sobre os papéis de género na divisão do trabalho informal, pontuando os indivíduos em ambas as divisões, tradicionalista e igualitária. Constatámos que os Portugueses [ $F(1,483)=122.970$ ,  $p<.001$ ] poderão ter concepções menos tradicionais sobre a divisão do trabalho doméstico ( $M=1.6$ ,  $EP=.18$ )<sup>127</sup> do que igualitárias ( $M=6.3$ ,  $EP=.27$ )<sup>128</sup>. Os inquiridos mais jovens concordaram mais com concepções mais igualitárias da divisão do trabalho informal entre os géneros ( $M_{<30}=8.4$ ,  $EP=.58$ ,  $M_{30-50anos}=9.0$ ,  $EP=.55$ ,

$F(3,483)=17.669, p<.001]$ , enquanto os que têm entre 51 e 70 anos apresentaram, em termos médios, posições neutras ( $M=5.6, EP=.49$ ), ou mesmo discordantes a partir dos 70 anos ( $M=2.2, EP=.57$ ). Apesar de todos os inquiridos discordarem em média da visão tradicional sobre a divisão do trabalho doméstico ( $M=1.6, EP=.18$ ), verificámos que essa discordância varia em função da idade. Assim, são os mais novos quem discorda menos ( $M_{<30}=2.0, EP=.38, M_{30-50\text{anos}}=2.4, EP=.37$ ) e os mais velhos quem discorda mais ( $M_{51-70\text{anos}}=1.5, EP=.32, M_{>70}=0.4, EP=.38$ )<sup>129</sup>.

**Figura 3.28** Conceção da divisão do trabalho doméstico por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



### 3.4.2.2 Contexto público — digitalização do trabalho formal e da vida social

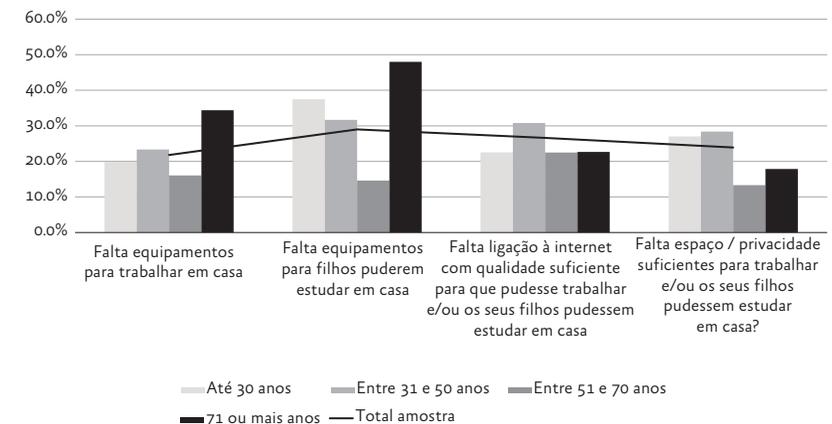
Atividades anteriormente públicas como o trabalho ou as interações sociais com pessoas fora do agregado familiar sofreram alterações significativas no decorrer da pandemia. Perante o decreto de medidas que tornaram o teletrabalho recomendado em alguns momentos

e obrigatório noutros, o local de trabalho formal foi relegado para uma posição secundária e as atividades profissionais anteriormente exclusivas de um domínio público passaram a decorrer num contexto diverso. Empresas e indivíduos tiveram de inovar e mudar o modo como trabalhavam, transformando a necessidade de distanciamento físico e social em novas formas de encarar o local de trabalho, a comunicação entre os colegas e, mais globalmente, até mesmo modelos de gestão e supervisão do trabalho. Os dados relativos às condições dos vários países da OCDE antes da crise sanitária informam que Portugal apresentava 40% da população com Internet fixa e pelo menos 80% com Internet móvel. Não obstante, no estudo que desenvolvemos houve sempre pelo menos um quinto da população a referir que não dispunha de equipamentos para poder trabalhar (21,8%) ou para os seus filhos estudarem em casa (29%), ou que não tinha uma ligação à Internet com qualidade suficiente para trabalhar e/ou os seus filhos poderem estudar em casa (26,6%), ou que não dispunha de espaço/privacidade suficientes para trabalhar e/ou os seus filhos pudessem estudar em casa (23,9%). A figura 3.29 ilustra a variação da disponibilidade de equipamentos e meios para a vida digital em função da idade.

Indivíduos com idades entre os 31 e os 50 anos apresentam consistentemente maiores constrangimentos tecnológicos do que indivíduos entre os 51 e os 70 anos; em específico, 23,3% tem falta de equipamentos para trabalhar ( $\%_{51-70}=16.1, x^2=41.32, p<.001$ ), 31,7% tem falta de equipamentos para os filhos estudarem ( $\%_{51-70}=14.6, x^2=10.93, p<.027$ ), 30,8% apresenta problemas de qualidade da Internet ( $\%_{51-70}=22.5, x^2=20.62, p<.001$ ) e 28,4% apresenta restrições espaciais ou de privacidade ao exercício profissional ou ao estudo dos

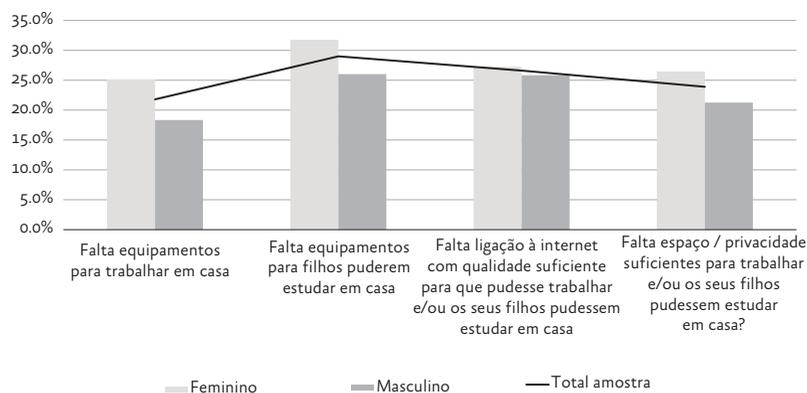
filhos em casa ( $\%_{51-70}=13.3, x^2=36.55, p<.027$ ). Apesar de não serem particularmente penalizados em termos de acesso a equipamentos e Internet suficientes para trabalhar, 37,5% dos indivíduos de idade inferior a 30 anos têm falta de equipamentos para os filhos estudarem e 27% reportam ter falta de espaço ou privacidade para trabalhar ou para que os filhos estudem em casa. São os mais idosos os que apresentam a menor disponibilidade de material tecnológico<sup>130</sup>.

**Figura 3.29** Disponibilidade de equipamentos/meios para a digitalização do trabalho por escalão etário — 2021



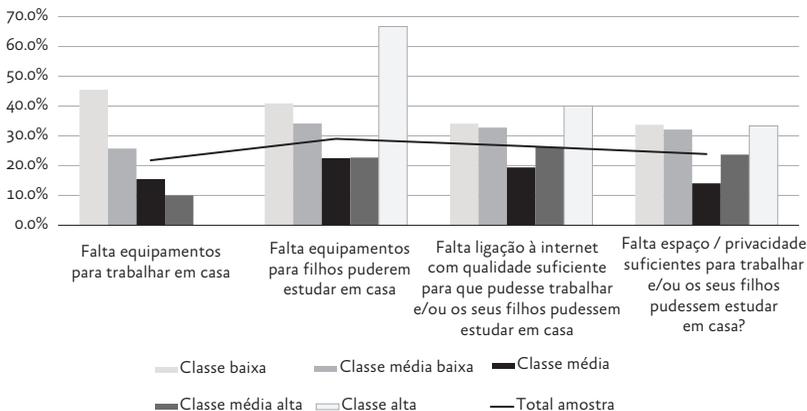
Adicionalmente, são as mulheres ( $x^2=5.87, p=.015$ ) quem parece ser mais vulnerável em termos tecnológicos, com 25,2% a referir ter tido equipamento insuficiente para trabalhar em casa, por comparação a 18,4% dos homens<sup>131</sup>.

**Figura 3.30** Disponibilidade de equipamentos/meios para a digitalização do trabalho por género — 2021



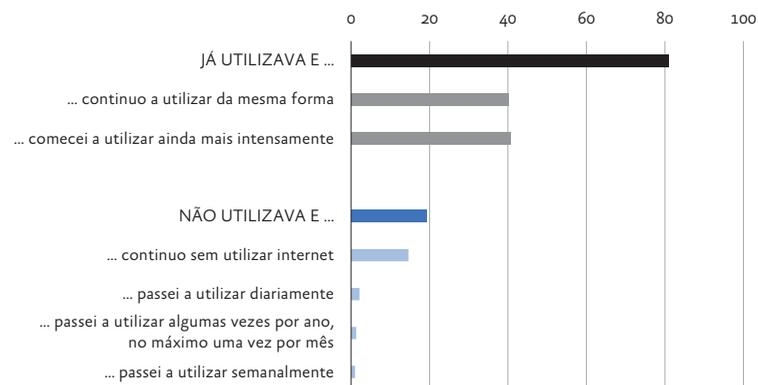
Por último, 45,5% dos indivíduos pertencentes à classe baixa reportam ter falta de equipamento para trabalhar em casa, ficando mais penalizados num cenário de digitalização do trabalho do que indivíduos pertencentes a outras classes sociais ( $\chi^2=33.43, p =.006$ )<sup>132</sup>.

**Figura 3.31** Disponibilidade de equipamentos/meios para a digitalização do trabalho por classe social autorreportada — 2021



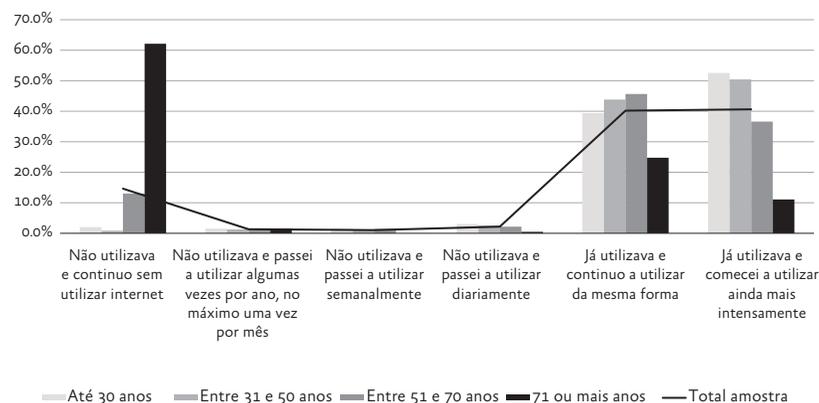
Para além dos regimes de teletrabalho ou de telescola, a digitalização de serviços administrativos, e, em larga medida, a necessidade de manter a comunicação com familiares e outros pares num contexto de isolamento social também terão certamente contribuído para a mudança de padrões de utilização da Internet. Do total de 80,8% que se classificavam como utilizadores da Internet antes da COVID-19, cerca de metade afirma que manteve o mesmo nível de utilização e a outra metade que aumentou a frequência com que o fazia (figura 3.32). Entre os 19,2% de entrevistados que referem não utilizar a Internet antes da crise sanitária, a maioria continua sem utilizar. Permanecem assim praticamente 15% de portugueses que se classificam como não-utilizadores da Internet.

**Figura 3.32** Alterações relatadas na utilização da Internet



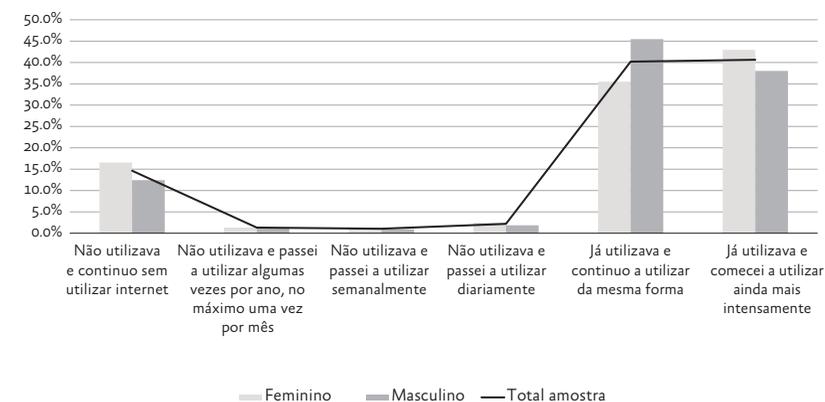
Nas figuras 3.33 a 3.35, apresentamos as alterações na utilização da Internet em função da idade, do género e da classe social<sup>133</sup>. Os indivíduos que não utilizavam a Internet e assim permanecem são maioritariamente os seniores (73,7%). Os participantes que já utilizavam a Internet e apresentam um aumento de consumo mais expressivo pertencem sobretudo às faixas etárias mais jovens (até 30 anos: 52,5%; 31–50 anos: 51,1%).

**Figura 3.33** Alterações relatadas na utilização da Internet por escalão etário — 2021



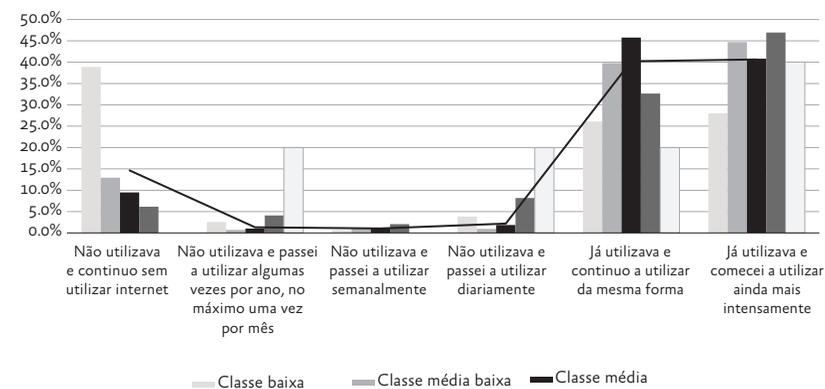
Apesar de existirem mais mulheres (16,6%) do que homens (12,4%) que continuam a não utilizar a Internet, foi possível verificar que, entre aqueles que já usavam, a utilização acrescida foi mais acentuada para as mulheres (43%; homens: 38%).

**Figura 3.34** Alterações relatadas na utilização da Internet por género — 2021



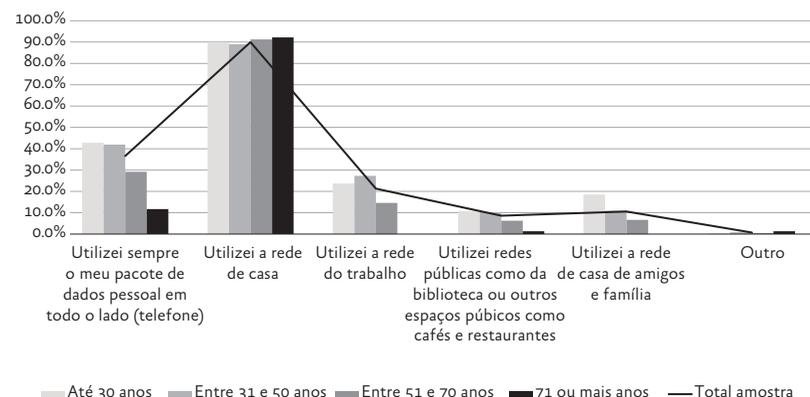
Por último, os indivíduos que se classificam como pertencentes à classe baixa relatam uma menor utilização da Internet, com 38,9% a referir que não utilizam a Internet, 26,1% a declarar que utilizam e mantiveram o consumo, e 28% a assumir um aumento no consumo de Internet.

**Figura 3.35** Alterações relatadas na utilização da Internet por classe social autorreportada — 2021



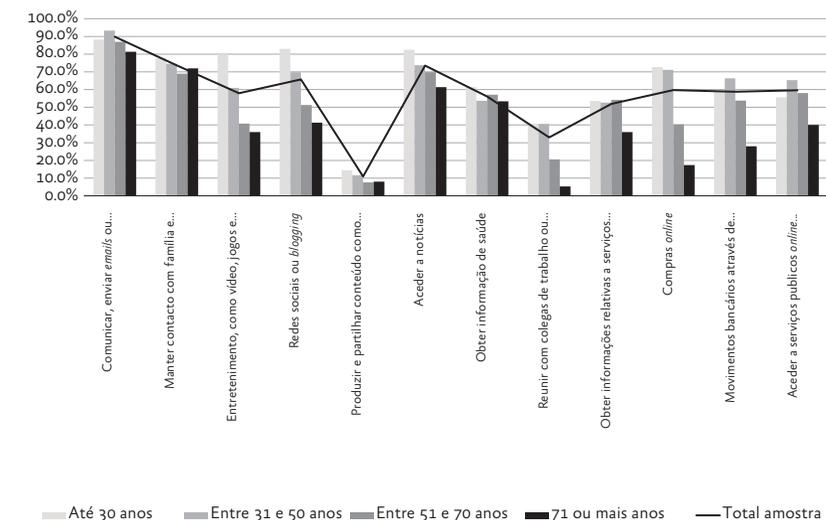
Com vista a tipificar os padrões de utilização, analisámos os locais onde a população acedeu à rede, mas também as funcionalidades que privilegiava. Durante a pandemia, a esmagadora maioria da população acedeu à Internet através de redes domésticas (90%), cerca de 37% com recurso ao seu pacote de dados móveis, 21% no trabalho e, de forma menos expressiva, uma média de 10% através de redes em casa de amigos e familiares ou em locais públicos como bibliotecas<sup>134</sup>. A figura 3.36 ilustra que a população com idades mais avançadas utiliza a Internet quase exclusivamente através da rede de casa e apresenta uma variabilidade das redes utilizadas muito menor do que os outros grupos (dados móveis:  $\chi^2=33.51$ ,  $p<.001$ ; rede do trabalho:  $\chi^2=37.24$ ,  $p<.001$ ; espaços públicos:  $\chi^2=9.24$ ,  $p=.026$ ; casa de amigos:  $\chi^2=24.46$ ,  $p<.001$ ).

**Figura 3.36** Redes utilizadas para aceder à Internet por escalão etário — 2021



A quantidade de **atividades realizadas online**<sup>135</sup> depende naturalmente dos perfis dos utilizadores. Entre as mais comuns estão comunicar, enviar *e-mails* ou mensagens (89,8%), manter contacto com família e amigos através de videochamadas (73,6%) e aceder a notícias (73,5%). As figuras 3.37 a 3.39 revelam que existe uma utilização mais variada da Internet em grupos etários<sup>136</sup> mais jovens e uma adoção mais reduzida por parte dos seniores (>70%), que a utilizam maioritariamente para comunicar (81,3%) e manter o contacto com próximos através de videochamadas (72%) ou aceder a notícias (61,4%).

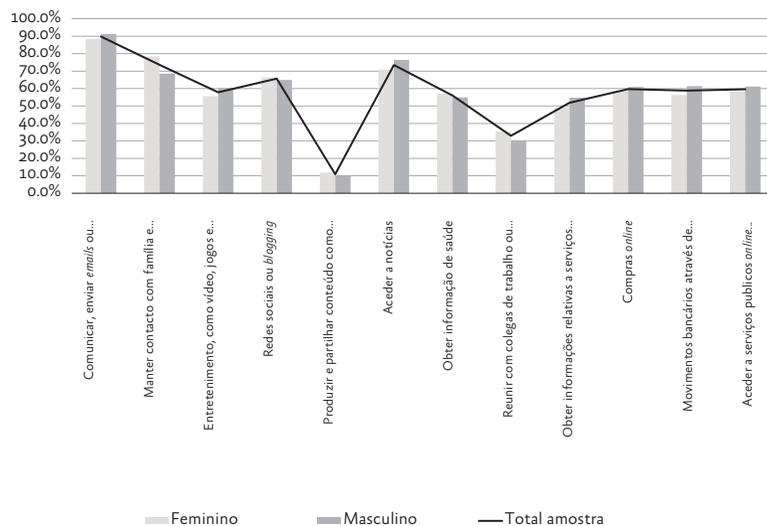
**Figura 3.37** Atividades realizadas online por escalão etário — 2021



Relativamente ao género<sup>137</sup>, verifica-se que as mulheres (77,7%), em comparação com os homens (68,4%), utilizam mais a Internet para manter contacto com familiares ou amigos através de videochamadas.

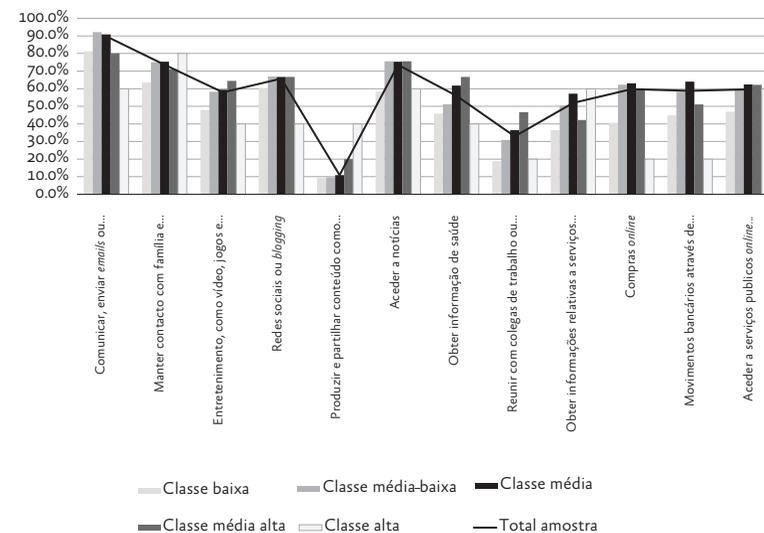
Os homens (76,3%), por sua vez, utilizam mais a Internet para aceder a notícias do que as mulheres (70,2%).

**Figura 3.38** Atividades realizadas *online* por género — 2021



Acresce que os indivíduos de classe<sup>138</sup> média-baixa e média reportam utilizar mais a Internet para comunicar através de mensagens ou *e-mails* (figura 3.39). Apesar de não existirem variações relevantes no grau de utilização da Internet no que concerne às atividades de entretenimento e de navegação e partilha de conteúdo nas redes sociais, os indivíduos de classe baixa referem consistentemente utilizar menos a Internet para propósitos informativos (*e.g.*, notícias, saúde, serviços). Em particular, apenas 58,3% deste grupo utiliza a Internet para aceder a notícias e 45,8% para obter informações relativas a saúde.

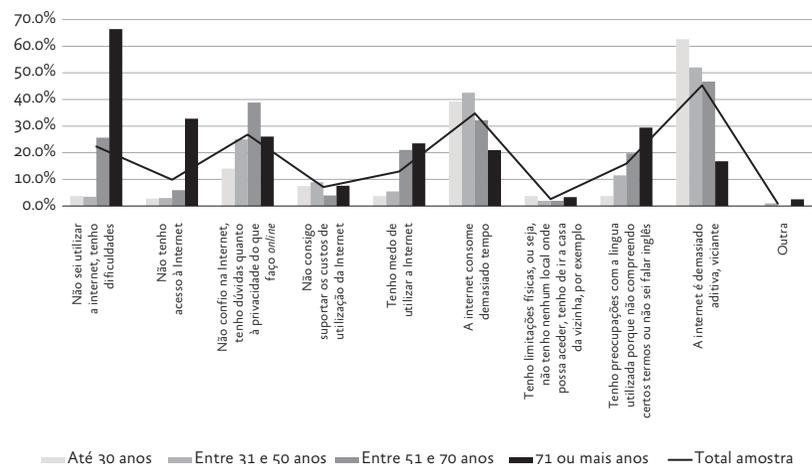
**Figura 3.39** Atividades realizadas *online* por classe social reportada — 2021



Questionámos ainda os Portugueses sobre as **principais dificuldades** que sentem quando utilizam a Internet<sup>139</sup>. O maior entrave à utilização da Internet é a noção de que é demasiado viciante (45,3%). De forma semelhante, 35% afirmam que a Internet consome demasiado tempo e 26,8% têm desconfiança quanto à privacidade da sua atividade *online*; já 22,3% declaram que não sabem utilizar a Internet ou que têm dificuldades ao fazê-lo. Nas figuras 3.44 a 3.46 é possível observar o cruzamento entre as barreiras à utilização de Internet e a idade<sup>140</sup>, o género<sup>141</sup> e a classe social<sup>142</sup>. De modo geral, são os idosos os que apresentam maiores dificuldades na utilização da Internet. Enquanto para os participantes seniores (>71) a utilização da Internet é limitada pela baixa literacia digital (39,5%), pela falta de acesso à Internet (19,5%), pelo receio face à sua utilização (14%) e pelo tipo de linguagem

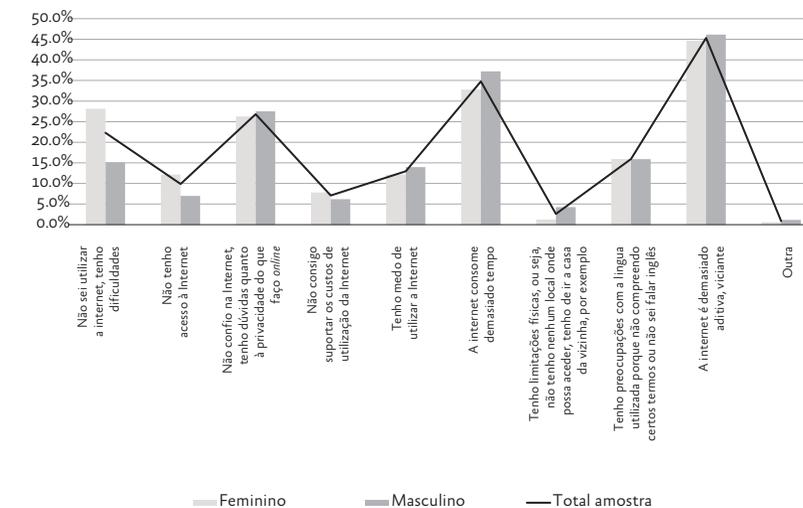
utilizada nesse meio (17,5%), a principal barreira percebida dentro dos grupos mais jovens é ocupar demasiado tempo (menos de 30 anos: 21%; entre 30 e 50 anos: 18,8%) e ter um carácter adictivo (menos de 30 anos: 33,5%; entre 30 e 50 anos: 22,1%). Entre os participantes de idades compreendidas entre os 51 e 70 anos, a maior das limitações é não terem confiança relativamente à sua privacidade (21,4%).

**Figura 3.40** Dificuldades reportadas na utilização da Internet por escalão etário — 2021



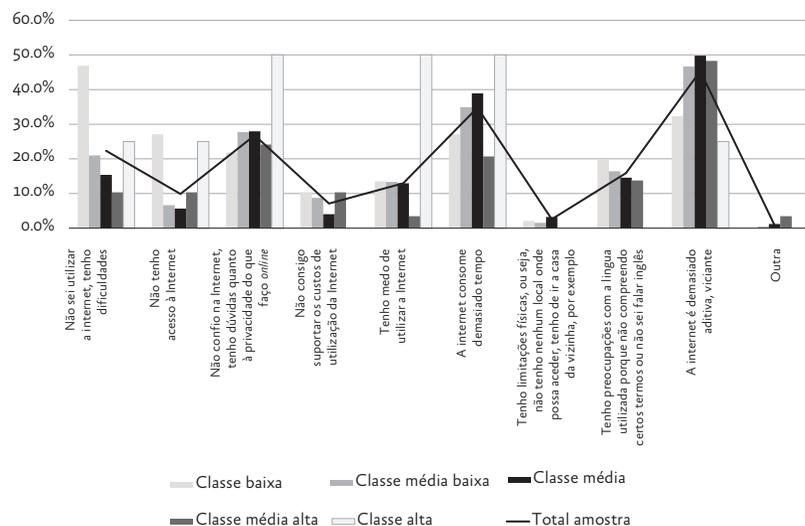
Relativamente ao género, são as mulheres quem relata maior dificuldade em utilizar a Internet (14,9%) e falta de acesso à Internet (6,4%; homens — dificuldade: 6,4%, falta de acesso: 3,3%).

**Figura 3.41** Dificuldades reportadas na utilização da Internet por género — 2021



São ainda os indivíduos de classe baixa quem apresenta a maior vulnerabilidade tecnológica, com 28,5% a referir dificuldade em utilizar a Internet, 16,5% falta de acesso e 8,2% medo de navegar online.

**Figura 3.42** Dificuldades reportadas na utilização da Internet por classe social reportada — 2021



O incremento do trabalho informal e a sobreposição entre os locais de lazer, trabalho e estudo geraram níveis acrescidos de **conflito direto entre a vida profissional e a pessoal**. O conflito entre a esfera pessoal e a profissional dos Portugueses tem-se vindo a alterar durante a crise sanitária e foi especialmente prejudicial para as famílias se avaliarmos de forma conjunta os dados das duas vagas [ $M_{\text{Trabalho-família}}=12.1, EP=.69, M_{\text{Família-trabalho}}=7.2, EP=.69, F(1,269)=18.089, p<.001$ ]. Não obstante, a evolução dos tipos de conflito entre as duas vagas não foi igual [ $F(1,268)=9.094$ ]. Enquanto da primeira para a segunda vaga houve um acréscimo de conflito na direção trabalho-família ( $M_{\text{Dif}}=2.2, EP=.80, p=.008$ )<sup>143</sup>, na direção oposta família-trabalho houve até uma redução marginalmente significativa do conflito ( $M_{\text{Dif}}=-1.7, EP=.90, p=.054$ )<sup>144</sup>. Verifica-se assim que a diferença entre os dois tipos de conflito foi muito

maior na primeira vaga ( $M_{\text{Família-trabalho}}=13.0, EP=.90, M_{\text{Trabalho-família}}=6.1$ ), do que na segunda ( $M_{\text{Família-trabalho}}=11.3, EP=.74, M_{\text{Trabalho-família}}=8.3$ ).

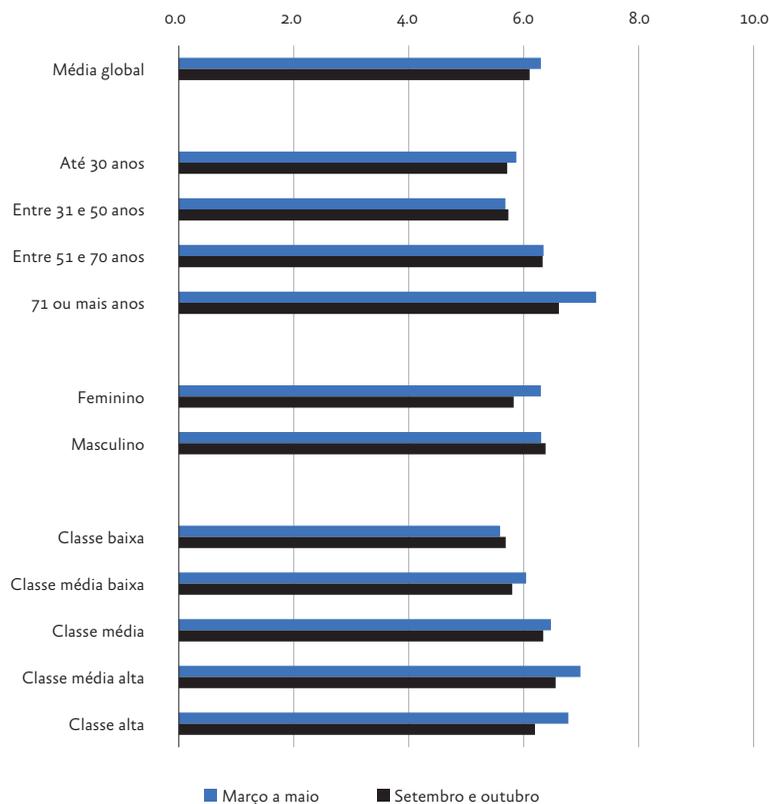
### 3.4.3 Dimensão societal — coesão social e desenvolvimento sustentável

#### 3.4.3.1 Coesão social — confiança nos pares e nas instituições

Se o primeiro confinamento parece ter exacerbado um sentimento de pertença, ilustrado, por exemplo, pelo movimento SOS Vizinho, que no lapso de uma semana conquistou mil voluntários, ou pelo reconhecimento dos profissionais de saúde com saudações concertadas ao nível nacional, assistimos também ao longo deste primeiro ano e meio pandémico a alguns sinais de potenciais fraturas comunitárias, com casos de violência contra indivíduos de fenótipo asiático resultantes da associação inicial do novo coronavírus à China (Marques, 2020), ou contendas em transportes públicos a propósito da não-utilização de máscaras.

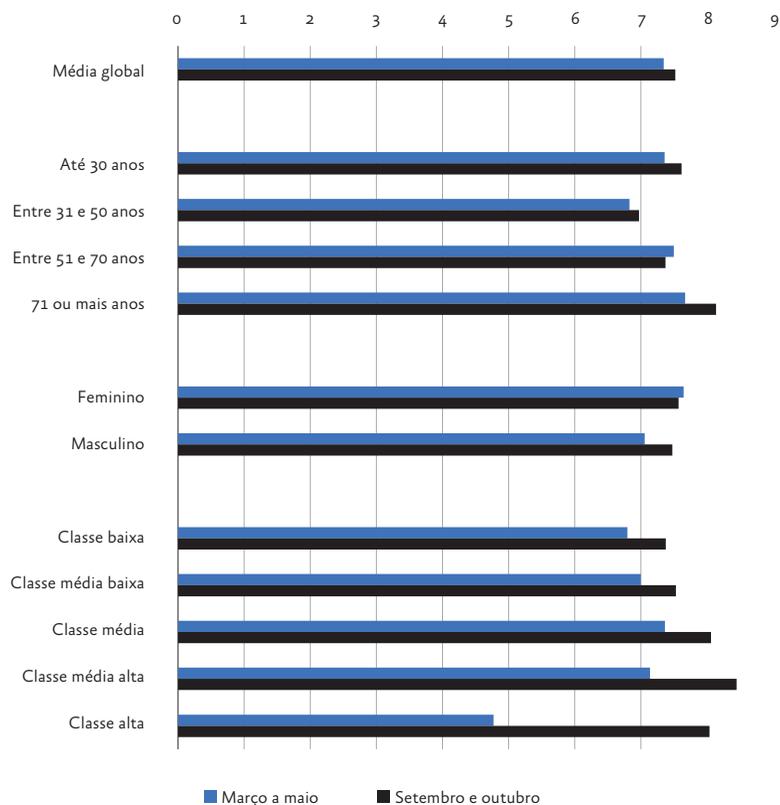
A **coesão social horizontal** percebida<sup>145</sup>, operacionalizada através da perceção individual sobre os recursos sociais disponíveis no bairro de residência e a relação com as redes sociais próximas ( $M=6.2, EP=.14$ ), manteve-se durante o período em estudo [ $M_{\text{Mar/maio}}=6.3, EP=.16, M_{\text{Set/out}}=6.1, EP=.17$ ]<sup>146</sup>. Verificamos, contudo, que o nível de coesão social nestes círculos mais próximos varia de forma estatisticamente significativa com a idade [ $F(3,456)=5.652, p=.001$ ] e a classe social reportada pelos inquiridos [ $F(4,456)=3.608, p=.007$ ]. Assim, a coesão social é particularmente percecionada como sendo mais baixa entre os mais jovens ( $M_{<30}=5.7, EP=.29, M_{30-50\text{anos}}=5.7, EP=.27, M_{51-70\text{anos}}=6.3, EP=.24, M_{>70\text{anos}}=6.9, EP=.30$ ) e entre os indivíduos de classe social mais baixa ( $M_{\text{Baixa}}=5.6, EP=.25, M_{\text{Média-baixa}}=5.9, EP=.13, M_{\text{Média}}=6.3, EP=.11, M_{\text{Média-alta}}=6.7, EP=.43, M_{\text{Alta}}=6.4, EP=1.1$ ).

**Figura 3.43** Confiança nos recursos sociais disponíveis no bairro de residência e relação com as redes sociais próximas, por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



No que concerne à **coesão social vertical**, medimos os níveis de confiança da população nas instituições<sup>147</sup> ( $M=7.4$ ,  $EP=.12$ ) para descobrir se existe uma confiança maior no papel da ciência ( $M=7.8$ ,  $EP=.12$ )<sup>148</sup> do que no papel do governo [ $M=7.0$ ,  $EP=.15$ ,  $F(1,436)=29.023$ ,  $p<.001$ ]<sup>149</sup>. Se recordarmos os dados secundários relativos aos vários países da OCDE, verificamos que se confirma a tendência para os Portugueses confiarem cada vez mais na ciência, que existia sobretudo no Sul da Europa. A confiança nas instituições varia ainda de forma significativa com a idade [ $F(1,436)=29.023$ ,  $p<.001$ ,  $M_{<30}=7.5$ ,  $EP=.28$ ,  $M_{30-50anos}=6.9$ ,  $EP=.16$ ,  $M_{51-70anos}=7.4$ ,  $EP=.21$ ,  $M_{>70}=7.9$ ,  $EP=.26$ ] e com a classe social [ $F(4,436)=3.468$ ,  $p=.008$ ,  $M_{Baixa}=7.1$ ,  $EP=.23$ ,  $M_{Média-baixa}=7.2$ ,  $EP=.10$ ,  $M_{Média}=7.7$ ,  $EP=.10$ ,  $M_{Média-alta}=7.8$ ,  $EP=.35$ ,  $M_{Alta}=6.4$ ,  $EP=1.3$ ].

**Figura 3.44** Confiança nas instituições por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



Medimos ainda o nível de coesão social vertical do ponto de vista dos inquiridos, ou seja, pedindo aos indivíduos para estimarem o grau de confiança do resto da população<sup>150</sup>. Os itens incluídos estão estruturados em duas dimensões: uma relativa à atuação do governo, que inclui o cumprimento das medidas («Não seguem as orientações do governo e da DGS»), a confiança nos dados («Desconfiam dos

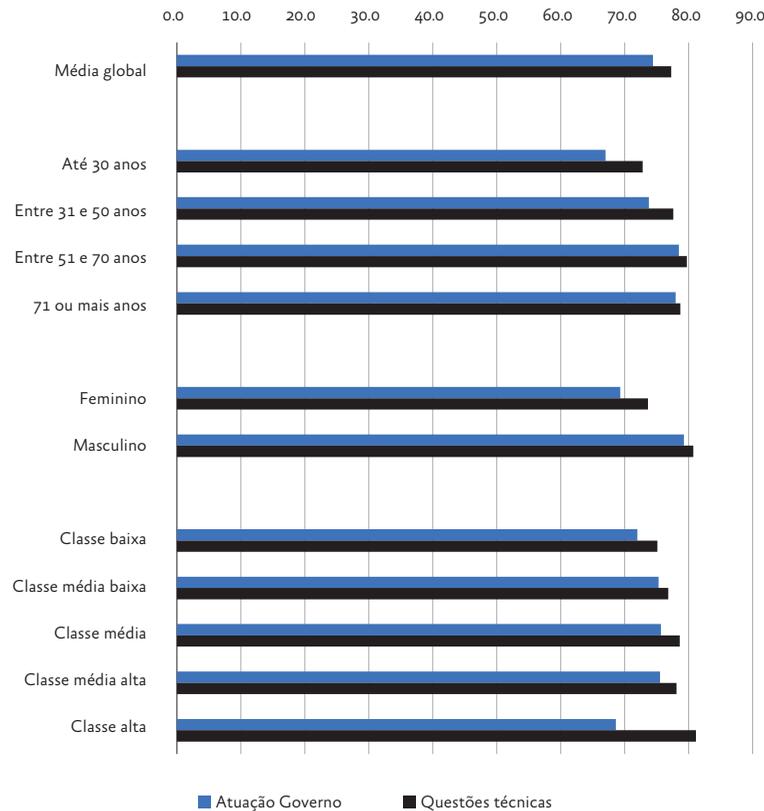
dados sobre a evolução da COVID-19 apresentados pela DGS») e a intenção de toma da vacina contra a COVID-19; a outra dimensão comporta questões técnicas, como a precisão dos testes, a segurança e a eficácia das vacinas.

Observa-se uma perceção partilhada de que a confiança está a crescer [ $F(1,402)=11.668, p=.001$ ], estimando-se que 72% da população estava confiante em abril/maio ( $EP=1.3$ ) e 79% em setembro/outubro ( $EP=1.3$ ). A perceção do nível de confiança da restante população, independentemente da dimensão, varia ainda em função da idade [ $F(3,402)=3.851, p<.001$ ] e do género [ $F(1,402)=19.955, p<.001$ ]; os inquiridos mais seniores e do género masculino têm tendência para estimar maiores níveis de confiança na restante população ( $M_{<30}=69.6, EP=2.4, M_{30-50anos}=75.4, EP=1.4, M_{51-70anos}=78.8, EP=2.0, M_{>70}=78.0, EP=2.2; M_{Fem}=71.2, EP=1.3, M_{Mas}=79.7, EP=1.5$ ).

Os níveis de confiança percebida variam ainda consoante a dimensão em análise. Desta forma, os Portugueses acreditam que 77% ( $EP=1.0$ ) da população residente no país confia na dimensão relativa às questões técnicas e 74,1% [ $EP=1.2, F(1, 402)=10.120, p=.002$ ]<sup>151</sup> na dimensão relativa à atuação do governo, mimetizando os resultados anteriores sobre a confiança na ciência vs. A confiança no governo. Acresce que a perceção diferencial entre os níveis de confiança da população nestas duas dimensões varia de forma estatisticamente significativa em função da idade [ $F(3,402)=2.972, p=0.32$ ] e do género [ $F(1,402)=4.882, p=.028$ ]. Enquanto a população mais jovem faz estimativas de confiança da restante população diferentes para as duas dimensões (atuação do governo:  $M_{<30}=66.7, EP=2.9, M_{30-50anos}=73.5, EP=1.6$ ; questões técnicas:  $M_{<30}=72.5, EP=2.4, M_{30-50anos}=77.3, EP=1.3$ ), as estimativas dos mais seniores não diferem estatisticamente. Da mesma

forma, são as mulheres quem faz estimativas de confiança para o resto da população diferentes para cada dimensão, acreditando que há mais confiança em questões técnicas ( $M=73.3, EP=1.3$ ) do que na atuação do governo ( $M=69.1, EP=1.5$ ).

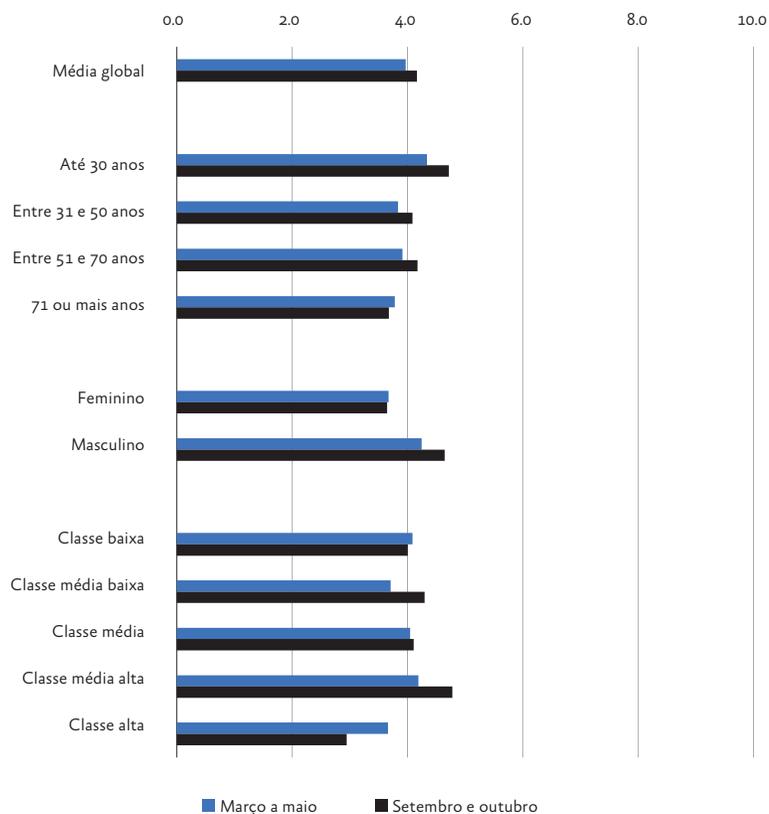
**Figura 3.45** Perceção da confiança social por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



Ainda quanto à coesão vertical, avaliámos se os inquiridos validam a atuação do governo em relação a grupos particulares da população<sup>152</sup>, nomeadamente crianças e adolescentes, população ativa (25–64 anos), mulheres, idosos, pobres, imigrantes e pessoas com doenças crónicas. Há sempre avaliações negativas da atuação do governo em relação a qualquer grupo ( $M=4.04, EP=.14$ ). Existe ainda um efeito principal do grupo sob escrutínio [ $F(6,373)=6.920, p<.001$ ]. Assim, o grupo que se acredita ter sido mais cuidado pelo governo foram as crianças e os adolescentes ( $M=4.6, EP=.16$ ), depois os imigrantes ( $M=4.1, EP=.17$ ), os idosos ( $M=4.1, EP=.18$ ), as mulheres ( $M=4.1, EP=.15$ ), os trabalhadores em idade ativa  $M=4.0, EP=.16$ , os doentes crónicos  $M=3.7, EP=.17$  e, por fim, aqueles sobre os quais se acredita que, em média, o governo pior atuou: os pobres ( $M=3.3, EP=.18$ )<sup>153</sup>.

De uma forma geral, ou seja, independentemente do grupo em questão, as mulheres ( $M=3.6, EP=.20$ ) fazem avaliações menos positivas da atuação do governo do que os homens ( $M=4.4, EP=.19, F(1,378)=5.367, p=.021$ ), e especialmente em relação à atuação do governo para com as mulheres ( $M_{Dif}=-1.0, p<.001$ ), os imigrantes ( $M_{Dif}=-.97, p=.004$ ) e os doentes crónicos ( $M_{Dif}=-1.2, p<.001$ ). Os indivíduos que se classificam como pertencentes à classe social baixa, por sua vez, avaliam pior a atuação do governo em relação aos pobres [ $F(24,1504)=1.604, p=.032$ ], especificamente quando comparados com a classe média-alta ( $M_{Dif}=-1.5, p=.041$ ).

**Figura 3.46** Perceção da atuação do governo em relação a determinados grupos por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



Por fim, medimos de que forma estes níveis de coesão horizontal e vertical poderão ser mais ou menos prementes do ponto de vista de gestão da crise sanitária. Em cada momento da inquirição, pedimos aos participantes para dizer em que medida acreditavam que a evolução da pandemia teria sido causada por fatores situacionais (*e.g.*, «O governo

não tomou todas as medidas que devia para prevenir a disseminação da COVID-19») ou individuais (*e.g.*, «As pessoas não seguem as medidas públicas de proteção e combate à pandemia»). Encontrámos uma tendência maior para atribuições externas horizontais (a população) do que verticais (o governo ou outras instituições). Assim, as **atribuições causais** a propósito das causas da evolução da contenção da propagação do SARS-CoV-2 (Weiner, 2005) referiram-se de forma mais significativa aos «outros» que não cumprem ou violam as medidas públicas de proteção e combate à pandemia do que a falhas na atuação do governo ou à falta de eficácia das próprias medidas [ $F(1,482)=25.075, p<.001$ ]. Verificámos ainda que o avançar da pandemia contribuiu para extremar essas atribuições; os inquiridos demonstram uma maior convicção nas suas atribuições relativas às causas da evolução da crise sanitária [ $F(1,482)=5.550, p=.019$ ]. Não se observaram outras diferenças estatisticamente significativas a reportar<sup>154</sup>.

### 3.4.3.2 Desenvolvimento social sustentável — gestão da informação e teorias da conspiração

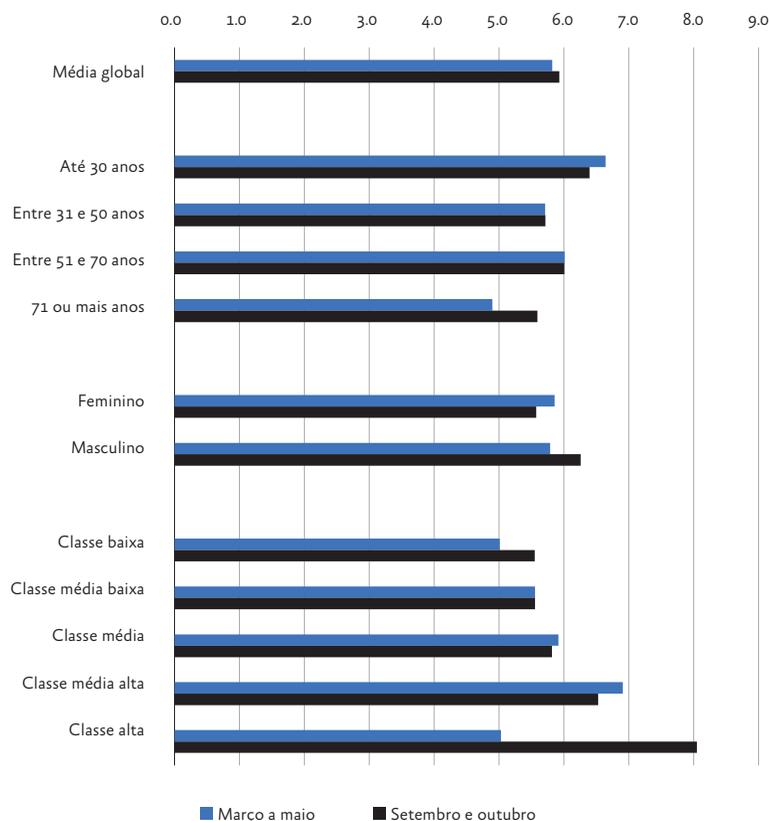
Para reforçar a coesão social, afirmou-se a necessidade de regular a gestão e partilha da informação. Em Portugal, esta iniciativa materializou-se na Lei n.º 27/2021, de 17 de maio de 2021, que aprovou a Carta Portuguesa de Direitos Humanos na Era Digital. Efetivamente, apesar de poderem existir em todos os canais notícias geradoras de desconfiança entre a população (Jamieson e Albarracín, 2020), tal medida parece partir da crença de que o domínio digital, onde a informação é partilhada sem controlo, é a principal plataforma de circulação de informações falsas.

Em Portugal, de acordo com os dados secundários recolhidos, a maioria da população usa como **principal fonte de notícias** a televisão (Portugal: 58%; OCDE: 29%) e não canais digitais. A nossa amostra confirma esta tendência, existindo uma diferença estatisticamente significativa entre a intensidade com que cada meio é utilizado para obter informação sobre a COVID-19 [ $F(3,486)=41.549, p<.001$ ]. Assim, os *media* tradicionais, como a televisão, a rádio ou os jornais, são aqueles que surgem como os mais referenciados para aceder a informação sobre a COVID-19 ( $M=7.0; EP=.17$ )<sup>155</sup>; em segundo lugar surgem como fonte preferencial de informação os contactos pessoais, com o cônjuge, o parceiro, outros membros da família, amigos ou colegas ( $M=5.5, EP=.18$ ). Como menos utilizados para obter informação sobre a COVID-19 surgem os canais digitais, nomeadamente as redes sociais ( $M=4.8; EP=.19$ ) e os jornais digitais ou outros *websites* ( $M=3.2; EP=.21$ ). Este padrão, que se mantém estável durante o período em estudo, varia ainda em função da idade dos inquiridos [ $F(9,488)=14.726, p<.001$ ]. Assim, o recurso à televisão para aceder a informação é significativamente superior por parte do grupo com 70 ou mais anos do que do grupo com menos de 30 anos ( $M_{Dif}=-1.3, p=.02$ ). Os mais jovens (até 30 anos) tem tendência para utilizar menos contactos pessoais ( $M_{Dif30-50anos}=-1.0, p=.044, M_{Dif51-70anos}=-1.5, p=.007, M_{Dif>70anos}=-1.1, p=.061$ ). Os mais seniores (>70) recorrem menos a redes sociais do que os restantes grupos ( $M_{DifMenos30anos}=-3.5, p<.001, M_{Dif30-50anos}=-3.0, p<.001, M_{Dif51-70anos}=-1.6, p=.006$ ) e também consultam menos meios de comunicação social *online*, como o Google, jornais *online*, a Wikipédia ou outros *websites* ( $M_{DifMenos30anos}=-3.8, p<.001, M_{Dif30-50anos}=-2.8, p<.001, M_{Dif51-70anos}=-2.8, p<.001$ ).

Avaliámos ainda a **confiança na informação** disponível<sup>156,157</sup>.

Os inquiridos confiam na informação de forma pouco expressiva ( $M=5.8, EP=.18$ ), e esse nível de confiança não evolui de forma estatisticamente significativa durante o período em análise. Apenas existem efeitos significativos entre o género e a idade. A confiança que as mulheres têm na informação é menor conforme a sua idade é maior ( $M_{<30} = 7.2, EP=.61, M_{30-50anos} = 5.7, EP=.33, M_{51-70anos} = 5.3, EP=.41, M_{>70anos} = 4.5, EP=.43$ ), enquanto os níveis de confiança dos homens se mantêm idênticos independentemente da idade ( $M_{<30} = 5.8, EP=.65, M_{30-50anos} = 5.6, EP=.34, M_{51-70anos} = 6.5, EP=.52, M_{Mais70anos} = 5.9, EP=.59$ ).

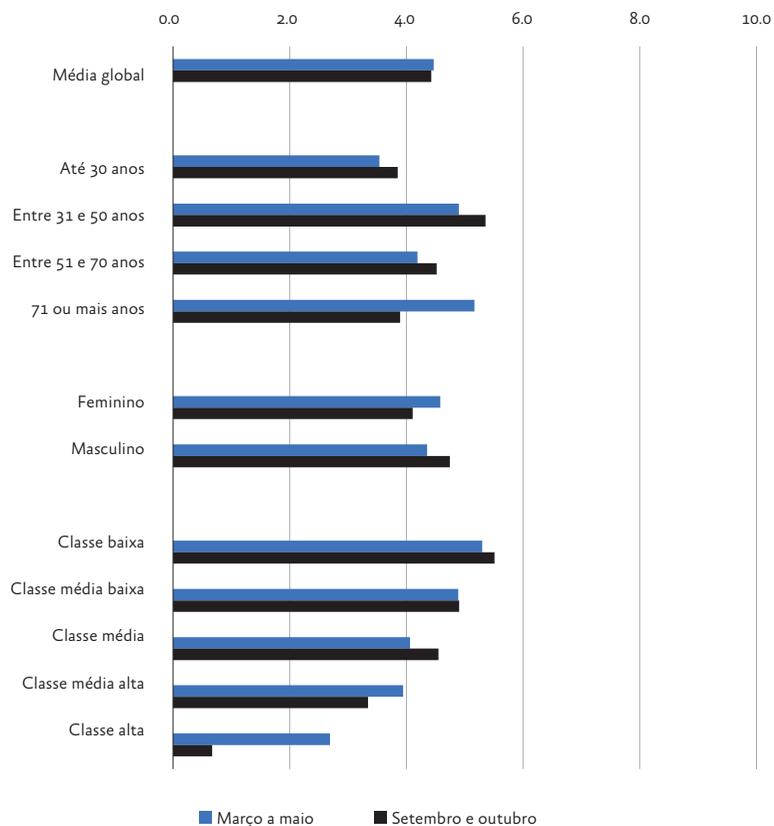
**Figura 3.47** Confiança na informação por escalão etário, género e classe social declarada — 2021



**As teorias da conspiração<sup>158</sup>**, ou seja, as crenças de que eventos casuísticos resultam de um movimento conspiratório ao nível individual ou coletivo, estão longe de ser um fenómeno recente ou exclusivo da Internet. Assistimos, contudo, a uma franca expansão da investigação nas ciências sociais (Goreis e Voracek, 2019) que tenta

compreender porque prolifera este tipo de narrativas conspiratórias, qual o seu público preferencial e qual a melhor forma de ultrapassar os seus perigos. No período em análise, a crença em teorias da conspiração<sup>159</sup> em Portugal é pouco expressiva ( $M=4.4$ ,  $EP=.19$ ) e permanece estável durante o período em estudo, sendo prevalente sobretudo entre indivíduos que se autorreportam como pertencentes a classes sociais mais baixas [ $F(4,369)=3.788$ ,  $p=.005$ ,  $M_{Baixa}=5.4$ ,  $EP=.04$ ,  $M_{Média-baixa}=4.9$ ,  $EP=.02$ ,  $M_{Média}=4.3$ ,  $EP=.02$ ,  $M_{Média-alta}=3.6$ ,  $EP=.06$ ,  $M_{Alta}=1.7$ ,  $EP=2.2$ ]<sup>160</sup>. A crença em teorias da conspiração parece ainda estar a evoluir de forma diferente em função da idade [ $F(3,369)=4.487$ ,  $p=.004$ ] e do género [ $F(1,369)=6.183$ ,  $p=.013$ ]. Conforme sugere a figura 3.48, o aumento da crença em teorias da conspiração apenas foi estatisticamente significativo entre os indivíduos com 31 a 50 anos ( $M_{Mar/maio}=4.9$ ,  $EP=.29$ ,  $M_{Set/out}=5.3$ ,  $EP=.30$ ). Em relação ao género, o efeito variou no sentido inverso, significando que houve um decréscimo na crença em teorias da conspiração entre as mulheres ( $M_{Fem}=4.5$ ,  $EP=.30$ ,  $M_{Mas}=4.1$ ,  $EP=.31$ ).

Figura 3.48 Crença em teorias da conspiração por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021



### 3.5. Fatores explicativos e relações entre variáveis

Retratar a realidade entre março e outubro de 2021 em Portugal suscitou o interesse em explorar modelos explicativos que pudessem ajudar a construir significado sobre essa mesma realidade. Apresentamos de seguida exemplos destes modelos para cada um dos três níveis de análise anteriormente identificados. Por a natureza correlacional dos dados limitar necessariamente o seu valor explicativo, estes modelos devem ser entendidos como hipóteses de trabalho a confirmar com estudos futuros.

Na dimensão individual, contrastámos as percepções de risco da população portuguesa com aquela que foi a realidade epidemiológica no país durante o período em estudo, bem como de que forma essas percepções podem ter contribuído para o cumprimento das medidas de contenção recomendadas pelo governo. Explorámos ainda se os acontecimentos de vida individuais afetaram a saúde mental da mesma forma entre períodos com diferentes níveis de restrição de contacto social. Depois, ainda em relação ao período do confinamento, quando os elementos do agregado passaram mais tempo no espaço doméstico, tentámos compreender a forma como o incremento das tarefas domésticas poderá ter afetado o funcionamento familiar, na forma de coesão e conflito, e, em última instância, o bem-estar individual. Sendo expectável que a necessidade de realizar *online* atividades diárias (como trabalhar, estudar ou conviver) tenha tido consequências cognitivas e emocionais, mas também mudanças comportamentais e atitudinais, analisámos na dimensão grupal/situacional a forma como os perfis de digitalização individuais poderão ter contribuído para novas formas de funcionamento social, ao nível do

bem-estar individual e de satisfação com a vida, das relações pessoais e da atividade profissional. Para terminar esta secção de ensaio de hipóteses, exploramos ao nível societal de que forma as cognições dos participantes potenciam a adoção de teorias da conspiração e a sua ligação com a coesão social.

### 3.5.1. Dimensão individual

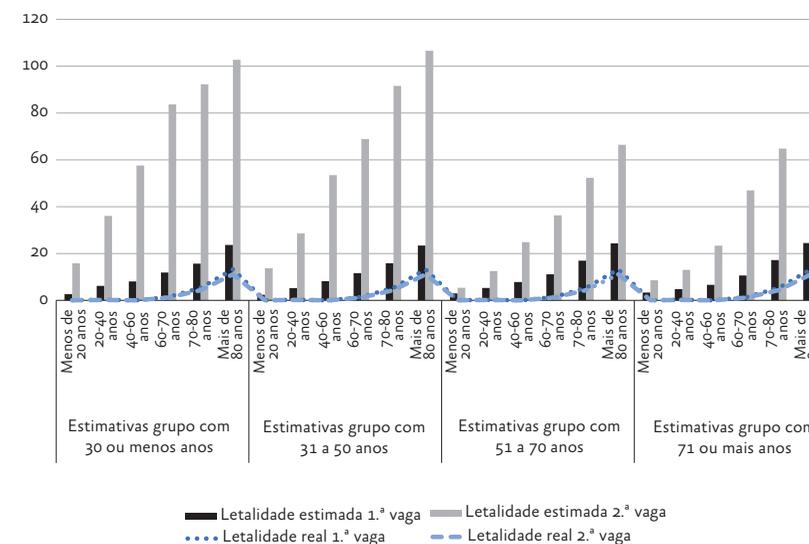
#### 3.5.1.1 Perceção de risco e comportamentos de proteção

A **perceção de risco** tem vindo a ser conceptualizada de forma multidimensional com uma componente deliberativa, respeitante a estimativas hipotéticas, racionais; com uma componente experiencial, integrando uma dimensão pessoal das estimativas; e com uma terceira componente afetiva, referente a uma dimensão mais subjetiva de preocupação (Weinstein *et al.*, 2007; Reyna, 2012; Janssen *et al.*, 2011).

Fazer estimativas de risco deliberativas exige capacidade de produzir, compreender e utilizar informação numérica (Reyna *et al.*, 2009). Ao integrarmos a perceção de risco deliberativa dos inquiridos, pedindo-lhes para estimar o número de mortos de COVID-19 por milhar de infetados, com os dados epidemiológicos disponibilizados pela DGS, verificámos que a letalidade estimada é significativamente superior à realidade [ $F(1,351)=3.732, p=.012$ ]. Até ao início do primeiro momento de inquirição<sup>161</sup>, houve uma média de 20 mortos por cada milhar de infetados (diagnosticados) e os entrevistados estimavam que morressem 19 pessoas por milhar de infetados. Ao contemplarmos o número de infetados e mortos até ao início do segundo momento de inquirição<sup>162</sup>, verificámos que a letalidade real desceu para 17, enquanto as estimativas de letalidade aumentaram: 96 mortos por milhar de infetados.

Se cruzarmos estas estimativas com a própria idade do inquirido, verificamos que os mais jovens demonstraram perceções de risco mais enviesadas. Os entrevistados com 50 ou menos anos acreditavam que morriam em média 125<sup>163</sup> pessoas por cada mil infetados, enquanto os mais velhos (com mais de 50 anos) estimavam cerca de 70 mortes. Acresce que, apesar de a letalidade ser estatisticamente próxima de zero até aos 60 anos (figura 3.49), quanto mais novos os inquiridos, maior a letalidade que acreditavam existir abaixo dos 60 anos. Com efeito, os indivíduos com idades até aos 30 anos estimavam, em média, que a letalidade para a população abaixo dos 60 anos variava entre 17 (primeira vaga) e 109 pessoas (segunda vaga) por cada mil infetados.

Figura 3.49 Letalidade real e estimada para cada faixa etária por idade



As estimativas baseadas na experiência pessoal, por sua vez, dependem da informação a que os indivíduos têm acesso através da comunicação social, por exemplo (Slovic, 1987), ou da saliência pessoal dessa informação (Tversky e Kahneman, 1973). Seria, portanto, expectável que quem esteve pessoalmente ou teve alguém próximo doente possa estimar o risco pessoal de infeção como maior (Chen e Kaphingst, 2011). Efetivamente, os nossos dados confirmam essa hipótese, verificando-se que quem contraiu a COVID-19 antes de qualquer um dos momentos de recolha de dados estimava a sua probabilidade pessoal de voltar a ficar infetado de forma significativamente superior [primeira vaga:  $F(1,1138)=4.439, p=.035$ ; segunda vaga:  $F(1,517)=3.947, p=.047$ ]. Para a restante amostra que não esteve infetada, a perceção de risco pessoal de ficar infetado com COVID-19, ou mesmo de sofrer um quadro clínico mais grave em caso de infeção, não variou de forma significativa entre as duas vagas.

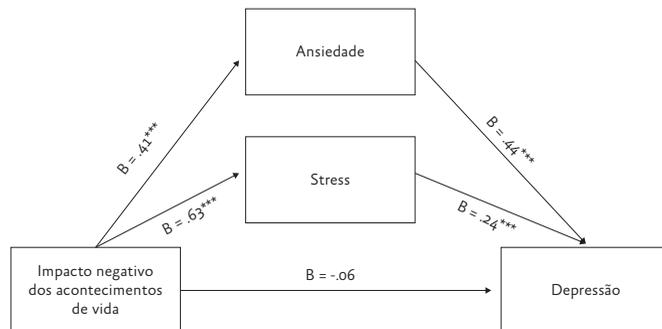
Por fim, reconhecendo que experiências subjetivas como o estado de espírito, as emoções e as experiências metacognitivas servem para informar julgamentos, tais como as estimativas de risco, avaliamos a dimensão afetiva do risco. Esta dimensão é operacionalizada com o nível de preocupação sentida face à infeção pessoal e ao impacto da doença em pessoas próximas, mas também com a COVID-19 enquanto ameaça à saúde pública. Ainda que não tenha um correlato direto com o qual se possa estimar a acuidade do julgamento, conforme demonstrado com o risco real de morte e de contágio, a dimensão afetiva do risco é apontada na literatura como preditora do comportamento (Hay *et al.*, 2006; Ferrer *et al.*, 2013). Assim, ao regredir o risco real de morte para a faixa etária de cada indivíduo paralelamente com as três dimensões do risco em análise — deliberativo, experiencial e afetivo — no grau de **cumprimento das**

**recomendações da DGS**, verificámos que apenas o risco afetivo tem um valor preditivo no modelo [ $F(5,415)=11.258, p<.001$ ]. Quanto mais preocupados se sentiam, maior era o grau de cumprimento das medidas ( $B=.311, t=6.906, p<.001$ ).

### 3.5.1.2 Acontecimentos de vida e saúde mental

O impacto de **acontecimentos de vida** negativos na saúde mental está amplamente descrito na literatura (Brown *et al.*, 1973). Durante o período em estudo, os indivíduos relataram acontecimentos de vida negativos que poderão ter sido agudizados pela crise em geral e pelo contexto de restrição dos contactos sociais. Para compreender de que forma os confinamentos da população poderão ter agudizado esta relação entre acontecimentos de vida negativos e o decréscimo da **saúde mental**, repetimos a análise do mesmo modelo teórico com os dados de cada vaga do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal. Depois de inventariar os acontecimentos de vida que ocorreram durante cada período em estudo, solicitámos aos inquiridos que avaliassem o impacto desses acontecimentos na sua vida. Assim, a partir do índice criado com essas avaliações, foi possível verificar que a relação entre os acontecimentos negativos com a ansiedade, o stresse e, em última instância, a depressão é reforçada por circunstâncias adversas, como a restrição de contactos sociais [ $r^2=.52, F(3,735)=260.11, p<.001$ ]. Acresce que esta relação é totalmente explicada por um incremento dos níveis de ansiedade e stresse. A ausência de efeito na segunda vaga, altura em que não estava em vigor nenhum confinamento e as medidas de restrição eram menos intensas, sugere um efeito protetor do contacto social, possivelmente capacitando os indivíduos para lidar (melhor) com os acontecimentos de vida negativos.

**Figura 3.50** Modelo de mediação sobre o impacto negativo dos acontecimentos de vida na saúde mental



Nota: \*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.001$ .

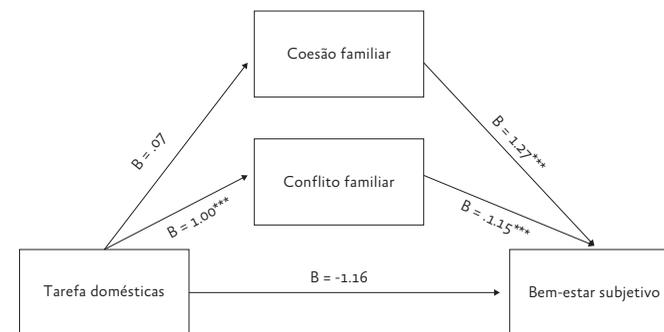
### 3.5.2 Dimensão grupal ou situacional

#### 3.5.2.1 Tarefas domésticas, funcionamento familiar e bem-estar subjetivo

Com os períodos de confinamento houve um aumento generalizado da percepção de que o trabalho informal no agregado familiar aumentou. Apesar de não ter sido possível avaliar se os níveis de conflito familiar também aumentaram durante este período face a momentos anteriores, é teoricamente expectável que a maior exigência das tarefas domésticas tenha tido um efeito incremental no conflito familiar e detrimental na coesão em cada agregado, e tenha afetado também o bem-estar individual. Tal como no ponto anterior, aferimos o mesmo modelo explicativo em dois momentos distintos (março/maio de 2020 e setembro/outubro do mesmo ano) para avaliar se fatores contextuais como os confinamentos poderão afetar estas relações. Verificámos que

a percepção de que as tarefas domésticas aumentaram tem uma relação negativa com o bem-estar subjetivo reportado e que esta relação é mediada pelo conflito familiar [ $r^2 = .16$ ,  $F(3,969) = 63.28$ ,  $p < .001$ ]. Ou seja, a percepção de que foram assumidas mais tarefas domésticas aumenta em conjunto com a percepção de conflito familiar, e isso reflete-se também no bem-estar individual. Notoriamente, estas relações ocorrem (novamente) de forma mais acentuada com os dados da primeira vaga. A inexistência do efeito na segunda vaga reforça a possibilidade de o isolamento social ter um papel moderador nestes modelos.

**Figura 3.51** Modelo de mediação sobre o aumento das tarefas domésticas no conflito e na coesão familiares e no bem-estar subjetivo



Nota: \*  $p < 0.05$ ; \*\*\*  $p < 0.001$ .

#### 3.5.2.2 Perfis digitais e novos modelos de funcionamento social

Durante a crise pandémica, as novas tecnologias foram utilizadas para tentar minimizar o impacto das restrições de movimentação na vida

profissional e como ferramentas para compensar o isolamento social resultante da necessidade de distanciamento físico. Neste contexto, considerámos relevante observar a relação entre as competências digitais e os recursos digitais, o bem-estar pessoal, as relações familiares e o trabalho formal.

A partir da análise conjunta das variáveis de caracterização digital, ou seja, das atividades que realizam *online*, da frequência com que o fazem e das dificuldades e dos receios referidos, foi-nos possível tipificar **quatro grupos de utilizadores de novas tecnologias** durante a pandemia.

O primeiro grupo não utiliza a Internet porque não o sabe fazer ou porque diz não ter equipamentos nem ligações para tal. Apesar da dimensão reduzida face ao total da amostra (12%), é um grupo particularmente relevante para a nossa análise devido à transição de muitas atividades (*e.g.*, socioeconómicas, letivas, sociais) para a esfera digital. Este grupo, que designaremos como revelador de um uso «com dificuldades», não utiliza ou utiliza muito pouco a Internet e integra cidadãos com mais idade, maioritariamente mulheres, sem a escolaridade obrigatória. As principais dificuldades e os principais receios reportados por este primeiro grupo são a falta de conhecimento, a dificuldade, a falta de acesso e as preocupações quanto à linguagem utilizada, que afirmam não compreender.

O segundo grupo, que designamos como tendo um perfil de utilização «básica», representa 28% da nossa amostra. Integra pessoas que demonstram uma utilização muito incipiente e, em alguns casos, praticamente nula das novas tecnologias e da Internet. Não é possível diferenciar este grupo através de variáveis sociodemográficas,

já que inclui pessoas de ambos os sexos e de todas as idades e níveis de escolaridade. Podemos, contudo, afirmar que este grupo integra pessoas que utilizam a Internet maioritariamente em casa, isto é, pouco usa dados móveis e acede à Internet sobretudo para comunicar, enviando mensagens ou *e-mails*. Os potenciais entraves que apresentam para a sua fraca utilização são a falta de confiança quanto à privacidade das atividades realizadas *online* e o facto de sentirem que a Internet pode causar adicção e consumir demasiado tempo.

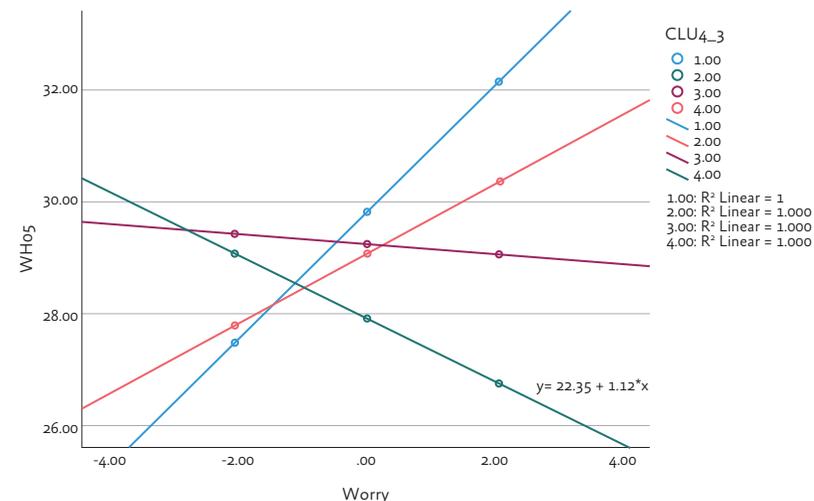
O terceiro grupo, que classificamos como sendo aqueles com um uso «utilitário», representa 39% da amostra e agrega sobretudo pessoas com o ensino secundário completo ou superior que acedem à Internet através de todas as ligações possíveis (rede de casa, dados móveis, trabalho, casa de familiares ou amigos, redes públicas). Realizam diversas atividades *online*, incluindo *online banking*, compras ou aceder a serviços públicos. Um dos entraves que identificam para não utilizar ainda mais a Internet são os custos.

Por fim, temos um grupo que intitulamos como de utilização «frequente» (21%). Apesar de revelar uma utilização intensa como o grupo anterior, integra elementos ligeiramente mais velhos, que não acedem tanto à Internet através da rede do local de trabalho. Este grupo identifica como entraves a uma maior utilização o facto de sentirem que é uma atividade viciante, que consome demasiado tempo e na qual sentem que a sua privacidade pode ser ameaçada. Este foi o grupo que relatou de forma mais expressiva (60%) que a crise sanitária causou um aumento na frequência com que acede à Internet.

Quando analisámos a relação entre a **perceção afetiva de risco** (preocupação com a COVID-19) e o **bem-estar subjetivo**, observámos

um conjunto de associações significativas com os perfis de utilização das tecnologias [ $r^2=.02$ ,  $F(7,117)=2.55$ ,  $p=.013$ ]. Durante o segundo confinamento (primeira vaga do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal), o grupo com uma utilização de novas tecnologias «frequente» demonstra uma relação negativa entre a preocupação e o bem-estar (figura 3.52). Quanto maior a sua **preocupação com a COVID-19**, menor é o seu bem-estar. No grupo com um uso «utilitário», a preocupação não se relacionava com diferentes níveis de bem-estar; e para os restantes perfis (utilização «básica» e com «dificuldades») a relação era positiva — maiores níveis de preocupação com a COVID-19 coexistiam com um maior bem-estar pessoal. Na segunda vaga de recolha de dados, os diferentes tipos de utilização das novas tecnologias não demonstravam qualquer capacidade de modelar esta relação direta entre a preocupação com a COVID-19 e o bem-estar pessoal.

**Figura 3.52** Modelo de moderação sobre a relação entre a preocupação com a COVID-19 e o bem-estar para cada perfil de utilização digital



O cruzamento destes perfis com a **satisfação com a vida reportada** durante o segundo confinamento (primeira vaga) sugere que o perfil de utilização com maior intensidade tende a manifestar níveis mais reduzidos de satisfação [ $F(3,440)=3.002$ ,  $p=.030$ ].

### 3.5.3 Dimensão societal

#### 3.5.3.1 Cognições, teorias da conspiração e coesão social

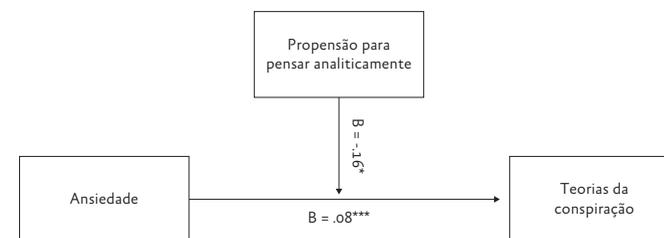
Ao investigar o aparecimento e a proliferação das **teorias da conspiração**, os resultados de estudos anteriores sugerem que a crença em narrativas alternativas tem tendência para se exacerbar em contextos sociais turbulentos (Prooijen e Douglas, 2017). Abundam ao longo da história exemplos da forma como os acontecimentos

disruptivos, por ameaçarem as estruturas de poder estabelecidas ou as normas de conduta, podem estimular o surgimento de teorias da conspiração (Prooijen e Dijk, 2014). Alguns autores defendem que este processo tem vantagens cognitivo-emocionais, na medida em que possibilita e motiva os indivíduos a processar eventos complexos e difíceis de compreender (Bos, 2009), aumentando a percepção de controlo dessas situações de elevada imprevisibilidade e contribuindo para minimizar sentimentos e emoções negativos. A análise desta hipótese sugere que a crença em teorias alternativas poderá estar relacionada com uma necessidade maior de regulação emocional. Apesar de o modelo estatístico ter uma capacidade explicativa reduzida, verificámos que uma maior adesão a crenças conspirativas, medidas na primeira vaga do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal, não está significativamente associada a maiores níveis de depressão ou stresse, mas sim com maiores níveis de medo [ $r^2=.039$ ,  $F(4,1005)=10.197$ ,  $p<.001$ ;  $B=.021$ ,  $t=1.905$ ,  $p=.057$ ] e sobretudo com maiores níveis de ansiedade ( $B=.096$ ,  $t=4.283$ ,  $p<.001$ ). Não é possível confirmar uma relação de causalidade, permanecendo por esclarecer se são estas crenças que espoletam mais medo e ansiedade, se são maiores níveis de medo e ansiedade que conduzem a crenças em teorias da conspiração, ou se estamos perante uma relação espúria entre estas variáveis.

Reconhecer que as teorias da conspiração florescem em situações de instabilidade como aquela que estamos a viver, permitindo compensar emoções negativas passageiras ou mesmo percepções mais estáveis, como a falta de poder social (Abalakina *et al.*, 1999; Imhoff e Bruder, 2014), permite contextualizar psicologicamente a origem do fenómeno. Contudo, importa compreender também qual o seu público preferencial. Por forma a identificar se existem e quais são as

características pessoais que podem determinar a suscetibilidade dos indivíduos para adotar determinadas narrativas, testámos um conjunto de modelos explicativos com base em variáveis afetivas e cognitivas. Face à hipótese de que as teorias da conspiração resultam da necessidade de os indivíduos controlarem a ansiedade decorrente de situações disruptivas, aferimos em que medida o **estilo de processamento de informação** utilizado poderia associar-se à suscetibilidade para acreditar em teorias da conspiração. Partindo de evidências anteriores que sugerem que o incremento na atividade cognitiva é uma estratégia para compreender melhor situações difíceis (Park, 2010), confirmámos que o estilo de processamento cognitivo da informação, enquanto diferença individual, modera a relação entre a ansiedade e a crença em teorias da conspiração. Ou seja, os indivíduos com pouca propensão para pensar analiticamente (Cacioppo e Petty, 1982) manifestam maior propensão para que o seu nível de ansiedade esteja associado à maior crença em teorias da conspiração. Esta associação não se observou em indivíduos com estilos cognitivos mais analíticos.

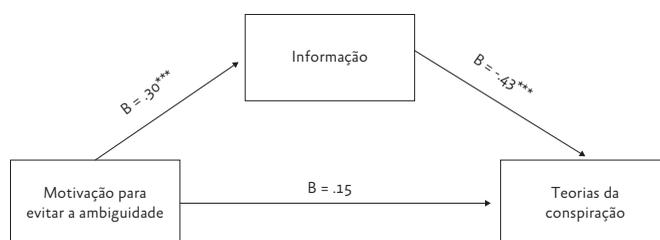
Figura 3.53 Modelo de moderação sobre o papel da ansiedade e estilo de processamento de informação nas crenças em teorias da conspiração



Nota: \*  $p<0.05$ ; \*\*\*  $p<0.001$ .

Avaliámos igualmente outro estilo cognitivo: a **motivação para evitar a ambiguidade** (Roets e Hiel, 2011). De acordo com a literatura, indivíduos intolerantes à incerteza demonstram uma tendência para se socorrer de explicações conspiratórias para eventos ambíguos quando este tipo de explicações está disponível (Marchlewska *et al.*, 2017). Os dados recolhidos demonstram que os indivíduos com maior aversão à ambiguidade e à incerteza tendem a acreditar mais em teorias da conspiração, e esta relação é em parte explicada por se sentirem confusos ou com pouca informação.

**Figura 3.54** Modelo de mediação sobre a motivação para evitar a ambiguidade e informação nas crenças em teorias de conspiração



Nota: \*\*\*  $p < 0.001$ .

### 3.6. Conclusão

Este capítulo avaliou o impacto da crise sanitária na sociedade portuguesa, particularmente nos domínios da saúde mental, da família, da digitalização da sociedade e da coesão social. Ainda que incidindo sobre uma fase crítica, a avaliação refere-se naturalmente a um

período circunscrito. Não é possível compreender plenamente como os indicadores vão evoluir comparativamente com o antes e o depois desta crise, pois este é um processo que ainda está longe de terminar.

**Os resultados indicam que a crise sanitária causada pelo SARS-CoV-2 tem vindo a afetar a sociedade de forma transversal, atingindo mais pessoas de forma indireta do que de forma direta.**

Ao nível da saúde, os resultados indicam que, durante o período em análise, em cada dez pessoas uma esteve infetada com COVID-19, quatro sofreram alterações de peso, quatro de padrões de sono, uma alterou o consumo de álcool e tabaco, e uma o consumo de psicotrópicos.

Três em cada dez portugueses dizem que, tanto em 2020 como em 2021, tiveram necessidades médicas extra-COVID-19 por satisfazer. Esta quebra na prestação de serviços de saúde à população foi transversal a serviços de rotina, como consultas e rastreios específicos, serviços para tratar doenças não urgentes, nomeadamente ao nível de intervenções cirúrgicas ou outras consultas da especialidade, e situações de emergência, com taxas de utilização significativamente inferiores desses serviços.

Há indicadores indiretos de que a saúde mental da população poderá ter piorado com a crise sanitária. Não obstante, durante o período em estudo os níveis de ansiedade e depressão mantiveram-se estáveis. O stresse e o medo da COVID-19, por sua vez, diminuíram da primeira para a segunda vaga.

No plano socioeconómico, em cada dez pessoas, cinco sofreram alterações significativas no seu trabalho, duas acabaram por perder

o emprego, seis viveram situações financeiramente instáveis, três permaneceram nessa situação de instabilidade financeira durante 2021 e apenas uma pessoa, em média, conseguiu implementar mudanças no seu orçamento familiar de forma a minimizar a instabilidade financeira do agregado familiar.

Houve uma quebra nas atividades letivas com a duração de 24 semanas; durante esse período, em cada dez inquiridos com filhos, três afirmam que não dispunham de equipamentos para os filhos estudarem, três que a sua ligação à Internet não era adequada e dois que faltava espaço ou privacidade no espaço doméstico para acomodar estas diferentes pessoas/necessidades.

**A sindemia tem vindo a aumentar desequilíbrios anteriores, designadamente quanto aos grupos sociais que já eram considerados vulneráveis antes da COVID-19.**

A coexistência no espaço doméstico dos vários elementos do agregado a cumprir diferentes papéis sociais incrementou o trabalho doméstico, sobretudo nos agregados com crianças, com implicações no conflito e na coesão familiares.

Os níveis de bem-estar reportados são piores entre as mulheres e os indivíduos que consideram pertencer a classes socioeconómicas desfavorecidas.

Embora a distribuição do trabalho informal entre os dois géneros tenha sido reportada de forma equiparada, as mulheres mantiveram mais responsabilidades de gestão relacional dos elementos familiares. As mulheres referem maiores alterações de peso, de sono e de consumo de psicotrópicos e, no âmbito da saúde mental, maiores níveis de depressão, ansiedade, stresse e medo.

Perante os recursos de que os participantes dispunham à altura do estudo, a digitalização do trabalho pode ter acentuado dinâmicas de exclusão. Em cada dez portugueses, dois afirmam não dispor de equipamentos adequados para o teletrabalho, três consideram a qualidade da sua ligação à Internet insuficiente, e dois referem falta de espaço e de privacidade em casa para conseguirem desempenhar a sua atividade profissional *online*.

Na díade trabalho-família, deve sublinhar-se a crescente dificuldade que os inquiridos sentiram em equilibrar as exigências das responsabilidades familiares e profissionais. Durante o período em análise, a esfera familiar foi a mais penalizada neste conflito.

A aparente estabilidade dos níveis de coesão social durante os primeiros dois anos da sindemia não é transversal a todos os grupos sociais. Quem afirma pertencer a classes sociais mais baixas revelou uma menor confiança nas instituições e uma menor perceção de coesão social em geral durante este período de absorção do choque da crise sanitária.

Apesar de não ser expectável do ponto de vista sanitário, **os resultados sugerem que os jovens são um dos grupos mais afetados pelo contexto sindémico e que devem ser encarados como um grupo de risco no futuro.**

Um em cada dez jovens refere que passou a consumir calmantes, tranquilizantes ou outros fármacos com efeito psicotrópico. Da mesma forma, um em cada dez diz que sofreu alterações no consumo de tabaco e álcool. Estas últimas poderão, contudo, não ter sido tão perniciosas, já que, por cada jovem que reportou aumentos no consumo, existe outro que reportou diminuições.

Durante o período em análise, foram os jovens abaixo de 30 anos quem acusou um menor bem-estar, uma menor satisfação atual com a vida e mais indicadores de depressão, ansiedade e stresse.

O grupo dos mais jovens também avaliou pior a qualidade das suas relações pessoais e a conexão social que sentiam, e socorreram-se de estratégias mais informais, como assistir televisão ou jogar jogos, em oposição a estratégias formais, como seguir as normas e recomendações para lidar com a COVID-19 no dia a dia.

É entre a faixa etária mais jovem que se verificam maiores níveis de desemprego e de alterações no volume de trabalho.

Embora não tenham indicado um aumento significativo no aumento do trabalho informal (tarefas domésticas ou relacionais), são os jovens quem reporta um maior conflito familiar com os outros elementos do agregado.

São ainda os jovens quem apresenta menores níveis de coesão social, com menos confiança nas redes sociais próximas, no governo ou na ciência.

A centralidade dos *media* tradicionais e a importância da gestão da informação foram reforçadas. Verificámos que os *media* tradicionais continuam a ser o meio preferencial para obter informação sobre a COVID-19, com destaque para a televisão. Contudo, os dados indiciam também que os níveis de confiança na informação recebida não são elevados.

A crença em teorias da conspiração parece ser residual, existindo uma tendência pouco expressiva de aumento entre a população entre os 31 e 50 anos.

### 3.7. Recomendações

A presente investigação examinou um momento específico na fase de absorção da disrupção causada pela COVID-19 na sociedade portuguesa. Reconhecendo que, para desenvolver, implementar e avaliar um plano de recuperação, poderá ser 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, mas também antever e planejar outras possíveis crises, apresentamos de seguida um conjunto de recomendações. Estas baseiam-se nos resultados descritos e no modelo teórico de base, reforçando a importância de que, para a avaliação do impacto deste tipo de fenómenos, é necessário adotar uma perspetiva sistémica da sociedade que inclua as dimensões de vulnerabilidade social, particularmente diferenciadora neste estudo. Assim, para fundamentar no futuro uma capacitação efetiva da sociedade nos principais domínios de resiliência social, consideramos determinante que se desenvolvam estudos e políticas capazes de:

- Integrar uma perspetiva multidimensional no que diz respeito à análise da forma como as pessoas, as famílias e os diferentes grupos sociais dão significado à informação e ao ambiente social que os rodeia, aos sentimentos decorrentes dos processos de construção de significado tanto de eventos disruptivos (*i.e.*, pandemias) como das suas consequências, e também à forma como a sociedade reage. Ou seja, a colaboração que ocorre entre os indivíduos, os diversos grupos e entidades sociais, mas igualmente a forma como a perceção individual e as diversas interações e relações afetam a aceitação das políticas públicas para a recuperação e das medidas de regulação e apoio à economia,

à educação e aos restantes domínios de atuação prioritária. É durante este processo de construção de significado a partir das informações, cognições e emoções acima referidas que os indivíduos definem as respostas comportamentais de adaptação/ /inadaptação ao longo do tempo nos vários domínios de vida.

- Monitorizar a implementação e o impacto do programa de recuperação e resiliência, que deverá ocorrer ao longo dos próximos anos, complementando a avaliação das medidas de autorrelato retrospectivo com observações diretas. Essa aferição poderá incluir o conjunto de indicadores disponíveis neste estudo, utilizando esta primeira avaliação intercalar, com dois momentos, num único ano, para reforçar a capacidade de avaliação.
- Criar indicadores integrados de risco, resiliência e sucesso com base em diferentes variáveis conforme as áreas sociais a monitorizar, por forma a permitir avaliações de risco e resiliência locais e globais, mas garantindo também a possibilidade de realizar análises longitudinais dos percursos de desenvolvimento social nos seus diversos níveis.
- Adotar uma perspetiva participativa, auscultando de forma representativa comunidades específicas, a fim de antever impactos diferenciais das medidas nas diferentes fases de recuperação e ir testando, caso necessário, a adaptação dessas medidas. Estas comunidades ou estes grupos específicos devem incluir crianças e adolescentes até aos 15 anos, grupos profissionais como professores e profissionais de saúde, e outros grupos vulneráveis, como a população sem-abrigo ou em situação de precariedade habitacional, migrantes, crianças e agregados em risco social, familiar e emocional.

- Explorar, ao nível qualitativo, casos de programas de resiliência e recuperação em que tenha havido um particular sucesso ou insucesso, para identificar e compreender em detalhe os fatores de sucesso e melhor preparar futuras intervenções.
- Avaliar as associações causais entre a atribuição de financiamentos específicos a programas de desenvolvimento social e os resultados obtidos nos diversos indicadores de sucesso desses programas. Apenas desta forma será possível comparar a eficácia de diversas tipologias de intervenção e recuperação nos diversos contextos de implementação.

Importa também notar que Portugal apresentava debilidades ao nível do **planeamento** antes da disrupção causada pelo SARS-CoV-2.

O conjunto de medidas que foram sendo implementadas ao longo da fase de absorção terão contribuído para minimizar o papel destas fragilidades no desenrolar da crise sanitária, mas esta não deixou de funcionar como uma alavanca de disseminação do risco por todos os sistemas e subsistemas sociais. A crise sanitária apresentou, assim, consequências transversais a toda a sociedade portuguesa.

### 3.8. Considerações finais sobre as fases do modelo de resiliência social

Este estudo, que decorreu durante a fase de **absorção**, permitiu medir o impacto dessas mudanças, mas sobretudo avaliar de que forma esse impacto tem evoluído. O potencial disruptivo das medidas aos diversos níveis, aferido a partir de diferenças entre os resultados da primeira e da segunda vagas do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal, surge assim como um primeiro ponto de reflexão.

As melhorias sentidas em muitos dos indicadores após o final do segundo confinamento devem ser encaradas como um fator demonstrativo de que as restrições afetaram de forma imediata a população. Acresce que este impacto na vida de cada indivíduo foi, naturalmente, diferente em função dos grupos sociais a que pertence, acentuando-se dinâmicas de vulnerabilidades anteriores à crise sanitária, mas também em função do seu estágio de desenvolvimento pessoal. A avaliação do risco sanitário para a população nas faixas etárias mais jovens e a noção partilhada de que os jovens costumam ser mais resilientes perante adversidades poderão ter contribuído para a não-classificação dos jovens como um grupo de risco no contexto da COVID-19, o que, na realidade, são. Tal classificação deve ser feita a partir de uma perspetiva sistémica que reconhece que a disrupção causada pela COVID-19 provocou uma crise sindémica, não apenas pandémica.

Como sugerem os nossos dados, alguns destes impactos serão transitórios na vida da população, mas outros não. A realidade dos números de propagação do vírus SARS-CoV-2 e de letalidade pela COVID-19, difundida e partilhada diariamente, não reflete a multiplicidade de perceções sobre este(s) acontecimento(s), nem a forma distinta como o sucedido ao longo deste período foi experienciado pelos Portugueses. A crise sanitária, as diferentes restrições e as medidas implementadas foram sentidas e construídas de forma dispar em função da pertença a diferentes grupos sociais. Convém, portanto, assegurar o reforço do sistema de saúde ou de medidas de mitigação do impacto indireto da crise sanitária, garantindo que essas medidas são universais e realmente inclusivas para os grupos vulneráveis e de risco. Numa fase de **recuperação**, é

fundamental reconhecer esta diversidade, apresentando mecanismos de suporte diferenciados em função de faixas etárias, género ou para outros grupos sociais em situação de desvantagem. A crise causada pela COVID-19 começou com uma ameaça à saúde pública, mas rapidamente se transformou numa crise sistémica que requer soluções integradas — mas diferenciadas — para responder a necessidades já existentes ou emergentes em diversos domínios, incluindo a saúde e o bem-estar físico e psicológico dos indivíduos, das famílias e de outros grupos sociais na esfera pública e privada, bem como a coesão social.

## Capítulo 4

# Uma pandemia é uma doença que se globaliza: impacto da COVID-19 na política internacional e nas prioridades de Portugal

Bruno Cardoso Reis, Bernardo Pinto da Cruz, Inês Marques Ribeiro e Pedro Seabra

### 4.1 Introdução

A Organização Mundial da Saúde declarou a COVID-19 uma emergência de saúde pública de âmbito internacional a 30 de janeiro de 2020, tendo esperado por 11 de março desse ano para formalizar a constatação de que tinha passado a uma pandemia. Nessa data a doença encontrava-se presente em 114 Estados (de um total de 193) e o número de casos já atingia os 118 mil, com o total de mortos a exceder os 4200. No momento da escrita deste texto, fevereiro de 2022, o número de casos ao nível global já ultrapassa os 424 milhões de casos, com mais de 5,8 milhões de mortos.

O forte impacto global da COVID-19 já era, portanto, inegável em março de 2020. Cabia, no entanto, à OMS, como a organização sanitária global, formalizar essa realidade. Nos depoimentos prestados (nomeadamente em entrevista para este projeto), os responsáveis da OMS desvalorizam essa declaração de pandemia e referem que, mais do que constatar uma pandemia, importa evitá-la, e, por isso, a declaração da OMS de 1 de janeiro de 2020 — a Public Health Emergency of International Concern (PHEIC), ou declaração de

emergência global de saúde pública — é que seria fundamental, bem como toda a informação técnica transmitida ainda em janeiro que permitia detetar o vírus. Contudo, também admitem que a comunicação de crise da OMS, por exemplo a respeito da provável transmissibilidade, pudesse ser melhorada. Parece, efetivamente, existir diferenças importantes de perceção entre os técnicos, os políticos e o público em geral que importa perceber e resolver melhor no futuro. A OMS, fundada em 1948, como parte do sistema da ONU, tem a difícil missão de gerir o regime global de segurança sanitária — o conjunto de normas acordadas pelos Estados para lidar com problemas sanitários internacionais —, por exemplo emitindo recomendações sobre as designações oficiais das doenças, escrutinando medicamentos, promovendo a cooperação entre Estados neste campo e, algo crucial neste caso, vigiando surtos epidémicos<sup>164</sup>.

Como fica claro nas declarações do principal responsável por este processo, Michael Ryan, diretor de emergências sanitárias da OMS, a decisão de declarar a COVID-19 uma pandemia não foi puramente

sanitária ou científica. O impacto dessa decisão nas políticas dos Estados foi também tido em conta: «Pesámos os benefícios de galvanizar o mundo para o combate ao vírus com o perigo de que os países simplesmente desistissem de o fazer!»<sup>165</sup> Independentemente de se concordar com esse critério, não é de estranhar a existência de uma forte dimensão política na decisão, uma vez que a OMS consiste numa organização de Estados, uma entidade intergovernamental, parte do sistema da ONU. Embora o seu secretariado e a sua equipa internacional sejam, em princípio, independentes dos 195 Estados-membros, são estes últimos — representados pelos respetivos ministros da Saúde no órgão máximo da OMS, a Assembleia Mundial da Saúde — que financiam e escolhem os principais responsáveis da agência. Naturalmente, os Estados-membros, e em particular os mais poderosos, procuram ter uma forte influência sobre as decisões da OMS, sobretudo aquelas que os afetem mais diretamente.

Mais, como ficou claro nesta pandemia, a adesão dos Estados às recomendações da OMS é voluntária, assim como é voluntário o grau de cooperação com a função de deteção e análise de novos vírus atribuída à OMS através do respetivo reporte rigoroso e atempado. É natural que os dirigentes da OMS condicionem a sua ação, e principalmente as suas declarações públicas, pelo menos em parte, em função da uma preocupação de não hostilizar os Estados mais poderosos, fundamentais para a viabilidade da OMS e das suas carreiras. Parece evidente que, se a COVID-19 tivesse sido inicialmente detetada num pequeno Estado como o Vanuatu em vez da China, a OMS não teria agido da mesma forma. Por outro lado, também parece válido o ponto sublinhado por responsáveis da OMS (inclusive na entrevista para este projeto) de que os problemas de reporte são

frequentes e se verificaram com vários Estados em diferentes vagas da pandemia de COVID-19.

A saúde é, de facto, a par da defesa, umas das áreas em que os Estados historicamente menos se têm mostrado dispostos a ceder os seus poderes soberanos. Afinal, quer a defesa quer a saúde são indispensáveis para garantir a vida dos respetivos cidadãos, uma função vital na legitimação do Estado. Isso é verdade mesmo na Europa, a região do mundo em que mais Estados mais cederam poderes a uma entidade supranacional, a União Europeia (UE), formalmente constituída na sua atual forma na sequência do Tratado de Lisboa de 2007. Com efeito, apesar de ter uma comissão para a Saúde e Segurança Alimentar, a UE tem bem mais poder relativamente a este último tema do que em relação ao primeiro. Existe também um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), modelado segundo a agência norte-americana Centers for Disease Control and Prevention (CDC), desde 2004, mas com funções importantes — e apreciadas pelos Estados-membros, nomeadamente por responsáveis portugueses entrevistados para este projeto —, ainda que essencialmente consultivas. Existe, ainda, uma Agência Europeia de Medicamentos (EMA) com algum poder, criada em 1995, mas mesmo aí com importantes limitações, não existindo um mercado único europeu dos medicamentos pleno, pois os Estados reservam igualmente o controlo último sobre esta dimensão crucial da gestão da saúde.

No essencial, portanto, a gestão diária da saúde, ou a responsabilidade pela gestão de crises sanitárias e de qualquer outra emergência complexa, continua a ser por todo o mundo, inclusive na UE, dos Estados. Porém, desde o início da pandemia que ficou evidente que ninguém, nenhum Estado, nenhuma região, nenhuma organização

regional ou global, estavam preparados para os múltiplos desafios do impacto do vírus nas nossas sociedades, economias e sistemas políticos. Os Estados foram encontrando respostas muito diferenciadas de acordo com o seu regime, os seus recursos, a sua localização e o seu grau de dependência externa. Embora tenha havido Estados com um maior sucesso relativo na contenção do vírus — por exemplo, a Coreia do Sul, Taiwan/Formosa, Israel, Singapura ou a Nova Zelândia — devido a uma combinação de fatores, tais como o seu reduzido tamanho, a sua insularidade e uma experiência recente de emergências complexas semelhantes associada a um sistema nacional de gestão de crises devidamente desenhado e testado, a verdade é que é muito duvidoso que se possa apontar algum país como um caso de sucesso consistente em todas as dimensões e em todas as sucessivas fases da resposta às várias vagas da pandemia.

Sejamos claros: não existem desastres puramente naturais. O impacto de uma doença contagiosa depende da natureza do vírus ou de outro agente contagioso, mas depende tanto ou mais das características das sociedades humanas que atinge, das suas vulnerabilidades e dos seus ativos, da sua resiliência e capacidade de resposta<sup>166</sup>. Ora, as sociedades humanas organizam-se essencialmente para este tipo de tarefas de defesa coletiva através do Estado. É este o primeiro e o último responsável pela segurança das comunidades que governam, as quais, pelo menos no caso das democracias liberais, elegem livremente o respetivo governo para esse efeito.

Nos meses iniciais e mais dramáticos da pandemia, assistiu-se a uma competição desenfreada entre todos os Estados por recursos sanitários vitais e escassos — tal como material de proteção ou ventiladores — para enfrentar um súbito crescimento de necessidades, tanto mais

difíceis de gerir quanto as necessidades eram difíceis de estimar com precisão por se tratar de uma doença nova. Assistimos posteriormente a uma competição não menos feroz pelo acesso a uma produção limitada de vacinas, que se revelaram a forma mais eficaz de conter a pandemia. Foi assim mesmo entre aliados tradicionais como os EUA e a Europa. E foi assim, pelo menos nas semanas iniciais, no seio da própria UE, ao ponto de vários líderes europeus terem alertado para o risco de uma implosão das instituições europeias<sup>167</sup>.

Esta competição inicial entre Estados na resposta à pandemia pode ser lamentável, mas não deveria ser surpreendente. No sistema globalizado em que vivemos, não existe um governo global — nem parece haver sequer na opinião pública um forte apoio para essa ideia — e os próprios líderes de cada Estado têm por dever primeiro defender a sua comunidade cidadã. Mais, a cooperação face a uma ameaça nova e de impacto inicialmente desconhecido representa um enorme desafio prático, independente da vontade dos líderes de cada Estado em cooperar. Concretamente, um governo que cedesse material sanitário vital que se revelasse depois ter faltado para acudir aos seus próprios cidadãos corria o sério risco de ser sancionado política e eleitoralmente.

É verdade que o vírus não distingue fronteiras políticas entre Estados e toda a humanidade se encontra em risco, mas não da mesma forma. Este vírus afetou de modo muito diferente setores distintos da população. Voltamos ao ponto inicial de que as doenças são uma realidade não apenas sanitária, mas também política, social e económica. Todos os dados mostram, efetivamente, que o vírus impactou de forma muito distinta e com importantes variações os Estados e as regiões, com diferenças importantes no seu grau de

conexão com o exterior, na sua densidade populacional, no seu nível de prosperidade e recursos disponíveis, nos indicadores de desigualdade e qualidade de vida, no peso de faixas mais envelhecidas da população ou na qualidade das suas instituições, desde logo ao nível dos seus sistemas de saúde. Se faz sentido criticar políticos ou analistas que ignoram a realidade sanitária, o mesmo se aplica àqueles que parecem querer ignorar na resposta a uma pandemia a realidade política de um mundo organizado em torno de Estados, que são os atores com maior legitimidade e mais meios para lidar com os desafios de saúde pública. Isto não invalida que, por razões de princípio e até por questões pragmáticas, os Estados devam procurar cooperar na resposta a um vírus que, evidentemente, não respeita fronteiras. Mas qualquer análise do impacto global da COVID-19 deve também ter em conta as dificuldades dessa mesma cooperação ou de formular uma política externa eficaz e coerente perante uma nova ameaça com contornos, pelo menos inicialmente, indefinidos e em constante mutação.

Em todo o caso, depois do choque inicial, foi possível reconstruir alguns elementos de cooperação entre Estados. Desse ponto de vista, e apesar das limitações dos seus poderes no campo sanitário, a UE destacou-se como o melhor exemplo de cooperação interestatal. Foi assim, em particular, ao nível da resposta à crise económica resultante das medidas radicais de distanciamento social para limitar o contágio, como refere o capítulo 2, mas também quanto à aquisição de vacinas ou ao repatriamento de cidadãos europeus retidos no exterior pelo fechamento sanitário de fronteiras em domínio para tentar deter a COVID-19. Nem por isso a UE se livrou do surgimento de questões existenciais reveladoras quanto à natureza peculiar deste ator político. Uma epidemia, uma doença contagiosa que obriga a cortar laços por

via de confinamento e de severas restrições à circulação de pessoas, seria sempre um grande desafio para uma entidade supranacional — sobretudo uma que assenta precisamente na livre circulação de pessoas e bens. Mas se todos os Estados tiveram dificuldades em responder eficazmente à pandemia, ninguém levantou seriamente a questão de que estivessem em risco de colapso Estados como os EUA ou a China, ou mesmo Estados menos poderosos e fortemente impactados pelo vírus como o Peru ou o Equador, ou Itália e Espanha na Europa, apesar das dificuldades por que passaram por causa deste choque pandémico. Já a UE, enquanto associação voluntária de Estados que podem a qualquer momento decidir abandoná-la, foi vista como estando especialmente em risco por causa das suas dificuldades iniciais em articular uma resposta conjunta dos seus membros face à COVID-19.

São, em suma, muitas as questões que este enorme choque suscitou ao nível da política internacional. Podemos enumerar algumas das mais importantes:

- Quando houve informações iniciais suficientes sobre a pandemia para justificar uma ação coletiva?
- Foi o comportamento da China, dos EUA e de outros atores internacionais de peso o mais correto?
- Quais as medidas mais eficazes de combate e contenção dos impactos negativos da pandemia? Por exemplo, deveria o fecho de fronteiras ter sido implementado mais cedo?
- O que dizer das disputas entre países, mesmo aliados, por equipamento vital escasso?

- Qual foi o impacto económico das decisões tomadas em termos de contenção da pandemia?
- Como foram desenvolvidos planos para atenuar os custos, económicos e sociais, das medidas sanitárias que foram sendo tomadas?
- Quais foram as principais assimetrias globais a condicionar o impacto da pandemia e também a capacidade de lhe dar resposta?
- Quais as histórias de sucesso relativo de diferentes países com regimes e condições muito diferentes?
- Que lições retirar do processo de vacinação e da competição por vacinas face a um vírus global num mundo profundamente desigual e cada vez mais dividido?
- Qual a eficácia da OMS e de outras organizações multilaterais na resposta à pandemia?
- Qual o grau de eficácia da UE durante este processo e qual o impacto da pandemia em termos da respetiva coesão interna?

Evidentemente, não é possível olhar para todas estas questões de forma aprofundada. O enfoque deste estudo centra-se sobre o caso português; e, como referido noutros capítulos, alguns dos efeitos da crise da COVID-19 poderão não ser perceptíveis nesta fase imediata. Mas mesmo um estudo com estas características não poderia ignorar a dimensão externa da pandemia. Afinal, por definição, uma pandemia tem um impacto global. Em vários *outputs* do presente projeto, não deixaremos de abordar o impacto destas grandes questões em Portugal. No entanto, atendendo ao caso português como base

empírica principal de investigação, adotámos, ainda assim, um ângulo de análise centrado na forma como essas grandes questões globais se cruzam com um conjunto de **questões mais específicas**:

- Qual a perceção da opinião pública portuguesa relativamente a estes problemas e desafios externos derivados da pandemia?
- Qual a perceção da elite político-administrativa do Estado português relativamente a estes problemas e desafios?
- Verificar-se-á uma variação significativa nas perceções da opinião pública e da elite político-administrativa?
- De que forma a COVID-19 impactou a imagem pública externa do país?
- De que forma e com que resultados o Estado português geriu a dimensão externa da resposta à pandemia e como foi esse esforço coordenado?

Foi em função desse conjunto de questões que estruturámos este capítulo. Começamos por identificar e analisar brevemente os principais debates já em curso sobre este tema em termos do impacto da COVID-19 na política internacional, indicando pontes para a nossa investigação que nos permitam contribuir para o debate global em curso. De seguida, analisamos as principais conclusões do inquérito a uma amostra representativa da opinião pública portuguesa realizada em duas vagas (Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal, detalhado no primeiro capítulo deste livro, bem como um inquérito de elite dirigido aos principais responsáveis dos serviços centrais do Estado português com responsabilidade na gestão da resposta à pandemia, e em particular do seu impacto nas relações externas).

Exploramos a ação externa de Portugal neste contexto, tendo em conta a informação disponível em fontes abertas, bem como em entrevistas realizadas com intervenientes-chaveessenciais. Por fim, avançamos um conjunto de lições aprendidas e de recomendações que poderão ser atendidas no planeamento para eventuais crises futuras.

Procurámos, naturalmente, conduzir este estudo com o máximo de rigor possível. Mas, por isso mesmo, reconhecemos desde já algumas limitações. Por um lado, este é um estudo necessariamente preliminar de uma pandemia que, tendo já durado dois anos, não pode ser dada como definitivamente controlada neste momento (fevereiro de 2022). Estamos, portanto, a contribuir para um primeiro mapeamento de um fenómeno ainda em curso, relativamente ao qual não é possível, por definição, tirar conclusões definitivas. De igual modo, importa frisar que a realização de inquéritos durante um contexto pandémico representa invariavelmente um desafio especial.

Por outro lado, a pandemia também não anulou as tradicionais divisões no campo da política internacional entre diferentes Estados com interesses, valores e perceções distintos. Com base na informação publicamente disponível e em entrevistas com atores envolvidos com este processo, iremos, portanto, analisar a forma como a COVID-19 condicionou a política externa portuguesa e como essa resposta foi ou não coordenada, cientes de que apresentará a perceção das partes envolvidas, naturalmente sujeitas a uma análise crítica da nossa parte. Estamos convictos de que, ainda que sendo um primeiro mapeamento, a COVID-19 já gerou um impacto demasiado importante na vida de todos nós, e também na de todos os Estados, para podermos esperar que chegue ao fim antes de avançarmos com estudos e conclusões sobre a forma como afetou as dinâmicas globais.

## 4.2 Leituras preliminares do impacto internacional da COVID-19

A COVID-19 foi, como vimos, oficialmente declarada uma pandemia em março de 2020. Após dois anos, é inegável desde já a proliferação de literatura académica sobre os seus múltiplos impactos e desdobramentos, na forma de *policy briefs*, *papers*, artigos com *peer-review* e até estudos monográficos. Mesmo que nos restringíssemos ao formato mais exigente de artigos académicos com revisão por pares, o Google Scholar identificava em meados de janeiro de 2022 mais de 97 mil contributos relacionados com o tema<sup>168</sup>. Este é apenas mais um indicador objetivo do enorme impacto da pandemia em todas as dimensões da vida global, inclusive ao nível da dita «torre de marfim» académica, frequentemente acusada de ser desinteressada da realidade vivida. Não será possível, ou até desejável, fazer aqui mais do que uma breve síntese desta vasta e crescente literatura analítica, naturalmente com enfoque nas análises do impacto da pandemia no âmbito da política internacional, ajudando a situar o nosso trabalho de investigação e a delimitar o seu contributo específico.

Em termos muito genéricos, muitos dos estudos entretanto publicados podem ser divididos em função de duas posições opostas no debate sobre a real relevância da pandemia na política internacional. De um lado estão aqueles que defendem que a COVID-19 terá um impacto considerável, profundamente transformador da realidade política global, regional e internacional. É o que defendem, por exemplo, Kurt Campbell e Rush Doshi (2020) nas páginas da *Foreign Affairs*, ou Colin Kahl e Thomas Wright (2021) na obra *Aftershocks*, ou ainda Van Middelaar (2021) no livro *Pandemonium*. Este conjunto de autores argumenta que a pandemia transformará de forma significativa, por

exemplo, a economia global, agravando o déficit e a dívida externa de certos Estados. Colocará também em causa o próprio modelo de globalização económica tal como a conhecemos, assente em linhas de produção globais, mas muito dependentes da China para certos produtos vitais, ameaçando a segurança alimentar em certas regiões e até mesmo o atual modelo de ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente no campo sanitário. Estes autores valorizam ainda a dimensão transformadora da pandemia, por ter agudizado alguns conflitos armados e afetado duravelmente a distribuição de poder ao nível global, bem como a capacidade de ação e reputação de diferentes potências e de diferentes organizações globais e regionais, por exemplo, a UE. Sobretudo, argumentam que a pandemia agravou significativamente o conflito entre os EUA e a China.

Do outro lado deste debate é possível identificar uma corrente, talvez menos numerosa, mas não irrelevante, dos que, como Richard Haass (2020) nas páginas da mesma revista *Foreign Affairs*, defendem a necessidade de resistir à tentativa de condicionarmos excessivamente a nossa análise em função de uma realidade nova que ainda estamos a viver, nada garantindo que a pandemia venha a ter um impacto revolucionário na ordem internacional futura. Aliás, defende-se que essa mesma ordem internacional continuará bem reconhecível, ainda que se admita que a pandemia possa funcionar como aceleradora de algumas tendências pré-existentes. O que se revelou impossível, até ver, foi encontrar autores que defendam que a pandemia será completamente irrelevante na política internacional, embora alguns se refugiem no argumento, tão vago quanto inevitavelmente verdadeiro, de que é difícil prever com precisão o impacto de uma pandemia ainda em curso, com efeitos múltiplos e conexões complexas (ver Morillas, 2021;

Amighini, 2021; Dinh, 2021; Devermont, 2021; Heine, 2020; Salinas Pérez *et al.*, 2020).

Se existe uma conclusão clara desta revisão preliminar da literatura atualmente disponível, é que é um erro pensar que se pode estudar o impacto de uma pandemia ignorando a sua dimensão política internacional.

\*\*\*

Olhando agora de forma um pouco mais detalhada e temática para o que tem sido publicado, que tendências faz sentido salientar? Neste mapeamento da literatura analítica sobre o impacto político global da pandemia causada pela COVID-19, identificámos **quatro grandes linhas temáticas** relevantes para este capítulo, que procuramos sintetizar nos parágrafos seguintes.

**Uma primeira linha temática foca-se genericamente nas relações internacionais**, quer no sentido da **dimensão mais teórica e conceptual da disciplina** académica, quer no sentido da **análise mais aplicada à ação na política externa e na diplomacia**. Encontramos textos que olham para a diplomacia e apontam algumas das principais dificuldades e oportunidades geradas pela pandemia (Vimont, 2020). Destaca-se o dossiê sobre este tema no *The Hague Journal of Diplomacy* em 2020, organizado por Manfredi Sánchez (2020), que analisa os desafios colocados pela pandemia, inclusive a necessidade de distanciamento físico e outras restrições à prática diplomática habitual, mas também a possibilidade de uma eventual mudança de paradigma na ação externa num sentido mais digital e virtual (*e.g.*, Maurer e Wright, 2020; Naylor, 2020; Salinas Pérez *et al.*, 2020; Heine, 2020; Solana, 2020). Salientam-se ainda as questões da diplomacia pública e da desinformação.

Tem merecido também uma grande atenção o substancial esforço diplomático da China para reorientar as narrativas e percepções na opinião pública global: de origem da pandemia para um dos atores responsáveis pelo apoio à mitigação dos seus efeitos à escala global, em particular no contexto africano (Shumba, 2021). Também tem sido analisada a diplomacia chinesa de exportação de máscaras para a Europa (Kowalski, 2021).

Outra abordagem identificada nesta linha temática diz respeito aos desafios e às oportunidades ao nível da globalização e do multilateralismo, que a maioria dos autores considera terem sido fortemente afetados, de forma essencialmente negativa (McNamara e Newman, 2020; Brands e Gavin, 2020; Hirst e Malacalza, 2020, Van Schaik *et al.*, 2020; Morillas, 2021; Börzel e Zürn, 2021; Desmidt e Neat, 2021; Pipa e Bouchet, 2020; Bernal-Meza, 2021).

Existe também um filão de literatura mais geopolítica que aborda as vantagens e desvantagens de determinadas características geográficas na gestão política da pandemia, incluindo as vantagens da insularidade de países como a Austrália e a Nova Zelândia (McDougall, 2021), bem como as desvantagens de economias frágeis (também insulares) dependentes do turismo, como as das Caraíbas (Byron *et al.*, 2021) ou das ilhas do Pacífico (Herr, 2021). Interessantes são também as abordagens que apontam para a diferença entre os EUA e o Canadá nas respetivas respostas à pandemia (Nossal, 2021), apesar de algumas semelhanças superficiais. Notem-se também os estudos das oportunidades de incremento da integração regional nos contextos da América Central e das Caraíbas (Parthenay, 2021), da América Latina (Agostinis, 2021) e, sobretudo, da UE (Alcaro e Tocci, 2021; Van Middelaar, 2021), ou ainda de um ambiente propício à renovação

das relações externas africanas (Devermont, 2021; De Coning, 2021). Especialmente relevante é a discussão sobre o crescimento da competição estratégica entre grandes potências (Brannen, 2020; Wright e Kahl, 2021).

Foi possível identificar também um conjunto de estudos que evidencia o impacto da pandemia nos estudos de área — por exemplo, os Estudos Africanos (Müller-Mahn e Kioko, 2021) —, bem como nos estudos da ajuda ao desenvolvimento. Nesta linha destacam-se contributos que sublinham a oposição entre os ditos Norte e Sul globais (Brown, 2021; Papagaryfallou, 2021) e focam em particular os desafios pandémicos em África (Dinh, 2021; Parlamento Europeu, 2020), incluindo as dificuldades deste continente no acesso e na eficaz administração da vacinação (Nhamo, 2021; Desmidt e Neat, 2021). Outro tema que se destaca diz respeito à gestão das migrações, em especial às dificuldades criadas pelo fecho de fronteiras aos migrantes (Shiraeef *et al.*, 2021; Kenwick e Simmons, 2020), requerentes de asilo, refugiados e deslocados forçados (Martuscelli, 2020; Ramji-Nogales e Lang, 2020).

Também surgiram argumentos a favor da necessidade de novos conceitos e abordagens na disciplina de Relações Internacionais, destacando-se a esse respeito o fórum publicado na revista *International Studies Review* em 2020, que contou com contributos de diversos autores (Agostinis *et al.*, 2020). Entre os exemplos deste esforço de renovação destaca-se a defesa do valor analítico de determinados conceitos como o de filantropia (Marion, 2021); de espacialização de crise (Brinks e Ibert, 2020; Lipsy, 2020); de sacrifício na relação com a ordem liberal global (Barnett, 2020); de pós-nacional (Börzel e Zürn, 2021); ou do dito neoliberalismo epidemiológico (Ventura e Bueno, 2021).

Uma **segunda grande linha temática** diz respeito à análise das **medidas de contenção sanitária e das respetivas implicações no campo político**. Por um lado, destacam-se os que sublinham a este respeito a existência de um alegado nexa saúde-segurança (Papamichail, 2021), relativizando a excecionalidade da situação ou a prática multissecular de impor medidas excecionais de distanciamento e restrição de movimentos como primeira defesa face às pandemias, e valorizando uma alegada securitização no discurso e a normalização de tecnologias de vigilância (Kitchin, 2020; Csernaton, 2020), focando-se em confinamentos, fechos de fronteiras (Worsnop *et al.*, 2021) e incremento do poder das polícias em diferentes países como o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia (Kirk e McDonald, 2021), Portugal e Itália (De Angelis e De Oliveira, 2021), Alemanha (Bove e Di Leo, 2020), EUA e Rússia. Encontramos também estudos que destacam uma dimensão de género nestas medidas (Kuteleva e Clifford, 2021; Towns *et al.*, 2020), inclusive no contexto da UE (Truchlewski *et al.*, 2021; Engler *et al.*, 2021).

Outro conjunto de autores estudou as medidas de contenção e as suas implicações (*e.g.*, confinamentos). Os estudos de caso incluem a Nigéria (Okolie-Osemene, 2021) e a Europa (Plümper e Neumayer, 2020), havendo também estudos de abrangência global, com ênfase no fecho de fronteiras (Shiraef *et al.*, 2021) e em variações no alinhamento entre, por um lado, a opinião pública e governos e, por outro, as recomendações de especialistas face a este tipo de medidas (Heinzel e Liese, 2021; Cairney e Wellstead, 2021; Martínez, 2021).

Há ainda quem se foque nas implicações decorrentes das medidas de contenção em termos, por exemplo, de cortes orçamentais (Kentikelenis e Stubbs, 2021), de implicações para empréstimos do Banco Mundial (Kilby e McWhirter, 2021), de desemprego

e retraimento económico em África (Dinh, 2021), bem como de incentivos por alguns governos para remediar estes problemas (*e.g.*, McDougall, 2021; Byron *et al.*, 2021).

Uma **terceira grande linha temática** diz respeito aos estudos na **área da segurança e defesa**. Dentro desta linha destacam-se desde logo trabalhos sobre o papel concreto das forças armadas (Hidalgo García, 2021; Gibson-Fall, 2021; Cancian e Saxton, 2021), mas também de rebeldes e grupos armados (Breslawski, 2021). Vários estudos focam ainda os desafios e a adaptabilidade da área da defesa, em diferentes contextos geográficos, ao desafio de manter missões tradicionais a par de um papel na resposta à pandemia, seja ao nível da UE (Pietz, 2021) e dos seus Estados-membros (Brustlein, 2021), seja ao nível dos EUA (Cancian e Saxton, 2021) e da NATO (Tardy, 2020). Existem também abordagens focadas em aspetos específicos. Por exemplo, em torno do conceito algo equívoco de militarização (Delerue *et al.*, 2020; Diamint, 2021). Ou no impacto da pandemia no campo da cibersegurança (Carrapico e Farrand, 2020), assim como na modernização militar e na resposta a ameaças não tradicionais (Clinton, 2020). Ou ainda no impacto da pandemia no controlo de armamento (Baklitskiy e Shakirov, 2020), nas suas implicações ao nível da forma como pensamos e gerimos armas biológicas (Wirtz, 2021) ou na desinformação (Vériter *et al.*, 2020). Ou, por fim, no impacto da pandemia no aumento da conflitualidade e violência, como resultado da crise sanitária e do declínio económico (Mustasilta, 2020; De Coning, 2021; Okolie-Osemene, 2021), e na repressão levada a cabo por determinados governos (Grasse *et al.*, 2021), face aos que apontam para casos em que a pandemia terá criado oportunidades de cessar-fogo (Hudson, 2021).

Uma **quarta e última linha temática** diz respeito à **evolução na ordem política vigente**, em particular quanto ao impacto da pandemia na **governança**, em termos de **lições aprendidas e escolhas políticas futuras**. É evidente que muitas das obras a que nos referimos anteriormente fazem alguma reflexão deste tipo relativamente aos seus temas específicos, mas aqui destacamos análises que se centram nesta dimensão em particular, que merece uma atenção particular no nosso próprio estudo.

É assim, desde logo, na discussão sobre o efeito da pandemia no relativo crédito e sucesso de diferentes regimes políticos e na ordem política em geral (Fukuyama, 2020). Isso inclui estudos sobre a tomada de decisão e medidas de exceção, num contexto efetivamente extraordinário, em particular no âmbito da UE (Truchlewski *et al.*, 2021), com alguns a insistir nos riscos para as democracias liberais (Norrlöf, 2020), ou ainda nas oscilações na confiança pública em governos nacionais (Nielsen e Lindvall, 2021; Kritzinger *et al.*, 2021; Jennings, 2021; Toshkov *et al.*, 2021; Bove e Di Leo, 2020; Cairney e Wellstead, 2021; Zondi, 2021) e na própria UE (Fontana, 2020; Alcaro e Tocci, 2020 e 2021). Igualmente relevantes são os estudos sobre diferenças nas respostas das democracias europeias à pandemia (Engler *et al.*, 2021). Há também quem defenda tendências de incremento do autoritarismo, por exemplo, na América Latina (Diamint, 2021). Outra dimensão analisada nesta linha é a importância do perfil da liderança política, de Jair Bolsonaro (Azzi *et al.*, 2020), passando por Rodrigo Duterte e Donald Trump (Lasco, 2020), até Angela Merkel (Bove e Di Leo, 2020), destacando-se ainda um fórum publicado na revista *Iberoamericana* em 2021 (Inácio *et al.*, 2021), bem como artigos individuais (*e.g.*, Legler, 2021) sobre o papel da liderança presidencial

na resposta à pandemia em diferentes países latino-americanos, refletindo a sua centralidade na ordem política dessa região.

Muito importantes são neste contexto os estudos que procuram analisar a qualidade da resposta no plano da governança. Existem estudos comparativos entre abordagens mais normativas e mais pragmáticas no seio da UE (Boin e Lodge, 2021; Alcaro e Tocci, 2021); os que comparam as abordagens nos países ocidentais face às da China (Gaub e Boswinkel, 2020; Stasavage, 2020; Lien e Kortsch, 2020; Bernal-Meza, 2021; Ruiz, 2021; Garcia *et al.*, 2020; Papagaryfallou, 2021); os que destacam a mobilização do aparato estatal na China (He *et al.*, 2020) ou as mudanças institucionais da UE (Schmidt, 2020); os que defendem a centralidade do papel do Estado em África (Zondi, 2021) e as dificuldades estruturais na resposta no caso da Índia (Tanejaa e Bali, 2021); e ainda os que se focam nos fatores de variação nas respostas estatais (Capano *et al.*, 2020; De Angelis e De Oliveira, 2021; Engler *et al.*, 2021; Yan *et al.*, 2021), por exemplo na América Latina (*e.g.*, Inácio *et al.*, 2021; Bernal-Meza, 2021; González, 2021; Martínez, 2021; Ruiz, 2021).

Outro aspeto mais específico diz respeito aos desafios de governança na área da saúde pública. Destacam-se aqui análises ao papel desempenhado por atores multilaterais como a UE (*e.g.*, Van Schaik *et al.*, 2020), a União Africana (Engel e Herpolsheimer, 2021), a ONU, com particular enfoque na Organização Mundial da Saúde (Harman, 2020; Lima e Albuquerque, 2021; Lien e Kortsch, 2020; González, 2021; Martínez, 2021). Ou ainda ao papel das ONG internacionais (Vera e Herranz de la Casa, 2020). Salientam-se também as avaliações de casos nacionais em termos de respostas na área da saúde pública em diferentes contextos regionais, como a África do Sul (Friedman, 2021),

a Nigéria (Saro-Wiwa, 2021), Itália (Capano e Lippi, 2021), o Reino Unido pós-Brexit (Smith, 2021) e BRICS (Garcia *et al.*, 2020). Outras análises mais transversais desta vertente incluem as dificuldades globais na gestão de um bem público global de gestão nacional como a vacinação (Doherty, 2021) e o papel dos fechos de fronteiras na governação da saúde pública (Kenwick e Simmons, 2020).

Nas secções seguintes procuraremos recuperar, quando pertinente, alguns dos pontos que aqui foram sendo destacados e para os quais o nosso estudo poderá contribuir com dados ou argumentos relevantes.

### 4.3. Perceções da opinião pública e das elites sobre a política internacional pandémica

O objetivo desta secção consiste em apresentar e analisar os resultados das questões sobre a dimensão externa do combate à COVID-19 no Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal à opinião pública, em duas vagas, bem como de um inquérito às elites político-administrativas do Estado. Adicionalmente, a análise dos dados é complementada por cruzamentos analíticos. Os dados analisados foram extraídos de uma amostra representativa da população portuguesa, conduzida em duas vagas: a primeira entre 12 de abril e 20 de maio de 2021 (n=1161), e a segunda entre 6 de setembro e 24 de outubro do mesmo ano (n=547) (para mais detalhes, ver a introdução deste livro)<sup>169</sup>.

O inquérito às elites político-administrativas e diplomáticas, nomeadamente dirigentes de 1.º e 2.º graus da administração pública e membros de gabinetes ministeriais, decorreu de 11 de novembro a 14 de dezembro de 2021, tendo a recolha de dados sido executada

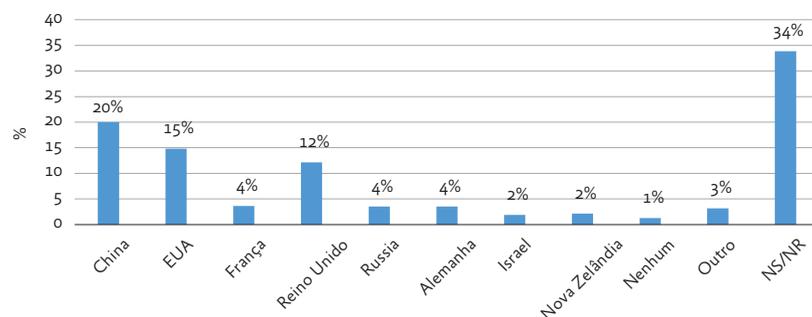
pela Domp. Envolveu uma metodologia de recolha de dados via *online*. Enviaram-se 185 convites de participação para os *e-mails* institucionais, sendo que se pediu a uma parte da amostra a divulgação junto das respetivas equipas. O trabalho de campo decorreu entre 11 de novembro de 2021 e 14 de dezembro do mesmo ano, tendo sido recebidas 94 participações. Destas, 35 foram eliminadas devido a uma taxa de não-resposta (percentagem de seleção das opções «98 — Não sei» e «99 — Não respondo») superior a 30%, resultando numa amostra final de 59 participantes. O tempo médio para o preenchimento do questionário foi de 39,2 minutos. O inquérito a elites contou assim com 59 participações válidas e incluiu um conjunto de questões selecionadas do inquérito de opinião pública para garantir alguma comparabilidade, ao mesmo tempo que introduziu outras específicas<sup>170</sup>.

#### 4.3.1 Perceções sobre ação dos Estados: liderança internacional e responsabilização

Um primeiro elemento relevante para a análise do caso português relativamente ao impacto da pandemia na política internacional consiste na perceção da população portuguesa sobre que Estados tiveram um papel de liderança no período inicial de resposta à pandemia (figura 4.1). Não foi possível fazer perguntas que permitissem distinguir diferentes modalidades de *liderança* internacional. Pretendeu-se, portanto, essencialmente aferir que Estados se destacaram em termos da perceção pública pelo seu papel na coordenação de esforços de assistência globais, ou por via do exemplo das suas próprias políticas domésticas de contenção, reforçando as suas credencias ao nível internacional.

O país com mais respostas positivas foi a China, com 20%, seguindo-se os EUA, com 15%, e o Reino Unido, com 12%. Os países seguintes na lista têm percentagens poucos expressivas, incluindo nações que se destacaram internacionalmente pela eficácia da sua resposta nacional — como Israel ou a Nova Zelândia. No entanto, tendo em conta a proximidade destes valores, a dispersão das respostas e o facto de 34% dos respondentes ter optado por não indicar nenhum Estado, parece claro que a perceção pública no caso português permite validar a literatura académica sobre o tema, que afirma não ter havido uma liderança clara desta crise por parte de nenhuma potência<sup>171</sup>.

**Figura 4.1** País que assumiu um papel positivo de liderança na resposta internacional à COVID-19



Importa também explorar se houve mudanças significativas nas atitudes face à liderança internacional entre a primeira e a segunda vaga da COVID-19 (tabela 4.1). Neste caso, a China continuou a ser o Estado mais nomeado, com os mesmos 20% de respostas; os EUA permaneceram no segundo lugar, mas em quebra (11%); e o Reino Unido continuou a aparecer em terceiro lugar, embora igualmente em

quebra (8%). **Não há, portanto, um reforço da perceção de liderança da China, mas antes uma quebra nos resultados dos EUA e do Reino Unido.** Acentua-se assim a tendência identificada na análise da vaga anterior, de uma perceção pública predominante caracterizada pela ausência de uma liderança internacional clara de qualquer potência. Podemos acrescentar uma adenda importante, porém, a essa análise: a deficiente resposta internacional e interna norte-americana à pandemia parece ter afetado mais negativamente a credibilidade dessa grande potência do que a da China, cada vez mais sua rival ao nível global. O segmento de não-respondentes caiu na segunda vaga para os 20%. É também de assinalar o crescimento da fatia dos inquiridos que optaram por escolher outro país: nomeadamente Portugal, que, com 5%, ultrapassa países como a Alemanha, Israel ou a Nova Zelândia. Isto parece demonstrar que uma parte dos inquiridos valorizou, na sua resposta a esta questão, a perceção de eficácia da resposta doméstica e a provável força desse exemplo ao nível global para efeitos de liderança internacional do país assinalado. Com efeito, a segunda vaga do inquérito de opinião pública decorreu em pleno período de afirmação de Portugal no *ranking* internacional de vacinação, o que poderá ter contribuído para esses resultados.

**Tabela 4.1** Liderança internacional: percentagem cruzada de inquiridos nas duas vagas do inquérito de opinião pública

		1.ª Fase de Sondagem											Total
		China	EUA	França	Reino Unido	Rússia	Alemanha	Israel	Nova Zelândia	Nenhum	Outro	NS/NR	
2.ª fase de sondagem	China	47%	12%	7%	21%	32%	13%	10%	10%	25%	16%	14%	20%
	EUA	11%	15%	7%	14%	21%	0%	0%	20%	0%	5%	4%	9%
	França	4%	8%	20%	5%	0%	8%	0%	10%	0%	5%	4%	5%
	Reino Unido	4%	6%	0%	29%	11%	8%	0%	0%	0%	16%	7%	8%
	Rússia	2%	3%	13%	0%	5%	0%	10%	0%	0%	0%	4%	3%
	Alemanha	1%	3%	7%	2%	16%	8%	10%	10%	8%	0%	1%	3%
	Israel	2%	2%	7%	4%	0%	0%	10%	0%	0%	11%	0%	2%
	Nova Zelândia	1%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	20%	0%	0%	1%	1%
	Nenhum	0%	2%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Outro	13%	11%	20%	11%	0%	29%	20%	20%	33%	26%	44%	25%
	NS/NR	13%	38%	20%	14%	16%	21%	40%	10%	33%	21%	23%	23%
	Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Uma segunda questão, relacionada com a anterior, tem a ver com a perceção pública quanto ao Estado que se considerou ser mais responsável pela eclosão e expansão global da pandemia (tabela 4.2)<sup>172</sup>. Uma **larga maioria (53%) responsabiliza a China**, com **18% dos respondentes a indicar os EUA** e **9% o Brasil** — estas duas últimas classificações provavelmente influenciadas por avaliações negativas da gestão da pandemia levada a cabo pelos governos de Donald Trump e de Jair Bolsonaro, respetivamente.

**Tabela 4.2** Responsabilidade negativa na origem ou gestão inicial da pandemia

			Percentagem acumulada
China	611	<b>53%</b>	<b>53%</b>
EUA	204	<b>18%</b>	<b>70%</b>
França	22	<b>2%</b>	<b>72%</b>
Reino Unido	32	<b>3%</b>	<b>75%</b>
Rússia	17	<b>1%</b>	<b>76%</b>
Brasil	107	<b>9%</b>	<b>86%</b>
Outro	24	<b>2%</b>	<b>88%</b>
NS/NR	144	<b>12%</b>	<b>100%</b>
Total	1161	<b>100%</b>	

O cruzamento desta resposta com a anterior mostra (tabela 4.3) que a maioria dos respondentes foi capaz de distinguir entre um papel de liderança eficaz na resposta e a responsabilidade pela origem da pandemia. Com efeito, se 79% dos que apontaram os EUA como líder internacional da resposta à COVID-19 responsabilizaram a China, uma percentagem não despidianda dos que viam na China um líder mundial da resposta anti-COVID-19 (39%) responsabilizaram-na pela origem da pandemia, **distinguindo, portanto, entre a atribuição de responsabilidade no início da pandemia e a eficácia da sua capacidade de resposta à mesma e, até, de ação internacional liderante posterior.**

**Tabela 4.3** Responsabilização e liderança internacional

		Liderança Internacional											Total
		China	EUA	França	Reino Unido	Rússia	Alemanha	Israel	Nova Zelândia	Nenhum	Outro	NS/NR	
Responsabilidade Negativa	China	39%	78%	45%	54%	51%	61%	41%	40%	60%	59%	49%	53%
	EUA	34%	3%	24%	21%	27%	7%	5%	16%	20%	16%	13%	18%
	França	2%	1%	2%	4%	2%	2%	0%	0%	0%	3%	2%	2%
	Reino Unido	5%	1%	2%	4%	2%	2%	0%	12%	0%	0%	2%	3%
	Rússia	2%	3%	2%	3%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Brasil	9%	9%	7%	6%	7%	20%	27%	20%	0%	19%	8%	9%
	Outro	1%	1%	2%	3%	2%	2%	18%	8%	7%	3%	1%	2%
	NS/NR	7%	4%	14%	6%	7%	2%	9%	4%	13%	0%	25%	12%
Total		100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Estes resultados demonstram que as perceções públicas maioritariamente alinham e validam a literatura mais recente que tem enfatizado a janela de oportunidade aberta pela pandemia para uma diplomacia da saúde mais intensa, visível e estratégica por parte da China, apesar das fortes críticas e do dano à sua imagem por via da gestão do foco inicial da pandemia (Applebaum, 2020; Kurecic e Haluga, 2021; Chattu *et al.*, 2021).

Pode-se questionar o peso da China e dos EUA na resposta a estas duas perguntas, tendo em conta o relativo consenso sobre a desastrosa gestão doméstica do combate à disseminação da pandemia durante a presidência de Donald Trump e o pouco interesse em termos de coordenar uma resposta multilateral por parte da China. Será que pelo menos uma parte desta fatia da opinião pública exprime sobretudo a sua simpatia ideológica pelos EUA de Trump ou pela China de Xi, por um regime comunista de autoritarismo leninista de partido único

ou por um populismo identitário e personalista (Levitsky e Ziblatt, 2018)? A análise destes fatores ideológicos é limitada pelo facto de a maioria dos inquiridos ter optado por não se identificar com nenhum partido e não se posicionar na escala esquerda-direita. Assim, e como indica a tabela 4.4, o número de inquiridos com afinidades partidárias é, em geral, demasiado baixo para permitir conclusões minimamente robustas<sup>173</sup>. Apresentamos, contudo, os dados, na medida em que podem dar pistas, ainda que muito preliminares, sobre uma dimensão que é difícil de medir. Assim, uma perceção positiva da China teve um peso significativo entre os respondentes que se identificaram com a CDU (PCP/PEV) (45%), quase o dobro do peso que obtém junto dos que se declaram simpatizantes/filiados do PSD e do Chega (26%). O mesmo se verifica no caso Reino Unido, que tem uma perceção positiva de 50% dos simpatizantes/filiados do CDS. A investigação futura, com amostras maiores, deverá testar a validade destes indícios.

**Tabela 4.4** Afinidades partidárias e liderança internacional

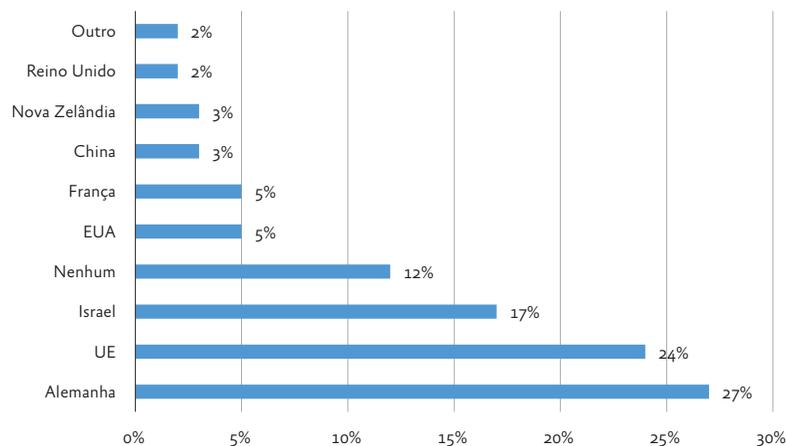
	Não se sente próximo de nenhum partido	CDU (PCP/PEV)	BE- Bloco de Esquerda	LIVRE	PAN – Partido Pessoas-Animais-Natureza	PS – Partido Socialista	PPD/PSD – Partido Social Democrata	IL – iniciativa Liberal	CDS-PP – Partido Popular	CHEGA	Outro	Não responde	Total
China	19%	45%	24%	0%	17%	18%	26%	14%	17%	26%	0%	13%	20%
EUA	17%	0%	10%	50%	17%	8%	11%	14%	17%	4%	0%	13%	15%
França	3%	10%	7%	0%	8%	7%	3%	0%	0%	4%	0%	0%	4%
Reino Unido	12%	5%	7%	0%	8%	18%	5%	0%	50%	19%	100%	13%	12%
Rússia	3%	5%	7%	0%	0%	6%	6%	0%	0%	11%	0%	0%	4%
Alemanha	2%	5%	3%	0%	8%	3%	11%	29%	0%	0%	0%	19%	4%
Israel	2%	0%	0%	0%	8%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	6%	2%
Nova Zelândia	2%	0%	7%	0%	8%	2%	2%	0%	0%	4%	0%	0%	2%
Nenhum	1%	0%	7%	0%	0%	0%	3%	14%	0%	0%	0%	0%	1%
Outro	2%	10%	0%	50%	8%	6%	10%	0%	0%	7%	0%	3%	3%
NS/NR	37%	20%	28%	0%	17%	28%	19%	29%	17%	26%	0%	32%	34%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	876	20	29	2	12	88	62	7	6	27	1	31	1161

**Ainda ao nível da liderança positiva, é possível identificar uma grande diferença, maior do que em relação a qualquer outro tema, entre o inquérito de opinião pública e o inquérito às elites (figura 4.2).**

**Ao nível das elites, é a UE, no seu conjunto, a mais destacada (cerca de 24%), com a Alemanha, em particular (27%), a ser a mais referenciada relativamente a países individuais.** Estes resultados parecem demonstrar por parte das elites uma visão mais pragmática e centrada no impacto em Portugal da ação de diferentes atores internacionais. Também se valida a ideia de que as elites portuguesas demonstram uma perceção mais eurocêntrica da política internacional.

Relevante ainda é a valorização de Israel (17%), o que mostra que as elites também foram sensíveis à ideia da liderança pelo exemplo da eficácia na resposta nacional à pandemia.

**Figura 4.2** País que assumiu um papel positivo de liderança na resposta internacional à COVID-19: a perspetiva das elites



No que toca à responsabilização pela propagação inicial da pandemia, na esfera das elites restam poucas dúvidas de que a China é vista como a mais responsável (85%), seguida do Brasil (38%) e dos EUA (34%)<sup>174</sup>.

No inquérito de elites, optou-se por diferenciar a responsabilidade negativa pela eclosão inicial da pandemia da responsabilidade negativa na *gestão* do combate à mesma. Assim, nota-se que o pódio dos três principais responsáveis se altera significativamente, com o Brasil a ser o mais referenciado (83%). Os EUA surgem em segundo lugar (54%) e o Reino Unido em terceiro (22%).

#### 4.3.2 Organizações multilaterais e a UE

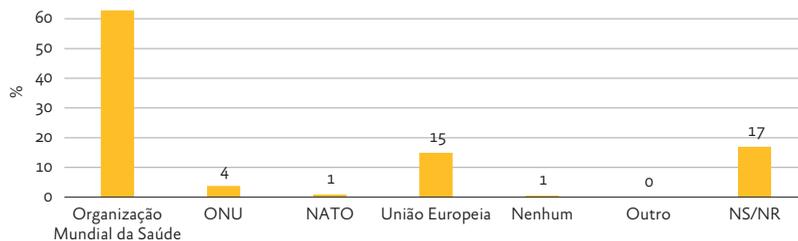
A par do alinhamento das atitudes dos Portugueses relativamente ao papel dos Estados na esfera internacional e ao efeito dos programas domésticos de combate à pandemia, o inquérito de opinião pública procurou também medir o reconhecimento que os Portugueses atribuíram às organizações multilaterais intergovernamentais e supranacionais no contexto pandémico. Assim, os respondentes foram chamados a indicar a organização internacional que se destacou por um papel mais positivo na resposta global à COVID-19 (figuras 4.3, 4.4 e 4.6) e também aquelas que mais importância poderiam vir a ter na gestão da crise económica subsequente (figuras 4.5, 4.7 e 4.8).

A principal diferença encontrada entre o inquérito à opinião pública e o inquérito de elite tem que ver com o papel da OMS, a organização-chave do sistema da ONU para lidar com desafios sanitários globais. Para a opinião pública, **a OMS foi, de longe, a organização mais reconhecida** (62,9% dos inquiridos destacou o seu papel positivo). Cabe notar que, na pergunta anteriormente referida de resposta múltipla sobre os **principais responsáveis pela propagação da pandemia, se abria a possibilidade de resposta relativamente não apenas a países, mas também a organizações multilaterais. Ora, a OMS surge em quarto lugar**, com uma avaliação negativa de 24% dos respondentes. Pode, portanto, dizer-se que a OMS provocou uma relativa polarização de opiniões, embora com um balanço mais positivo do que negativo.

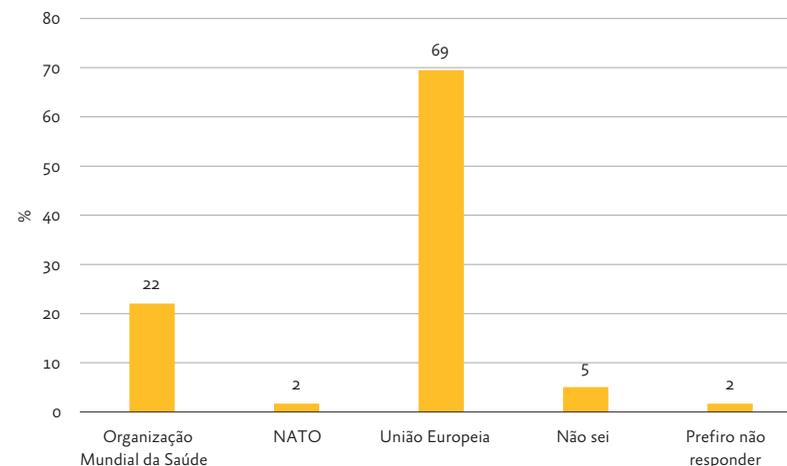
Já ao nível da elite político-administrativa, **destacou-se o papel da UE de uma forma esmagadora** (69%, relativamente a 22% que apontava para a OMS). Será possível perceber melhor porquê na secção 4

abaixo, em que fazemos uma análise mais detalhada e aprofundada, com base em entrevistas, das opções diplomáticas e de política externa e europeia tomadas por Portugal. Esta visão das elites relativamente à OMS é coerente com o que acabámos de verificar acima sobre a responsabilidade que lhe é atribuída na fase inicial da pandemia. E valida a ideia de certa literatura de que as organizações intergovernamentais globais, puramente multilaterais, se revelaram muito menos eficazes e muito mais seriamente condicionadas pela rivalidade crescente entre a China e os EUA do que organizações regionais com uma maior densidade institucional, orçamental e capacidade de ação.

**Figura 4.3** Organização internacional com um papel mais positivo na resposta à pandemia (primeira vaga): inquérito à população

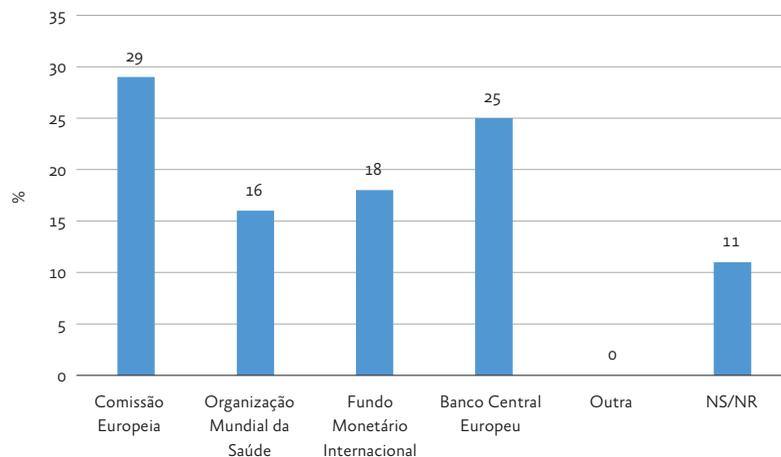


**Figura 4.4** Organização internacional com um papel mais positivo: a percepção das elites



No inquérito à opinião pública, pelo contrário, a **UE alcança apenas 15%** das indicações **nesta dimensão sanitária** (figura 4.3). Como veremos, isto não corresponde, no entanto, a uma avaliação negativa do seu desempenho em áreas essenciais mais específicos de gestão do impacto da pandemia, como a dimensão económica ou de aquisição de vacinas. É também de referir como expectável a muito baixa frequência de organizações ligadas a âmbitos estritamente não sanitários e não económicos, como a defesa — estas foram incluídas como opção de resposta essencialmente para permitir avaliar o grau de conhecimento da opinião pública das funções destes organismos, que frequentemente é considerado muito reduzido.

**Figura 4.5** Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica (primeira vaga): inquérito à população

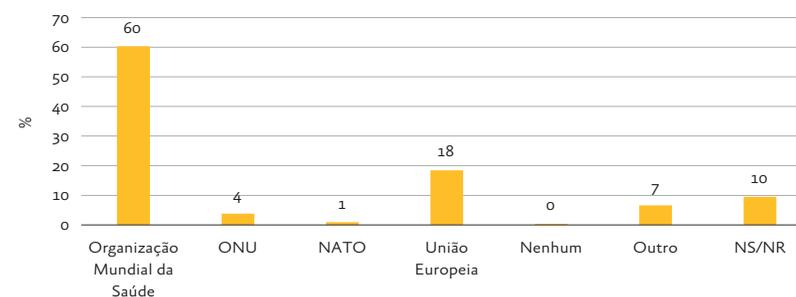


Quanto à relevância das organizações multilaterais em termos da resposta económica (figuras 4.5, 4.6 e 4.7), existe uma maior convergência entre as elites e a opinião pública. Esta última **aponta predominantemente para as instituições europeias (Comissão Europeia: 29%; Banco Central Europeu: 25%)** como vitais para a mitigação do impacto económico da pandemia. Segue-se, com 18%, o Fundo Monetário Internacional, e a OMS com 16%. Uma vez que estas últimas duas organizações não tiveram um papel muito relevante ao nível económico, pode-se especular que a expectativa de um papel importante do FMI reflete a forte memória na opinião pública portuguesa de um histórico recente de intervenções significativas em crises económicas com forte impacto em Portugal — inclusive como parte da chamada Troica. No caso da OMS, a sua escolha poderá refletir desconhecimento das suas funções precisas ou uma

interpretação que passaria por pensar que uma resposta eficaz à pandemia do ponto de vista da saúde global seria a chave para a recuperação económica.

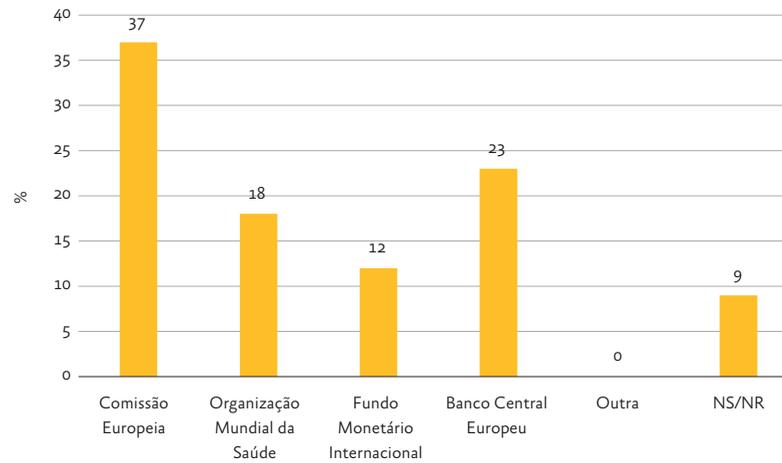
Quando comparamos as duas vagas do inquérito à opinião pública, poucas mudanças se verificam, destacando-se ao nível da resposta genérica à pandemia um ligeiro crescimento da avaliação positiva da UE (cerca de mais três pontos percentuais) e uma diminuição de preferências pela OMS em menos dois pontos percentuais.

**Figura 4.6** Organização internacional com um papel mais positivo na resposta à pandemia (segunda vaga): inquérito à população

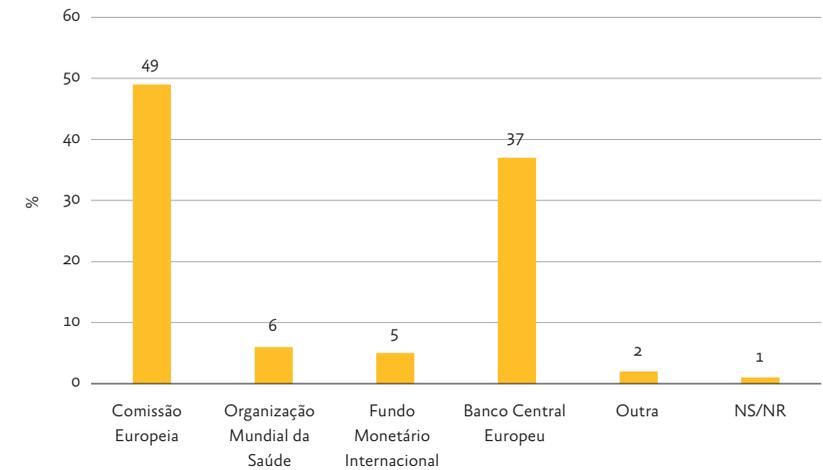


Na resposta económica, a mudança é um pouco mais substancial, com a **Comissão Europeia** a merecer um **reforço assinalável** (mais oito pontos percentuais), certamente um reflexo do importante e visível papel que esta foi assumindo à medida que a pandemia progrediu. É visível uma descida de seis pontos percentuais na **importância atribuída ao FMI**, refletindo provavelmente um ajuste de expectativas iniciais, algo que validaria a nossa análise no parágrafo anterior.

**Figura 4.7** Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica (segunda vaga): inquérito à população



**Figura 4.8** Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica: a perspetiva das elites



Cruzando estes dados da perceção da opinião pública com os do inquérito de elite, é possível dizer que este último segue um padrão semelhante à segunda vaga, sendo-lhe cronologicamente mais próximo. No inquérito de elite, a Comissão Europeia, ao liderar com 49%, seguida do BCE com 37%, tem, no entanto, percentagens mais destacadas, sobrando apenas valores residuais atribuídos a outras organizações internacionais.

Portanto, e apesar de algumas diferenças, as elites político-administrativas e a opinião pública portuguesas convergem no reconhecimento da UE como a organização-chave no combate à pandemia: em ambos os domínios, saúde e economia, por parte das elites, ou mais vincadamente na dimensão da economia, por parte dos cidadãos. Este desalinhamento parcial pode ficar a dever-se a diferentes níveis de adesão da opinião pública ao projeto europeu.

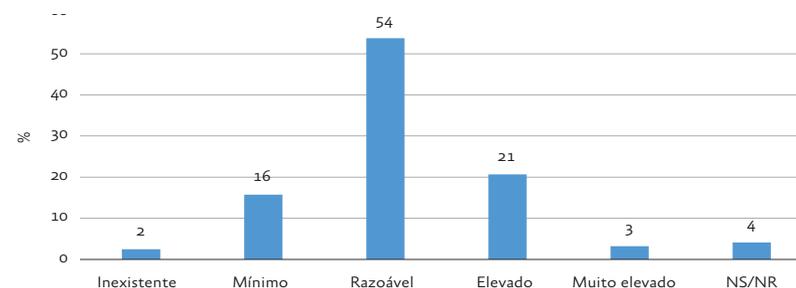
Ou esse desalinhamento pode resultar também de diferentes percepções sobre o próprio funcionamento da UE em relação a diferentes aspetos do contexto pandémico. Tanto o inquérito de opinião pública como o inquérito de elites foram desenhados para permitir aprofundar ambas as dimensões, muito discutidas na literatura sobre a pandemia.

A COVID-19 representou uma ameaça especialmente aguda à vida dos europeus — particularmente vulneráveis ao vírus pelo seu perfil demográfico, muito envelhecido quanto à média global. Mas a pandemia também constituiu uma ameaça existencial à própria UE; sendo um ator político único, como uma associação livre de Estados, uma espécie de confederação pós-moderna, pode ser voluntariamente dissolvida, por exemplo, como resultado de uma percepção pública de incapacidade de resposta coordenada a uma crise. Estas primeiras respostas captadas pelo inquérito de opinião pública permitem anteciper que isso não terá acontecido, pelo menos no caso português. Ainda assim, foi dada a possibilidade concreta aos respondentes de expressarem a sua opinião quanto: à solidariedade europeia, à opção pela compra conjunta das vacinas, ao Certificado Digital COVID-19 e ao impacto da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia na resposta europeia à crise pandémica.

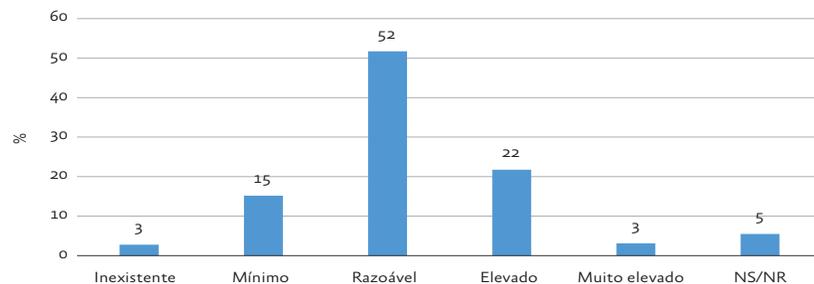
Começámos por um «termómetro da **solidariedade europeia**» (figuras 4.9, 4.10 e 4.11), pedindo aos inquiridos que avaliassem a cooperação entre Estados-membros da UE com base numa escala de cinco níveis (1=inexistente, 2=mínimo, 3=razoável, 4=elevado e 5=muito elevado). **A mediana e a moda das distribuições obtidas nas duas vagas do inquérito de opinião pública são iguais (3): mais de metade dos inquiridos considera, portanto, que foi razoável o grau de**

**solidariedade na resposta à pandemia.** Nas duas vagas, as proporções mantiveram-se essencialmente as mesmas, com um ligeiro reforço das percepções mais solidaristas (grau «elevado» e «muito elevado»), que atingiram o patamar dos 25%. De qualquer modo, este segmento superou sempre a proporção daqueles que acreditaram ter sido inexistente ou mínimo o grau de solidariedade entre os países (18%). Se a legitimidade solidária da UE não parece em perigo na percepção dos Portugueses, pode-se também dizer que estes se inclinavam para esperar ainda mais da UE. Talvez tenham contribuído para isso as polémicas e divisões entre Estados-membros, sobretudo em torno do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ou o facto de não parecer existir um grande eco na opinião pública sobre o papel dos fundos europeus — por exemplo, do programa SURE — em várias das medidas de apoio de emergência durante a pandemia.

**Figura 4.9** Avaliação do grau de solidariedade europeia (primeira vaga): inquérito à população

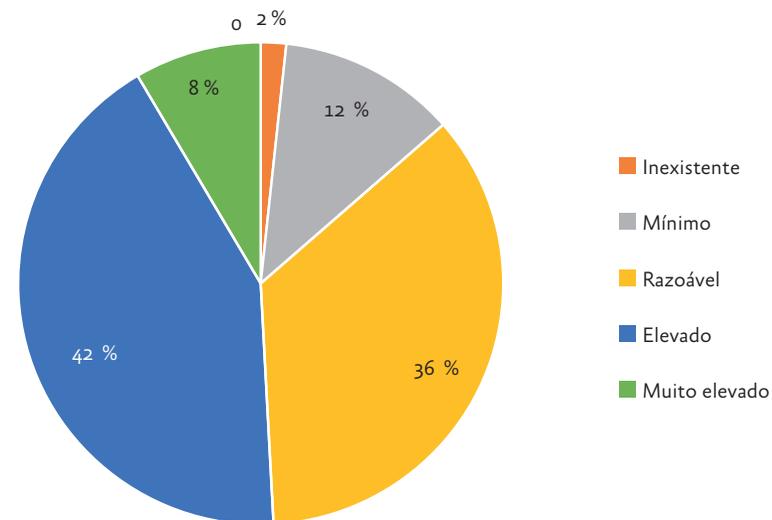


**Figura 4.10** Avaliação do grau de solidariedade europeia (segunda vaga): inquérito à população



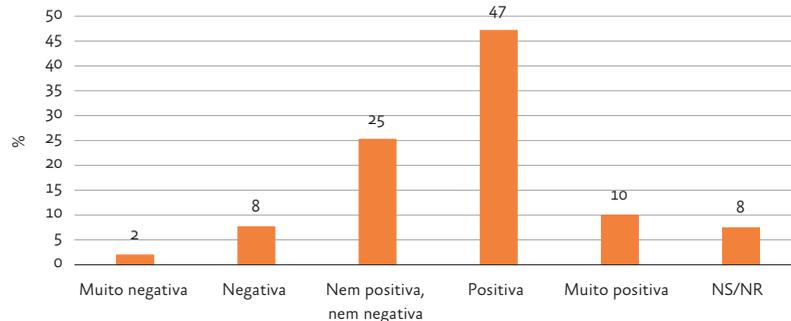
Com uma média de 3,4 — grau «razoável» —, a distribuição das respostas no inquérito de elites aponta para uma apreciação mais positiva do que a da opinião pública sobre a solidariedade europeia. Com efeito, 42% dos respondentes avaliou como «elevado» o grau de solidariedade europeia; um em cada dois inquiridos teve uma perceção positiva ou muito positiva da cooperação europeia, a somar aos 36% que a julgaram «razoável». Apenas 12% das elites inquiridas se mostraram mais críticas da solidariedade europeia na resposta à pandemia.

**Figura 4.11** Avaliação da solidariedade europeia: a perceção das elites



Quanto à importante questão da compra comum de vacinas pela UE (figura 4.12), fica clara uma avaliação fortemente positiva dos Portugueses quanto à decisão — inédita e não prevista nos tratados fundadores — de a delegar na Comissão Europeia. **Mais de 57% dos inquiridos** na primeira vaga do inquérito de opinião pública avaliam esta decisão como «positiva» ou «muito positiva». A percentagem dos que acham que a decisão foi «muito positiva» (10%) supera claramente os valores residuais que acreditam ter sido «muito negativa» (2%) ou «negativa» (8%). Cabe ainda destacar que grande parte dos que não alinham com uma avaliação positiva, num total de 25%, **acha que a decisão foi indiferente, ou seja, «nem positiva, nem negativa».**

**Figura 4.12** Delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas (primeira vaga): inquérito à população



Os números da segunda vaga (figura 4.13) do inquérito à opinião pública permitem mostrar que, à medida que o processo de administração das vacinas foi cobrindo praticamente todas as camadas da população portuguesa com pelo menos duas doses, se deu um efeito de reforço desta avaliação positiva face ao processo de aquisição. Em outubro de 2021, cerca de 79% dos inquiridos avaliava a decisão como «positiva» ou «muito positiva».

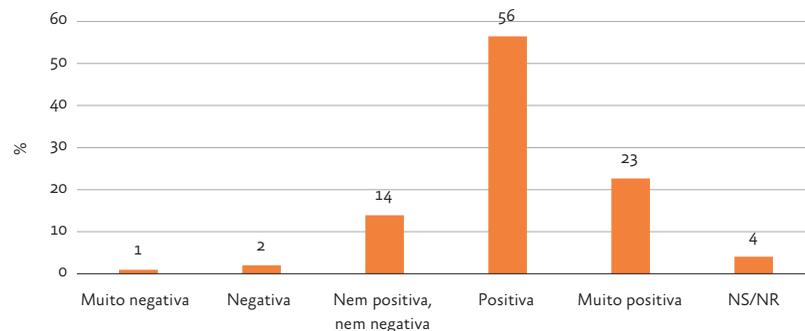
**As elites, novamente, apresentam uma visão ainda mais positiva da opção pela compra conjunta de vacinas (figura 4.14) coordenada pela Comissão Europeia**, ao ponto de nenhum dos inquiridos ter considerado negativa a compra de vacinas pela Comissão. Ficam-se por uns meros 1,7% os que admitem que uma opção de compra por Portugal poderia ter sido igualmente boa — ou seja, optaram por «nem positiva, nem negativa».

Podemos conjecturar que, ao nível da opinião pública no caso das vacinas, os ideologicamente menos favoráveis a uma UE mais forte neste caso optaram mais por uma posição de relativa indiferença do

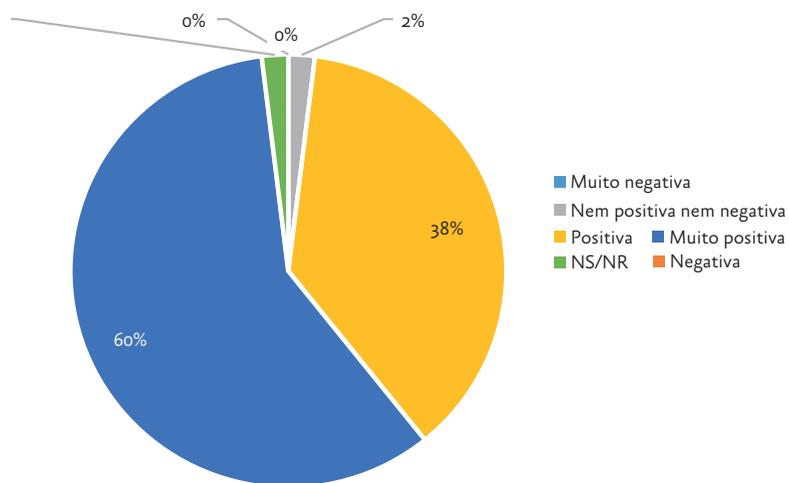
que de rejeição aberta. Ou, simplesmente, que uma percentagem de respondentes considerou que ocorreram alguns problemas na compra pela UE — foram muito debatidas as disputas da Comissão Europeia com a farmacêutica AstraZeneca, por exemplo — e que uma compra nacional poderia ser uma opção igualmente boa.

No caso das elites, a posição positiva assumida de forma tão expressiva é especialmente significativa, pois indica que alguns daqueles que teriam a responsabilidade de organizar uma alternativa, ou seja, uma compra nacional de vacinas, consideram que para um país como Portugal a opção europeia oferece claras vantagens. Esta última análise é expressamente validada pelas entrevistas a altos responsáveis que focamos na última secção deste capítulo. E ajuda a explicar a opção tomada por todos os 27 Estados-membros relativamente a esta aquisição conjunta, algo que, voltamos a sublinhar, não se encontrava previsto nos tratados. Um fator político importante que também ajudará a explicar esta postura das elites portuguesas e que surgiu nas entrevistas é a convicção de que seria péssimo para o futuro da UE a possibilidade de uma «guerra pelas vacinas» entre os Estados-membros, replicando a disputa por máscaras e outro equipamento sanitário na fase inicial da pandemia.

**Figura 4.13** Delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas (segunda vaga): inquérito à população

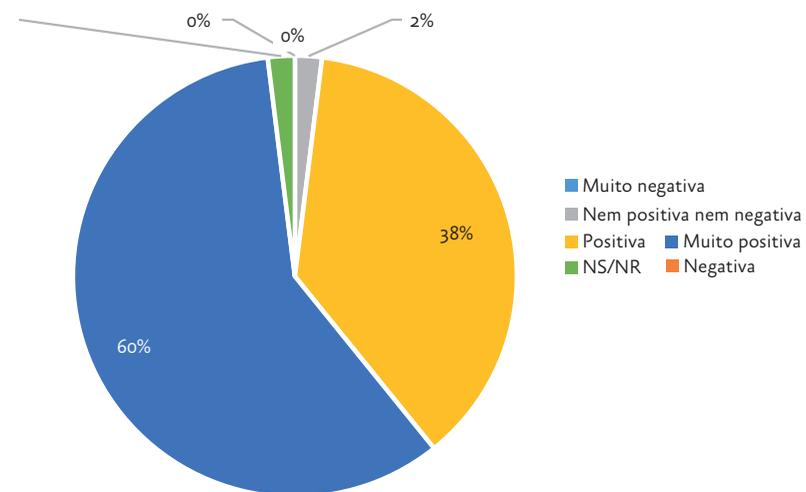


**Figura 4.14** Delegação na Comissão Europeia da compra de vacina: a percepção das elites



Também é **muito positiva a avaliação que os respondentes fazem no inquérito de opinião pública à criação do Certificado Digital COVID-19<sup>175</sup>**, apesar dos contornos mais polémicos que pareceu assumir em certos momentos: mais de 70% da opinião pública considera que o certificado é algo «positivo» ou «muito positivo»; para 18%, a sua criação foi irrelevante; os mais céticos, que o avaliam negativa ou muito negativamente, representam apenas 6%.

**Figura 4.15** Certificado Digital COVID-19: a percepção das elites

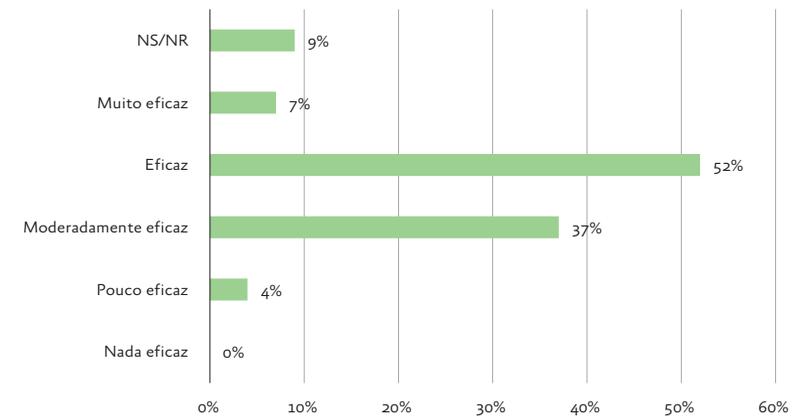


Neste aspeto, o inquérito às elites (figura 4.15) confirma a tendência verificada na questão anterior, semelhante à opinião pública, mas com valores ainda mais significativos. Assim, nenhum dirigente ou alto responsável considerou muito negativa ou sequer negativa a aplicação deste dispositivo; e apenas 1,7% a considerou irrelevante. Mais de 98% dos respondentes avaliaram positivamente o certificado. A este valor tão expressivo poderá não ser estranho o facto de que esta foi uma iniciativa e uma prioridade da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, em que muitos dos respondentes desta elite político-administrativa provavelmente tiveram um envolvimento direto. O que, não anulando a relevância dos resultados, ajuda ainda assim a interpretá-los.

Ao combinar-se estas várias respostas, é, portanto, possível concluir que globalmente a opinião pública portuguesa **avalia positivamente o desempenho da UE nestes dois aspetos fundamentais de gestão da pandemia**: a compra de vacinas e o Certificado Digital.

Por último, o **inquérito à opinião pública perguntou em que medida o inquirido considerava que a Presidência Portuguesa do Conselho da UE influenciara positivamente a resposta europeia à pandemia** (figura 4.16). Assim desenhada, a questão pretendia aferir não só se havia a perceção de um impacto à escala europeia, mas também qual o sentido desse mesmo impacto.

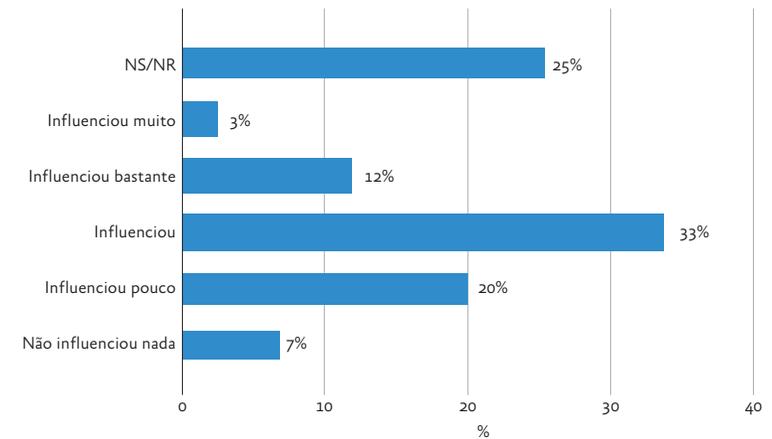
**Figura 4.16** Influência da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia na resposta europeia à pandemia



Sem surpresas, a faixa de inquiridos que dizem não saber responder ou preferir não responder é relativamente elevada, na casa dos 25%. Tratando-se o Conselho da UE de uma instituição que muitos portugueses desconhecem ou cujas atribuições conhecem mal, é natural que muitos não se sintam qualificados para responder às implicações de Portugal assumir a sua presidência. Convém, aliás, acrescentar que o verdadeiro impacto das presidências nacionais rotativas do Conselho da UE, especialmente depois do Tratado de Lisboa, é um tema amplamente debatido, até mesmo entre os especialistas em questões europeias. Este facto talvez ajude também a explicar que a maioria dos respondentes (33%) se concentre no escalão intermédio de resposta — não influenciou muito nem pouco, afirmam; simplesmente influenciou.

Já quanto às elites (figura 4.17), confirma-se uma tendência de forte valorização da UE na inserção externa de Portugal, com 60% a considerar que a Presidência Portuguesa do Conselho da UE «influenciou muito» ou «influenciou bastante». Apesar de tudo, cabe destacar que cerca de 14% de uma amostra que, provavelmente, terá tido algum envolvimento na presidência portuguesa declarou que a influência da mesma foi nula ou quase inexistente. Existe, portanto, na elite portuguesa uma percentagem minoritária, mas não irrelevante, de céticos. Resta saber se isso reflete uma (auto)crítica às opções e prioridades definidas durante a presidência portuguesa, ou também, ou acima de tudo, algum ceticismo mais genérico quanto ao papel das presidências nacionais rotativas face à máquina de Bruxelas, nomeadamente depois do Tratado de Lisboa. As respostas às nossas entrevistas parecem apontar sobretudo para esta segunda hipótese — os Estados-membros perderam alguma capacidade de definir a agenda europeia como resultado da criação da figura do presidente do Conselho Europeu (atualmente Charles Michel) e do reforço dos poderes do alto representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (atualmente Josep Borrell) no campo da ação externa. Ainda assim, como fica evidente, a maioria continua a considerar que, através da presidência rotativa do Conselho, Portugal teve um papel importante na definição das prioridades da UE, designadamente na resposta à pandemia.

**Figura 4.17** A influência da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia na resposta europeia à pandemia: a percepção das elites



### 4.3.3 A diplomacia portuguesa

Um estudo recente sobre as percepções e atitudes da opinião pública nacional quanto à diplomacia portuguesa apontava — em linha com a literatura internacional sobre este tema — para um posicionamento da opinião pública determinado por «informação não muito completa e não muito sustentada relativamente às perspetivas, prioridades e práticas da diplomacia portuguesa» (Moita *et al.*, 2019: 166). Ou seja, tipicamente, a opinião pública não possui opiniões muito firmes sobre a diplomacia e a política externa.

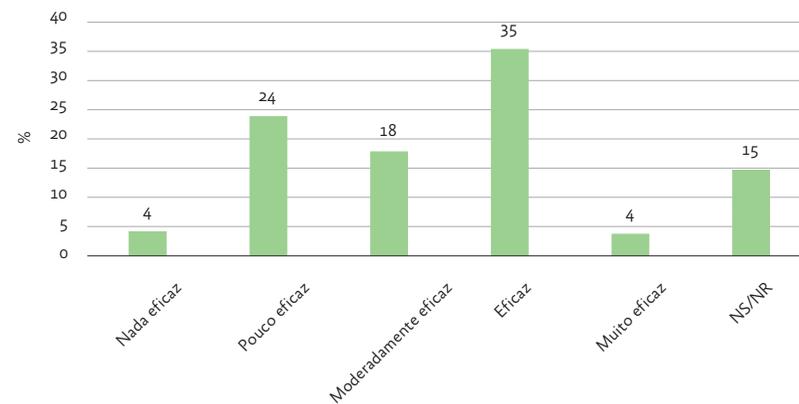
A par disso, os respondentes mostravam-se, por comparação com a representação que os diplomatas faziam de si mesmos e da sua função, muito menos crentes na qualidade e eficácia das estruturas e da rede diplomáticas, revelando também um grau muito modesto de confiança

nos diplomatas. Isto contrastava paradoxalmente com a opinião mais vincada e mais positiva a respeito da afirmação de Portugal no mundo. Daí poderá inferir-se que, porventura, os Portugueses esperavam melhor da sua diplomacia mais formal e tradicional, mas confiam que o país tem outros canais mais eficazes de influência global.

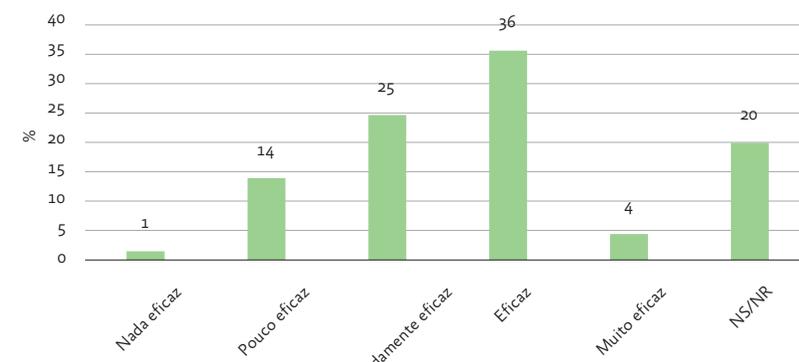
O nosso estudo permite medir a eficácia da diplomacia portuguesa através de duas questões distintas. O primeiro indicador permite captar as avaliações que os cidadãos fizeram de um processo diplomático concreto e num momento específico, e que teve excecionalmente uma grande visibilidade pública e impacto na vida das pessoas durante os meses iniciais da pandemia — a evacuação dos cidadãos nacionais durante a primeira fase da crise. Na segunda vaga do inquérito à opinião pública, optámos por uma pergunta mais genérica, convidando os inquiridos a apreciar a eficácia da diplomacia na dimensão externa do combate à crise<sup>176</sup>.

Os resultados da primeira vaga (figura 4.18) mostram que a **maioria dos inquiridos avaliou a prestação da rede e da estrutura diplomáticas portuguesas no parâmetro do repatriamento como eficaz ou muito eficaz**. Destaque-se que a avaliação mais frequente foi «eficaz», com 35% das respostas, sendo este também o valor mediano da distribuição; apenas 4% reconheceu bastante eficácia na ação diplomática, e 17,9% como algo eficaz; 13,9% avaliaram negativamente o esforço feito, e muito negativamente 1,5%.

**Figura 4.18** Avaliação da diplomacia portuguesa na evacuação de cidadãos nacionais na fase inicial da pandemia (primeira vaga): inquérito à população



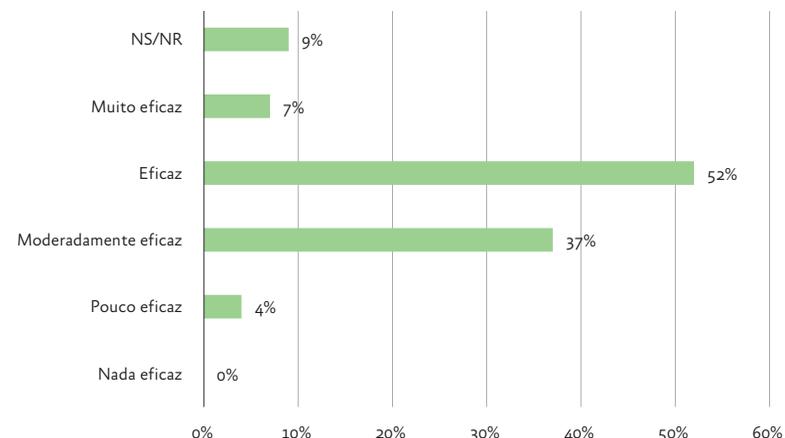
**Figura 4.19** Eficácia da diplomacia portuguesa na gestão da dimensão externa do impacto da pandemia (primeira vaga): inquérito à população



Quanto à segunda pergunta mais genérica (figura 4.19): **65% dos respondentes expressa uma opinião muito positiva ou positiva sobre a diplomacia portuguesa.** Os moderadamente crentes situam-se nos 25%; as avaliações negativas situam-se nos 13,9%; e as muito negativas em apenas 1,5%. Porém, perante uma pergunta mais genérica, os não-respondentes sobem: são agora 20%.

Estes dados podem ser vistos, portanto, em relativo contraste com o estudo anteriormente citado, como um balanço moderadamente positivo da resposta dos nossos diplomatas à pandemia, apesar da tendência para o peso de valores intermédios das escalas de preferência sobre tópicos em que existe menos informação sobre a matéria, ou eventualmente uma combinação desses fatores. Este é certamente um tema em que seria desejável que existissem mais e mais frequentes inquéritos de opinião para permitir uma visão mais sólida a seu respeito.

**Figura 4.20** Avaliação da ação externa na gestão do impacto da pandemia: a percepção das elites



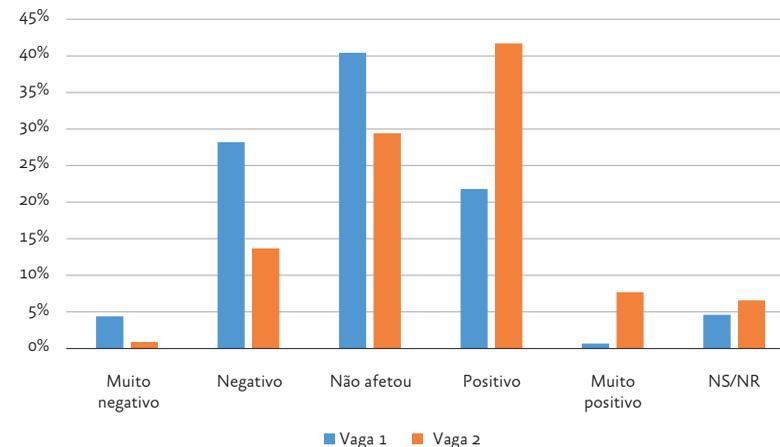
**Também digno de nota, e contrariando um pouco as expectativas de alguma da literatura existente, é o facto de não parecer haver uma grande divergência de opiniões entre a opinião pública e as elites político-administrativas e diplomáticas a propósito da gestão do impacto da pandemia pela ação externa do Estado português (figura 4.20). É certo que nenhuma percentagem desta elite considera que a ação do Estado português foi totalmente ineficaz, mas há quem defenda que foi pouco eficaz (4%) ou apenas moderadamente eficaz (37%).** Ainda mais relevante é que a filiação institucional esta elite — inclusivamente no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) ou na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) — destas elites não parece influenciar as atitudes relacionadas.

#### 4.3.4 Perceção do impacto da pandemia na imagem externa de Portugal

O inquérito à opinião pública permite também chegar a uma estimativa sobre a perceção do impacto da pandemia na representação externa de Portugal que *os Portugueses estimam corresponder à realidade*. Por outras palavras, estamos a tentar medir algo que é do domínio das representações, da imagem que estimamos que fazem de nós externamente. Para percebermos se essa imagem corresponde à realidade, teríamos de fazer sondagens em vários países, o que, evidentemente, não seria possível com os meios disponíveis para este estudo<sup>177</sup>.

No geral (figura 4.21), trata-se de uma **questão muito participada** (apenas 5% optou por não responder ou afirmar não saber responder). **A maioria dos inquiridos (40%)** considera que a pandemia **não afetou a imagem externa** de Portugal. No entanto, **33% dos respondentes têm uma visão pessimista** do impacto, sendo que desses 4% apontam para um impacto muito negativo. Os que acreditam que **o impacto foi positivo ficam-se pelos 22%** da amostra e apenas 0,7% afirmam que a imagem externa foi afetada muito positivamente pela crise pandémica. Numa primeira fase não existe, assim, consenso na opinião pública nesta matéria, mas é um dos temas em que se verifica uma maior variação entre a primeira e a segunda vagas do inquérito à opinião pública.

Figura 4.21 Impacto na imagem internacional: inquérito à população



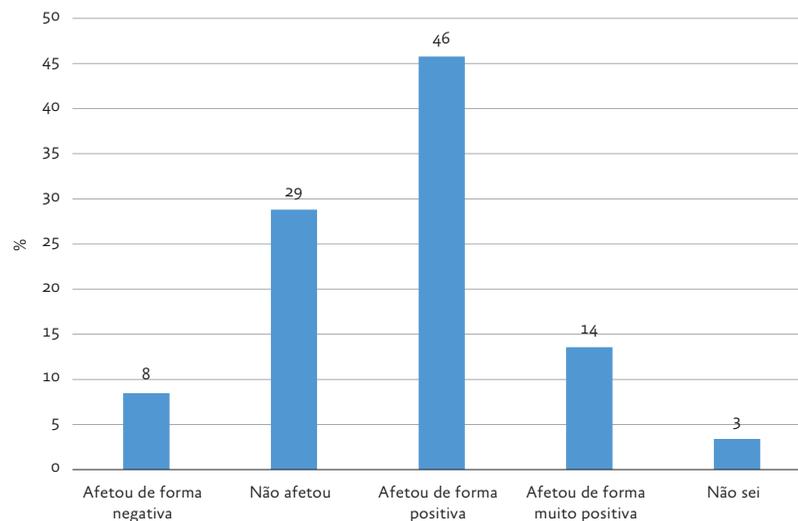
Efetivamente, as respostas dadas na segunda vaga mostram uma alteração muito considerável. Assim, a maioria dos respondentes passa a afirmar que a **pandemia teve um impacto positivo (42%)** ou mesmo **muito positivo (8%, face aos 0,7% da primeira vaga)** na imagem externa de Portugal. **Cai também para cerca de metade a proporção de inquiridos com uma visão mais negativa (14,6%)**, tal como diminui a fatia que optara pela neutralidade do impacto (29,4%).

Quanto às **elites** (figura 4.22), **apenas cerca de 8% respondeu que o impacto foi negativo, 30% afirma que não afetou a imagem do país, e uma maioria de 60% considera que o impacto foi positivo ou muito positivo**. Mais uma vez, as elites mostram-se menos pessimistas do que os cidadãos, mas não deixa de existir uma percentagem de céticos.

As **entrevistas** realizadas permitem perceber que os que **consideram que a pandemia não teve um grande impacto na imagem do país**

tendem a focar-se nas oscilações ao longo de diferentes fases da pandemia, quando muitos países, inclusive Portugal, se destacaram a certo momento ou pela positiva, ou pela negativa. Tendem também a adotar uma visão de mais longo prazo, levando à ponderação de que a pandemia passará sem deixar efeitos duráveis. Os que **fazem uma avaliação mais positiva** tendem a focar-se sobretudo nas elevadíssimas taxas de vacinação em Portugal, o que terá suscitado, em muitos casos, a atenção, a curiosidade e o questionamento de colegas estrangeiros interessados em perceber «o segredo do sucesso» português nesse campo, algo que lhes parece especialmente relevante e capaz de contribuir de forma mais durável para uma visão mais positiva da sociedade e das instituições portuguesas no exterior.

**Figura 4.22** Impacto na imagem internacional: a percepção das elites

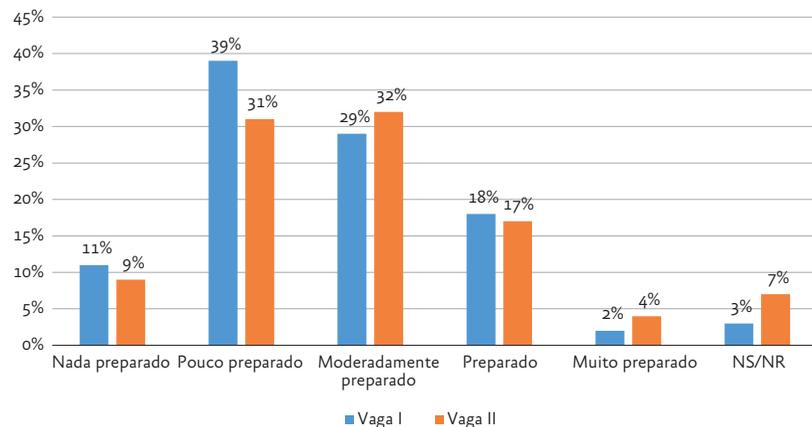


#### 4.3.5 Coordenação interna da resposta à pandemia e confiança nas instituições

Uma última secção do inquérito de opinião pública e do inquérito às elites visava compreender como é que cidadãos e elites se posicionavam quanto à coordenação da gestão da pandemia nos seus diversos aspetos internos e externos pelas instituições do Estado português. Focamo-nos, portanto, nas apreciações relativas ao papel de certos intervenientes (Estado, governo, Forças Armadas e Forças de Segurança). Isto é tanto mais relevante quanto é muito provável que a avaliação da conduta governativa, da capacidade estatal e da confiança nas instituições na resposta à pandemia afetem, em parte, as perceções sobre a dimensão externa, além da sua importância intrínseca em termos de lições a aprender desta pandemia para uma melhor resposta futura a tal tipo de emergências. Até por isso, alguns destes dados remetem mais para o comportamento político dos Portugueses, ou para os impactos sociais e económicos, explorados noutros capítulos deste estudo.

Começamos, por isso, por **analisar o desempenho do governo e as variações registadas entre as duas vagas do inquérito de opinião pública**. Constatámos que se deu uma melhoria da avaliação da resposta do governo entre maio e outubro de 2021: os muito descontentes praticamente desapareceram; todas os níveis médio-baixos de concordância com a afirmação «o governo tem tomado boas decisões durante a pandemia» perdem peso, em favor de uma maior concentração nos níveis médio-alto, alto e muito alto de concordância. Os não-respondentes não têm relevo estatístico em nenhuma das duas vagas.

**Figura 4.23** Preparação do Estado para lidar com emergências complexas: inquérito à população

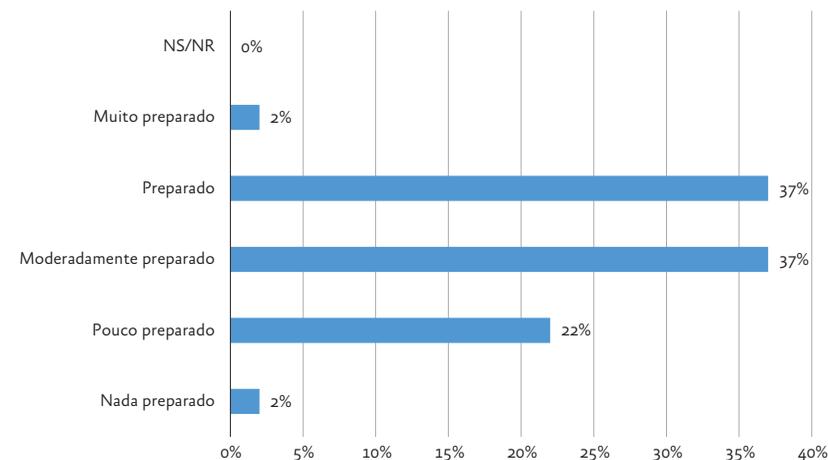


Mais diretamente relacionado com o tema central deste segmento do estudo, pedimos aos **inquiridos para avaliarem a capacidade do Estado português para responder a emergências** (figura 4.23). O gráfico respetivo sugere que a **opinião pública tende a ver o Estado como um ator pouco ou apenas moderadamente preparado** para enfrentar emergências complexas. Existe uma avaliação ligeiramente mais positiva na segunda vaga, mas não é estatisticamente significativa. Pode-se concluir que a percepção da opinião pública quanto ao resultado deste teste pandémico à capacidade do Estado português é a de que, não tendo sido um desastre, longe disso, poderia e deveria ter sido melhor.

**O ponto de vista das elites político-administrativas é mais positivo, mas longe de um total otimismo** (figura 4.24). É certo que 76% destes inquiridos considera que o Estado está preparado ou moderadamente preparado, mas destes apenas 2% o considera muito preparado.

Exatamente a mesma percentagem (2%) considera que o Estado não está nada preparado para este tipo de emergências. E uma percentagem nada despreciable de 22% acredita que Portugal está pouco preparado para este tipo de emergências.

**Figura 4.24** Preparação do Estado para lidar com emergências complexas: a percepção das elites

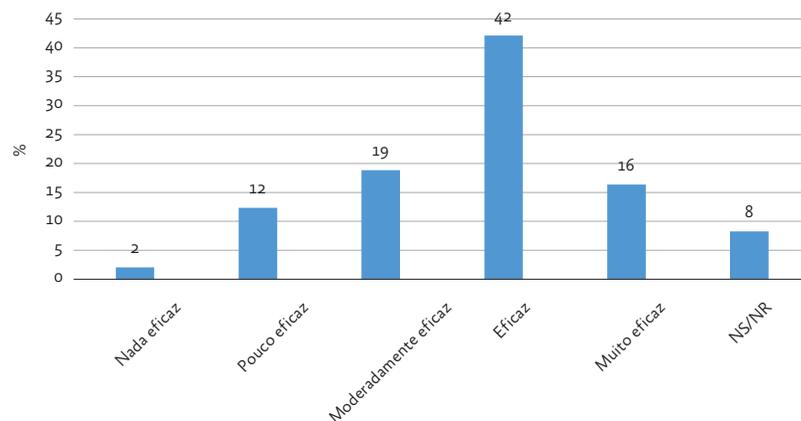


Qual é o peso, se haverá algum, **das atitudes relativas às medidas tomadas pelo governo na orientação dos respondentes sobre a capacidade estatal?** Poderá avançar-se com a hipótese de que quanto mais negativa for a avaliação das medidas do governo, menor será a confiança na preparação das instituições estatais — apesar de logicamente os dois elementos serem distintos. Para os dados da primeira vaga, encontramos uma associação positiva fraca (Qui-quadrado de Pearson = 363,504; com sig. ass. < 0,001; *d* de

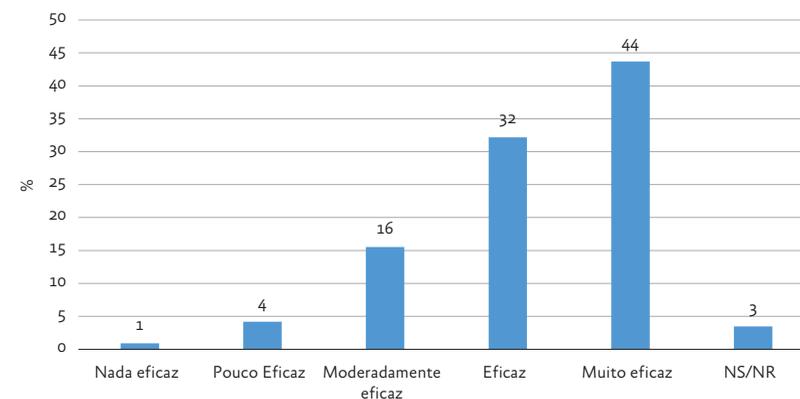
Somers = 0,271; sig. aprox. < 0,001)<sup>178</sup>. Na segunda vaga, a variável independente continua positivamente correlacionada com a variável dependente, mas a associação é ainda mais frágil (*d* de Somers = 0,166, com igual sig. aprox.)<sup>179</sup>. Claramente, os Portugueses diferenciam estes dois aspetos.

Entre os diferentes **setores do Estado avaliados na resposta à pandemia, as Forças Armadas (figuras 4.25, 4.26 e 4.27) destacam-se pelo aumento do seu crédito** junto dos inquiridos. Entre maio e outubro de 2021, a fatia de respondentes que considera muito eficaz a atuação dos militares cresceu muito substancialmente, de 16% para 44%. A mesma tendência se verifica nas elites inquiridas.

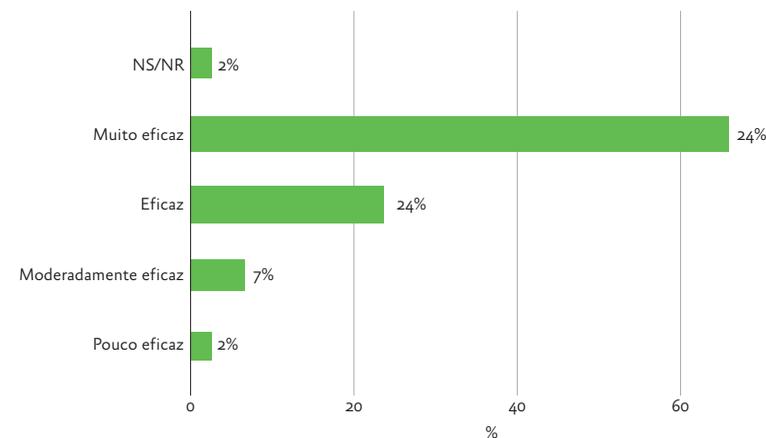
**Figura 4.25** Eficácia das Forças Armadas (primeira vaga): inquérito à população



**Figura 4.26** Eficácia das Forças Armadas (segunda vaga): inquérito à população

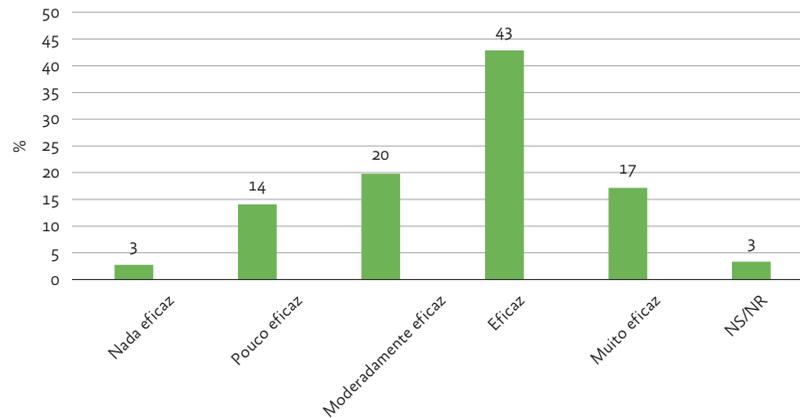


**Figura 4.27** Eficácia das Forças Armadas: a perspetiva das elites

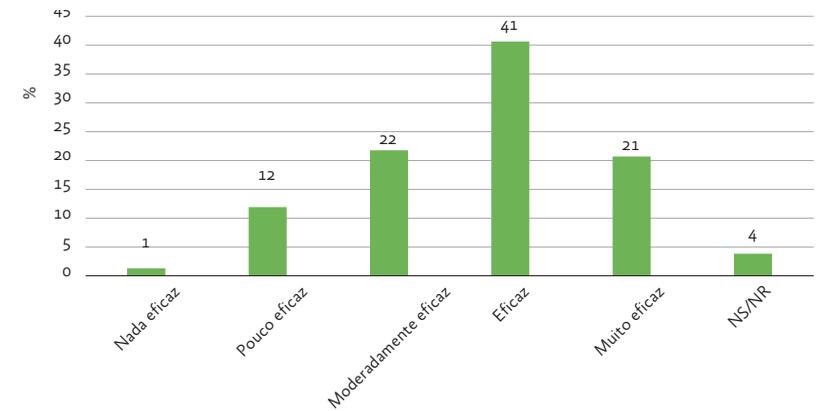


Também as Forças de Segurança tiveram uma reapreciação positiva, mas mais modesta (figuras 4.28, 4.29 e 4.30). Entre a primeira e a segunda vagas, os inquiridos que acreditavam muito na eficácia das forças policiais passam de 17% para 21%. As diferenças de pontos percentuais nas restantes categorias não são estatisticamente relevantes, o que sugere que a distribuição das preferências na escala adotada se manteve relativamente inalterada. O mesmo se pode dizer quanto às perceções das elites. Mas é de sublinhar que, neste caso, a crença na eficácia das forças de segurança é mais forte: nenhum respondente considerou um grau de eficácia zero («nada eficaz»), ao contrário do que se observa no inquérito à opinião pública.

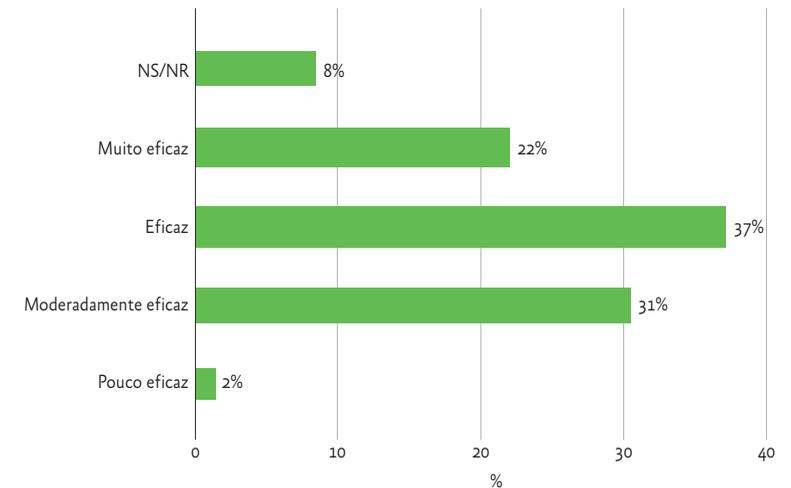
**Figura 4.28** Eficácia das Forças de Segurança (primeira vaga): inquérito à população



**Figura 4.29** Eficácia das Forças de Segurança (segunda vaga): inquérito à população

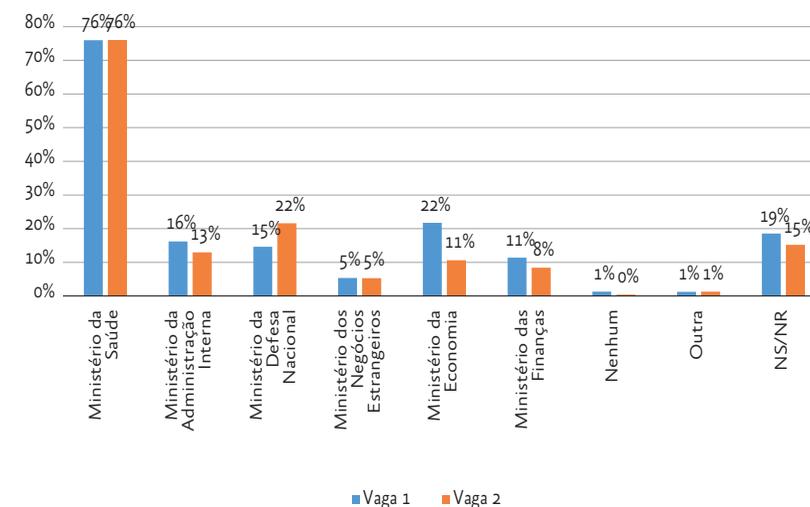


**Figura 4.30** Eficácia das Forças de Segurança: a perspetiva das elites



Talvez o menor fulgor opinativo exibido em torno das forças de segurança possa estar relacionado com a percepção sobre o papel desempenhado pelo Ministério da Administração Interna no âmbito da coordenação interministerial de combate à COVID-19. Um último conjunto de questões pretendia aferir, justamente, que ministérios se tinham destacado pela positiva na mobilização anti-COVID-19 e que ministérios, pelo contrário, se tinham destacado pela negativa. Neste ponto, não se pedia aos respondentes que informassem acerca da sua preferência numa escala ordenada; previa-se, antes, a mera indicação dos ministérios que, na sua opinião, mereciam um maior destaque. Como se verifica no gráfico abaixo (figura 4.31) — em que as percentagens se referem ao número de inquiridos (casos) e não às proporções das referências a ministérios —, entre as duas vagas do inquérito de opinião pública foi o **Ministério da Saúde** que mais se destacou pela positiva: de facto, a larga maioria dos respondentes (76%) optou por mencioná-lo, colocando-o muito à frente do **Ministério da Economia** (22% na primeira vaga e 11% na segunda) e do **Ministério da Defesa Nacional** (que cresce de 15% na primeira vaga para 22% na segunda). Ressalve-se, todavia, que as reduzidas diferenças em pontos percentuais entre as vagas não têm relevância estatística. Como noutras variáveis analisadas, também aqui se observa uma certa inércia ao nível das atitudes dos cidadãos inquiridos.

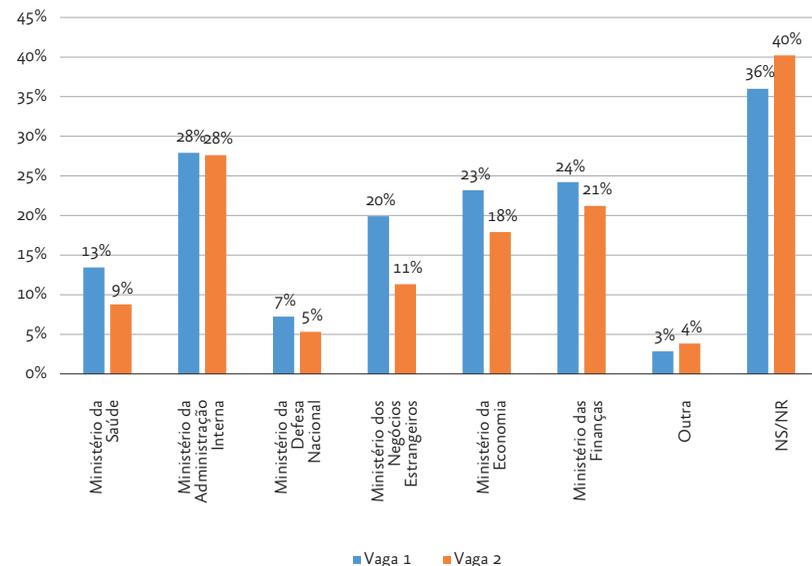
Figura 4.31 Ministérios destacados pela positiva



A mesma lista de opções foi usada para mapear os ministérios que se destacaram pela negativa na opinião pública (figura 4.32), permitindo assim identificar, por comparação com a questão anterior, eventuais situações paradoxais ou pouco consistentes, ou seja, aquelas em que a opinião pública revelava um maior dissenso. Em linha com os resultados da avaliação ao desempenho governativo, a alta taxa de não-respondentes (36% na primeira vaga e 40% na segunda) indicia que a amostra foi muito mais unânime no reconhecimento positivo do que na depreciação deste ou daquele ministério, o que é algo surpreendente e talvez mesmo revelador da prevalência de uma mentalidade crítica mas muito construtiva. Este dado sai reforçado das apreciações mais negativas que se repartem muito uniformemente pelos ministérios elencados. É de registar, contudo, o padrão quase invertido das respostas a esta questão por comparação

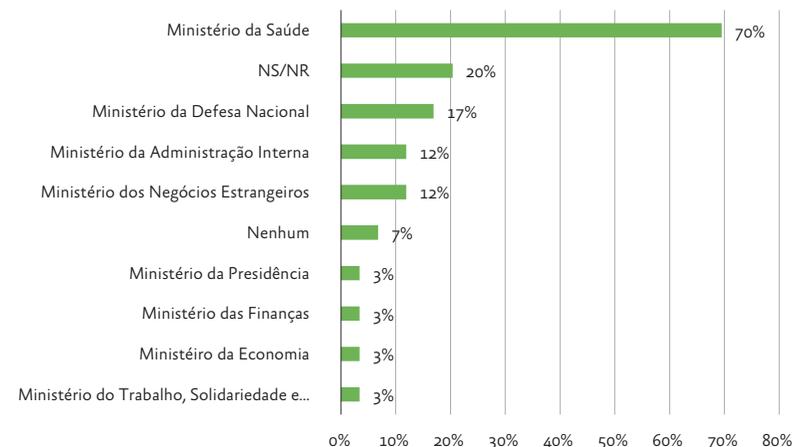
com as da última: o Ministério da Saúde (13% e 9%) e o Ministério da Defesa Nacional (7% e 5%) são os que menos menções obtêm pela negativa (com uma ligeira vantagem deste último, o que não espelha integralmente a frequência das menções positivas obtidas). O Ministério da Administração Interna é o mais negativamente destacado (28%) em ambas as vagas, o único ministério que não melhora a sua avaliação junto dos inquiridos. Todos os restantes ou decaem ligeiramente (Economia e Finanças) ou mais acentuadamente (Negócios Estrangeiros).

**Figura 4.32** Ministérios destacados pela negativa

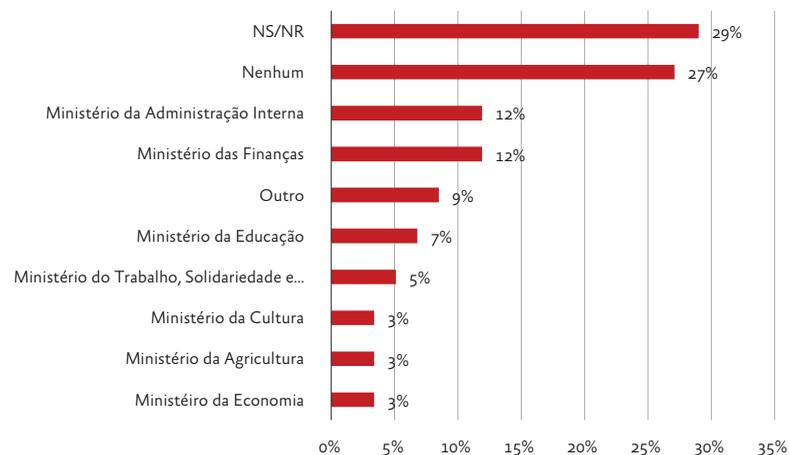


Tal como no inquérito de opinião pública, o inquérito às elites<sup>180</sup> (figura 4.33) revelou um largo consenso em torno do Ministério da Saúde enquanto setor governativo que mais se notabilizou positivamente. Observa-se, por isso, um forte reconhecimento da pasta ministerial com mais visibilidade na linha da frente do combate antipandémico. Em segundo lugar, nota-se uma orientação mais positiva das elites para com os ministérios ligados a funções de soberania do que entre os respondentes ao inquérito à opinião pública, mais uniformemente divididos entre pastas soberanistas e socioeconómicas. O que também pode refletir, no entanto, um involuntário enviesamento nas respostas recebidas de diferentes ministérios.

**Figura 4.33** Ministérios destacados pela positiva: a perspetiva das elites



**Figura 4.34** Ministérios destacados pela negativa: a perspetiva das elites



Quanto aos destaques negativos (figura 4.34), o inquérito às elites apresenta dois resultados relevantes. O Ministério da Administração Interna merece, entre as elites, um certo desagrado — constituindo um ponto de contacto entre as perceções da opinião pública e as atitudes da elite político-administrativa —, a par do Ministério das Finanças.

Estas respostas permitem perceber que, quer ao nível das elites, quer ao nível da opinião pública, **não havendo uma avaliação uniformemente negativa da capacidade de coordenação e ação do Estado na resposta a este tipo de emergência, existe ainda assim espaço para melhorar, na opinião da maioria dos respondentes.** As próximas duas secções procuram aprofundar as razões de tais resultados.

#### 4.4. Coordenação da resposta à COVID-19 e impacto na ação externa do Estado português

As pandemias não são algo novo. Prova disso é o facto de que um dos primeiros livros impressos em Portugal foi o *Regimento Proveitoso contra a Pestenença*. Trata-se de uma recolha de «boas práticas» de controlo de epidemias que foram sendo compiladas por toda a Europa desde a temível primeira vaga da chamada Peste Negra que se espalhou pelo Mediterrâneo e depois pelo resto do continente, a partir de 1348, causando, segundo as estimativas mais pessimistas, a morte de cerca de metade da população europeia. Este texto foi impresso em 1495–1496 e reeditado em 1979 com um útil estudo introdutório<sup>181</sup>. O dito regimento incluía medidas de distanciamento social e quarentena que, mesmo sem um conhecimento preciso dos mecanismos de contágio, impossível de alcançar em muitos casos até ao século XX, se revelaram uma das formas mais eficazes de conter uma epidemia. Naturalmente, já nessa época, como demonstram este documento e este estudo, tal significou um importante papel para o Estado, com o desenvolvimento de autoridades públicas na gestão e contenção de pandemias. A coordenação desses esforços e a conciliação de diferentes opções entre Estados foram, por sua vez, um tema recorrente de diplomacia sanitária ao longo dos séculos (cf. *e.g.*, McInnes Lee, 2013; Kickbusch *et al.*, 2013).

Nesta secção iremos, portanto, focar-nos num balanço do impacto da pandemia na inserção de Portugal no sistema internacional. Com base em múltiplas entrevistas realizadas com altos responsáveis, é-nos possível identificar pelo menos **seis áreas** onde se verificaram consequências mais significativas **da pandemia ao nível da ação externa do Estado português**<sup>182</sup>. Nomeadamente: a gestão do fecho

de fronteiras e do repatriamento de cidadãos nacionais; a diplomacia da saúde; as relações bilaterais com países relevantes, nomeadamente com os EUA e a China, mas também com países como Espanha e o Reino Unido; a política de cooperação, com particular enfoque nos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e na dimensão da cooperação sanitária e de apoio à vacinação; e, por fim, a política europeia em termos da interação com a UE e em particular durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.

Iremos de seguida olhar brevemente para cada uma destas dimensões.

**Repatriamento:** Com a generalização do fecho de fronteiras em março de 2020 surgiu a necessidade de lidar com, estima-se, cerca de 500 mil europeus, entre os quais aproximadamente 30 mil portugueses, que foram apanhados do «lado errado da fronteira», ou seja, num país estrangeiro e sem voos regulares, mas com o direito e a necessidade de regressar a Estados-membros da UE, incluindo Portugal. Houve que lidar também com apelos de países terceiros, por exemplo, lusófonos, no sentido do repatriamento dos seus cidadãos retidos em Portugal. Alguns milhares de portugueses foram repatriados em voos especialmente organizados naquilo que foi uma gigantesca operação de apoio consular — a começar, ainda em janeiro, por pouco mais de uma dezena que foram evacuados de Wuhan com especiais medidas de segurança via França, através de um voo militar.

É de sublinhar que este foi um primeiro exemplo de uma resposta à pandemia no plano europeu que se revelou quer solidária, quer eficaz, permitindo maximizar e otimizar esforços e recursos existentes. Tal é especialmente importante para países da UE como Portugal, que em muitos casos tinham um número reduzido de cidadãos que dificilmente justificaria a organização de voos exclusivamente

nacionais. Nos primeiros meses da pandemia, ficou claro que os Ministérios dos Negócios Estrangeiros tiveram de se concentrar principalmente no grande esforço de coordenação que esta tarefa implicou — quer ao nível europeu, quer nos países de origem —, tendo-se tornado uma prioridade muito absorvente para os serviços, para as embaixadas e também para os respetivos ministros, obrigados a dirimir questões mais complexas através de contactos bilaterais com os seus homólogos. A perceção da opinião pública e das elites inquiridas para este estudo parece ter sido genericamente positiva, apesar de queixas pontuais ou expectativas exageradas quanto à real capacidade e obrigação de apoio financeiro do Estado nessas situações.

Ainda assim, o fecho de fronteiras tendeu a ser retratado do ponto de vista mediático como um fracasso da UE. Apesar de poder ser contestado na sua eficácia ou pelos seus efeitos negativos, desde logo no tráfego de mercadorias, ainda que apenas num período muito curto até este ser restabelecido, a verdade é que importa também notar que tais decisões são legalmente permitidas ao abrigo do Acordo de Schengen, precisamente por razões de segurança sanitária. Poderá ter havido uma opção errada em circunstâncias difíceis — ou de se fechar demasiado as fronteiras ou de não se ter agido mais cedo, excetuando mercadorias e deslocações essenciais devidamente controladas. Mas esta decisão não foi um desafio existencial à ordem legal da UE e deu gradualmente origem a esforços bem-sucedidos de coordenação à escala europeia.

No caso de Portugal, essa gestão foi geralmente bem coordenada com Espanha. A única exceção noticiada foi atribuída a uma deficiente comunicação no seio do governo espanhol entre titulares de diversas pastas, tendo sido rapidamente ultrapassada pelos canais de

diplomacia bilateral. Durante a Presidência Portuguesa deu-se uma grande prioridade — até por causa da importância da livre circulação para um setor económico tão relevante para Portugal como o turismo — ao Certificado Digital COVID-19 da UE, que foi aprovado e regulamentado em tempo recorde, graças ao empenho não apenas dos serviços do Conselho e da Comissão, mas também do Parlamento Europeu. Foi também garantida por toda a UE uma exceção a esse fechamento para o tráfego de mercadorias, considerado vital para evitar maiores perturbações no funcionamento da economia e mesmo no abastecimento de produtos vitais.

**Diplomacia da saúde:** Esta área refere-se às dimensões da ação externa do Estado que têm relevância para questões sanitárias. Um exemplo evidente é o da participação portuguesa na OMS, na sua sede em Genebra, ainda que a título de recomendações e aconselhamento: a representação portuguesa passou a ser assegurada pela primeira vez por um especialista de saúde pública, apenas alguns meses depois do início da pandemia. Também é de notar que Portugal acabou por se envolver no chamado Grupo dos Nove — através de uma carta pública assinada por vários líderes, entre os quais o primeiro-ministro português —, que propôs um novo Tratado Pandémico para reformar e reforçar a capacidade de resposta da OMS a futuras pandemias em resposta a várias críticas feitas nesse contexto<sup>183</sup>. Este grupo inicial constituiu o núcleo duro do chamado Grupo de Amigos do Tratado, que tem procurado até à data dinamizar a sua redação e aprovação, o que tem implicado uma gestão diplomática complexa. Por exemplo, muito embora os EUA fossem críticos da alegada fraqueza da OMS face à China na gestão inicial do foco pandémico, foram igualmente ciosos da sua soberania neste e noutros domínios. Como tal, uma possível solução de compromisso poderá passar pela adoção de um

acordo no modelo do de Paris sobre as alterações climáticas, sem necessidade de ratificação pelo Senado americano e com melhores hipóteses de representar um mínimo denominador comum entre toda a comunidade internacional, embora também com os riscos de um relativo esvaziamento que isso pode acarretar.

Um campo específico da diplomacia da saúde que ganhou peso com a pandemia foi o da cooperação sanitária, tanto em termos do fornecimento de equipamento vital como do envio episódico de equipas médicas de apoio. Provavelmente a face mais visível e mais justamente temida da pandemia terá sido o crescimento exponencial dos casos levar os sistemas de saúde a atingir e ultrapassar o limite da sua capacidade de resposta. Isso traduziu-se na procura de equipamentos vitais para garantir ou reforçar essa mesma capacidade — nomeadamente máscaras e outros equipamentos de proteção, desde logo do pessoal médico, mas também ventiladores essenciais para a resposta aos casos mais graves. Na altura, foi muito criticada a falta de solidariedade dos países da UE. Mas a verdade é que essa foi uma reação generalizada de todos os países na fase inicial da pandemia, menos por falta de solidariedade e mais como reação face à incerteza sobre a evolução da pandemia e quanto às reais necessidades nacionais, procurando garantir o máximo de reservas. Itália e Espanha foram particularmente prejudicadas por terem sido das primeiras atingidas nesse pico de incerteza. A China, depois de ter beneficiado de doações europeias em janeiro de 2020, mantidas discretas e a pedido da diplomacia chinesa, nos meses seguintes, e já com a sua situação sanitária interna controlada graças a medidas draconianas, conseguiu proporcionar um contributo inverso. Desse ponto de vista, é de assinalar que a obtenção de material de proteção e, sobretudo,

de ventiladores da China foi facilitada pelo facto de Portugal ter conseguido manter uma relação diplomática cordial com os Chineses, apesar da nossa aliança histórica com os EUA e das tensões crescentes entre estes últimos.

Um último aspeto fundamental desta dinâmica de diplomacia da saúde teve a ver com a obtenção das vacinas. Esta dimensão foi essencialmente gerida por via de um acordo entre os 27, relativo à sua aquisição por via da Comissão Europeia. Portugal foi um defensor acérrimo desta solução, que efetivamente terá evitado fraturas e conflitos perigosos para a credibilidade, a legitimidade e até a viabilidade futura da UE, assegurando garantias de segurança de fornecimento e de preço que seriam difíceis de alcançar unilateralmente para um país como Portugal. Este também parece ser, como vimos, o posicionamento da grande maioria da opinião portuguesa e das suas elites político-administrativas e diplomáticas.

**Relações bilaterais:** A literatura internacional tende a destacar que a pandemia se tornou um tema incontornável na agenda global, muito embora não tenha anulado conflitos e rivalidades geoestratégicas já existentes. Por exemplo, apesar do forte apoio europeu, nomeadamente de França, o apelo para uma trégua pandémica por parte do secretário-geral da ONU, António Guterres, revelou-se um lamentável mas previsível fracasso. Desse ponto de vista, foi possível validar o enorme peso que o tema da pandemia nas suas várias dimensões passou a ter na agenda diplomática bilateral de Portugal. No entanto, não resultaram também daí alterações de fundo ou tensões novas significativas.

Concretamente, na relação crucial de Portugal com os EUA, ou na importante relação com a China, a pandemia não foi vista como tendo

alterado algo de fundamental. Quanto aos nossos principais parceiros europeus, nomeadamente Espanha, França e a Alemanha, também não se considera que a pandemia tenha tido um efeito negativo, pelo contrário. Destacou-se, aliás, a disponibilidade da Alemanha para um apoio médico militar durante um pico pandémico, como um momento de cooperação simbólico significativo que terá ajudado a mitigar o impacto limitado de declarações mais críticas da chanceler alemã sobre a gestão portuguesa das restrições no período das festas natalícias do final de 2020. Por outro lado, o relacionamento com Espanha foi considerado exemplar, mesmo na gestão de questões mais complexas como a das fronteiras. Apenas no caso do Reino Unido se notou uma marca mais negativa numa gestão de fronteiras muito unilateral por Londres, sem ponderação diplomática da velha relação de aliança com Portugal, com efeitos negativos para o turismo e para os emigrantes portugueses. A flexibilidade mostrada por Downing Street na gestão das suas *garden parties* não parece ter estado presente na gestão da sua relação com o velho aliado Portugal durante a pandemia.

**Política de cooperação:** Num contexto pandémico em que os bens essenciais escassearam frequentemente, ou em que a sua partilha se revelou fortemente condicionada pelo receio de um súbito e imprevisível deteriorar da situação, os padrões anteriores de cooperação internacional foram igualmente limitados durante este período, com consequências importantes e fortemente negativas em Estados e sociedades mais dependentes de apoio externo.

A execução regular dos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) com os parceiros tradicionais de Portugal, por exemplo, foi posta em suspenso durante a primeira metade de 2020, fruto das dificuldades de deslocação de cooperantes e das barreiras colocadas nas respetivas

fronteiras. No entanto, o seu enfoque foi também rapidamente ajustado, tal como demonstrado pelo Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia de COVID-19 entre Portugal e os PALOP e Timor-Leste, desenhado e posto em vigor logo em junho de 2020.

Entretanto, em reflexo da evolução da situação pandémica global, o destaque passou a ser compreensivelmente centrado na cooperação vacinal, em termos quer da sua doação (incluindo não só as vacinas propriamente ditas mas também os materiais necessários à sua administração, como seringas), quer da capacitação para que as mesmas fossem administradas eficazmente pelos países que mais tardavam em recebê-las. A esse nível, Portugal optou por uma estratégia dual via compromissos estabelecidos no contexto multilateral do mecanismo de Acesso Global às Vacinas da COVID-19 (COVAX) e, sobretudo, por via de doações diretas realizadas bilateralmente com os países lusófonos, os principais parceiros tradicionais neste campo, tendo inclusive facilitado a entrega de doações de países terceiros (*e.g.*, Eslovénia). A facilidade de concertação bilateral com os países lusófonos terá permitido evitar algumas das críticas mais generalizadas à sua eficaz distribuição no plano multilateral — nomeadamente coordenando as entregas de vacinas com as necessidades e conveniências manifestadas pelos países destinatários.

Por outro lado, é já possível antecipar algumas consequências a médio prazo nas modalidades de cooperação. Com efeito, os trabalhos preparatórios de revisão da próxima Estratégia de Cooperação Portuguesa (ECP) — a que o próximo governo terá de dar continuidade e conclusão — antecipam desde já um reforço previsível do investimento na telemedicina, o que poderá permitir reduzir deslocações para intervenções sanitárias em Portugal, ou até

mesmo reforçar significativamente o alcance de ações de formação e capacitação. Ainda assim, será sempre necessário assegurar um equilíbrio com outras modalidades mais tradicionais de cooperação que permitam promover uma boa recuperação socioeconómica pós-pandemia e resgatar o recuo no combate à pobreza, bem como algum atraso na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

**Política europeia:** A gestão das prioridades políticas na gestão da pandemia passou a ser uma prioridade inevitável da Presidência Portuguesa do Conselho da UE (PPUE). Os momentos mais importantes a destacar que refletem os resultados alcançados neste âmbito incluem o acordo do Conselho sobre o reforço da utilização dos testes rápidos de deteção de antígenos para a COVID-19 e o reconhecimento mútuo dos resultados dos testes, em janeiro de 2021; a posição sobre o Certificado Digital para facilitar a livre circulação, concluída em tempo recorde antes do final da PPUE; o reforço do Mecanismo de Proteção Civil da UE; e a gestão da imposição e do levantamento de restrições aplicadas às viagens de e para fora da UE, bem como recomendações relativas à liberdade de circulação ao longo do semestre.

A adoção do Mecanismo de Recuperação e Resiliência «Next Generation EU» em fevereiro de 2021 constituiu igualmente um momento essencial na resposta à pandemia durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia. Este mecanismo totaliza 650 mil milhões de euros para apoiar os Estados-membros a mitigar o impacto da pandemia e a incrementar a respetiva resiliência; foi-lhe posteriormente acrescentado um pacote de mais de 300 mil milhões de euros em maio, fazendo uso dos fundos ainda por utilizar da política de

coesão, que funcionaram como uma importante reserva para despesa de emergência que, por regra, não existe no orçamento limitado — 1% do total do PIB da UE — e altamente escrutinado da União.

Por outro lado, a PPUE foi fundamental, segundo nos foi relatado, ao permitir que, depois de um semestre anterior muito dominado pela urgência de uma resposta à pandemia centrada nas negociações do PRR, a UE retomasse outros assuntos não pandémicos relevantes. Por exemplo, em junho de 2021, foi aprovado o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional — Europa Global (IVCDI-Europa Global), o principal mecanismo financeiro para a ação externa da UE, tendo sido aumentado em mais de 10 % face ao ciclo orçamental anterior. Outro exemplo relevante foi a conclusão do processo de negociação do Acordo Pós-Cotonu, numa lógica mais horizontal e de parceria, e com enfoque na facilitação e atração de investimento, no crescimento económico, no migrações e no combate às alterações climáticas — correspondendo à prioridade portuguesa para a sua presidência de uma maior cooperação com África, a América Latina e a Ásia.

A pandemia também não impediu o desenvolvimento de iniciativas cruciais em áreas específicas como a **Defesa** — que teve um papel muito importante, por toda a Europa e também em Portugal, no apoio ao combate à pandemia em termos de saúde militar, logística e transporte, pessoal, planeamento e chefia. Além de se promover ativamente um esforço de partilha de lições aprendidas no combate à pandemia, destaca-se a fase de diálogo estratégico da Bússola Estratégica, o novo documento orientador da Defesa Europeia. Coube à presidência portuguesa garantir a realização de dezenas de encontros

sobre o tema, apesar da pandemia, e organizar uma reunião informal de ministros em Queluz, em abril, para lhe dar um impulso político.

Um bom exemplo de como as presidências nacionais podem influenciar a agenda europeia foi também o lançamento em tempo recorde de uma Missão PCSD de Treino da UE em Moçambique, com vista a apoiar as Forças Armadas locais na província de Cabo Delgado face ao terrorismo, um objetivo prioritário para Portugal. Também se aprovaram ou regulamentaram diversas iniciativas e novos instrumentos de reforço financeiro da defesa europeia (*e.g.*, Fundo Europeu de Defesa, Mecanismo Europeu de Apoio à Paz). De entre as múltiplas Conclusões do Conselho adotadas durante o semestre da presidência portuguesa, e que vão para além da pandemia, destacam-se igualmente as Conclusões sobre a Estratégia de Cibersegurança da UE para a Década Digital, sobre segurança e defesa, ação humanitária, turismo, mobilidade, sobre a Estratégia da UE para a Adaptação às Alterações Climáticas, bem como sobre segurança marítima.

Em suma, a informação que nos foi relatada pelos responsáveis entrevistados valida a ideia, partilhada pela opinião pública e pelas elites, de que o impacto da pandemia na UE — depois de umas primeiras semanas de resposta muito receosa e desastrada, em que tendeu a prevalecer a lógica de cada Estado-membro por si — promoveu uma forte e geralmente eficaz cooperação na resposta à COVID-19. Reforçou-se assim muito o crédito da UE e a probabilidade de que venha a aprofundar as suas competências no campo sanitário — suplementado, sem substituir os Estados —, sobretudo para dar uma melhor resposta a este tipo de riscos e ameaças transnacionais.

#### 4.5. Lições aprendidas e recomendações

Um **primeiro grande tema**, que surgiu desde logo no debate público, **prende-se com a capacidade do Estado português em antecipar este tipo de emergências**. Algumas disposições já existiam ao nível de documentos estratégicos orientadores. Mais concretamente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013, e ainda em vigor, refere por quatro vezes pandemias e outras ameaças biológicas na sua listagem de possíveis ameaças aos interesses nacionais<sup>184</sup>. Dedicar-lhes inclusive um parágrafo que refere a importância de se desenvolver um plano nacional de resposta a pandemias, algo que poderia ter permitido realizar exercícios de resposta atempada e identificar eventuais falhas a serem corrigidas.

No entanto, esse plano acabou por nunca ser desenvolvido na prática. Parece assim confirmar-se que a principal dificuldade do Estado português não reside na elaboração de documentos estratégicos, que até se comparam bem com documentos similares de outros países em termos de capacidade de antecipar ameaças e respostas pertinentes. O grande problema encontra-se na sua implementação (Reis, 2019). Neste caso, o facto de o principal documento estratégico nacional que identifica ameaças e aponta prioridades de resposta estar associado a um ministério setorial — neste caso, o da Defesa — pode criar problemas em termos do envolvimento efetivo de outros ministérios, bem como da coordenação efetiva da sua implementação, algo indispensável numa estratégia verdadeiramente nacional.

Este tema suscitou dois tipos de reação no âmbito das entrevistas realizadas com altos responsáveis para efeitos deste estudo. Por um lado, aqueles que, conhecendo as disposições constantes no CEDN,

consideraram importante um planeamento prévio, nomeadamente no caso de pandemias, com exercícios que testassem a capacidade de reação efetiva. Por outro, os que ou ignoravam a sua existência e/ou que consideravam que esse tipo de documento não permite, por regra, antecipar as necessidades precisas de resposta a uma pandemia provocada por uma doença nova e com uma evolução impossível de prever.

A nossa avaliação é que seria importante que se avançasse com esse plano de resposta a pandemias, bem como a outras emergências complexas — por exemplo, sismos e maremotos. Ainda que seja certo que esse tipo de planeamento não pode antecipar todas as contingências possíveis, pode pelo menos ajudar a identificar e corrigir algumas deficiências existentes e a reforçar o grau de resiliência do país. Esse planeamento deve, tanto quanto possível, incorporar uma estrutura de lições aprendidas, que recolha e dissemine as experiências deste tipo de crise, com vista a melhor preparar o Estado e a sociedade para novas situações de emergências complexas.

No entanto, a preparação de crises não se faz apenas ao nível do planeamento e da capacitação institucional. Este tipo de orientações deve ter uma tradução prática. Importa considerar, por exemplo, eventuais ajustes em cadeias de abastecimento previamente identificadas como vitais para situações de crise, através de um mapeamento das mesmas ao nível nacional e, desejavelmente, europeu. O reforço da produção nacional e europeia, a diversificação de abastecimento — evitando dependências excessivas de um só país — e uma revisão do sistema de reservas de emergência, no plano nacional e de forma coordenada ao nível europeu, será vital para uma resposta futura mais eficaz a este tipo de ameaças e riscos.

Um **segundo grande tema prende-se com o surgimento da COVID-19 no radar dos principais responsáveis portugueses**, mais precisamente quando se aperceberam de que poderia representar uma ameaça séria para a Europa, em geral, e para Portugal, em particular, inclusive com implicações para a sua ação internacional. A este respeito, notou-se uma grande coincidência, na esfera dos vários ministérios e entidades responsáveis, de que o tema começou a merecer alguma atenção a partir de janeiro de 2020, com as notícias que chegavam da China. A principal preocupação em termos de ação externa começou por estar concentrada na participação portuguesa numa ajuda europeia concertada à resposta pandémica, nomeadamente na Ásia, e no repatriamento de cidadãos portugueses das regiões mais afetadas. Só com o exponencial agravamento da situação em Itália e, mais ainda, na vizinha Espanha, em fevereiro de 2020, se gerou a noção de que esta pandemia iria afetar fortemente a Europa. A maioria dos responsáveis entrevistados reconhece que a experiência recente terá contribuído para a ideia inicial de que a pandemia poderia não atingir a Europa, ou fazê-lo apenas de forma muito atenuada. Com efeito, tinha sido essa a experiência europeia anterior com a SARS (2003), o H1N1 (2009), a MERS (2012) ou o ébola (2015).

O nosso estudo parece assim validar a literatura que considera que os Estados que se revelaram mais preparados para responder a um novo coronavírus foram aqueles que tinham sido fortemente atingidos por alguns destes surtos epidémicos recentes — como Taiwan ou a Coreia do Sul — e, sobretudo, os que defendem que, no caso da Europa, a ausência de uma experiência recente de uma forte epidemia durante um período muito longo terá alimentado alguma complacência e impedido que os sistemas de resposta em vigor fossem testados e calibrados atempadamente. Em particular, a experiência da gripe

H1N1 — que levou até a críticas públicas sobre o alegado alarmismo dos responsáveis políticas da época, em termos de reservas de medicamentos contra a gripe ou de material de proteção (máscaras, etc.) que acabaram por não ser necessárias quando se percebeu que o vírus tinha uma letalidade reduzida — terá limitado a preparação e a capacidade de reação inicial na Europa à COVID-19. A insuficiência de informação sobre a gravidade da doença ou a facilidade da transmissão do novo vírus pela China — que resultou, como também vimos, numa perceção negativa do papel desse país na origem da pandemia por parte da opinião pública e da elite portuguesas — também terá dificultado uma melhor antecipação da resposta.

No que se refere a Portugal, mais um problema partilhado com outros países europeus de dimensões e recursos igualmente limitados foi a relativa escassez de pessoal especializado em diplomacia da saúde que pudesse seguir e tratar mais de perto estes temas. Embora a representação nacional na China tivesse alertado atempadamente para a evolução da situação no terreno, nem Portugal, nem nenhum país europeu de peso semelhante poderiam aspirar a manter nesse país tantos especialistas em saúde pública quanto os que os EUA ali tinham em dezembro de 2019. Aliás, cabe notar que nem sequer essa presença significativa de diplomacia da saúde americana evitou défices de informação e erros sérios na sua reação inicial oficial, como resultado da degradação da relação bilateral entre os EUA e a China.

Já depois do início da pandemia, a nomeação de um especialista de saúde pública para a representação de Portugal em Genebra, para se dedicar à ligação com a sede da OMS, foi um sinal concreto da crescente importância atribuída a estes temas. Antes disso, o tema era acompanhado, como era o caso de outros países europeus de

dimensões semelhantes, por um diplomata encarregado de fazer a ligação com outras organizações multilaterais e outras temáticas também ali tratadas, com a inevitável dispersão de esforços. É previsível e desejável que esta área da diplomacia passe agora a receber uma maior atenção.

Também ficou clara a ausência de um mecanismo permanente de vigilância e alerta ao nível das estruturas de apoio dos decisores políticos máximos. Os serviços do Instituto Ricardo Jorge naturalmente dependem do Ministério da Saúde, e não diretamente do primeiro-ministro ou do presidente da República. Esta disposição reflete um problema mais geral, nomeadamente o défice de gabinetes de prospeção e planeamento estratégico devidamente apetrechados e com envolvimento na tomada de decisão nos diferentes ministérios. Seria assim importante, no mínimo, assegurar um mecanismo de alerta direto de potenciais emergências sanitárias aos decisores políticos máximos, nomeadamente o primeiro-ministro e o presidente da República. Idealmente, esta situação deveria fazer pensar num verdadeiro sistema nacional de gestão de crises de segurança junto do chefe do executivo, tirando partido de estruturas que já existem, mas garantido a sua coordenação e o seu reporte permanentes, e não apenas de forma *ad hoc*, em função desta ou daquela emergência. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) é aqui um pilar indispensável, que beneficiou das lições aprendidas na resposta aos incêndios de 2017. No entanto, existem ameaças e riscos de segurança que não são abrangidas pela sua estrutura e atribuições atuais. E este sistema dificilmente poder ser coordenado eficazmente por um ministério setorial.

**Um terceiro grande tema prende-se com as possibilidades e limitações da diplomacia virtual *versus* a diplomacia presencial.** Esta questão gerou alguma discussão no quadro da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia sobre até que ponto se justificaria procurar a realização de reuniões presenciais dos responsáveis europeus, no quadro do Conselho de Negócios Estrangeiros e Defesa da UE. A avaliação dos responsáveis entrevistados é que o formato virtual possui efetivamente algumas virtudes. Permite, por exemplo, evitar um corte total de comunicações ou um excesso de deslocações, e é satisfatório sobretudo ao nível da troca de informação. Porém, temas mais delicados — desde logo, por razões de segurança das comunicações (*e.g.*, relações com a Rússia) ou pela importância do contacto pessoal num processo negocial mais complexo (*e.g.*, orçamento plurianual da UE) — não podem ser devidamente discutidos ou negociados num formato que não seja o presencial.

Contrariando alguma literatura sobre o tema, mais otimista quanto à dimensão virtual, é efetivamente nosso parecer que a diplomacia presencial, com a sua dimensão de contactos informais paralelos, é insubstituível no que diz respeito a temas e negociações mais sensíveis e complexas.

Apesar de tudo, foi possível encontrar no âmbito da EU mecanismos para contornar estas dificuldades, o que também ajudará a explicar a sua maior eficácia na resposta à pandemia. Manteve-se uma dimensão presencial através do COREPER — a reunião regular dos representantes permanentes dos 27 Estados-membros em Bruxelas —, que funcionou sempre nesse regime. Mais, o facto de os chefes de governo, os ministros setoriais ou dos Negócios Estrangeiros terem já uma rede de conhecimentos pessoais antigos e sólidos com os seus

colegas permitiu contactos pessoais complementares às reuniões virtuais com uma relativa segurança, usando redes encriptadas para resolver questões pendentes mais complexas. Evidenciou-se, ainda assim, a necessidade de se conseguir implementar uma rede europeia de comunicações *online* verdadeiramente segura — um esforço que se encontra já em curso. Para tal, será fundamental almejar um objetivo ainda mais ambicioso e abrangente no sentido de se reforçar a cibersegurança no seio da UE. Isso poderia passar também pela elaboração de protocolos pré-estabelecidos de resposta a estes momentos de crise.

**Um quarto e último tema de grande relevo diz respeito à coordenação dos esforços de resposta à pandemia — na dimensão externa, mas não só — no conjunto das instituições do Estado.** Em termos da ação externa do Estado, e também da relação com as instituições europeias, cabe, em princípio, ao MNE a coordenação da resposta oficial portuguesa. Mas isso não substitui um papel de coordenação política mais ampla da resposta à pandemia — de que a ação externa bilateral, multilateral e europeia é apenas uma das faces.

Note-se que a literatura internacional analisada destacou uma tendência de desinvestimento na prevenção e gestão de crises iniciada com a administração Trump, evidenciada pela marginalização da estrutura formal do Conselho de Segurança Nacional e, em particular, do encerramento de um departamento específico para lidar com pandemias e ameaças biológicas no seu seio. No caso de Portugal, não existe uma estrutura formal permanente semelhante de coordenação da resposta a ameaças à segurança do país junto do chefe do executivo, apesar de os riscos serem cada vez mais transversais a vários setores governativos e transnacionais. Este facto foi apontado como algo a

melhorar por alguns dos entrevistados, mas, para outros, este tipo de estruturas mais institucionalizadas de resposta a emergências é demasiado rígido ou desnecessário perante a capacidade nacional de resolução informal e improvisada de problemas.

Sublinhe-se que o chefe do governo português teve de dar resposta a esta nova emergência complexa com uma equipa composta por um assessor para as questões da saúde, outro para as questões europeias, um assessor diplomático e um assessor para as questões de segurança e defesa. A coordenação política fez-se, no essencial, com base em estruturas e mecanismos *ad hoc* e ocasionais: desde logo, a reunião semanal regular do presidente da República com o primeiro-ministro, bem como a reunião semanal do próprio Conselho de Ministros e dos secretários de Estado — com reuniões suplementares, sobretudo na fase inicial, em formato de gabinete de crise. Na gestão política da pandemia por parte do governo, parece ter-se mantido o papel fundamental de um núcleo duro político informal de aconselhamento do primeiro-ministro e, de uma forma mais genérica, parece ter prevalecido a tendência nacional para a informalidade e a proliferação de novas estruturas *ad hoc* de coordenação. Não recolhemos a indicação de um reforço significativo de pessoal ou de capacidades existentes — embora ele se tenha verificado pontualmente, aproveitando verbas e pessoal suplementar previsto para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, por exemplo, ao nível da REPER ou da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC). Também parece ter sido possível alguma coordenação no plano dos serviços centrais do Estado por via da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil, com validação política através da sua tutela ministerial direta.

Ainda assim, uma lição desta pandemia seria a importância de reforçar gabinetes no plano da assessoria jurídica, da comunicação de crise, das relações internacionais e prospetiva, além da dimensão sanitária. Por exemplo, novas crises gerarão invariavelmente novas disputas legais, inclusive no plano comunitário e/ou do direito internacional público, e de proteção dos direitos e garantias dos cidadãos. De igual forma, a crescente digitalização da nossa vida e da nossa economia exigirá também um domínio sólido e seguro das novas tecnologias e da comunicação pública, com vista a evitar falhas de comunicação em momentos cruciais ou a proliferação da desinformação.

Em suma, e apesar da capacidade de coordenação improvisada demonstrada, parece claro que Portugal beneficiaria de ter um verdadeiro sistema nacional de gestão de crises com impacto na segurança nacional. Este teria de funcionar junto do chefe do executivo, que é quem tem a legitimidade e o poder para impor uma ação coordenada no conjunto do Estado, com o apoio de uma estrutura permanente de análise, prospetiva e aconselhamento na gestão da estratégia nacional na sua dimensão externa por via de reuniões regulares dos responsáveis ao nível pertinente. Não por acaso, este modelo designado muitas vezes como Conselho de Segurança Nacional generalizou-se nas últimas décadas por toda a Europa, e mesmo em vários outros países do mundo, para lidar com ameaças e riscos que são cada vez mais transnacionais e transversais a diversos setores governativos, e não claramente internos ou externos.

É verdade que um maior grau de formalização e permanência das estruturas de coordenação não pode ser visto necessariamente como um sinónimo de maior eficácia. Porém, um menor grau de formalização

na coordenação implica desde logo uma menor transparência, dificultando exercícios de responsabilização subsequentes. Alimenta também o risco de multiplicação de centros de decisão e de coordenação *ad hoc*, que, por sua vez, precisam depois de ser coordenados entre si. A existência de estruturas mais ou menos precárias de resposta a crises específicas cria também incerteza quanto à sua existência para além das mesmas. O que significa que a cada nova crise surgirá incerteza quanto às estruturas a convocar e como as coordenar.

Importa, para terminar, deixar claro que não defendemos que a existência de um sistema permanente e reforçado de gestão de crises deste tipo iria garantir uma resposta completamente eficaz a uma nova pandemia ou a uma nova emergência complexa. Sobretudo porque uma estrutura deste género não pode assegurar o acerto das decisões políticas tomadas face aos desafios de uma nova emergência, que, por natureza, manifesta sempre elementos consideráveis de incerteza. O que um sistema deste tipo logicamente permitirá é uma melhor e mais regular troca e análise cruzada de informação, a realização sistemática de exercícios que permitam identificar falhas graves, e uma mais clara, mais permanente e melhor coordenação da resposta a crises como a da COVID-19.

#### 4.6. Conclusão

Em função de todos os dados aqui referidos, procuraremos agora dar uma resposta sintética às duas questões fundamentais com que iniciámos este capítulo.

*Qual o grau de eficácia da resposta institucional portuguesa, nomeadamente em termos de coordenação na resposta à crise, na sua dimensão externa e interna, em particular nos chamados ministérios de soberania?*

No que se refere às perceções que se podem derivar dos nossos inquéritos, podemos dizer que a avaliação do desempenho é moderadamente positiva quanto à capacidade de resposta do Estado aos desafios da pandemia. Mesmo aspetos mais potencialmente desafiantes e controversos como a gestão da repatriação, ou os desafios económicos da crise, ou ainda a aquisição e distribuição de vacinas, merecem uma avaliação relativamente positiva. Sobretudo no âmbito do inquérito de elites e das entrevistas, é também possível validar a ideia de que a pandemia não resultou numa mudança fundamental de alinhamentos e prioridades tradicionais na nossa política externa.

Em todo o caso, quer na perceção da opinião pública, quer no inquérito de elites e também nalgumas entrevistas, perpassa a ideia de que existe espaço para melhorar e que seria muito importante utilizar as lições desta pandemia nesse sentido. Segundo a nossa análise, parece efetivamente importante que o país aproveite esta experiência para consolidar um verdadeiro sistema nacional de gestão de crises com uma dimensão de prospetiva, de apoio à decisão e de planeamento, bem como mecanismos flexíveis de tutela política (a ser acionados quando se justifique) e de coordenação dos serviços do Estado. Este mecanismo de gestão coordenada de crises teria de funcionar junto do chefe do executivo, o único com a legitimidade e o poder para o fazer realmente funcionar. De igual forma, fica clara a importância de reforçar as dimensões de comunicação de crise e de relações internacionais em todos os ministérios.

Um regime jurídico mais bem adaptado a este tipo de emergências também facilitaria o processo de tomada de decisão e a respetiva legitimação e escrutínio, uma vez que novas crises gerarão invariavelmente novas disputas legais e questões de proteção dos direitos e garantias que importa acautelar.

A crescente digitalização da nossa vida e da nossa economia exigirá igualmente um reforço da capacitação e da segurança no uso de novas tecnologias, bem como um reforço da capacidade coordenada de combate à proliferação da desinformação. Este processo de digitalização tem, no entanto, limites que os tecno-otimistas parecem ter alguma dificuldade em reconhecer, dado que a dimensão presencial continua a ser indispensável para a negociação e o compromisso de temas mais delicados.

Um problema partilhado com outros países europeus de dimensões e recursos igualmente limitados residiu na relativa escassez de pessoal especializado em diplomacia da saúde. Trata-se de um domínio em que é desejável que se mantenha um nível de investimento e acompanhamento compatíveis com a importância, que se tornou evidente, do tema. Seria assim no âmbito do dito Tratado Pandémico, de que Portugal foi um dos iniciadores, mas também de outros temas na agenda da saúde global — como a cooperação no desenvolvimento, na produção e na distribuição de novas vacinas, ou o paradigma de One Health, que liga a saúde animal e a gestão sustentável de ecossistemas naturais com os riscos para a saúde humana.

Relativamente à coordenação da ação externa, ficou demonstrada a importância da REPER e do MNE. No entanto, parece existir uma vantagem num reforço do investimento na dimensão externa e

européia dos diferentes ministérios setoriais para permitir um melhor e mais continuado acompanhamento de políticas e dimensões técnicas específicas, em linha com essa valorização da dimensão europeia da inserção externa do país.

Por fim, seria fundamental um esforço sistemático de «lições aprendidas» ao nível dos vários setores do Estado, de forma a dar resposta às expectativas da opinião pública. O mesmo se aplica ao desenvolvimento de planos de contingência para este e outros tipos de emergências complexas (como sismos) de frequência impossível de prever, mas potencialmente causadores de uma mortalidade muito elevada e de uma significativa perturbação do funcionamento das instituições e da economia.

*Quais são as alterações em curso em termos de equilíbrios de poder e nas dinâmicas políticas de instituições multilaterais ou de países terceiros com impacto significativo na inserção externa de Portugal?*

Quanto às perceções da opinião pública e das elites portuguesas, prevaleceu a noção de que os EUA — que tradicionalmente tinham tido um papel de liderança na resposta a desafios globais nas décadas pós-Guerra Fria, inclusive em relação a surtos epidémicos (*e.g.*, SIDA ou ébola) — não foram capazes de responder eficazmente ao desafio da COVID-19.

Efetivamente, a administração Trump não mostrou qualquer interesse em assumir o papel de líder global da resposta à pandemia, apostando numa reação puramente nacional e nacionalista. Por outro lado, a China, que cada vez mais se afirma como uma grande potência concorrente dos EUA, merecendo nos nossos inquéritos uma avaliação mais positiva da sua eficácia de resposta à pandemia, esteve, no entanto, longe de se afirmar como uma alternativa credível, até pelo

papel negativo que lhe foi atribuído na origem da crise. Outros Estados com desempenhos positivos não têm peso suficiente para fazer a diferença, seja em termos dos números dos nossos inquéritos, seja no que se refere ao funcionamento do sistema global.

A pandemia não parece ter tido um impacto significativo nas relações bilaterais de Portugal com outros Estados, nem mesmo no relacionamento com os EUA ou com a China. Apenas com o Reino Unido se notou algum efeito negativo, resultado de uma gestão muito unilateral das fronteiras por Londres, que poderá ou não confirmar uma tendência de afastamento desse antigo aliado.

A perceção de um mundo globalizado desorganizado é tanto mais forte quanto as organizações multilaterais globais, nomeadamente a OMS, não se afirmaram de forma clara como uma alternativa credível na resposta à pandemia. Encontram-se, na nossa avaliação, inevitavelmente muito dependentes dos Estados enquanto organizações intergovernamentais com orçamentos, autonomia e poder limitados. A possibilidade de um novo tratado ou acordo (para atenuar suscetibilidades e polarizações do Senado americano) poderá mitigar alguns desses problemas — por exemplo, reforçando os poderes da OMS —, mas mesmo que venha a ser bem-sucedido, até pelos compromissos que implicará, dificilmente virá a alterar radicalmente o estado de coisas.

Principalmente junto das elites portuguesas, é na UE que parecem depositar-se as esperanças de inserção internacional de Portugal com vista a uma gestão mais eficaz de um mundo mais conectado, mas, por isso, também mais vulnerável a ameaças globais.

Os nossos inquéritos permitem, portanto, validar a conclusão de que, depois de um choque inicial que levou a respostas nacionais descoordenadas e a um real receio de que a UE estivesse ameaçada, esta conseguiu recuperar a capacidade de iniciativa. Em questões essenciais, coordenou uma resposta vista pelo público e pelas elites como relativamente eficaz aos desafios da COVID-19 — da repatriação de cidadãos europeus à utilização de fundos de emergência, passando pelo desenho de um significativo plano de recuperação económica com uma inovadora mutualização da dívida, sem esquecer a compra coordenada de vacinas. Apesar de algumas polémicas pontuais em torno de algumas destas respostas, estas últimas parecem merecer uma avaliação globalmente positiva do público e das elites portuguesas, o que reforçou a legitimidade da UE, pelo menos no curto prazo. Veremos se essa tendência se consolidará no conjunto do continente europeu e se levará a um eventual reforço de competências neste campo por via da União Europeia da Saúde, ou então se suscitará novas (e velhas) resistências quando do regresso à normalidade na política europeia.

A imagem que retiramos do nosso estudo é, em suma, não tanto a de um mundo bipolar ou multipolar, mas mais a de um mundo em transição desorganizada. **Vivemos neste momento num mundo apolar, ou seja, num sistema político internacional privado de um grande polo organizador. Neste mundo apolar, a UE surge como um relativo oásis de ordem e cooperação. Se a desordem global se agravar, se as crises militarizadas se multiplicarem, se a globalização económica entrar em crise, se a inflação persistir, se a pandemia tiver novas variantes e novas vagas significativas, a sustentabilidade deste modelo será novamente posta à prova.**

## Capítulo 5

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

Ana M. Belchior, José Santana-Pereira, Conceição Pequito Teixeira, Nuno Martins, Tiago Brás e João Moniz

### 5.1. Introdução

A pandemia de COVID-19 veio alterar o mundo de um modo imprevisto e inédito em tempos recentes. Para além das óbvias consequências na saúde pública, a pandemia é responsável por um choque sem precedentes na economia global, causando a maior recessão da história da União Europeia (Verwey e Monks, 2021; ver também capítulo 2 deste livro). A rápida propagação do vírus e a sua elevada letalidade obrigaram os governos a adotar fortes medidas restritivas, muitas das quais limitam os princípios democráticos fundamentais (Guasti, 2020). Em consequência, os decisores políticos foram confrontados com o dilema de ponderar os objetivos de saúde pública e as normas democráticas, os direitos e as liberdades, sendo este *trade-off* jogado sobretudo a dois níveis: primeiro, a necessidade de reação rápida criou fortes incentivos para concentrar o poder nos executivos nacionais e assim enfraquecer outras instituições políticas, reduzindo os mecanismos de responsabilização horizontais (*executive aggrandizement*) (Petrov, 2020); segundo, as medidas para controlar e mitigar a propagação do surto pandémico, ao implicarem

o distanciamento físico e social, obrigaram também restringir direitos e liberdades fundamentais, como a liberdade de movimento ou de reunião, sendo para muitos questionável a legitimidade de tais medidas (Edgell *et al.*, 2021).

Este capítulo analisa a importância que a pandemia desencadeada em 2020 terá tido em várias dimensões do sistema político português, em especial na atuação dos partidos políticos e nas atitudes e opiniões políticas dos Portugueses. Foram considerados seis tópicos de estudo, que correspondem a linhas de pesquisa em relação às quais a pandemia poderá ter promovido mudanças de relevo, a saber: o apoio ao regime democrático, o processo de tomada de decisão política, o euroceticismo, a retórica populista, a polarização política e ideológica, assim como a desigualdade política.

Esta introdução estrutura-se em três pontos. Primeiro, apresentam-se os objetivos a que a pesquisa se propõe. Segundo, expõem-se de forma sumária os principais momentos da progressão da pandemia em Portugal.

Por último, apresentam-se as fontes utilizadas na análise desenvolvida, assim como se enunciam os métodos usados na análise dos dados.

### 5.1.1. Objetivos da pesquisa

Os objetivos da presente pesquisa são os que se enunciam abaixo, visando alcançar uma compreensão ampla das implicações políticas da crise pandémica em Portugal no que respeita:

- ao apoio dos cidadãos ao regime democrático;
- aos processos de tomada de decisão política;
- ao discurso eurocético dos partidos políticos;
- ao discurso populista na retórica partidária;
- à polarização político-ideológica dos cidadãos e dos partidos;
- às desigualdades políticas em termos de competências e participação políticas dos cidadãos.

Dado o enfoque na relevância política da pandemia, a análise desenvolvida neste capítulo trata o período prévio à emergência da crise, comparando-o com o período posterior. Em alguns objetivos ou parâmetros do estudo, porém, a indisponibilidade de dados inviabilizou esta comparação, focando-se a análise apenas no contexto pandémico. Também a perspectiva longitudinal está presente ao longo de todo o trabalho, correspondendo o intervalo de tempo analisado ao período entre final de 2019 e outubro de 2021. A pesquisa foca-se no caso português, contextualizando-o no plano comparado europeu sempre que existem dados disponíveis para esse efeito.

### 5.1.2. Progressão da pandemia em Portugal

Em Portugal, o primeiro caso de COVID-19 registou-se a 2 de março de 2020. Nas semanas seguintes, os casos aumentaram paulatinamente. Em consequência, a 18 de março a Assembleia da República aprovou o primeiro estado de emergência. Seguiu-se um período de confinamento geral, pautado, por exemplo, pela telescola e pelo teletrabalho. No final de abril, e com o abrandamento do surgimento de novos casos, o governo anunciou o plano de desconfinamento. Depois de um verão relativamente tranquilo, os casos voltaram a aumentar no mês de setembro de 2020, dando origem ao início da segunda vaga da pandemia em Portugal, o que levou à implementação de algumas medidas de contingência (SNS, 2020). A 8 de novembro, foi declarado novo estado de emergência. Após a época de Natal, o número de novos casos, de internamentos e de mortes atingiu valores ineditamente elevados. Em resposta, o governo anunciou novas medidas, como a proibição da deslocação entre municípios nos fins de semana ou o encerramento das escolas. Após o final da segunda vaga, e com o avançar do processo de vacinação, Portugal manteve um baixo número de novos casos entre março e junho de 2021. Seguiu-se, em junho e julho, um novo aumento das infeções, o que levou à adoção de novas medidas governamentais de contenção da expansão do vírus. A 29 de julho, António Costa anunciou um novo plano de desconfinamento, desta vez indexado à taxa de vacinação (Rogado, 2021). Com o avançar do programa de vacinação, foi anunciado para outubro o fim de quase todas as restrições (Diário de Notícias, 2021). No entanto, com o aumento dos casos nos meses que se seguiram, foram implementadas algumas novas medidas. Entre estas constavam a obrigatoriedade de apresentação de um teste negativo à entrada de

alguns estabelecimentos, bem como medidas especiais para a passagem de ano e para o início de 2022 (SNS, 2021). O surgimento de uma nova variante do coronavírus no final de 2022, com menor impacto na saúde pública, levou ao aligeirar das medidas tomadas pelo governo e a um progressivo retomar do regular funcionamento da sociedade.

### 5.1.3. Fontes de dados e métodos de análise

No que respeita às fontes de dados, apoiamo-nos essencialmente em dados quantitativos sobre as opiniões e as atitudes dos Portugueses, recolhidos no inquérito à população por painel realizado em abril/maio e setembro/outubro de 2021 sobre a pandemia: o Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (para mais informações, ver o capítulo 1 deste livro). Suportamo-nos também na análise de conteúdo dos programas eleitorais e dos debates parlamentares entre final de 2019 e abril de 2021.

Como referido na Introdução, o Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal decorreu em duas vagas durante o ano de 2021. Trata-se de um estudo representativo da população portuguesa, cujo questionário foi administrado por entrevista telefónica e por inquérito online. Os dados analisados neste capítulo resultam do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (inquérito C), tendo sido recolhidos da seguinte forma: na primeira vaga deste inquérito, foram realizadas 435 entrevistas telefónicas e 721 inquéritos online, perfazendo um total de 1156 respondentes; na segunda vaga, realizaram-se 239 entrevistas telefónicas e 305 inquéritos online, somando 544 respondentes. A primeira vaga do inquérito C teve lugar entre 9 de abril e 19 de maio de 2021 e a segunda entre 6 de setembro e 25 de outubro de 2021. Estas são datas relevantes no desenrolar da

pandemia em Portugal. Correspondem, respetivamente, ao momento posterior ao término da segunda vaga, a mais severa em Portugal, em especial no que respeita à taxa de mortalidade; e ao final da quarta vaga, após um verão e início de outono em que o número de novos casos se manteve a níveis relativamente baixos e cuja taxa de letalidade baixou muito significativamente, fruto do sucesso da campanha de vacinação da população.

O volume da amostra na segunda vaga levanta desafios adicionais à análise, em virtude da mortalidade dos casos no painel (dado que os potenciais respondentes na segunda vaga são os mesmos da primeira e, por razões muito diversas, a disponibilidade para responder diminuiu substancialmente após a primeira vaga).

O problema de redução da amostra coloca-se, em particular, quando a análise decompõe partidos políticos com representação parlamentar, com o intuito de compreender se eleitores de diferentes partidos perfilham posições distintas entre si. A subdivisão da amostra por eleitorados faz com que o número de respondentes seja bastante baixo já na primeira vaga para alguns dos partidos considerados, razão pela qual foram excluídos da análise a IL e do Livre<sup>185</sup>. A mortalidade de casos agrava esta limitação na segunda vaga. Também por esta razão, os resultados devem ser interpretados com cautela quando reportados à segunda vaga (setembro/outubro de 2021), sobretudo no que diz respeito ao CDS/PP, mas também em parte à CDU e ao Chega<sup>186</sup>.

Uma preocupação central na conceção deste questionário prendeu-se com a necessidade de potenciar a comparação do caso português com outros casos, assim como de o analisar no tempo. Por isso, muitas das questões colocadas replicam medições feitas em outros projetos nacionais ou europeus (como o Estudo Eleitoral Português de 2019

ou os European Election Studies). Esta opção visou realizar a análise comparativa a que nos propomos nos objetivos.

Por fim, a análise de conteúdo dos programas eleitorais dos partidos políticos portugueses, assim como dos debates parlamentares, foi utilizada em duas secções do presente capítulo que tratam, respetivamente, da retórica populista dos partidos políticos e do seu euroceticismo. Para a análise da retórica populista, foram recolhidos e codificados os pontos dos programas eleitorais dos partidos e os parágrafos dos debates parlamentares relacionados com temas associáveis ao populismo, tais como corrupção, imigração, minorias, entre outros, antes e depois da emergência da crise pandémica. Por sua vez, a análise do euroceticismo apoiou-se na recolha e na codificação dos parágrafos dos programas eleitorais e dos discursos dos deputados diretamente relacionados com a UE ou que fizessem referência à UE ou às instituições europeias. Em ambos os casos, os programas eleitorais reportam a 2019; o período de análise para os discursos dos deputados termina em abril de 2021. A metodologia seguida em cada caso é explanada com mais detalhe na respetiva secção.

A estrutura do presente capítulo segue a ordem de enunciação dos objetivos, integrando seis secções. A primeira reporta ao apoio ao regime democrático, a segunda à tomada de decisão política, a terceira ao discurso eurocético, a quarta à retórica populista, a quinta à polarização política e ideológica, e a sexta à desigualdade política.

## 5.2. A crise pandémica e o apoio difuso e específico à democracia

A COVID-19 constitui um teste fundamental à resiliência da democracia enquanto regime político, questionando não apenas os seus valores e princípios fundamentais («apoio difuso»), mas também o seu desempenho em concreto («apoio específico»), entendido este como a sua capacidade de resposta a uma crise que é não só sanitária, mas ao mesmo tempo económica e social. O estudo levado a cabo nesta secção visa mapear os níveis de apoio à democracia portuguesa em contexto de crise pandémica, adotando uma abordagem comparativa e longitudinal, comparando Portugal e outros países Europeus antes e depois da emergência da pandemia.

Para concretizar este objetivo, torna-se inescapável recorrer à abordagem clássica de David Easton sobre o apoio ao sistema político (Easton, 1957), começando, desde logo, por sublinhar que a democracia enquanto regime é indissociável do apoio político dos cidadãos (Claassen, 2020; Teixeira, 2019), sendo que este conceito, dada a sua natureza multidimensional, implica que se proceda à distinção entre «apoio difuso» e «apoio específico». O primeiro tipo de apoio refere-se à crença generalizada e incondicional dos cidadãos em que os valores, normas e instituições inerentes ao regime democrático constituem a forma mais apropriada de governo. O segundo tipo de apoio diz respeito à aprovação condicional e conjuntural dos cidadãos em relação ao funcionamento das principais instituições e dos atores políticos. Dito de outro modo: o «apoio difuso» diz respeito à atitude dos cidadãos em relação ao sistema político como um todo, independentemente do desempenho das suas instituições e dos seus atores políticos fundamentais. O «apoio específico» refere-se

à satisfação dos cidadãos com o desempenho das instituições e dos atores políticos (autoridades) num dado momento.

### 5.2.1. Apoio difuso à democracia

Começamos por nos concentrar na dimensão do «apoiado difuso» à democracia em Portugal em tempos de pandemia. Um conceito que se acha muito relacionado com o conceito de legitimidade política, tal como proposto por Seymour Lipset quando nos fala da «capacidade de um sistema político gerar e manter a crença de que as instituições políticas existentes são as mais adequadas para a sociedade» (1959: 86). Esta característica essencial garante que os cidadãos cumprem as decisões do governo, não por causa da lei ou da ameaça de uso da força, mas porque optaram por fazê-lo voluntariamente.

É importante notar ainda que a legitimidade de um regime envolve necessariamente a comparação com regimes alternativos, pois, como sugere Juan Linz, «apenas quando os indivíduos mostram apoio a formas alternativas de governo se pode dizer que a legitimidade do regime democrático está em risco» (1978). Esta afirmação de Linz é particularmente pertinente quando, perante ameaças sociais ou pessoais graves, como acontece com a pandemia da COVID-19, os indivíduos tendem a mostrar uma maior predisposição para aceitar como legítimas formas de governo não democráticas, tanto de tipo autoritário como de tipo tecnocrático (Anghel e Schulte-Cloos, 2021).

Vários estudos (Nyamutata, 2020; Orzechowski *et al.*, 2021) têm mostrado 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 liberal, se em contrapartida lhes for garantida a segurança face às

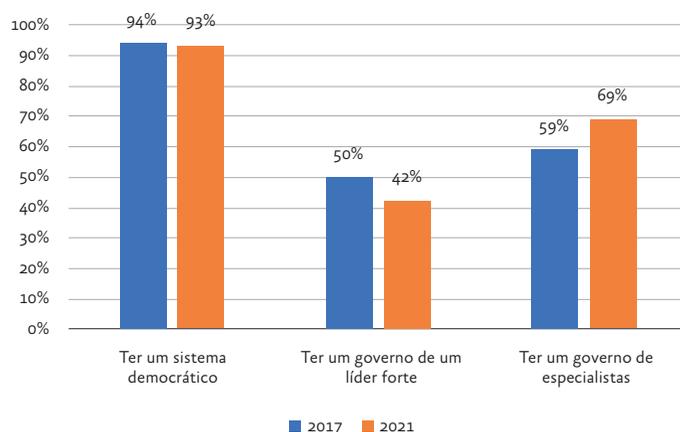
ameaças sociais e pessoais a que estão expostos, neste caso, resultantes da COVID-19. O que pode conduzir, no longo prazo, a uma potencial erosão das preferências democráticas e a um reforço das preferências autoritárias ou tecnocráticas no que às formas de governo diz respeito (Roccató *et al.*, 2020).

No sentido de medir o impacto que a situação de emergência criada pela pandemia da COVID-19 teve no apoio difuso à democracia em Portugal, por um lado, e no apoio a outras formas de governo não democráticas, por outro, usámos nesta secção uma pergunta formulada na última vaga do European Values Study (realizada em 2017, cujos dados sobre o caso português são de 2019) e que consta também do presente Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021)<sup>187</sup>.

A figura 5.1 apresenta os dados relativos ao apoio a diferentes formas de governo em Portugal antes e durante a pandemia. De modo a simplificar a leitura, apenas reportamos as percentagens relativas às respostas positivas. Estas permitem-nos constatar que a pandemia não parece ter tido um impacto significativo no apoio ao sistema democrático, já que a percentagem de apoio se mantém em 2021 acima dos 90%. A esmagadora maioria dos cidadãos apoia a democracia enquanto regime político, sem que isso obstaculize, porém, o seu apoio a um «governo de um líder forte» ou a um «governo de especialistas», uma tendência que não é nova ou específica do contexto pandémico (Teixeira *et al.*, 2014; Teixeira, 2019). Quanto ao apoio dos Portugueses a um governo de um líder forte, pouco preocupado com o escrutínio do parlamento ou com a fiscalização da sua atuação através das eleições, os dados da figura 5.1 mostram que este se manteve estável, sendo, ainda assim, maior no período pré-pandemia (50%) do que durante o período pandémico (42%).

No que respeita ao apoio dos Portugueses a soluções de governo tecnocráticas, este tende a ser elevado, particularmente em conjunturas de crise, como aconteceu no período marcado pela crise económica e financeira — de que resultou o resgate internacional a Portugal e a aplicação do programa de austeridade negociado com a Troica, entre 2011 e 2014 — e como acontece agora com a crise pandémica. O apoio a este tipo de governo atinge 69% da população, subindo dez pontos percentuais face ao período imediatamente anterior.

**Figura 5.1** Apoio dos Portugueses a diferentes formas de governo, antes e durante a pandemia

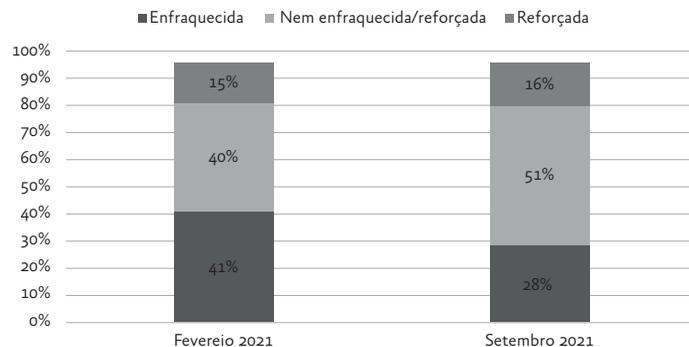


Fonte: EVS, 2017; e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), vaga 1.

Curioso é notar que durante a crise económica e financeira de 2008–2014, com a presença da Troica em Portugal, e num período marcado por fortes medidas de austeridade, as preferências dos Portugueses se tenham inclinado também mais para as soluções de tipo tecnocrático do que de tipo autoritário (Teixeira *et al.*, 2014). Se estes dados não desafiam a legitimidade da democracia enquanto regime político em Portugal, não podemos, contudo, esquecer que a democracia e a tecnocracia são antitéticas: a democracia assenta no pressuposto de que todos podem decidir a respeito de tudo, enquanto a tecnocracia pressupõe que sejam apenas chamados a decidir aqueles (poucos) que detêm conhecimentos específicos. Como tal, é uma forma de governo não democrática. No que às preferências autoritárias diz respeito, estes dados vêm contrariar as tendências observadas noutros países, como por exemplo em Itália, onde a exposição aos riscos existenciais e económicos causados pela pandemia reforçou as tendências antidemocráticas na população (Roccatò *et al.*, 2020).

Chegados aqui, importa perceber se os Portugueses consideram que a crise pandémica teve implicações no funcionamento da democracia, reforçando-a ou enfraquecendo-a. Como se pode ver na figura 5.2, enquanto 41% dos inquiridos consideram que a COVID-19 enfraqueceu a democracia em Portugal e 40% pensam que o seu impacto foi nulo ou praticamente inexistente, apenas 15% acham que a pandemia reforçou a democracia. Aquando da segunda vaga do inquérito, a opinião dos Portugueses quanto ao impacto negativo da pandemia sobre a democracia desceu 13 pontos percentuais, ao mesmo tempo que aumentou a percentagem daqueles que consideram que a pandemia nem enfraqueceu, nem reforçou a democracia, que é agora de 51%.

**Figura 5.2** O impacto da pandemia no funcionamento da democracia em Portugal<sup>188</sup>



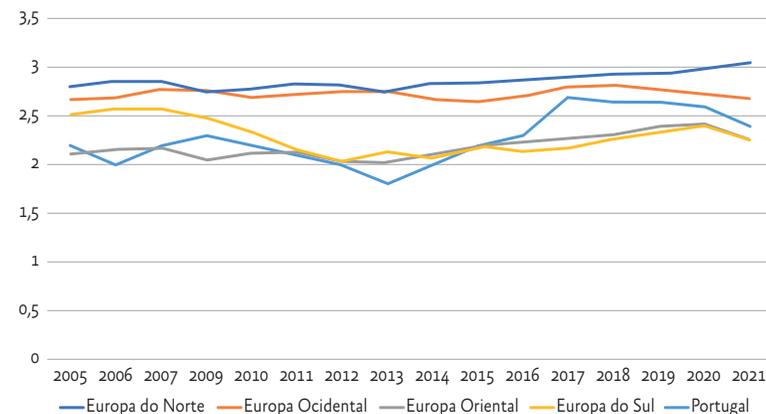
Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

### 5.2.2 Apoio específico à democracia

Analisam-se agora os possíveis efeitos da COVID-19 sobre os níveis de apoio específico, considerando quer os níveis de satisfação dos cidadãos com o funcionamento da democracia, quer os níveis de confiança no governo. A figura 5.3 apresenta a evolução da satisfação com a democracia nos países europeus agrupados em blocos regionais e em Portugal, entre 2005 e 2021. Os valores reportam à média em cada ano/região ou país, numa escala de 1 (nada satisfeito) a 4 (muito satisfeito). Uma análise atenta da figura mostra que a satisfação com a democracia nas diferentes regiões do continente europeu apresenta valores relativamente estáveis ao longo do tempo. No entanto, é possível identificar dois blocos distintos: um, constituído pelos países da Europa Ocidental e da Europa do Norte, que consistentemente apresentam níveis mais altos de satisfação com a democracia; e outro

bloco constituído pelos países da Europa do Sul e da Europa Oriental, que apresentam níveis mais baixos de satisfação.

**Figura 5.3** Satisfação com o funcionamento da democracia (média)<sup>189</sup>



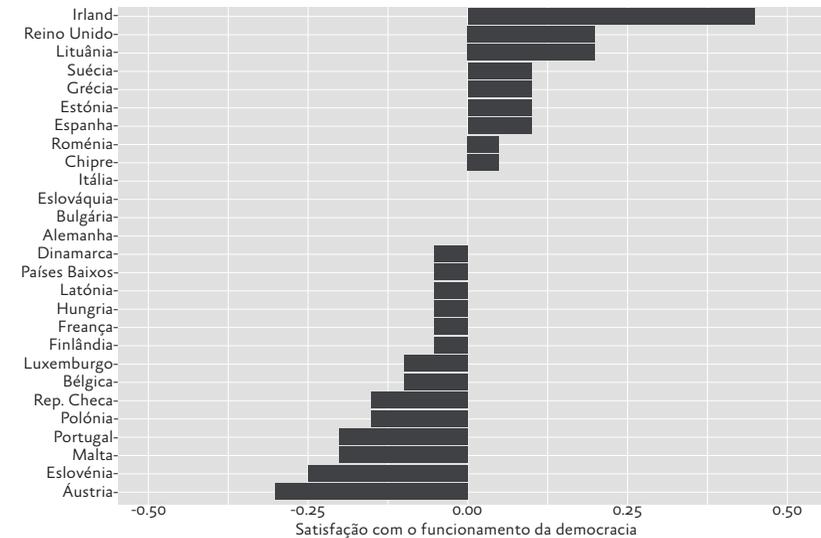
Fonte: Eurobarómetro, 2005–2021.

Portugal encontra-se posicionado dentro do segundo bloco, apresentando valores consistentemente mais baixos de satisfação com a democracia *vis-à-vis* a restante Europa. Outro ponto relevante a assinalar é a aparente ligação entre crises e níveis de satisfação com a democracia em Portugal: por um lado, durante a crise económica de 2011–2014 assiste-se a um decréscimo acentuado da satisfação com a democracia. Padrão que se repete, embora de forma menos acentuada, com a crise pandémica em 2020–2021. Por outro lado, em momentos de crescimento económico (2016–2017), assiste-se a um aumento significativo da satisfação dos Portugueses com a democracia.

Ainda relativamente à satisfação com o funcionamento da democracia, a figura 5.4 permite-nos colocar Portugal em perspetiva comparada com outros países europeus antes e depois da emergência da pandemia. Como se pode constatar, Portugal evidencia uma quebra substancial nos valores da satisfação com a democracia aquando da emergência da pandemia, quando comparado com os outros países europeus. De entre os países em análise, apenas três outros — Malta, Eslovénia e Áustria — evidenciam um decréscimo equivalente ou superior ao registado por Portugal.

A análise do apoio específico à democracia implica que se tenham igualmente em conta os níveis de confiança no governo. De acordo com os resultados do presente Inquérito por painel, cerca de 60% dos Portugueses declaram não só não estar satisfeitos com o funcionamento da democracia, como também ter pouca ou nenhuma confiança no governo.

**Figura 5.4** Satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal e nos restantes países da União Europeia, antes e durante a pandemia



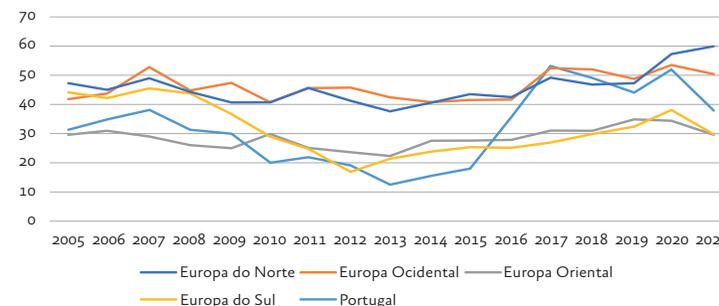
Fonte: Eurobarómetro, 2018/2019; 2020/2021.

A figura 5.5 mostra a evolução da confiança no governo na Europa, por blocos regionais e em Portugal, entre 2005 e 2021. Os valores representados reportam à média em cada ano/região ou país, numa escala de 1 (nenhuma confiança) a 4 (muita confiança). Os padrões identificados relativamente aos níveis de confiança no governo são, em grande medida, idênticos aos observados para a satisfação com o funcionamento da democracia na Europa. Em Portugal, assistimos a um decréscimo consistente da confiança no governo ao longo do tempo, com especial incidência durante o programa de resgate financeiro de 2011–2014.

Como observado na análise da satisfação com a democracia, a confiança no governo aumenta drasticamente a partir de 2016, à medida que a economia do país começa a crescer. Aliás, é no período entre 2016 e 2020 que a confiança dos Portugueses no governo alcança o valor mais elevado. No entanto, assim que a pandemia irrompe em Portugal, assiste-se a uma descida acentuada da confiança, mas que, ainda assim, não atinge os valores observados antes de 2015.

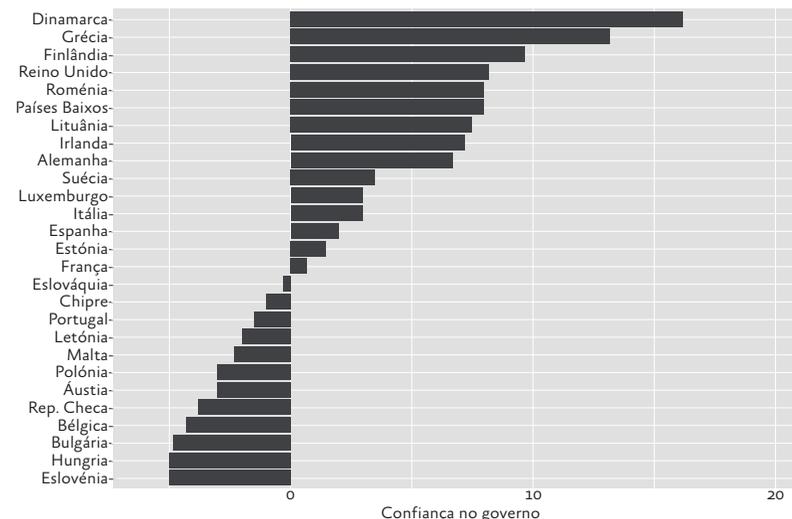
Em comparação com os outros países europeus, como representado na figura 5.6, Portugal evidencia um decréscimo apenas ligeiro da confiança no governo face à média europeia. Note-se que a tendência geral foi a de um reforço dos níveis de confiança no governo, e não tanto de queda, o que pode ser explicado pela prevalência de um «rally around the flag effect», como amplamente sugerido pela literatura (Baekgaard *et al.*; 2020; Schraff *et al.*; 2020). Com efeito, as primeiras pesquisas sobre o impacto da crise da COVID-19 na Europa sugerem um forte aumento da confiança dos cidadãos no governo e nos seus respetivos líderes (por exemplo, Bol *et al.*, 2021), em muitos casos independentemente das medidas adotadas na gestão da crise pandémica, pelo menos numa fase inicial.

**Figura 5.5** Confiança média no governo em Portugal e nos restantes países da União Europeia (média)<sup>190</sup>



Fonte: Eurobarómetro, 2005–2021.

**Figura 5.6** Confiança no governo em Portugal e nos restantes países da União Europeia, antes e durante a pandemia.



Fonte: Eurobarómetro, 2018/2019; 2020/2021.

### 5.2.3 Conclusões

Nesta secção, demonstrámos que as atitudes dos cidadãos em relação à democracia enquanto forma de governo não foram abaladas pela pandemia da COVID-19, continuando a ser largamente maioritário o apoio dos Portugueses à democracia quando comparada com outras formas de governo não democráticas. Quanto a estas, importa salientar sobretudo o reforço do apoio a um «governo de especialistas», que cresce significativamente durante o período pandémico (+ dez pontos percentuais), em sentido inverso ao que acontece quando em causa está a preferência dos cidadãos por um «governo de um líder forte», que regista um decréscimo (- oito pontos percentuais). Estas tendências encontram paralelo nas que foram observadas aquando da crise económica e financeira de 2008, e consequente *bailout* a Portugal, já que também nessa situação de emergência nacional os dados confirmam a preferência dos Portugueses por soluções de tipo tecnocrático.

Ainda, e no que se refere ao apoio específico à democracia em contexto pandémico, podemos constatar que os níveis de satisfação dos Portugueses com o funcionamento da democracia, sendo em termos longitudinais e comparativos inferiores aos registados nos países da Europa do Norte e da Europa Ocidental, decrescem 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 respetivos líderes nacionais, confirmando o fenómeno relacionado com «rally around the flag effect», tratado largamente pela literatura mais recente.

### 5.3. Tomada de decisão em contexto pandémico: atitudes dos cidadãos face ao papel dos especialistas, às prioridades e às motivações do governo

O debate em torno da pandemia de COVID-19 tem sido, em grande medida, um debate acerca de decisões políticas, dos seus fundamentos científicos e dos seus principais objetivos. Perante um evento de magnitude e características sem precedentes nos tempos mais recentes, os governos tendem a envolver especialistas nos processos de tomada de decisões políticas com vista ao controlo da pandemia, tendo também de lidar com os impactos económicos e políticos destas decisões.

A presente secção aborda as atitudes dos cidadãos relativamente ao processo de tomada de decisão do governo em Portugal no contexto da crise pandémica. Começa por apresentar a posição dos Portugueses em relação à importância da participação de especialistas na tomada de decisão política durante a pandemia em Portugal. De seguida, caracteriza empiricamente as opiniões dos Portugueses no que respeita às estratégias do governo para a mitigação da pandemia: em contexto de crise pandémica, o governo deve dar prioridade à saúde pública ou à atividade económica e ao emprego? Para tal, utilizam-se os dados das duas vagas do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal levado a cabo no âmbito deste projeto.

#### 5.3.1 Participação de especialistas no processo de tomada de decisão política durante a pandemia

No contexto da pandemia de COVID-19, os peritos têm conquistado relevância política (Bertsou e Caramani, 2020; Bertsou, 2021), à semelhança do que aconteceu na Grande Recessão de 2008 (Heyne e Lobo, 2021). Com a crise financeira de 2008, observou-se a chegada ao

poder de especialistas nas áreas financeira e económica, e assistiu-se ao reforço das competências de instituições como a Comissão Europeia, sobretudo na sua capacidade de controlar os orçamentos dos Estados-membros e de administrar sanções em caso de incumprimentos (Schimmelfennig, 2014; Heyne e Lobo, 2021). Estas são características de uma gestão tecnocrática de crises. No contexto pandémico, os peritos foram requeridos pelos governos para assumirem um papel acima de tudo consultivo e coadjuvante. Nalguns casos, ofereceram o seu contributo científico na hora de tomar decisões; noutros, desempenharam funções de gestão organizacional em determinados setores — por exemplo, coordenando campanhas de vacinação (Ball, 2021; Freedman, 2020).

No caso português, o recurso a peritos deveu-se à necessidade de sustentar medidas sanitárias com base em evidência científica, bem como contar com a sua perícia para uma coordenação eficaz de programas como o plano de vacinação, por exemplo. Para tal, o governo apoiou-se em duas estruturas: a *task-force* para a COVID-19, que ofereceu *input* técnico para analisar a informação epidemiológica disponível e implementar medidas; e ainda o Conselho Nacional de Saúde, que, sob a alçada do Ministério da Saúde, auxiliou na elaboração do Plano de Contingência e na aferição dos níveis de alerta do estado de calamidade (Silva *et al.*, 2021). Periodicamente, o governo também reuniu com peritos na Infarmed, a Autoridade Nacional do Medicamento e Produtos de Saúde, para avaliar novas medidas a tomar para controlar a pandemia.

Segundo alguns autores (Bal, 2021; Freedman, 2020), a estreita cooperação entre líderes políticos e comunidade médica e científica durante a gestão da pandemia da COVID-19 remete para dois aspetos

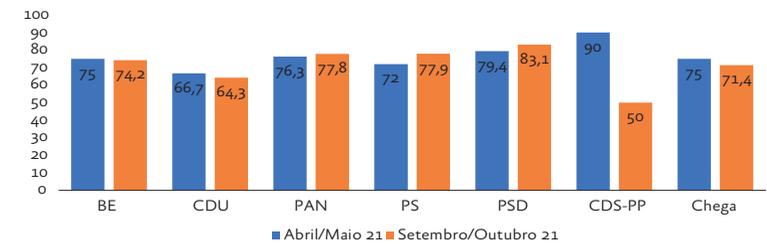
importantes. Em primeiro lugar, as autoridades políticas rapidamente perceberam que tinham de fazer pleno uso dos conhecimentos biomédicos, delegando frequentemente estratégias e decisões em peritos e especialistas, e limitando-se depois a executá-las e a resolver quaisquer conflitos entre diferentes atores sociais (por exemplo, entre sindicatos e empregadores, sendo os primeiros mais favoráveis ao encerramento de fábricas para a segurança dos trabalhadores e os segundos mais inclinados a mantê-las abertas por razões económicas). Para além disso, os decisores políticos, ao recorrerem à autoridade epistémica de virologistas e epidemiologistas, entre outros, podem à primeira vista ser desresponsabilizados pelas escolhas feitas, especialmente se estas forem polémicas ou não consensuais junto da opinião pública, ou se forem ineficazes, ou ainda se tiverem efeitos colaterais negativos imprevistos.

O envolvimento de especialistas nos processos de tomada de decisão política, mais ou menos amplo, não é, contudo, consensual. De facto, há indícios empíricos de que os cidadãos não querem que decisões cruciais, sobretudo em momentos de crise, sejam tomadas por «burocratas sem rosto» — atribuem, então, a responsabilidade de tomar decisões aos representantes eleitos (Peters, 2011: 78). De qualquer maneira, as opiniões individuais a este respeito variam consideravelmente dentro de uma mesma população, havendo diversos fatores que explicam o apoio a formas tecnocráticas de governo: percepção de corrupção no seio dos partidos, desconfiança em relação aos políticos e às instituições que os representam, atitudes democráticas mais fracas, confiança na UE e ideologia, sendo os eleitores de direita mais favoráveis do que os de esquerda a formas tecnocráticas de governo (Bengtsson e Mattila, 2009; Bertsou e Caramani, 2020; Ganuza e Font, 2020).

Como é que os cidadãos perspetivam o envolvimento de especialistas na gestão do combate à crise pandémica de COVID-19? Dado tratar-se de um fenómeno recente, a literatura não oferece ainda muitas respostas. Existe, contudo, alguma investigação que se debruçou sobre este tema. Por exemplo, observou-se que, em Espanha, a crise sanitária provocou um aumento significativo de atitudes tecnocráticas entre os indivíduos, independentemente de filiações e simpatias partidárias (Lavezzolo *et al.*, 2021). O apoio dos cidadãos espanhóis a uma resposta tecnocrática à crise pandémica é sobretudo relevante quando têm conhecimento de amigos ou familiares infetados (Amat *et al.*, 2020).

Os dados recolhidos no âmbito deste projeto apresentam um padrão para o caso português similar ao espanhol. Cerca de três quartos dos inquiridos concordam com a ideia de que os governos devem deixar que sejam os especialistas a tomar as decisões sobre como combater o vírus da COVID-19. Entre a primeira e a segunda vagas do inquérito há, aliás, um ligeiro aumento do consenso em torno desta possibilidade (71,8% *versus* 74,3%).

**Figura 5.7** Concordância com entregar aos especialistas a tomada de decisão sobre o combate à pandemia por sentido de voto<sup>191</sup>



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

Desagregando a amostra de acordo com o sentido de voto, verificamos que existe nos eleitores dos diferentes partidos um inegável consenso em torno da ideia de entregar a tomada de decisão sobre o combate à pandemia aos especialistas, embora com algumas nuances (figura 5.7). De facto, nas duas vagas do inquérito, a frequência desta opinião é tendencialmente mais elevada junto dos eleitores do PSD, e menos junto dos da CDU. Entre estas duas vagas, há uma ligeira quebra do consenso em torno desta questão junto dos que declararam que votariam na CDU, no Chega e (de forma dramática) no CDS-PP<sup>192</sup>, bem como um aumento ligeiro do consenso face a esta questão nos eleitorados do PS e do PSD.

### 5.3.2 Saúde pública enquanto prioridade

Independentemente de uma maior ou menor colaboração e intervenção de especialistas, os processos de tomada de decisão política no contexto da pandemia de COVID-19 tiveram de se confrontar com o dilema provocado pelo facto de ao controlo da

pandemia estarem associados impactos de natureza económica que não são negligenciáveis. Até à data, poucos estudos exploraram o impacto na opinião pública dos dilemas dos executivos no que respeita à decisão de interromper a atividade económica para bem da saúde pública, ou mantê-la a funcionar para evitar uma recessão económica.

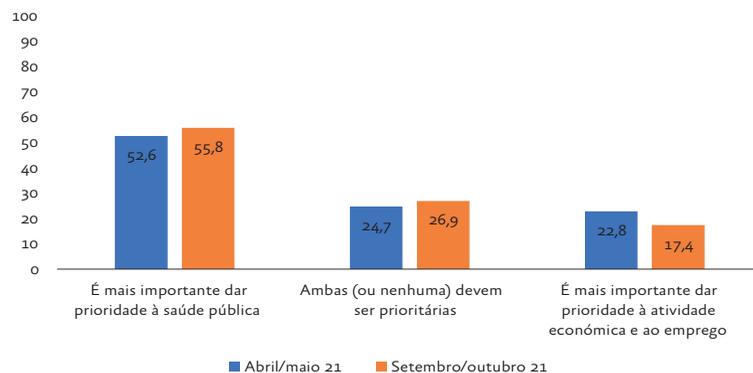
Um estudo sobre a resposta dos executivos à pandemia demonstrou que os governos que privilegiaram a saúde em detrimento da economia ganharam apoio político dos cidadãos. Isto porque a principal preocupação do público parece ter sido o controlo do número de novas infeções, mesmo que isso implicasse a suspensão da economia (Herrera *et al.*, 2020). Também no Reino Unido, na fase inicial da pandemia, a maioria da população deu prioridade à saúde pública em detrimento da economia (Mellon *et al.*, 2021). Outros estudos indicam que, no contexto pandémico, os indivíduos escolheriam especialistas nacionais (ao invés de uma reposta centralizada à escala europeia) e independentes, ligados à área da saúde, para liderarem o combate ao coronavírus (Amat *et al.*, 2020; Lavezzolo *et al.*, 2021). As conclusões destes estudos sugerem, assim, que a saúde tende a ser a prioridade dos cidadãos.

Em Portugal, os dados recolhidos apontam na mesma direção. A figura 5.8 apresenta a posição dos eleitores relativamente à priorização da saúde pública ou da economia e do emprego, demonstrando, tanto em abril/maio como em setembro/outubro de 2021, a existência de uma maioria de inquiridos que considera que é mais importante dar prioridade à primeira. Pelo contrário, apenas cerca de um quinto dos entrevistados privilegia a economia e o emprego em detrimento da saúde pública. Entre as duas vagas do inquérito, observamos um

ligeiro aumento do consenso em torno da saúde pública como área prioritária, acompanhado por uma considerável quebra na priorização da economia e do emprego.

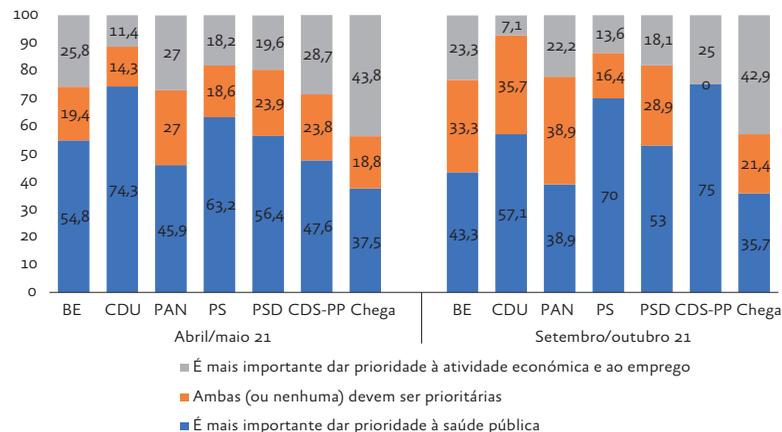
Na análise comparada dos eleitores de diferentes partidos (figura 5.9), verificamos que a principal clivagem é entre os inquiridos que afirmam votar no Chega e os que exprimem outras intenções de voto, tanto na primeira como na segunda vaga do inquérito. É entre os eleitores do Chega que há uma maior proporção de inquiridos a dar prioridade à atividade económica e ao emprego. Os eleitores dos outros partidos priorizam de forma maioritária, ou quase, a saúde pública, resultado que assume uma maior preponderância no caso dos votantes no PS, CDU (na primeira vaga) e CDS-PP (na segunda vaga). O eleitorado do PAN merece menção especial, por ser aquele em que, depois do Chega, se encontra um menor consenso em torno da atribuição de prioridade à saúde, especialmente na segunda vaga do inquérito. Estes resultados não vão exatamente no mesmo sentido dos que foram alcançados noutros países, dado o relativo consenso observado no caso português, que supera a clivagem ideológica esquerda/direita. De facto, noutros contextos<sup>193</sup>, Oana e colegas (2021) verificaram que os eleitores de esquerda tendem a ser mais favoráveis aos confinamentos — ou seja, a privilegiar a saúde sobre a economia — do que os eleitores de direita.

**Figura 5.8** Prioridade no combate à pandemia: saúde pública vs. atividade económica e emprego<sup>194</sup>



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

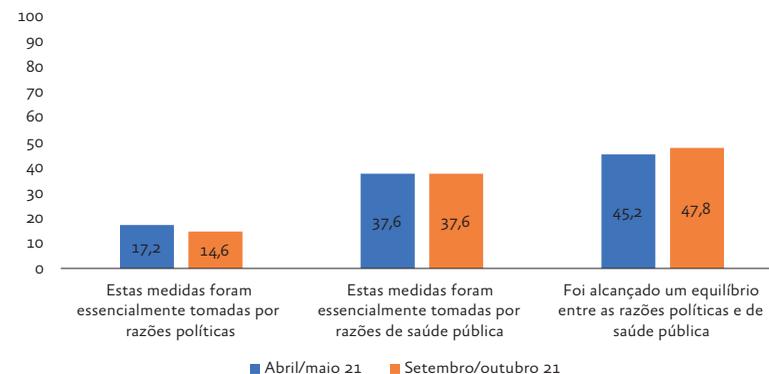
**Figura 5.9** Prioridade no combate à pandemia (saúde pública vs. atividade económica e emprego) por sentido de voto



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

Até que ponto a opinião pública considera que o governo foi responsivo em relação à prioridade conferida pelos cidadãos à saúde pública? Ou seja, até que ponto considera que o governo priorizou de facto a saúde pública ao tomar decisões para lidar com a pandemia? Na figura 5.10, verificamos que, tanto em abril/maio como em setembro/outubro de 2021, cerca de metade dos inquiridos acredita que os decisores políticos alcançaram um equilíbrio entre as motivações de natureza política e as ligadas à saúde pública. Por sua vez, quase quatro em cada dez inquiridos afirmam que a saúde pública foi a prioridade das autoridades políticas. Por último, é claramente minoritário (e decrescente ao longo do ano de 2021) o grupo dos que veem nas medidas implementadas motivações de natureza essencialmente política.

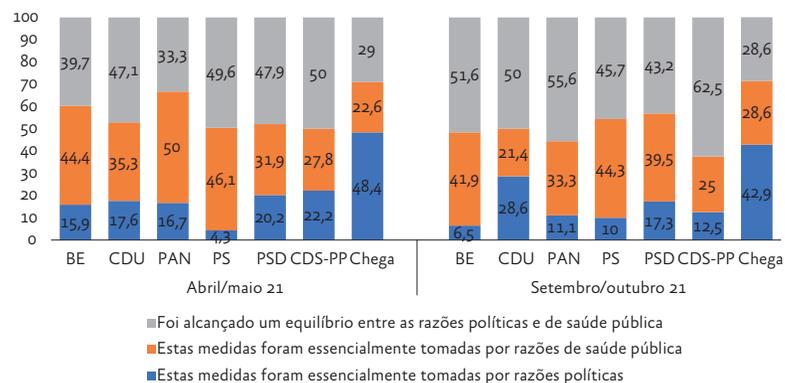
**Figura 5.10** Opinião sobre as razões que subjazem às medidas tomadas para lidar com a pandemia de COVID-19<sup>195</sup>



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

Ao desagregarmos estas opiniões por sentido de voto (figura 5.11), observamos três padrões dignos de nota. Em primeiro lugar, os eleitores do Chega distinguem-se dos restantes, ao percecionarem nas medidas de combate à pandemia motivações políticas muito mais frequentemente do que os eleitores dos outros partidos. Em segundo lugar, é junto dos eleitores do PS, do BE e do PAN (na primeira vaga) que encontramos um maior consenso em torno da ideia de que as medidas implementadas para lidar com a pandemia foram tomadas essencialmente por razões de saúde pública. Por fim, entre abril/maio e setembro/outubro de 2021, houve um aumento da proporção de inquiridos que consideram que se alcançou um equilíbrio entre as razões políticas e de saúde pública no desenho das medidas de combate à COVID-19 em todos os grupos, exceto nos eleitorados do PS, do PSD e do Chega.

**Figura 5.11** Opinião sobre as razões que subjazem às medidas tomadas para lidar com a pandemia de COVID-19 por sentido de voto



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

### 5.3.3 Conclusões

Nesta secção, demonstrámos que, à semelhança de outros contextos europeus mapeados pela literatura especializada, existe em Portugal um consenso na opinião pública em torno da participação dos especialistas nos processos de tomada de decisão relativos à pandemia de COVID-19. Este consenso não sofreu grandes alterações entre as duas vagas do inquérito, e as diferenças entre os eleitores dos diferentes partidos são modestas.

Para além disso, observou-se também um consenso, ainda que menos amplo, em torno da ideia de que, no contexto da pandemia de COVID-19, a saúde pública deve ser prioritária em relação à atividade económica e ao emprego. Neste contexto, os eleitores do Chega destacam-se dos restantes, por colocarem uma maior ênfase na economia e no emprego. A evolução da situação pandémica entre a primavera e o outono de 2021 levou a um ligeiro aumento da concordância em torno da saúde pública como área prioritária, com a consequente diminuição da priorização da atividade económica e do emprego.

Por fim, é maioritária a opinião de que as autoridades conseguiram alcançar um equilíbrio entre as motivações de natureza política e aquelas focadas na saúde pública no momento de desenhar as medidas de combate à COVID-19. Esta é, aliás, uma opinião que se tornará (ligeiramente mais consensual) ao longo do ano de 2021. Apesar disto, os eleitores do Chega são particularmente mais propensos a identificar motivações essencialmente políticas nas medidas implementadas para lidar com a pandemia.

#### 5.4. Crise pandémica e euroceticismo nos partidos políticos em Portugal e Espanha

O estudo do euroceticismo, que tem uma história de décadas, tem vindo a ser impulsionado por vários episódios recentes e marcantes da trajetória da União Europeia (UE), como a assinatura do Tratado de Maastricht, a crise das dívidas soberanas, a crise migratória e o Brexit. Mais recentemente, na sequência da crise pandémica, os conflitos entre Estados-membros em torno da resposta à pandemia e à constituição do Plano de Recuperação para a Europa, também abordados no capítulo 4 deste livro, reforçam o interesse sobre o fenómeno. Nesta secção exploramos, numa perspetiva comparada, os níveis de euroceticismo dos partidos políticos em Portugal e em Espanha antes e depois da emergência da crise pandémica da COVID-19. Focamo-nos também, complementarmente, na evolução dos níveis de confiança nas instituições europeias dos cidadãos em Portugal e em Espanha.

No estudo do euroceticismo tem-se assistido ao desenvolvimento de várias definições e operacionalizações (ver Leruth *et al.*, 2017 para uma discussão aprofundada). A definição do fenómeno mais influente é a de Taggart (1998), que o caracteriza como i) oposição total e não qualificada ao processo de integração europeia, bem como ii) oposição contingente ou qualificada a este mesmo processo. Por um lado, uma oposição total e não qualificada ao processo de integração europeia caracteriza-se pela rejeição do projeto político e económico de integração da UE. Inclui a rejeição por questões de princípio, ou a rejeição do atual *statu quo* do processo de integração, com base em argumentos como a perda de identidade nacional, a diluição das fronteiras ou a cedência de soberania, entre outros

tópicos estruturantes do processo de integração europeia. Por outro lado, a oposição mais contingente e qualificada consubstancia-se numa oposição à UE direcionada para aspetos específicos da política europeia, sem que isso se traduza numa rejeição do projeto de integração per se. Além disso, Taggart e Szczerbiak (2004) dividem esta categoria mais qualificada e contingente do euroceticismo em duas subdimensões muitas vezes sobrepostas. A primeira constitui-se como uma oposição à UE, ancorada na crítica a políticas concretas como o Pacto Fiscal Europeu ou a Política Agrícola Comum. Já a segunda subdimensão enquadra a oposição à UE como uma questão de «defesa do interesse nacional». No entanto, como salientam estes autores, estas posições não são totalmente incompatíveis com o processo de integração europeia, e são geralmente utilizadas pelos atores eurocéticos por razões de estratégia política e para consumo interno no seu país, nomeadamente para proceder a uma demarcação de campos no plano da competição eleitoral. Apesar de reconhecermos as complexidades tipológicas do euroceticismo, no presente estudo vamos abordar o fenómeno como um todo, sem o destringir por categorias.

Em Portugal e em Espanha, o euroceticismo tem sido historicamente um fenómeno relegado para as margens da opinião pública e dos sistemas partidários (Llamazares e Gramacho, 2007; Lobo e Magalhães, 2011). O processo de adesão de Portugal à então CEE, concretizado em 1986, foi um projeto dos partidos políticos moderados, e globalmente apoiado pela generalidade da opinião pública. Com a exceção de um breve interregno eurocético no Partido do Centro Democrático e Social (CDS-PP) nos anos 90, o euroceticismo em Portugal esteve sempre associado aos partidos da esquerda radical, nomeadamente ao Partido Comunista Português (PCP), que rejeitou a adesão ao projeto

europeu. Esta tendência de euroceticismo de esquerda foi mais tarde reforçada pela chegada do Bloco de Esquerda (BE) à cena política nacional, e perdura até hoje.

Em Espanha, o cenário é razoavelmente idêntico ao de Portugal. A integração de Espanha no projeto europeu, também em 1986, foi abraçada pelos partidos moderados do sistema político do país, sendo o euroceticismo confinado às formações de esquerda radical, como a Esquerda Unida, e aos partidos nacionalistas, como o Bloco Nacionalista Galego e o independentismo de esquerda no País Basco, atualmente representado pelo Reunir País Basco (EH Bildu) (Gómez-Reino *et al.*, 2008).

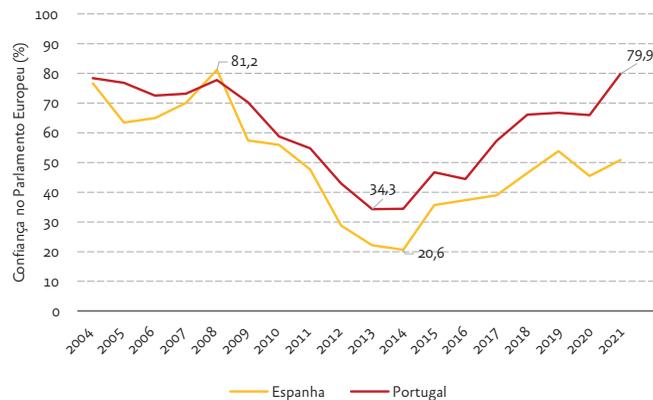
Apesar de o euroceticismo ibérico ser razoavelmente restrito *vis-à-vis* outras regiões da UE, recentemente têm sido publicados estudos que apontam para um recrudescimento do fenómeno, em consequência da crise económica da primeira década do novo milénio. Este aparenta, porém, ser temporário e não altera a ancoragem partidária prévia do euroceticismo (Gómez-Reino e Plaza-Colodro, 2018). Se, por um lado, na fase inicial da crise das dívidas soberanas, as atitudes dos cidadãos perante a Europa pioraram significativamente tanto em Portugal como em Espanha, por outro lado, em Portugal, não se assistiu ao surgimento de nenhuma nova força política que mobilizasse a crescente insatisfação popular com a trajetória europeia no contexto das políticas de austeridade (Lisi, 2020). O mesmo não aconteceu em Espanha, onde novas forças políticas com discurso eurocético emergiram, como o Podemos, no espaço da esquerda radical e mais tarde o VOX, no espaço direita radical (Real-Dato e Sojka, 2020). No entanto, ainda é cedo para afirmar se estes desenvolvimentos consequentes da crise económica irão produzir efeitos duradouros ao nível da mobilização dos sentimentos eurocéticos na Península Ibérica.

Em termos de fontes de dados, focamos a análise nos programas eleitorais e nos discursos partidários nestes dois países. Para tal, desenvolvemos uma estratégia empírica em que recolhemos e analisamos todos os parágrafos dos programas eleitorais de 2019 e dos discursos dos deputados nas respetivas câmaras legislativas, que tratem diretamente sobre a UE ou que façam referência à UE e às suas instituições. Os programas eleitorais reportam-se às eleições legislativas de 6 de outubro de 2019 em Portugal e de 10 de novembro de 2019 em Espanha. Analisamos os discursos dos deputados nas legislaturas resultantes destas eleições até abril de 2021. No caso de Portugal, o período de análise inicia-se em outubro de 2019, com a primeira sessão legislativa da XIV Legislatura a decorrer no dia 25 desse mês. No caso de Espanha, a análise tem início em janeiro de 2020, com a primeira sessão plenária efetiva da também XIV Legislatura realizada no dia 4 desse mês. Este período abarca a fase pré-pandemia e depois a emergência e a fase mais crítica da crise sanitária. Este trabalho de identificação e recolha resultou numa base de dados com 3430 parágrafos diretamente relacionados com a UE relativos aos dois países. Cada um dos parágrafos selecionados foi classificado quanto à avaliação que faz sobre a UE e o processo de integração e quanto à posição assumida: pró-UE ou eurocética. O período analisado comporta vários debates com enfoque europeu, nomeadamente o Plano de Recuperação, o programa de compra conjunta de vacinas para combater a propagação da COVID-19, a política europeia de migrações, entre outros. Estes debates providenciam oportunidades para os partidos se posicionarem sobre as instituições europeias e a sua atuação. Antes de avançarmos para a análise do euroceticismo nos partidos políticos, e com vista ao seu enquadramento no que respeita aos cidadãos, debruçamo-nos sobre a evolução dos níveis de confiança dos cidadãos nas instituições europeias em Portugal e em Espanha.

### 5.4.1 A confiança dos cidadãos na União Europeia em Portugal e em Espanha

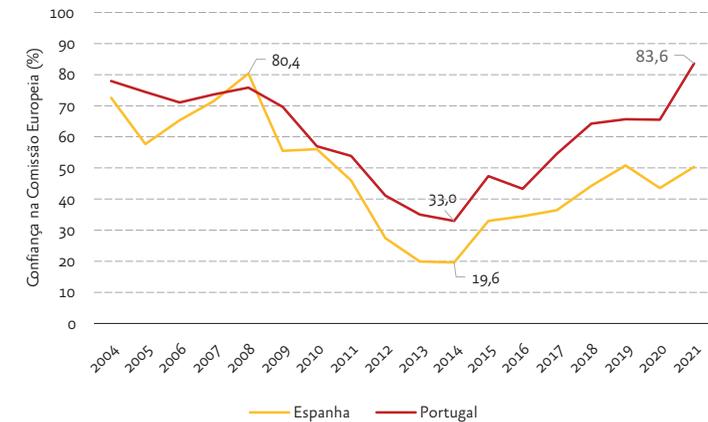
Como ilustram as figuras 5.12 e 5.13, a evolução da confiança nas principais instituições da UE segue nos dois países uma dinâmica bastante similar (na escala 1 «tende a confiar» e 2 «tende a não confiar», consideramos nas representações apenas a primeira categoria). Em Espanha, os valores máximos de confiança, tanto no Parlamento como na Comissão, foram atingidos antes da crise financeira, em 2008. Nesse ano, mais de 80% dos Espanhóis afirmaram confiar nestas instituições. No sentido inverso, 2014 foi o ano em que mais se mostraram céticos relativamente à EU: apenas cerca de 20% declaram depositar confiança em cada uma destas instituições. Desde então os valores retomaram uma trajetória ascendente, até sofrerem uma ligeira quebra em 2020, coincidente com o início da pandemia. Não obstante, a confiança voltou a crescer em 2021, apesar de ainda não ter recuperado os níveis pré-pandemia.

**Figura 5.12** Evolução da confiança no Parlamento Europeu em Portugal e em Espanha (2004–2021)<sup>196</sup>



Fonte: Eurobarómetro, 2004–2021.

**Figura 5.13** Evolução da confiança na Comissão Europeia em Portugal e em Espanha (2004–2021)



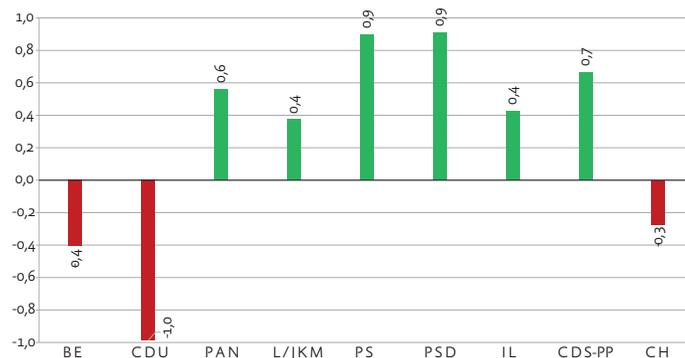
Fonte: Eurobarómetro, 2004–2021.

Por comparação com Espanha, em Portugal os cidadãos tendem a confiar mais nas instituições europeias. O padrão da evolução é, porém, similar. Os níveis mais elevados de confiança verificaram-se em 2021, quando sensivelmente 80% dos inquiridos demonstraram confiar tanto no Parlamento como na Comissão Europeia. Nesse ano, a Europa iniciou o processo de vacinação e Portugal, especificamente, recebeu a primeira tranche do Plano de Recuperação. Portugal foi, aliás, um dos primeiros países a obter o financiamento. Tal como no caso espanhol, o momento em que a confiança dos Portugueses atingiu os níveis mais baixos foi durante a crise financeira. No período entre 2013 e 2014, apenas 34% dos indivíduos depositavam confiança no Parlamento Europeu, e somente 33% afirmavam confiar na Comissão Europeia. Este olhar permite-nos dizer que os níveis de confiança dos cidadãos nas instituições europeias tendem a ser condicionado em períodos de crise.

### 5.4.2 A União Europeia nos programas e nos discursos parlamentares dos partidos ibéricos

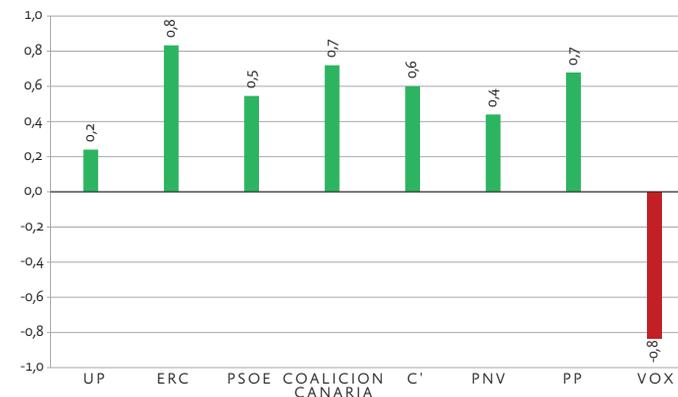
Exploramos agora o euroceticismo dos partidos portugueses e espanhóis, começando pela análise de conteúdo dos seus programas eleitorais para as eleições legislativas de 2019. Por cá, como mostra a figura 5.14, o BE, a CDU e o Chega são as três forças políticas cujos programas eleitorais, em média, avaliaram negativamente a UE. Os partidos que compõem a CDU foram, de resto, as únicas forças políticas analisadas nos dois países que têm menções negativas à UE nos seus programas eleitorais. Em Espanha, como ilustrado na figura 5.15, apenas o VOX foi a eleições com um programa eurocético. Esta leitura inicial dos programas eleitorais permite-nos concluir que na Península Ibérica o euroceticismo prevalece como um fenómeno confinado sobretudo às margens do sistema partidário, quer à esquerda, quer à direita.

**Figura 5.14** Avaliação da União Europeia nos programas dos partidos portugueses



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos programas eleitorais selecionados.  
Nota: A escala da figura oscila entre +1 (totalmente positivo) e -1 (totalmente negativo).

**Figura 5.15** Avaliação da União Europeia nos programas dos partidos espanhóis\*



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos programas eleitorais selecionados.  
Nota: A escala da figura oscila entre +1 (totalmente positivo) e -1 (totalmente negativo).

Passamos agora aos debates parlamentares. As figuras 5.16 e 5.17 representam graficamente a média mensal das avaliações da UE por partido, no que respeita aos debates parlamentares, para o período posterior à tomada de posse dos deputados nas câmaras legislativas de Portugal e de Espanha, entre outubro de 2019 e abril de 2021. De modo geral, é possível concluir que os partidos ibéricos, no seu conjunto, não apresentaram um discurso marcadamente eurocético neste período. Por um lado, dos 16 partidos analisados, apenas três apresentam um computo médio global negativo para este lapso de tempo, precisamente os mesmos partidos que já tinham sido previamente identificados como eurocéticos na análise dos programas eleitorais. Em Portugal, destacam-se a CDU (-0,7) e o BE (-0,4), e em Espanha os independentistas bascos do EH Bildu (-0,1). Note-se que a escala oscila entre 1 (totalmente positivo) e -1 (totalmente negativo).

Estes resultados são consistentes com a literatura prévia, que aponta para uma convergência entre as posições eurocéticas e os alinhamentos esquerda-direita no contexto da Península Ibérica (ver Cachafeiro e Plaza-Colodro, 2018; Lisi, 2020). Por outro lado, durante os debates, o Partido Socialista Operário Espanhol (PSOE) e o partido Ciudadanos (C) foram as únicas formações políticas dos dois países que não teceram quaisquer críticas à UE. Apesar de esse registo unicamente positivo não se ter verificado em Portugal, o Partido Socialista (PS) e o Partido Social Democrata (PSD) apresentam uma avaliação média (de 0,9) superior aos partidos pró-UE em Espanha.

A análise conjunta dos programas eleitorais e dos debates parlamentares permite concluir que as avaliações negativas da UE se manifestam essencialmente nos partidos políticos portugueses e espanhóis localizados nos extremos da escala esquerda-direita. Ao analisar mais especificamente o volume de referências negativas à UE nos debates parlamentares, antes e depois da emergência da pandemia, reportadas nas figuras 5.18 e 5.19 (aqui os dados são condensados por trimestre), verifica-se que houve um aumento de críticas à atuação das instituições europeias nos partidos tradicionalmente com posições mais eurocéticas.

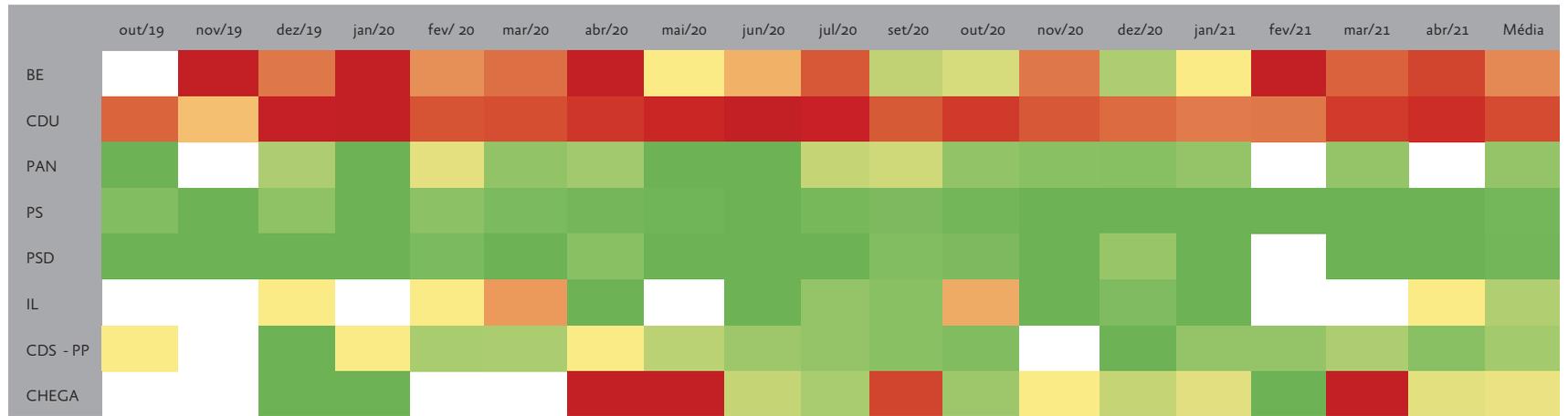
Em Portugal, representado na figura 5.18, é possível identificar na CDU uma trajetória ascendente da posição anti-UE entre o período pré-pandémico e o início da pandemia. Apesar de o número de referências negativas descer a partir do momento em que surge a crise pandémica, a CDU continua em posição cimeira quando comparada com os demais partidos da Península Ibérica ao longo de todo o período analisado. A postura crítica da CDU incidiu, sobretudo, em matérias relacionadas com a política redistributiva nos debates sobre

o Plano de Recuperação e Resiliência e sobre as negociações em torno do quadro financeiro plurianual da UE para 2021–2027. Os debates abordaram também as questões de política de defesa na UE dentro do contexto da política de Cooperação Estruturada e Permanente, onde quer o PCP, quer Os Verdes rejeitaram qualquer envolvimento de Portugal num exército de âmbito europeu.

O BE foi o segundo partido português com mais críticas às instituições europeias nos debates parlamentares após a emergência da pandemia. No entanto, e apesar de um ligeiro aumento em volume entre fevereiro e maio de 2020, não se observou uma diferença tão substancial quanto a da CDU a partir do momento em que a crise pandémica irrompeu. Curiosamente, foi em março de 2021, já depois da fase crítica da pandemia, que os bloquistas mais criticaram a UE. Nessa altura de euroceticismo mais intenso, a crítica do partido à UE recaiu, essencialmente, nas questões relativas à compra conjunta de vacinas, com especial enfoque no tema do levantamento das patentes das vacinas para combater a propagação da COVID-19.

O Chega, ainda que longe do número de referências da CDU e do BE, também regista um ligeiro aumento quando a COVID-19 chega a Portugal. O discurso eurocético deste partido teve um enfoque especial na crítica às propostas de tributação fiscal no espaço da UE e à política europeia para os migrantes, um pouco à semelhança do seu congénere de direita radical em Espanha.

**Figura 5.16** Médias mensais da avaliação da UE, por partido (Portugal)



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

-1 (Avaliação negativa)

1 (Avaliação positiva)

0 (Avaliação ambivalente)

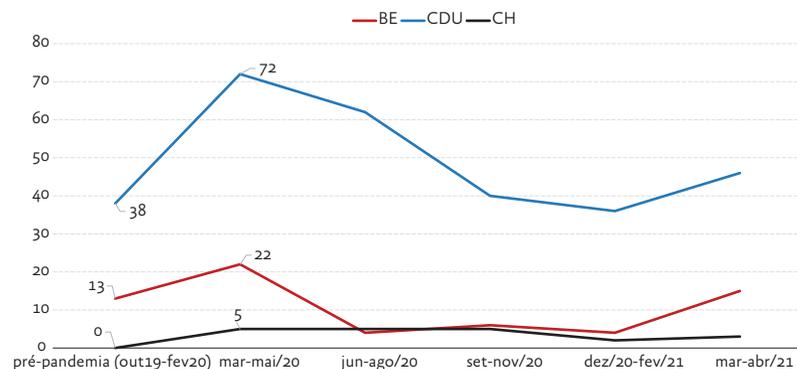
Sem referências à UE ou às suas instituições

**Figura 5.17** Médias mensais da avaliação da UE, por partido (Espanha)



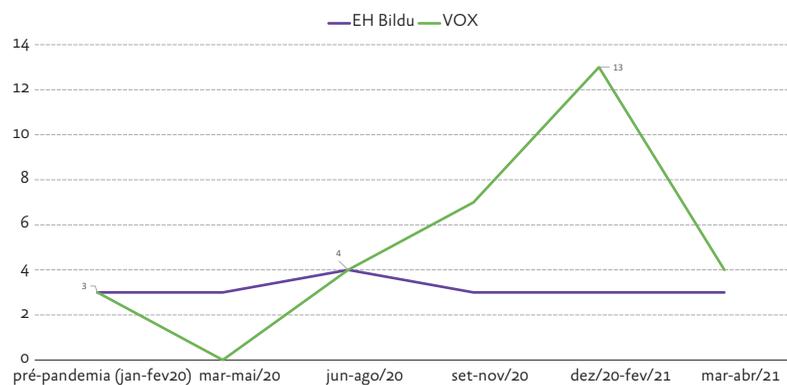
Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

**Figura 5.18** Total de afirmações eurocéticas por trimestre (Portugal): pré-pandemia e pandemia



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

**Figura 5.19** Total de afirmações eurocéticas por trimestre (Espanha): pré-pandemia e pandemia



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

A figura 5.19 mostra como, em Espanha, esse incremento é apenas saliente no VOX, embora em níveis substancialmente mais baixos do que em Portugal, e somente a partir de outubro de 2020. Durante este período, o VOX criticou duramente as políticas europeias para lidar com a crise dos migrantes e com o suposto multiculturalismo imposto pelas instâncias europeias, não deixando de fazer referência a outras discussões, como a do Plano Europeu de Recuperação e Resiliência ou a da Política Agrícola Comum. O EH Bildu também apresentou uma linha eurocética, mas com uma expressão muito baixa, essencialmente centrada nos impactos das políticas da UE na economia.

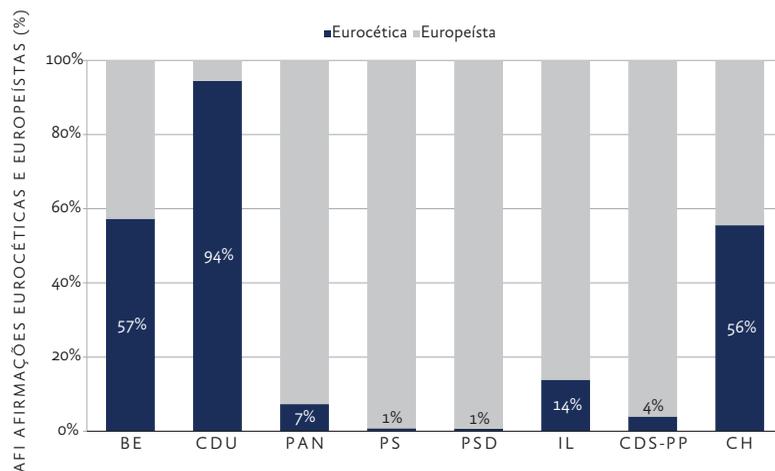
Em suma, o desenrolar da pandemia acentuou as menções negativas à UE em Portugal, com destaque para a CDU, para o BE e, em menor medida, para o Chega. Em Espanha, a pandemia não esteve associada a uma mudança tão pronunciada, embora tanto o VOX como o EH Bildu tenham aproveitado o Congresso dos Deputados para mostrar o seu desagrado com as instituições europeias. Ou seja, a pandemia acentuou as críticas à UE, mas apenas e só nos partidos que já antes assumiam uma posição eurocética, e não necessariamente em relação ao tema da pandemia.

Analisando apenas o período pós-emergência da pandemia, as figuras 5.20 e 5.21 apresentam a proporção de afirmações eurocéticas nos debates em relação ao total de afirmações sobre a UE entre março de 2020 e abril de 2021, em Portugal e em Espanha. Nos dois países, são os partidos mais à esquerda e mais à direita que apresentam os níveis mais elevados de euroceticismo. A CDU, com 94% de referências negativas à UE, é a força política ibérica com um discurso mais eurocético. Por contraste, os partidos de centro apresentam os valores mais baixos em ambos os países. PS e PSD em Portugal registam

apenas 1% de afirmações negativas, enquanto o PSOE e o C' em Espanha não teceram nenhuma crítica à UE nos debates.

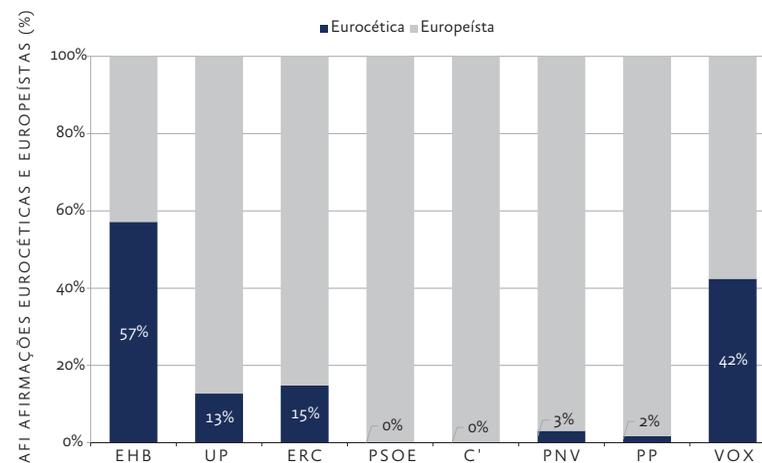
Quando se incluem os programas eleitorais neste exercício (dados não representados graficamente), as diferenças não são expressivas. Em Portugal, o maior destaque é o Chega, cujo programa faz aumentar o euroceticismo do partido em dez pontos percentuais relativamente ao valor registado nos debates (de 56% para 66%). O BE também vê um aumento de sete pontos percentuais (de 57% para 64%). Em Espanha, a inclusão dos programas atenua o euroceticismo da ERC em cinco pontos percentuais (de 15% para 10%). Inversamente, aumentam-no no VOX (de 42% para 46%) e no UP (de 13% para 18%).

**Figura 5.20** Posição dos partidos portugueses em relação à UE (debates a partir de março de 2020)



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

**Figura 5.21** Posição dos partidos espanhóis em relação à UE (debates a partir de março de 2020)



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

### 5.4.3 Conclusões

Esta análise permite-nos concluir, em primeiro lugar, que os partidos que assumiram um discurso mais eurocético durante a pandemia eram já os mais eurocéticos em 2019, na altura das eleições legislativas.

No entanto, após a emergência da pandemia observa-se uma intensificação das críticas à UE em algumas circunstâncias. Em segundo lugar, os níveis mais elevados de euroceticismo durante a pandemia encontram-se nos partidos situados nos extremos da escala esquerda-direita. Em Portugal, BE e CDU à esquerda, Chega à direita; em Espanha, EH Bildu à esquerda, VOX à direita. No entanto, a natureza do euroceticismo à direita e à esquerda é muito distinta. Enquanto nos partidos de direita se foca sobretudo nas questões de política

de migrantes, à esquerda incide nas questões de política económica. Em terceiro lugar, o volume de afirmações eurocéticas em debates parlamentares aumentou durante a pandemia, com particular destaque para a CDU.

Apesar de a nossa análise captar um reforço no discurso eurocético dos partidos, particularmente em Portugal, é muito difícil afirmar que esse reforço não é apenas circunstancial. De facto, e como a literatura tem demonstrado, o euroceticismo na Península Ibérica tem sido um fenómeno residual e circunscrito às margens dos sistemas partidários, e a presente crise pandémica não alterou esse padrão de forma substancial. No entanto, a entrada na Assembleia da República e no Congresso de Deputados de novas forças políticas de direita radical com um discurso eurocético focado nas questões migratórias pode, no futuro, produzir alterações significativas a este nível.

### 5.5. Crise pandémica e retórica populista

As expectativas sobre um impacto da crise pandémica na retórica populista dos partidos políticos partem do pressuposto de que as crises constituem um contexto de oportunidade para uma maior presença desta retórica na esfera política (por exemplo, Lisi e Borghetto, 2018; Bobba e Hubé, 2021). Os casos italiano, grego e espanhol durante a Grande Recessão de há uma década são um claro exemplo disto (cf. De Giorgi e Santana Pereira, 2020). O advento da pandemia de COVID-19 levou a temer que pudesse eclodir uma espécie de populismo pandémico, devido à crise de saúde pública e aos seus impactos económicos e sociais. Por um lado, as dificuldades dos governos em lidarem com a pandemia poderiam fazer aumentar os sentimentos antielite, em especial em relação à classe política e às

instituições de saúde. Por outro, mesmo em países com respostas de maior sucesso à crise, vários grupos de cidadãos têm mostrado o seu desagrado com as estratégias seguidas pelos governos, o que poderia também alimentar a retórica populista (Vieten, 2020). Existem, por isso, razões para suspeitarmos de que o contexto de pandemia poderia ter contribuído para um acentuar da retórica populista por parte de partidos classificados como populistas, mas também para reforçar a adoção da mesma por parte de outros partidos, nomeadamente os da oposição.

Todavia, a crise da COVID-19, como outras catástrofes ou eventos naturais, pode ser difícil de politizar dentro das divisões tradicionais promovidas pelos populistas. Ao contrário de outras, a origem deste tipo de crises não pode ser atribuída, por exemplo, à classe política, a elites económicas ou a imigrantes, alvos comuns e característicos da retórica populista. Assim, e apesar das enormes consequências económicas e sanitárias desta crise pandémica, não é óbvio, à partida, qual terá sido a estratégia dos partidos populistas (Bobba e Hubé, 2021), nem de outros partidos.

Embora a pandemia de COVID-19 seja um fenómeno recente, existe já alguma investigação sobre o que tem acontecido noutros países neste âmbito. A literatura especializada aponta para que alguns partidos populistas — mas não todos — tenham aparentemente decidido enfiar o populismo na gaveta. Em Espanha, por exemplo, tanto o VOX, de direita radical, como o Podemos, de esquerda radical, descartaram em grande medida a sua retórica populista, focando-se mais no conteúdo ideológico das suas propostas (Magre *et al.*, 2021). Em Itália, por sua vez, enquanto a Liga tentou, com dificuldade, adaptar o seu discurso populista tradicional à emergência pandémica, com retórica anti-imigração e

anti-UE, o Movimento Cinco Estrelas deixou cair grande parte do seu discurso tradicional, fortemente populista, e, com responsabilidades institucionais, focou-se mais na gestão e na contenção da pandemia (Bertero e Seddone, 2021). Em suma, diferentes atores políticos adaptaram-se à situação pandémica de forma diferente, mantendo, ou reduzindo o recurso à retórica populista.

Em Portugal, nada sabemos sobre o comportamento dos partidos políticos quanto a este assunto. Existe, contudo, alguma investigação sobre o desenvolvimento recente do populismo no país. Por um lado, a ideia de que Portugal constituía uma exceção no contexto europeu, com uma manifestação residual e episódica do populismo (ex.: Salgado e Zúquete, 2017), foi colocada em causa por investigação que — em linha com a literatura internacional mais recente — destaca que o populismo dos partidos não é uma questão dicotómica, mas de grau. Em concreto, o trabalho de Lisi e Borghetto (2018) identificou diferentes graus de adoção da retórica populista pelos partidos portugueses ao longo do tempo. Em relação aos partidos do arco da governação (PS, PSD e CDS-PP), os níveis de populismo observados nos seus programas eleitorais é residual. Uma presença mais significativa, embora objetivamente residual, de discurso populista foi encontrada nos partidos mais à esquerda, especialmente nos programas eleitorais das legislativas de 2011, em contexto de crise (Lisi e Borghetto, 2018). Trata-se de um populismo de esquerda, crítico da classe política e da elite económica e financeira. Por outro lado, a recente entrada do Chega no parlamento tem sido entendida como firmando o fim da exceção portuguesa, particularmente no que diz respeito à inexistência de um partido populista de direita com relevância eleitoral. De facto, vários são os estudos que apontam para a

sua natureza de partido de direita radical populista (pex. Serrano, 2020; Santana, 2021).

Nesta secção, analisa-se até que ponto se observa em Portugal um aumento da retórica populista dos partidos políticos após o advento da COVID-19, e até que ponto há, também, do lado dos eleitorados de diferentes partidos, alterações em termos do grau em que expressam atitudes populistas. Partimos da definição ideacional mínima de populismo de Mudde (2004: 543), que o entende como «uma ideologia que considera que a sociedade está separada em dois grupos homogéneos e antagónicos, “o povo puro” e “a elite corrupta”, e que argumenta que a política deve ser uma expressão da vontade geral do povo».

Para mapear as posições dos partidos, procedemos, à semelhança de outros estudos (Lisi e Borghetto, 2018; Valle, 2020), a uma análise de conteúdo dos programas eleitorais dos partidos políticos portugueses com assento parlamentar a partir das legislativas de 2019. Para além disso, analisamos as intervenções em debates parlamentares realizados na XIV legislatura, nomeadamente entre outubro de 2019 e abril de 2021, focados em temáticas caras ao ideário populista e, por conseguinte, passíveis de uma abordagem populista: imigração, corrupção, minorias étnicas, lei e ordem, sistema político, banca e finança, questões de moralidade e estilos de vida, e Estado social. No entanto, ao contrário dos estudos anteriores que se focaram nos parágrafos, na análise de conteúdo aqui reportada a unidade de análise é a *political claim*, ou seja, uma declaração ou argumentação apresentada por um ator político que constitui um todo coerente (Koopmans e Statham, 2010: 55). Foram analisadas 7458 declarações, 1202 das quais identificadas nos programas eleitorais e as restantes nos 59 debates parlamentares selecionados.

A análise do populismo aqui reportada segue, assim, a abordagem ideacional deste fenómeno, uma das mais utilizadas pela comunidade académica (Mudde e Rovira Kaltwasser, 2017), e debruça-se sobre as três dimensões basilares do conceito: povo-centrismo, antielitismo e apelo à soberania popular. Primeiro, seguindo Manucci e Weber (2017), consideramos que estamos perante uma declaração povo-cêntrica quando um ator político afirma «estar perto do povo, fala do povo como um ator monolítico com uma vontade comum, enfatiza as virtudes do povo, ou elogia os resultados por si alcançados» (p. 320). Em segundo lugar, as afirmações foram categorizadas como antielitistas quando apresentam críticas às elites em nome do, ou em contraste com o povo. Por fim, o elemento constitutivo da legitimidade política para os populistas é a soberania popular, definida como governo do povo para o povo (Manucci e Weber, 2017). A retórica populista defende que os elementos constitutivos da democracia representativa, como sejam o Estado de direito, a separação dos poderes e a proteção dos direitos das minorias, devem ser submetidos ao ideal supremo de soberania popular. Com isso em mente, identificamos como declarações que defendem a soberania popular aquelas em que se exige mais poder político para o povo, em geral ou em relação a uma área de políticas públicas específica. Estas três dimensões serão analisadas individualmente, bem como usadas na criação de um índice de populismo.

Para além das três dimensões decorrentes do conceito ideacional minimalista de populismo, analisamos ainda uma quarta componente, relativa à exclusão de alguns grupos sociais da categoria de povo. De facto, o populismo nem sempre é exclusionista. No entanto, alguns populistas identificam e investem contra um exogrupo, ou seja, algum segmento específico da população que, embora não pertencendo

à elite, é estigmatizado e excluído da categoria de povo (Jagers e Walgrave, 2007). Com essa definição em mente, categorizou-se como declaração excludente qualquer trecho dos textos em análise em que se ataca, se declara oposição ou se estabelece uma dicotomia entre o povo puro e um exogrupo que não a elite.

Por sua vez, para a análise das atitudes populistas, recorreremos à versão portuguesa da escala de atitudes populistas de Akkerman e colegas (2014), aplicada em três momentos: 2018, 2019 e durante a primeira vaga do inquérito por painel realizado no âmbito deste estudo.

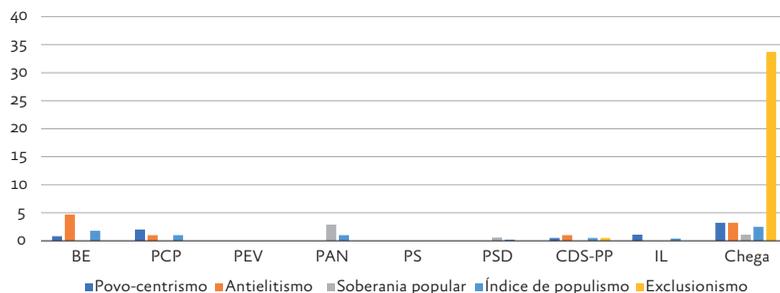
### 5.5.1 Populismo nos programas eleitorais

Na figura 5.22, apresentam-se os dados relativos à identificação de declarações de tipo populista nos programas eleitorais dos partidos que conquistaram representação parlamentar nas eleições do outono de 2019<sup>197</sup>. Apesar de diferenças na metodologia adotada, os resultados são congruentes com padrões já identificados noutros estudos (Lisi e Borghetto, 2018; Valle, 2020). Em traços gerais, o padrão aqui identificado é de uma adoção residual dos três elementos centrais da retórica populista nos programas eleitorais dos principais partidos portugueses. Em termos mais concretos, captamos uma presença residual — ou, melhor dizendo, uma ausência — de retórica populista nos partidos mais próximos do centro do espectro ideológico (PS e PSD), que contrasta com uma presença ligeiramente mais pronunciada nos partidos de esquerda (BE e PCP) e no partido populista de direita radical Chega.

Vale a pena sublinhar a presença relativamente mais frequente de discurso antielitista nos programas eleitorais do BE (por exemplo:

«O interesse público tem ficado refém de interesses privados demasiadas vezes: privatizações de empresas estratégicas, parcerias público-privadas, concursos públicos feitos à medida de um determinado privado, os poderes ocultos dos “donos disto tudo” num sistema financeiro sempre salvo com dinheiros públicos, são os exemplos da nossa desgraça que tão caro têm saído ao país») e do Chega (por exemplo: «Anteposição das necessidades de Portugal e dos Portugueses aos interesses de oligarquias, caciques, *lobbies* ou organizações supranacionais»). O apelo à soberania popular é relativamente mais comum por parte do PAN (que defende o reforço dos instrumentos de democracia participativa ao nível local, ou afirma ser necessário um maior envolvimento dos cidadãos na vida pública), enquanto as declarações povo-cêntricas são mais frequentemente identificáveis no programa do Chega (cf. exemplo na frase anterior).

**Figura 5.22** Retórica populista nos programas eleitorais de 2019



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos programas eleitorais dos partidos.

Nota: Os valores para as colunas «povo-centrismo», «antielitismo», «soberania popular» e «exclusionismo» dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado. O índice de populismo criado com base nos três primeiros indicadores varia entre 0 e 100, sendo os valores mais altos representativos de uma maior presença de retórica populista.

Ao considerarmos as declarações exclusionistas, verificamos que estas são bastante frequentes no programa do partido Chega. De facto, em cada três declarações políticas analisadas, uma delas exclui um determinado exogrupo. A maioria das declarações exclusionistas neste programa diz respeito a imigrantes (69%). Por exemplo, o partido propõe a «retirada de todos os privilégios nas prisões (salários, apoios sociais, bolsas de estudo...) para prisioneiros condenados por terrorismo e quaisquer imigrantes ilegais», «elevar a exigência do nível de idioma, tributação e integração para a aquisição da nacionalidade», ou ainda a «deportação dos imigrantes ilegais para os seus países de origem».

### 5.5.2 Populismo nos debates parlamentares antes e depois da pandemia

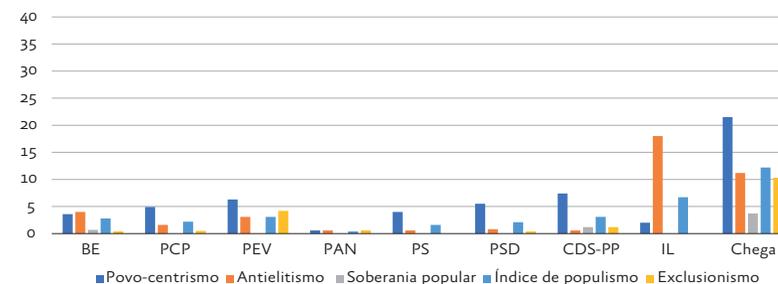
Quando analisamos os 17 debates parlamentares ocorridos entre outubro de 2019 e fevereiro de 2020 selecionados para este estudo (figura 5.23), encontramos vários pontos a assinalar. Primeiro, a presença de retórica populista é, na generalidade, mais elevada do que nos programas eleitorais, embora continuemos a identificar uma baixa incidência na maioria dos partidos. Segundo, a clivagem parece agora ser entre os partidos mais à direita (nomeadamente o Chega e, em menor grau, a IL) e os restantes. Terceiro, no caso do Chega a exclusão de exogrupos torna-se menos frequente do que o povo-centrismo (dimensão que, em linhas globais, é muito mais frequente nas declarações realizadas em contexto de debate parlamentar do que nos programas eleitorais). Quarto e último, é de destacar o comparativamente elevado grau de antielitismo — nomeadamente críticas ao *establishment* socialista — por parte do deputado da IL,

sem igual noutros partidos. Por exemplo, o deputado João Cotrim de Figueiredo afirmou que «temos um Governo que está mais empenhado em impedir que os seus camaradas sejam condenados do que em acabar verdadeiramente com este fenómeno» (30 de setembro de 2019), e acusou os outros partidos parlamentares de não estarem interessados em pagar multas em risco de prescrição (26 de fevereiro de 2020).

Que diferenças encontramos após o advento da pandemia de COVID-19 em termos de retórica populista dos partidos políticos? Para responder a esta pergunta, começamos por comparar a incidência da retórica populista nos debates parlamentares ocorridos até e depois de fevereiro de 2020. Esta linha de corte resulta do facto de o primeiro caso de infeção por COVID-19 em Portugal ter sido confirmado no dia 2 de março desse ano. Em linhas gerais, observamos uma redução da frequência do recurso à retórica populista nos debates parlamentares (figura 5.24).

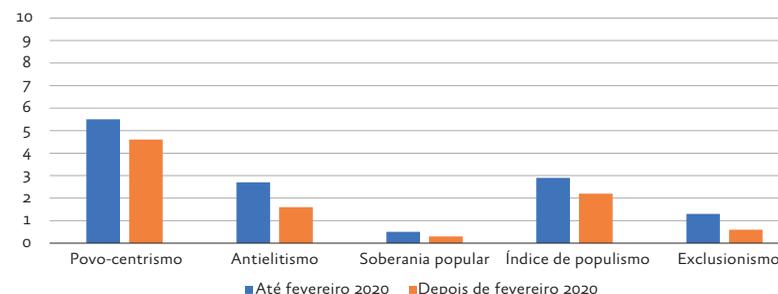
No entanto, o período pandémico aqui analisado, correspondente aos primeiros 13 meses da presença do coronavírus no território português, foi marcado por momentos bastante distintos em termos de incidência de infeções e, conseqüentemente, de implementação de medidas restritivas. Por isso, optou-se por dividi-lo em cinco períodos: primeira vaga (março a maio de 2020), pós-primeira vaga (junho a agosto de 2020), segunda vaga (setembro a dezembro de 2020), terceira vaga (janeiro e fevereiro de 2021) e pós-terceira vaga (março e abril de 2021).

**Figura 5.23** Retórica populista nos debates parlamentares (outubro de 2019 a fevereiro de 2020)



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.  
 Nota: Os valores para as colunas «povo-centrismo», «antielitismo», «soberania popular» e «exclusionismo» dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado. O índice de populismo criado com base nos três primeiros indicadores varia entre 0 e 100, sendo os valores mais altos representativos de uma maior presença de retórica populista.

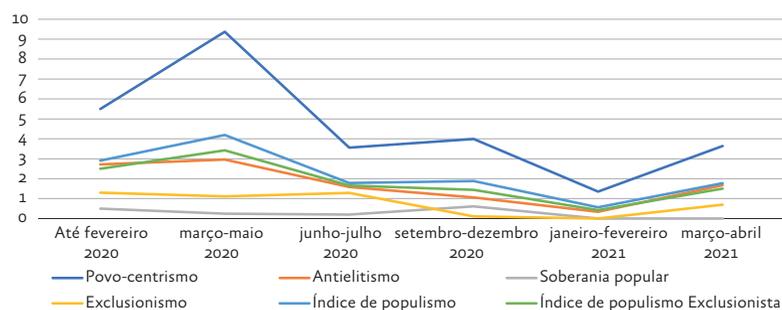
**Figura 5.24** Retórica populista nos debates parlamentares antes e depois da crise pandémica



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.  
 Nota: Os valores para as colunas «povo-centrismo», «antielitismo», «soberania popular» e «exclusionismo» dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado. Os índices de populismo criados com base nestes indicadores variam entre 0 e 100, sendo os valores mais altos indicadores de uma maior presença de retórica populista.

O que se verifica, em termos de evolução do indicador global de populismo ao longo do tempo, é um aumento da sua presença na retórica dos partidos na primeira fase da pandemia *vis-à-vis* o período imediatamente anterior. Segue-se um decréscimo, até serem atingidos os valores mais baixos durante a terceira vaga, no inverno de 2021. De forma mais detalhada, verificamos, na figura 5.25, que ao longo da primeira vaga de infeções há um pico de declarações de natureza povo-cêntrica *vis-à-vis* o período anterior, sendo a tendência de decréscimo observável apenas a partir de junho, com os valores mais baixos a serem atingidos na terceira — e mais grave até então — vaga de infeções de janeiro-fevereiro de 2021. A redução da presença de retórica populista durante esta terceira vaga (e, para alguns indicadores, logo desde a segunda vaga) é transversal a todos os indicadores, exceto o de soberania popular. É também de sublinhar um ligeiro aumento da presença de várias dimensões de populismo, exceto esta última, após a terceira vaga (março-abril de 2021).

**Figura 5.25** Retórica populista nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da pandemia



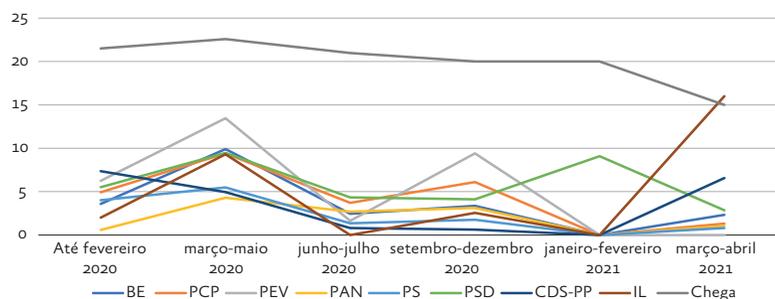
Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

Nota: Os valores dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado.

No entanto, a informação acima apresentada não nos diz se todos os partidos se comportaram da mesma maneira ao longo da pandemia. Para dar resposta a esta questão, estimámos a presença de retórica populista nas intervenções em debates parlamentares de membros de todos os partidos políticos em análise ao longo dos seis períodos identificados. Em termos gerais, olhando para o índice global de populismo, concluímos que vários partidos não alteraram grandemente o recurso à retórica populista ao longo do primeiro ano de pandemia — é o caso do Chega, partido que a usa mais frequentemente ao longo do período em análise, mas também do CDS-PP, da IL, do PAN e do PSD. Por outro lado, BE, PS, PCP e PEV são partidos que apresentam um ligeiro aumento do recurso à retórica populista na primeira fase da pandemia, rapidamente regressando aos baixos valores identificados antes de fevereiro de 2020.

Olhemos agora para os indicadores desagregados. No que diz respeito ao povo-centrismo, observamos, por um lado, que o Chega, para além de ser o partido que mais recorreu a esta componente do ideário populista nas suas intervenções parlamentares, caracteriza-se também por uma relativa estabilidade ao longo do tempo. Por outro lado, são quatro os principais responsáveis pelo pico de povo-centrismo identificado durante a primeira vaga: BE, IL, PCP e PEV. Por fim, a IL e, em menor grau, o CDS-PP regressam em força ao recurso ao povo-centrismo após a terceira vaga de infeções, na primavera de 2021 (figura 5.26).

**Figura 5.26** Povo-centrismo nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da crise pandémica por partido<sup>198</sup>



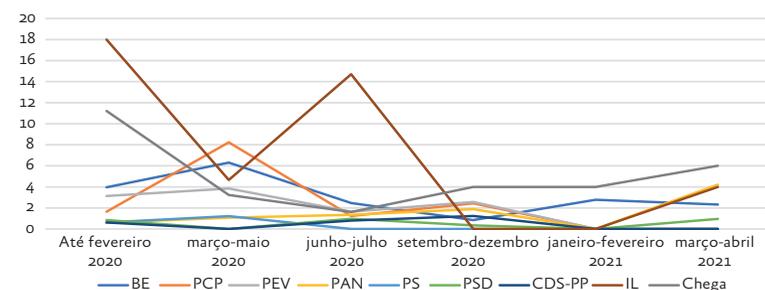
Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.  
Nota: Os valores dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado.

Quanto ao antielitismo, verificamos, em contraste com um panorama de estabilidade para a maioria dos partidos, uma menor frequência desta componente da retórica populista por parte do Chega após a eclosão da crise pandémica. O PCP e o BE revelam um aumento do recurso a este elemento durante a primeira vaga da pandemia em comparação com o período anterior, a que se segue uma presença residual de antielitismo nos debates parlamentares a partir de então. Vale ainda a pena destacar um comportamento algo errático por parte da IL (figura 5.27). No que diz respeito ao apelo à soberania popular, não existe variação estatisticamente significativa ao longo do tempo por parte de todos os partidos analisados.

Por fim, quanto à dimensão adicional de populismo aqui analisada — exclusionismo — é de destacar o caso do Chega, que só vai moderar (nunca abandonando e sendo sempre o partido que mais recorre a este

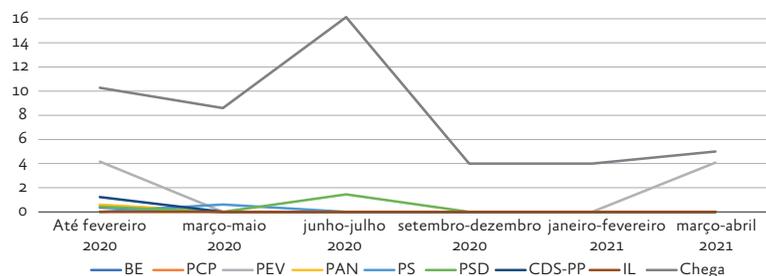
elemento) a postura exclusionista durante a segunda vaga de infeções por COVID-19 em Portugal (figura 5.28). Por exemplo, o deputado André Ventura adotou uma postura exclusionista da comunidade cigana e dos indivíduos que vivem com apoios sociais quando, no seu discurso parlamentar no âmbito das celebrações do 25 de Abril de 2020, afirmou «de que vale pormos cravos se temos cada vez mais impostos, muitos deles para pagar — talvez hoje não fique bem dizê-lo — a muitas minorias que não o merecem e a quem nós pagamos?! Os coitadinhos de Abril também têm de ser hoje mencionados, sem desrespeito, por serem, na verdade, uma das razões principais de pagarmos tantos impostos». No mesmo sentido, em junho do mesmo ano, fez o seguinte apelo: «Sr. Presidente e Srs. Deputados, vou terminar com uma frase que talvez possa vir a ser considerada uma frase racista, a mais racista alguma vez dita aqui dentro, mas desafio-vos a mostrarem-me o contrário: digam-me um distrito, repito, um distrito, onde não existam problemas com a comunidade cigana!»

**Figura 5.27** Antielitismo nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da crise pandémica por partido<sup>199</sup>



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.  
Nota: Os valores dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado.

**Figura 5.28:** Exclusionismo nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da crise pandémica por partido<sup>200</sup>



Fonte: Base de dados própria realizada a partir da análise de conteúdo dos debates parlamentares selecionados.

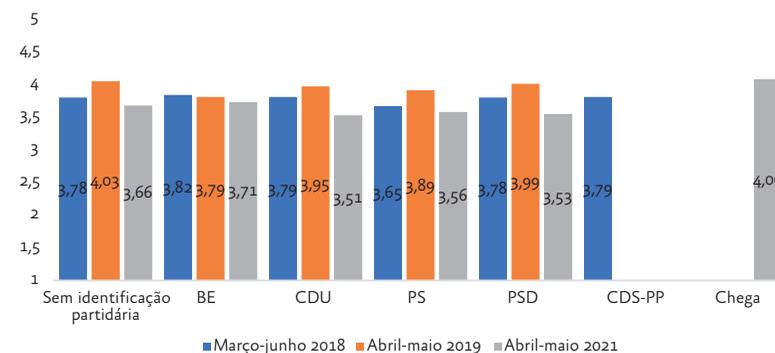
Nota: Os valores dizem respeito à percentagem de declarações em que o elemento da retórica populista foi identificado.

### 5.5.3 Atitudes populistas dos cidadãos

Até que ponto há uma congruência entre o comportamento dos partidos e o posicionamento dos seus eleitores? Apesar de não dispormos de informação para todos os estágios da pandemia acima analisados, existem dados sobre as atitudes populistas de cidadãos com diferentes simpatias partidárias recolhidos durante a primavera de 2021, que podemos comparar com dados similares — fornecidos por estudos que utilizaram a mesma escala de atitudes populistas, a versão portuguesa da escala de Akkerman *et al.* (2014)<sup>201</sup> — relativos a 2018 e 2019 (Freire *et al.*, 2018; Magalhães *et al.*, 2019). Os dados apresentados na figura 5.29 permitem observar um grau considerável de congruência. Por um lado, para todos os grupos de simpatizantes partidários dos quais temos dados comparativos, excluindo o BE, há de facto uma redução nos níveis médios de populismo expressos depois da eclosão da pandemia (primavera de 2021), em comparação

com os períodos anteriores (2018, em contexto de rotina, e 2019, em contexto de campanha eleitoral para as europeias). Por outro, olhando apenas para os dados mais recentes, verificamos que é junto dos simpatizantes do Chega — o partido que demonstrou um grau comparativamente maior de populismo na sua retórica, especialmente nos debates parlamentares — que a expressão de atitudes populistas é comparativamente mais forte.

**Figura 5.29** Atitudes populistas dos Portugueses por simpatia partidária<sup>202</sup>



Fonte: Freire *et al.*, 2018; Magalhães *et al.*, 2019; Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal, Vaga 1.

### 5.5.4 Conclusões

Nesta secção, propusemo-nos analisar qual a importância da pandemia de COVID-19 em termos de recurso à retórica populista por parte dos partidos políticos portugueses. Os resultados da análise permitem concluir por uma menor presença desta retórica no período pandémico considerado na sua globalidade, em particular na componente antielitista.

Para além disso, uma postura exclusionista é menos comum depois de fevereiro de 2020. Observou-se também que o período pandémico é, *grosso modo*, composto por três momentos: um ligeiro aumento do recurso à retórica populista na primeira vaga, desencadeado por uma maior presença de declarações povo-cêntricas nos discursos parlamentares, a que se seguiu uma redução, que iria acompanhar a segunda e terceira vagas e inverter-se ligeiramente apenas na primavera de 2021, período de acalmia em termos de infeções, internamentos e mortes por COVID-19.

Por fim, observou-se ainda que os vários partidos analisados não apresentam o mesmo padrão de comportamento ao longo do tempo, sendo de destacar a estabilidade do Chega, mas também de outros partidos de centro-direita, por contraste com o padrão dos restantes partidos, os quais, após um relativo pico no uso da retórica populista durante a primeira vaga de infeções, regressam a um padrão de residual utilização das ideias povo-cêntricas, antielitistas e de soberania popular.

Quanto às atitudes populistas, para todos os grupos de eleitores dos quais possuímos dados comparativos, excluindo o BE, observaram-se níveis médios de populismo expressos depois da eclosão da pandemia (primavera de 2021), mais baixos quando comparados com os medidos em períodos anteriores.

## 5.6. Pandemia e polarização política e ideológica

A emergência da pandemia suscitou desde logo interesse académico sobre a sua potencial relação com a polarização político-ideológica de partidos e de cidadãos. De um modo geral, a literatura produzida tem sugerido que os indivíduos mais ancorados politicamente, tanto

à esquerda como à direita, têm maior tendência a politizar a crise pandémica (Druckman *et al.*, 2020). Em particular, tem-se observado que a polarização de posições é, em grande medida, estimulada por diferentes perceções sobre a severidade da crise, bem como pela defesa de diferentes estratégias de mitigação para lhe fazer frente. Os partidos e apoiantes da ala ideológica da direita tendem a menosprezar a severidade da crise e a advogar medidas moderadas para combater a expansão do vírus, enquanto os da ala da esquerda tendem a enfatizar os seus perigos e a defender a implementação de medidas mais restritivas (Allcott *et al.*, 2020; Pereira *et al.*, 2020; Gadarian *et al.*, 2021; Rodríguez *et al.*, 2020). A tendência para acreditar em teorias da conspiração em torno do surgimento da pandemia aparenta também ser superior junto da ala direita (por exemplo, Romer e Jamieson, 2021; Stecula e Pickup, 2021). Porém, se a literatura entretanto produzida aponta para a existência de polarização das opiniões em torno de assuntos relacionados com a crise pandémica, pouco se sabe ainda sobre a eventual polarização em torno de outros assuntos políticos (Rigoli, 2020).

O caso mais paradigmático é o dos Estados Unidos da América (Pennycook *et al.*, 2021). Os cidadãos americanos aparentam encarar a pandemia e os assuntos relativos ao seu controlo e mitigação de forma fundamentalmente partidarizada, sendo menor a importância de fatores como a exposição pessoal à COVID-19 ou a severidade das vagas (Rodríguez *et al.*, 2020). Em particular, os conservadores americanos têm-se mostrado fortemente contestatários face à adoção de medidas para amenizar a crise, sendo as suas perceções sobre a COVID-19 igualmente mais equívocas, assim como maior a sua hesitação em tomar a vacina (Pennycook *et al.*, 2021). Ainda, por comparação com os democratas, os conservadores evidenciam

menores níveis de ansiedade acerca da pandemia (Rigoli, 2020). Consistentemente, o ceticismo sobre a severidade da crise pandémica está correlacionado com uma maior confiança nos meios de comunicação mais conservadores, por comparação com os mais democratas (Gadarian *et al.*, 2021; Pennycook *et al.*, 2021). Em grande medida, esta polarização da sociedade americana em torno da pandemia tem sido alimentada pelo discurso veiculado pelos partidos políticos (Allcott *et al.*, 2020).

O caso brasileiro é igualmente interessante. Neste país, governadores e prefeitos preocupados com a pandemia, tanto de esquerda como de direita, opuseram-se desde o início à política seguida pelo presidente Bolsonaro (do Partido Social Liberal, de direita) para fazer face à pandemia. Tal deveu-se ao facto de o presidente ter minimizado a gravidade da doença e de se ter essencialmente focado nas consequências económicas da crise pandémica. A polarização diminuiu à medida que os eleitores de direita começaram a rejeitar as políticas de resposta à pandemia de Bolsonaro. Deste modo, aproximaram-se das posições do eleitorado mais à esquerda, habitualmente já crítico do atual presidente brasileiro. Uma explicação para esta aproximação entre indivíduos dos dois polos ideológicos parece ter sido o medo da morte, especialmente junto dos que vivenciaram a infecção por COVID-19 de familiares ou amigos (Pereira *et al.*, 2020).

Um outro caso que oferece um contributo relevante para compreendermos a diversidade das dinâmicas de polarização promovidas pela pandemia é o espanhol. No início da pandemia, os Espanhóis parecem ter aceitado generalizadamente o controlo das autoridades políticas e de saúde com o propósito de abrandar a pandemia. No entanto, com o avançar do tempo e o consequente

levantamento das medidas mais restritivas, a população tornou-se menos favorável ao governo, alegando que este estaria a ser demasiado intrusivo na vida dos cidadãos. Este padrão verificou-se especialmente em eleitores de direita. Entre os eleitores de esquerda, a mudança de opiniões acompanhou a restritividade das medidas, com estes a manifestarem-se menos críticos do governo e das autoridades aquando do levantamento de algumas medidas mais limitadoras. Estes dados sugerem que em Espanha a polarização de acordo com linhas ideológicas terá sido condicionada pela evolução da pandemia e medidas políticas subjacentes (Bernacer *et al.*, 2021).

Em geral, a pesquisa permite afirmar que, em certa medida, os indivíduos tendem a diferenciar-se nas suas opiniões, crenças e sentimentos em relação à COVID-19 em função das suas identidades partidárias ou ideológicas. Perceções sobre a severidade da doença causada pelo coronavírus, confiança na veracidade da informação veiculada pelos especialistas ou apoio às políticas com vista a combater a pandemia tendem a ser menores entre indivíduos identificados com a ala ideológica da direita, por comparação com os que se identificam com a esquerda. A literatura indica também que indivíduos identificados com a direita têm maior propensão para acreditar em superstições, conspirações ou notícias falsas relacionadas com a pandemia (Druckman *et al.*, 2020; Pennycook *et al.*, 2021).

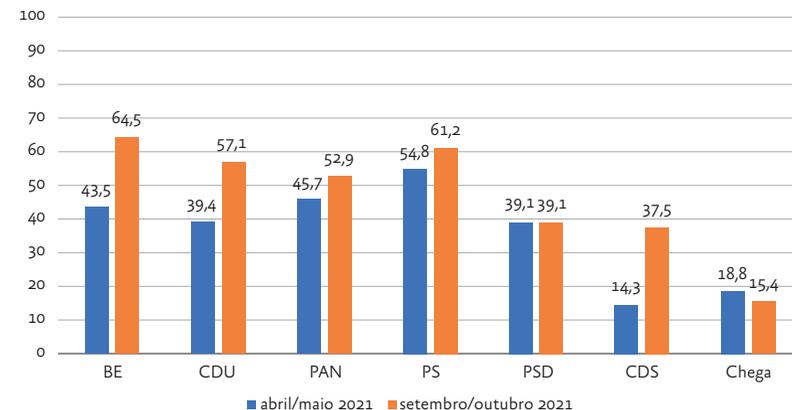
Ainda, em alguns países e momentos específicos, a pandemia parece ter contribuído para a polarização das posições ideológicas de indivíduos e partidos, assim como partidarizado os posicionamentos sobre temas relevantes associados à crise pandémica. A questão que importa colocar aqui é se tais fenómenos também se observam no caso português. Em que medida se verificou uma polarização dos cidadãos e

dos partidos em torno de linhas ideológicas relativamente à pandemia em Portugal? Ou, de um modo mais específico: em que medida os eleitores e os partidos de direita se mostram mais pessimistas em relação à performance do governo, mais avessos às medidas de contenção do vírus, assim como mais dispostos a suportar teorias da conspiração, por comparação com os de esquerda? E ainda: em que medida a crise pandémica gerou uma polarização política e ideológica que extravasa os assuntos relativos à crise pandémica? É a estas questões que a presente secção pretende dar resposta.

### 5.6.1 Sentido de voto e posições sobre assuntos relevantes da pandemia

A polarização assente em linhas partidárias é evidente quando se analisam as avaliações dos Portugueses sobre a forma como o governo lidou com a pandemia, assim como em relação às perceções sobre a origem da mesma. Sobre o primeiro tema, observa-se na figura 5.30 uma significativa clivagem de base partidária quanto à concordância com o facto de as limitações às liberdades públicas terem sido justificadas ou não, na sequência da emergência da pandemia. Sobre este assunto a literatura tem afirmado que, em momentos de crise, os direitos individuais e as liberdades civis podem entrar em conflito com os imperativos de segurança e saúde pública (Etzioni, 2004: 18–19). À medida que a percepção de ameaça aumenta, as liberdades tendem a diminuir (Davis e Silver, 2004). A pandemia gerada pelo coronavírus constitui um bom exemplo desta realidade. As liberdades garantidas constitucionalmente foram suspensas em nome da saúde dos cidadãos, que evidenciaram em grande medida estar dispostos a ceder essas mesmas liberdades individuais a uma liderança forte (Amat *et al.*, 2020). Os dados sobre o caso português mostram, contudo, que esta anuência não é consensual à esquerda e à direita.

**Figura 5.30** Opinião sobre limitações às liberdades públicas (% «as limitações às liberdades públicas foram completamente justificadas») <sup>203</sup>



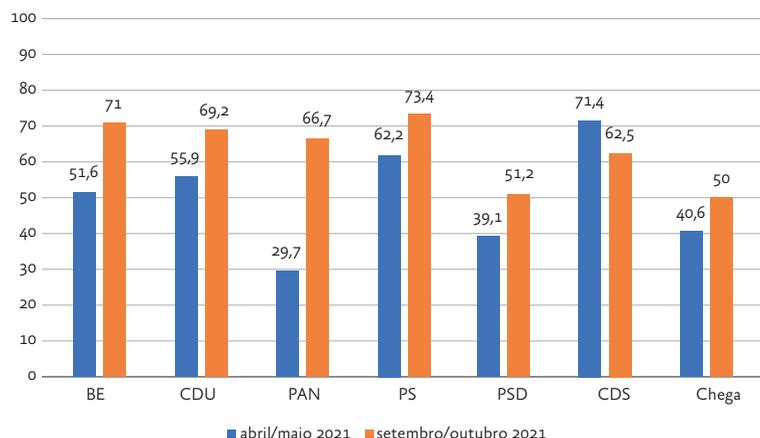
Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

Em Portugal verifica-se, por um lado, uma maior inclinação dos apoiantes dos partidos de esquerda (e também, em parte, do PSD), para entenderem como justificadas as limitações às liberdades públicas. Esta tendência reforçou-se à esquerda com o avançar da pandemia. Por outro lado, é sobretudo à direita que os eleitorados alegam que as limitações às liberdades públicas não foram justificadas, em especial o eleitorado do Chega. Note-se, porém, que globalmente os Portugueses consideram que as limitações às liberdades públicas foram justificadas (apenas cerca de 14% consideram não serem de todo justificadas, quer em abril/maio, quer em setembro/outubro de 2021).

A existência de uma clivagem entre os apoiantes dos partidos é menos evidente quanto à opinião sobre se durante a pandemia o governo protegeu suficientemente grupos de risco, tais como os idosos, os

pobres, os imigrantes, os prisioneiros, ou os sem-abrigo (figura 5.31). Ainda assim, é visivelmente à esquerda que os eleitorados mais afirmam concordar com a ideia de que o governo protegeu estes grupos, em especial em setembro/outubro de 2021.

**Figura 5.31** Opinião sobre: «Durante a epidemia de COVID-19, o governo tem protegido suficientemente os grupos em maior risco, como idosos, pobres, imigrantes, prisioneiros e sem abrigo» (% «concordo») <sup>204</sup>



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

As figuras 5.32 e 5.33 mostram uma clara tendência para os apoiantes de partidos de esquerda (BE, CDU, PAN e PS) considerarem como mais positivas as medidas tomadas pelo governo, por comparação com os apoiantes de partidos de direita (PSD, IL, CDS-PP e Chega). As diferenças entre os dois são especialmente evidentes em abril/maio de 2021, relacionando-se com medidas como o plano de vacinação ou

a política de aconselhamento científico no combate à pandemia. Pelo contrário, as divergências entre os eleitores dos diferentes partidos são poucas no que respeita à vacinação de jovens entre os 12 e 17 anos, já que em geral todos tendem a apoiar esta medida. O mesmo acontece em relação aos transportes públicos deixarem de ter limites de lotação, medida que reúne a menor percentagem de apoio, tanto à esquerda como à direita.

De modo geral, de entre as medidas tomadas no final de 2020 (avaliadas na primavera de 2021), excetuando as regras de circulação e atividade definidas para o período de Natal e Ano Novo, em que 60% dos Portugueses dizem ter sido uma medida má ou muito má, as medidas tomadas pelo governo mereceram a aprovação da maioria dos Portugueses. A exceção respeita aos apoiantes do Chega, cuja percentagem de reprovação das medidas do governo se cifra em torno ou acima dos 50%.

Quanto às medidas em vigor durante o verão de 2021 (avaliadas em setembro/outubro de 2021), a aprovação é também generalizada, na ordem de dois terços dos respondentes. A exceção é a medida relacionada com a decisão de os transportes públicos circularem sem limitação de lotação, da qual cerca de metade dos Portugueses discorda. Os apoiantes do Chega não destoam, neste caso, desta tendência. Contudo, devemos notar o baixo número de respondentes deste partido na segunda vaga (14), que pode bem influenciar os resultados.

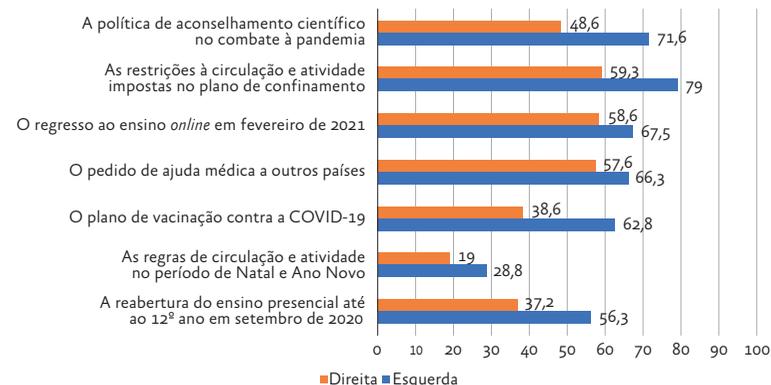
Ainda com o intuito de avaliar a resposta do governo à pandemia, perguntou-se aos Portugueses se concordam que o governo se tenha aproveitado da pandemia para aumentar o seu poder e decidir sozinho

sobre assuntos relevantes. Esta questão foi apenas aplicada na segunda vaga, de setembro/outubro de 2021, o que impediu analisar a evolução das posições dos respondentes a este respeito desde o primeiro ano de pandemia. Os dados mostram que aqueles que mais concordam com a opinião de que o governo se aproveitou da pandemia para aumentar o seu poder e decidir sozinho se situam à direita do espectro ideológico. Os eleitores do PSD e do Chega tendem maioritariamente a concordar com esta opinião (56,4% e 71,4%, respetivamente). Por contraste, os que menos concordam situam-se à esquerda, correspondendo, em especial, aos eleitores do PS e do PAN (na ordem dos 30% dos respondentes, tal como sucede com o CDS), seguidos do BE e da CDU (com 35,5% e 38,5%, respetivamente).

Estes resultados reiteram a prevalência do padrão ideológico na avaliação do governo observado nas figuras anteriores, assim como os resultados da pesquisa prévia sobre outros países. Isto é, também em Portugal se verifica uma disparidade na apreciação sobre a forma como o governo lidou com a crise pandémica em função de identidades partidárias prévias. Os partidários de direita, por oposição aos da esquerda, são de modo geral mais críticos e negativos nas suas avaliações do desempenho do governo.

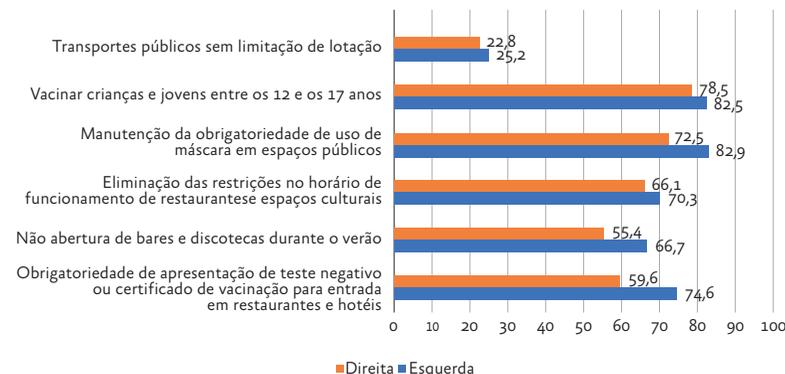
Em relação às perceções sobre a origem da pandemia, a polarização com base em linhas partidárias está particularmente patente no que respeita à ideia de o coronavírus ter sido criado em laboratório como arma biológica. Como mostra a figura 5.34, a tendência é para os eleitores apoiarem mais a teoria da conspiração à medida que nos deslocamos da esquerda para a direita. Com diferenças assinaláveis, os que mais rejeitam esta ideia são os apoiantes da CDU e do BE, e os que mais a apoiam são os partidários do Chega.

**Figura 5.32** Avaliação das medidas do governo para controlar a pandemia (em abril/maio de 2021) — boa + muito boa (%)<sup>205</sup>



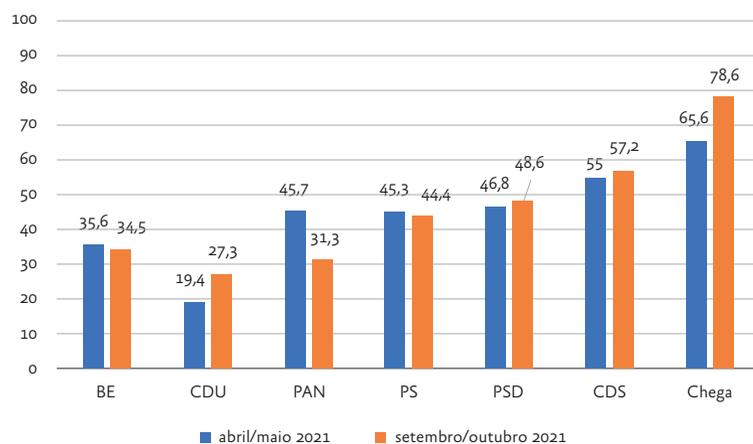
Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

**Figura 5.33** Avaliação das medidas do governo para controlar a pandemia (em setembro/outubro de 2021) — boa + muito boa (%)



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 2.

**Figura 5.34** Opinião sobre: «O coronavírus foi criado em laboratório como arma biológica» (% «concordo») <sup>206</sup>



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

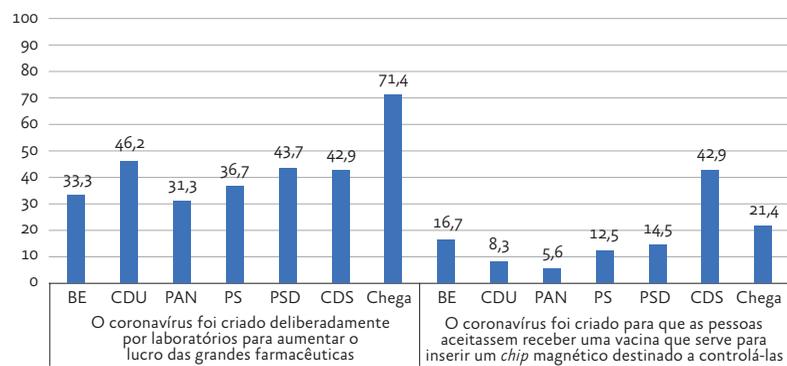
Foram colocadas duas outras questões aos Portugueses sobre a crença em teorias de conspiração em torno da origem da pandemia. Estas questões foram apenas colocadas na segunda vaga do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal, em setembro/outubro de 2021. Os dados mostram que a motivação ideológica para a adesão a este tipo de teorias é, nestes casos, menos evidente (figura 5.35). Relativamente à ideia de o coronavírus ter sido criado deliberadamente por laboratórios para aumentar o lucro das grandes farmacêuticas, observa-se uma distribuição mais ou menos equilibrada entre eleitorados, embora com algum favoritismo dos eleitores de direita

no apoio desta tese. Nota-se, em especial, uma concordância com esta ideia substancialmente superior junto dos votantes no Chega.

A outra questão sobre a origem da pandemia respeita à ideia de o coronavírus ter sido criado para que as pessoas aceitassem receber uma vacina com o propósito último de inserir um *chip* magnético destinado a controlá-las. De modo global, apenas uma minoria dos Portugueses (cerca de 15%) acredita nesta teoria, independentemente do partido em que vota. De forma consistente com os resultados anteriores, a tendência para acreditar nesta tese tende a ser superior junto dos eleitores dos partidos de direita: do CDS e do Chega, embora se deva ressaltar o baixo número de respondentes, sobretudo no caso do primeiro.

Em suma, também em relação às perceções sobre a origem da crise pandémica, os padrões resultantes do estudo do caso português tendem a ser consistentes com os resultados da pesquisa prévia. Em maior ou menor grau, os dados sugerem uma maior credulidade de partidários de direita quanto a teorias da conspiração para justificar o surgimento do coronavírus.

**Figura 5.35** Posição face a teorias da conspiração em torno da origem do coronavírus (% «concordo») <sup>207</sup>



Fonte: Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 2.

### 5.6.2 Importância da pandemia na polarização ideológica

Os dados anteriores sugerem a existência de uma certa polarização das opiniões dos Portugueses de acordo com linhas partidárias no que respeita a assuntos relevantes da crise pandémica. Mas em que medida a pandemia terá promovido uma polarização em termos de posicionamentos ideológicos? Esta secção centra-se na resposta a esta questão. Começa por olhar para os posicionamentos de partidos e depois de cidadãos na escala esquerda-direita ao longo do tempo.

Para a avaliação do posicionamento ideológico de partidos e cidadãos, apoiamo-nos numa escala em que 0 significa o posicionamento mais à esquerda e 10 o posicionamento mais à direita. As figuras 5.36 e 5.37 apresentam a evolução dos posicionamentos de partidos e cidadãos nesta escala, entre 2005 e 2021 (abril/maio). Apoiamo-nos nas perceções dos cidadãos sobre o posicionamento ideológico dos

partidos como forma de identificar as respetivas posições ideológicas. Quanto aos cidadãos, os dados reportam ao seu autopoicionamento naquela escala.

Tradicionalmente ancorados no polo da esquerda, aos olhos dos Portugueses o BE e a CDU reforçam o posicionamento à esquerda, em especial após a emergência da crise económica de 2010. Esta tendência inverte-se ligeiramente após 2015. Usualmente com trajetórias ideológicas muito similares, a emergência da pandemia promove um relativo afastamento entre o BE e a CDU. Em abril/maio de 2021, com a crise pandémica no seu auge, o BE volta a ser percecionado à esquerda da CDU, afastando-se ligeiramente desta. Esta posição relativa é mantida com o desenrolar da pandemia, em setembro/outubro de 2021.

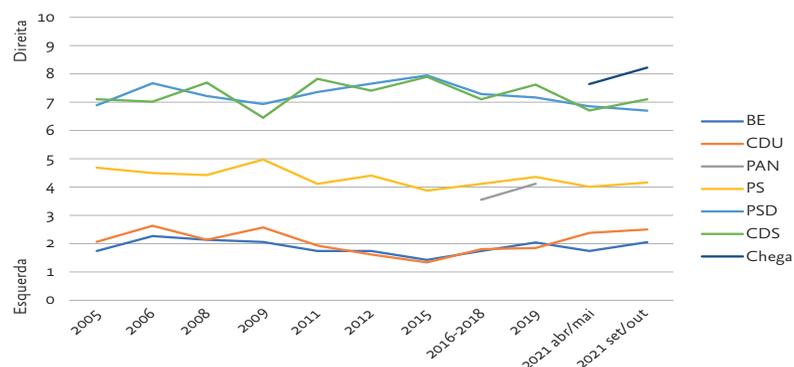
Tal como o BE e a CDU, em 2015 o PS é considerado como estando mais à esquerda, tendo-se depois movido paulatinamente para o centro. No entanto, a pandemia parece ter voltado a mudar a perceção dos Portugueses em relação à posição ideológica do PS, localizando-o ligeiramente mais à esquerda em 2021.

No que respeita aos partidos de direita, após a emergência da crise económica e financeira o PSD é situado mais à direita pelos respondentes. Com o término do governo de Passos Coelho, em 2015, o partido aproxima-se do centro. Em contracorrente com a tendência dos outros partidos de direita, em 2021 o PSD continua a reforçar o seu posicionamento ao centro, atingindo os valores menos à direita registados no período em análise.

Por fim, tradicionalmente considerado o partido mais à direita do parlamento português, nem sempre o CDS é visto enquanto tal.

Ao longo do tempo, as posições ideológicas do PSD e do CDS são, em grande medida, entendidas de modo indiferenciado. Em abril/maio de 2021, o CDS-PP tem a sua classificação menos à direita desde 2008, evidenciando, porém, uma inflexão à direita em setembro de 2021. Esta foi uma tendência que caracterizou os pequenos partidos portugueses da ala direita. Também o Chega segue esta tendência de polarização à direita entre fevereiro e setembro/outubro de 2021.

**Figura 5.36** Evolução da percepção dos Portugueses sobre o posicionamento ideológico dos partidos políticos portugueses (média)<sup>208</sup>



Fonte: Estudos Eleitorais Portugueses, 2005, 2009, 2011, 2015, 2019; Inquérito aos Eleitores Portugueses 2006, 2008, 2012, 2016–2018; Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

Resumindo, em termos de polarização do sistema partidário português em contexto pandémico é possível retirar duas conclusões principais. Numa primeira fase da pandemia (em abril/maio de 2021), os partidos portugueses são de modo geral percecionados como reorientando-se para o centro (com a exceção do BE), sinalizando uma diminuição da polarização ideológica. Esta configuração dos posicionamentos

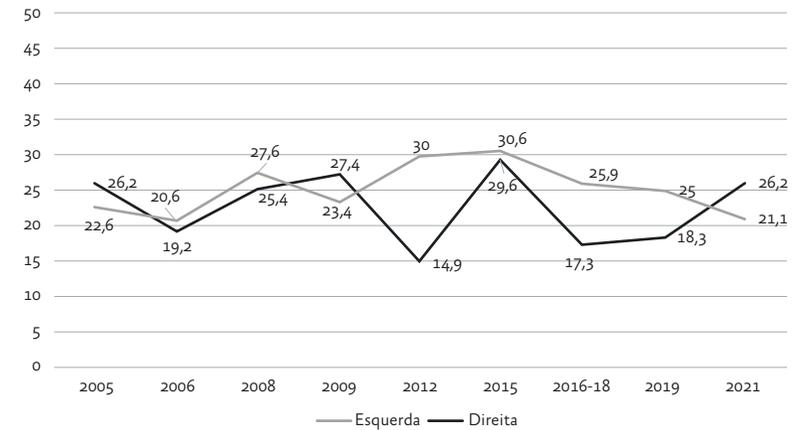
dos partidos assemelha-se em grande medida à prevalecente em 2009, antes de a crise económica eclodir. Segunda conclusão: com o desenrolar da pandemia (em setembro/outubro), observa-se um redirecionar, mais ou menos acentuado, da perceção sobre os posicionamentos da generalidade dos partidos no sentido do polo da direita. Este movimento é mais evidente junto dos pequenos partidos de direita.

No que respeita ao posicionamento ideológico dos Portugueses, apesar de estes tenderem a situar-se estavelmente ao centro, se olharmos para os extremos da dimensão esquerda-direita, é possível descortinar variações relevantes no período em análise. A figura 5.37 representa as percentagens dos que afirmam posicionar-se à esquerda e à direita entre 2005 e abril/maio de 2021. Com base numa escala em que 0 é o ponto mais extremado à esquerda e 10 o ponto mais extremado à direita, a linha da esquerda na figura resulta da soma das percentagens dos que dizem estar ideologicamente localizados nos pontos 0, 1, 2 ou 3 da escala. A linha da direita, por seu turno, respeita aos que afirmam localizar-se nos pontos 7, 8, 9 ou 10.

É no pico da crise económica e financeira, em 2012, que a diferença percentual entre os que afirmam posicionar-se à esquerda e à direita é maior. Esta é sobretudo alimentada por um decréscimo acentuado, entre 2009 e 2012, dos que se identificam com a direita. A recuperação substancial da percentagem dos que se posicionam à direita no pós-crise económica, em 2015, anula aquela diferença. Em 2016, porém, a percentagem dos identificados à direita volta a decrescer. A pandemia vem reforçar a tendência que se desenha desde então: a de decréscimo da percentagem dos que integram a ala da esquerda e de uma nova recuperação dos que se situam à direita. Embora o diferencial não seja

substantial, em abril/maio de 2021 a direita tem a maior vantagem percentual sobre a esquerda de todo o período em análise (5%). Tem também uma das expressões mais relevantes do período em análise, representando mais de um quarto dos respondentes. Os identificados com o centro (posições 4, 5 e 6 da escala acima mencionada) mantêm-se, contudo, maioritários (cerca de 53%), como aliás sucede na generalidade do período analisado. As exceções à tendência maioritária ao centro são os anos imediatamente anteriores à eclosão da crise económica em Portugal (em 2008 e 2009, respetivamente 47% e 49% dos respondentes localizam-se ao centro) e no pós-crise económica (em 2015 apenas 40% se posicionam ao centro). Contudo, 2021 protagoniza um substancial decréscimo dos que situam ao centro relativamente ao período imediatamente anterior. Desde 2015 que a percentagem de centristas se situava na ordem dos 57%. Estes resultados sugerem, assim, que a emergência da pandemia terá contribuído para uma movimentação da posição dos Portugueses no sentido de uma maior ancoragem nos polos ideológicos.

**Figura 5.37** Evolução dos Portugueses identificados com os polos da esquerda e da direita (%)<sup>209</sup>



Fonte: Estudos Eleitorais Portugueses, 2005, 2009, 2011, 2015, 2019; Inquérito aos Eleitores Portugueses 2006, 2008, 2012, 2016–2018; Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vagas 1 e 2.

Se em Portugal a polarização dos pequenos partidos de direita parece ter apenas ocorrido numa fase em que a pandemia dava mostras de começar a ser controlada, com a cobertura da vacinação em níveis acima dos 80% (em setembro/outubro de 2021), no caso dos cidadãos a mesma aparenta ter sido mais precoce, observando-se esta viragem numa fase ainda inicial da pandemia (em abril/maio de 2021).

### 5.6.3 Importância da pandemia na polarização em relação a assuntos políticos

Outro ponto de interesse sobre a relação entre crise pandémica e polarização diz respeito à sua influência no posicionamento dos indivíduos face a políticas públicas concretas. Poucos estudos focaram ainda este tópico. Uma exceção é o estudo do caso americano, que mostrou que a pandemia teve impacto na opinião dos indivíduos em relação a determinados assuntos políticos. Esta parece ter levado a atitudes mais positivas em relação à imigração e às políticas de bem-estar social, assim como a um menor nível de patriotismo, em especial entre os posicionados na ala esquerda (Rigoli, 2020).

Tratando-se de uma crise de saúde pública com profundas consequências negativas em termos sociais e económicos, é possível que esta pandemia promova um ajustamento dos posicionamentos políticos em assuntos políticos-chave (Fagerholm, 2016). Interessa, por isso, compreender em que medida a pandemia afetou o posicionamento dos Portugueses face a assuntos políticos relevantes. A figura 5.38 mostra o posicionamento dos eleitorados dos partidos portugueses em 2014, 2019 e 2021, em relação a temas-chave como a intervenção do Estado, a redistribuição, as liberdades civis, a imigração e o ambiente.

Uma primeira análise dos dados permite concluir que a emergência da pandemia não parece ter levado a mudanças políticas significativas entre os eleitorados dos partidos analisados. De modo geral, as mudanças observadas em 2021 não sugerem uma polarização de posições políticas fruto do contexto pandémico, mas antes tendências mais gerais e transversais às identidades partidárias.

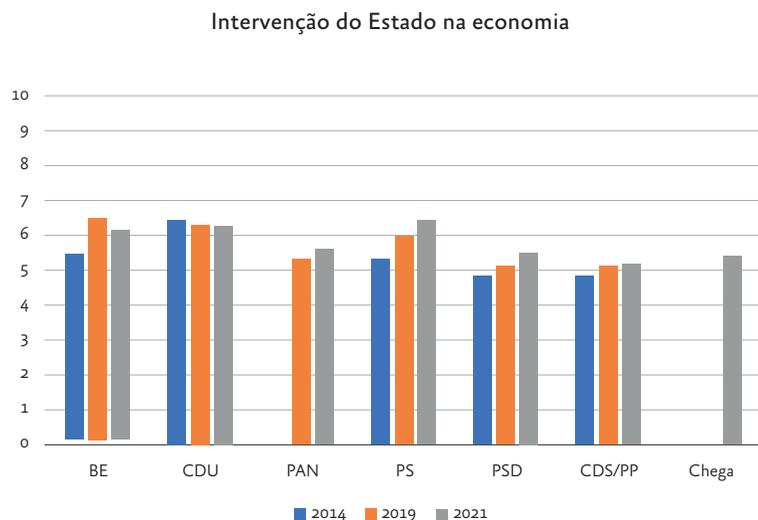
Um primeiro indicador avalia a posição dos eleitorados quanto à intervenção do Estado na economia. Esta é aferida numa escala em que 0 significa «opõe-se completamente à intervenção do Estado na economia» e 10 «é completamente a favor da intervenção do Estado na economia». Os dados revelam que, em 2021, os eleitores dos partidos à direita se mantêm os mais reticentes quanto à intervenção do Estado na economia, e os de esquerda os mais favoráveis a tal intervenção, em linha de continuidade com os anos anteriores. Observa-se, contudo, na generalidade dos partidos, um ligeiro reforço do apoio à intervenção do Estado após a emergência da pandemia. Esta tendência é mais acentuada no PS. Em contraciclo, os eleitorados da CDU e do BE não mostram uma tendência de reforço do Estado intervencionista no pós-emergência da pandemia, por comparação com o período anterior, embora sejam em todo o período analisado os que lhe são mais favoráveis, a par do eleitorado do PS.

Um segundo indicador foca a redistribuição da riqueza. Neste indicador, 0 significa que se «opõe completamente à redistribuição da riqueza dos ricos para os pobres» e 10 que «é completamente a favor da redistribuição da riqueza dos ricos para os pobres». A este respeito, notam-se em 2021 percentagens menores de apoio à redistribuição do que em 2014, mas muito similares às de 2019. Os apoiantes dos partidos de esquerda, em especial os da CDU, mantêm posições mais favoráveis às políticas redistributivas no pós-pandemia. Tal como em relação à intervenção do Estado na economia, a pandemia aparenta estar associada a uma consolidação do anterior padrão ideológico da política redistributiva.

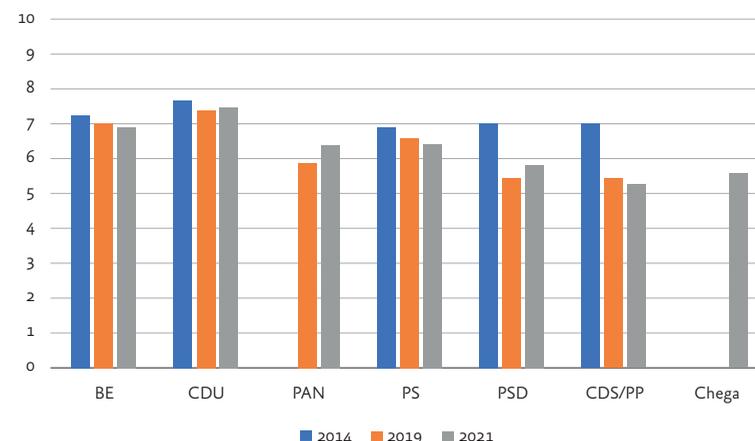
Um terceiro indicador trata a restrição dos direitos de privacidade para combater o crime. Neste caso, 0 significa que o respondente «defende

a restrição dos direitos de privacidade para combater o crime» e 10 que «defende os direitos de privacidade, mesmo que isso limite o combate ao crime». A defesa dos direitos de privacidade era já relativamente pouco expressiva no pré-pandemia, situando-se em geral abaixo do valor mediano da escala. Após a emergência da pandemia, a defesa destes direitos declina para os eleitorados de todos os partidos, exceto o do CDS. Os centristas são os que se mostram mais favoráveis à defesa dos direitos de privacidade, mesmo que isso limite o combate ao crime. No polo oposto, em 2021, os partidários do Chega são os que mais apoiam a restrição dos direitos de privacidade para combater o crime, seguidos dos apoiantes do PS e do PSD. A pandemia também não evidencia, por isso, um padrão ideológico de mudança quanto a esta política.

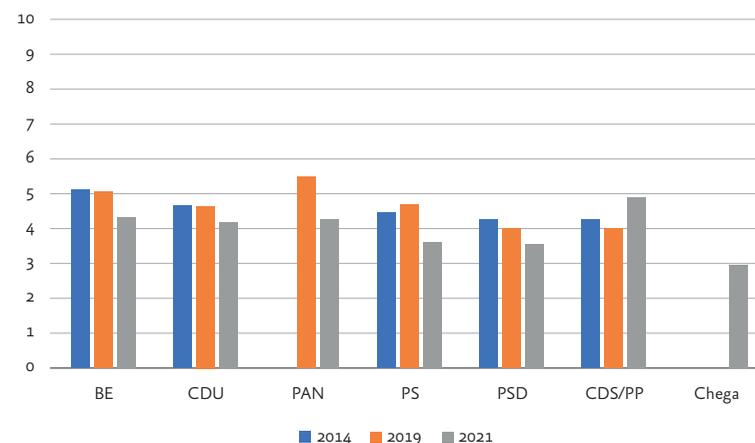
**Figura 5.38** Apoio dos eleitorados dos partidos portugueses em relação a políticas públicas (média)<sup>210</sup>



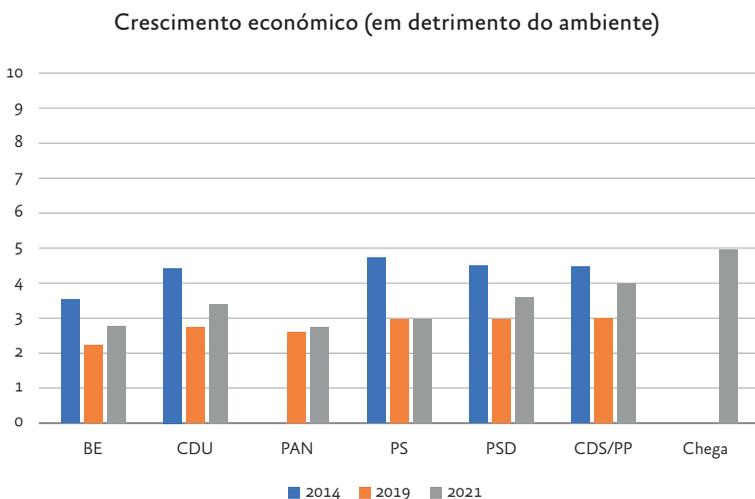
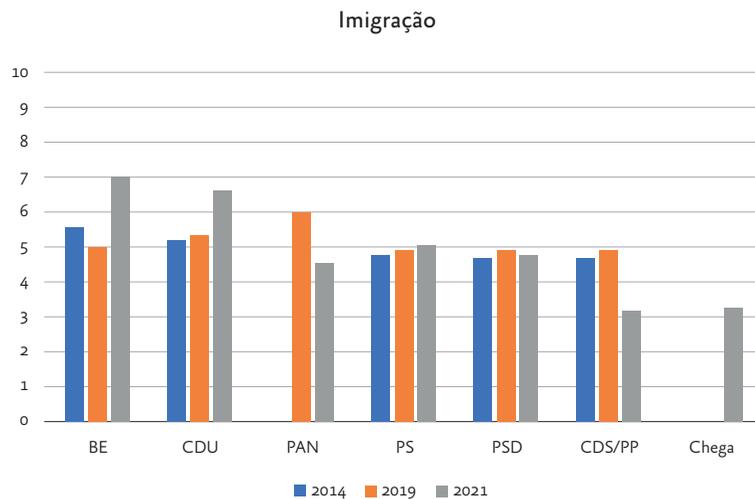
**Redistribuição da riqueza**



**Defesa dos direitos de privacidade**



Fonte: Estudos Eleitorais Europeus de 2014 e 2019; Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.



Um outro indicador reporta à política de imigração. Na escala que mede a posição em relação a esta política, o significa que «é totalmente a favor de uma política restritiva de imigração» e 10 significa que «é totalmente contra uma política restritiva de imigração». A oposição à política restritiva de imigração tem maior apoio junto dos eleitorados mais à esquerda (do BE e da CDU), que a reforçam no pós-pandemia. Os apoiantes do CDS e do Chega são os que se manifestam mais favoráveis a uma política restritiva de imigração em 2021. O período após a emergência da pandemia parece estar associado a um acentuar da divisão esquerda-direita em relação ao apoio a esta política.

Por último, a quinta e última política diz respeito à proteção do ambiente *versus* crescimento económico. Neste caso, o significa que «a proteção ambiental deve ter prioridade, mesmo às custas do crescimento económico» e 10 que «o crescimento económico deve ter prioridade, mesmo às custas da proteção ambiental». De modo geral, os Portugueses tendem a entender que deve ser dada maior prioridade à proteção ambiental em detrimento do crescimento económico. É, todavia, possível observar algumas variações. De 2014 para 2019, a tendência geral foi de acentuar a importância dada à proteção ambiental, mesmo com custos para o crescimento económico. Contudo, a pandemia parece ter gerado uma relativa inflexão nesta tendência, na medida em que em 2021 se regista uma ligeira recuperação da prioridade dada ao crescimento económico. Esta recuperação é especialmente visível junto dos apoiantes dos partidos de direita, sugerindo que a pandemia poderá estar associada a alguma polarização em torno da prioridade dada ao ambiente *versus* ao crescimento económico.

#### 5.6.4. Conclusões

O estudo do caso português permite em grande medida reiterar o que a pesquisa anterior sobre outros países já concluiu relativamente ao impacto da pandemia na polarização ideológica e partidária (Allcott *et al.* 2020; Gadarian *et al.* 2021; Rodríguez *et al.*, 2020). De modo geral, a pandemia está associada a uma maior polarização dos Portugueses de acordo com linhas partidárias. Por comparação com os apoiantes de partidos de direita, os apoiantes de partidos de esquerda tendem a ser menos críticos da atuação do governo com vista a controlar a crise pandémica e a mitigar os seus efeitos, e a ser menos propensos a acreditar em teorias da conspiração quanto à origem do coronavírus. Em termos ideológicos, observam-se também alguns sinais de polarização, fruto da emergência da pandemia em Portugal. Em abril/maio de 2021, os partidos foram, de um modo geral, percecionados como estando mais ao centro, apontando para um decréscimo da polarização ideológica relativamente ao período pré-pandemia. No entanto, em setembro/outubro de 2021, regista-se um ligeiro redirecionar do posicionamento dos pequenos partidos de direita no sentido de uma maior ancoragem nesta ala ideológica. No que respeita ao posicionamento ideológico dos Portugueses, a pandemia parece ter estimulado desde logo um substancial reforço dos que se posicionam na ala direita. Abril/maio de 2021 é, de todo o período analisado (desde 2005), aquele em que a percentagem dos que se identificam com a direita tem a maior vantagem sobre os que se identificam com a esquerda durante.

No que respeita a outros assuntos políticos, tais como a intervenção do Estado na economia, a redistribuição da riqueza ou a defesa dos direitos de privacidade, a pandemia não parece ter levado a uma maior

polarização dos Portugueses, mas sim à consolidação dos padrões partidários anteriores. Contudo, os dados sugerem o acentuar de uma clivagem em função de linhas partidárias no que respeita ao apoio à liberalização da política da imigração, ou à priorização do crescimento económico (em detrimento do ambiente), na linha sugerida por alguma literatura prévia (Rigoli, 2020).

#### 5.7. Desigualdade política em tempos de pandemia

Desde Aristóteles que as conceções de democracia frequentemente incluem como requisito algum nível de equidade socioeconómica entre os indivíduos. Tais conceções apoiam-se no pressuposto de que a condição socioeconómica dos indivíduos afeta a sua capacidade de se pronunciarem sobre questões políticas (Verba *et al.*, 1978; Bartels, 2016). Por seu turno, um princípio fundamental que define a democracia como um sistema político é o da igualdade política dos cidadãos (Dahl, 1989: 1). Tal implica que o ideal democrático não é totalmente alcançado se alguns grupos da sociedade forem tidos em consideração no processo de tomada de decisão política enquanto outros não, sendo que a desigualdade económica desempenha aqui um importante papel. Como os mais desfavorecidos têm maior dificuldade em fazer ouvir sua voz ao nível político, os seus interesses e preferências estão frequentemente sub-representados. Por outras palavras, a desigualdade socioeconómica fomenta a desigualdade política.

O mecanismo mediante o qual a desigualdade socioeconómica gera desigualdade política é simples. Os indivíduos pertencentes aos estratos socioeconómicos mais baixos da sociedade tendem a conciliar baixos níveis de educação, de informação e de rendimento (Erikson

2015: 20–23). Dispõem, por isso, de poucos recursos e competências para intervir politicamente. Deste modo, estes indivíduos tendem a demonstrar menor interesse pela política, a votar menos e, de modo geral, a participar menos na esfera política. Por consequência, os seus interesses e as suas preferências políticas tendem a ser menos levados em consideração pelos governos (Houle, 2018; Guntermann, 2021). Não é, por isso, surpreendente que as decisões políticas sejam consistentemente enviesadas em benefício dos interesses e das preferências dos grupos com melhor condição socioeconómica.

O tema da desigualdade política tem ganhado interesse revigorado nas últimas décadas (Rosset *et al.*, 2013; Erikson 2015; Bartels 2016), em grande medida fruto do aumento das desigualdades económicas e sociais ao nível global (Piketty, 2014; Milanovic, 2016). A pandemia gerada pelo coronavírus terá também contribuído para acentuar estas desigualdades, como os capítulos 2 e 3 deste livro também referem. Para além de uma inédita crise sanitária em tempos recentes, a pandemia levou ao retorno da crise económica na Europa e em Portugal. Sabe-se que os confinamentos potenciam o aumento da pobreza e da desigualdade, especialmente em países já de si desiguais (Perugini e Vladislavjevic, 2020). Em particular, a crise pandémica terá afetado os rendimentos dos mais pobres, promovendo o aumento da desigualdade de rendimentos (Podvrsic *et al.*, 2020; Darvas, 2021). Este padrão verifica-se também em Portugal: conforme assinalado no capítulo 2, a pandemia teve um efeito regressivo, penalizando sobretudo os trabalhadores com salários mais baixos.

Atendendo à relação entre desigualdade económica e desigualdade política, é de supor que, ao acentuar a desigualdade económica, a pandemia tenha também aumentado o nível de iniquidade

política entre indivíduos dos diferentes estratos socioeconómicos. Pretendemos com esta secção aferir em que medida a desigualdade política aumentou em Portugal entre os mais e os menos favorecidos em contexto pandémico.

### 5.7.1. Pandemia e desigualdade económica e política

A preocupação com o impacto das pandemias no nível de desigualdade das sociedades não é um tema novo. A pesquisa produzida tem-se, porém, focado em especial na desigualdade económica, e não tanto na desigualdade política, e indicia que a ocorrência de pandemias esteja associada ao seu agravamento. Foi o que aconteceu com a gripe espanhola (1918–1920) e, mais recentemente, em 2009, com a pandemia da gripe suína causada pelo vírus H1N1 (Alfani, 2020b; Chen *et al.*, 2021; Furceri *et al.*, 2021). Tanto a taxa de mortalidade como a estrutura social da mortalidade são cruciais na determinação dos efeitos das grandes crises sanitárias na redistribuição de riqueza (Alfani, 2020a). Por exemplo, a epidemia de cólera, no século XIX, contribuiu para reduzir a pobreza ao matar desproporcionalmente os mais pobres (Alfani, 2020b). De modo geral, estas crises provocam um aumento da desigualdade económica, que afeta negativamente e sobretudo as camadas mais vulneráveis da população (Galletta e Giommoni, 2022).

As semelhanças entre a pandemia gerada pelo coronavírus e a da gripe espanhola ou a da gripe suína levam a supor que os seus efeitos económicos impliquem, do mesmo modo, um aumento da pobreza e da desigualdade (Alfani, 2020a). Dada a relação de autorreforço da desigualdade económica em relação à desigualdade política, é razoável crer que a pandemia gerada pelo coronavírus, ao promover o aumento

das desigualdades económicas, tenha igualmente intensificado as desigualdades políticas. Ou seja, é expectável que o fosso entre os mais e os menos privilegiados do ponto de vista socioeconómico se tenha acentuado após a emergência da pandemia no que respeita aos níveis de competência e de participação políticas.

Interessa-nos nesta secção explorar em que medida, em Portugal, a pandemia provocou o reforço da desigualdade política ao agravar a condição dos socioeconomicamente menos privilegiados. Para tal, primeiro comparamos descritivamente a posição dos indivíduos com maior e menor nível de escolaridade e de rendimento, antes e depois da emergência da pandemia, no que respeita ao seu envolvimento político (interesse por assuntos políticos, informação e participação políticas). Depois, averiguamos em que medida, após a emergência da pandemia, a escolaridade e o rendimento reforçaram a sua importância enquanto variáveis-chave na explicação do envolvimento político. Para o período pré-pandemia, apoiamo-nos em dados do European Social Survey (ESS, vaga de 2018) e do European Values Survey (EVS, vaga de 2017; embora os dados sobre o caso português sejam de 2019). Para o período pós-pandemia, usamos os dados da primeira vaga do questionário (abril/maio de 2021) em que se suporta o presente estudo. As questões colocadas em ambos os momentos são inteiramente equivalentes, permitindo deste modo a sua comparação.

A maioria dos estudos recentes sobre a desigualdade política tem-se concentrado em avaliar o quanto a situação económica dos indivíduos afeta a representação das suas preferências políticas por partidos políticos ou governos. De modo geral, estes estudos apoiaram-se no rendimento para medir a desigualdade económica. No presente

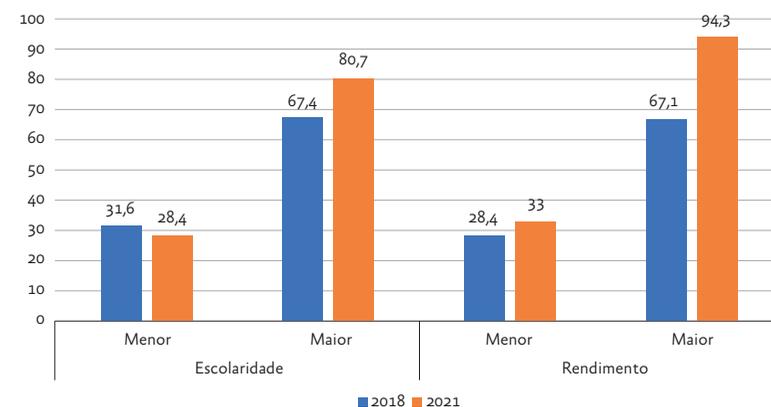
estudo, consideramos duas variáveis para a medição da condição socioeconómica dos indivíduos: a escolaridade e o rendimento. Dado o intuito ser a comparação entre os mais e os menos favorecidos, consideram-se apenas os grupos de indivíduos com maior e menor escolaridade e com maior e menor rendimento. O grupo com maior escolaridade corresponde aos que afirmam ter o ensino superior completo ou mais (bacharelato, licenciatura ou mais, correspondendo a 218, 180 e 275 respondentes, respetivamente, em 2018, 2019 e 2021); e o grupo com menor escolaridade contempla os indivíduos que declaram ter o ensino primário completo (antiga 4.ª classe) ou menos (correspondendo, respetivamente, a 198, 518 e 272 indivíduos em 2018, 2019 e 2021). Para o rendimento, a comparação entre anos é mais desafiante, pois as escalas não são completamente equivalentes. Em 2018, a escala é constituída por decis do rendimento, tendo por isso dez itens. Em 2021, utilizou-se uma escala com sete intervalos de rendimento (em 2019 foi igualmente utilizada uma escala de intervalos de rendimento, mas incompatível com a de 2021, razão pela qual se optou por não incluir o rendimento quando a análise se apoiou em dados de 2019). Tal como com a escolaridade, o intuito é isolar os grupos com maior e menor rendimento, excluindo os intermédios. Por isso, a decisão foi no sentido de contemplar os grupos que se situam nos extremos das escalas. Em 2018, considerou-se o primeiro decil e o décimo decil (correspondendo a 74 e a 73 respondentes) e em 2021 o grupo de rendimento mais baixo (com rendimento até 500 euros por mês, correspondendo a 106 respondentes) e os dois grupos com rendimento mais elevado (com rendimento de 3001 euros ou mais, correspondendo a 53 respondentes).

### 5.7.2 Desigualdade socioeconómica e competências políticas

Um ponto relevante na análise da desigualdade política consiste em saber em que medida os indivíduos detêm as competências necessárias para participar politicamente. Isto é, o conhecimento que detêm sobre a realidade política e o quanto são capazes de lidar com os temas políticos. Com o intuito de averiguar se o surgimento da pandemia afetou de modo diferencial estas competências junto dos mais e dos menos privilegiados, analisam-se três variáveis: o interesse pela política, a informação política e a capacidade de autopoicionamento em termos ideológicos.

Na figura 5.40 apresentam-se os resultados da análise do interesse por assuntos políticos comparando os portugueses com mais e menos escolaridade e rendimento, entre 2018 e 2021. A figura põe em evidência os que assumem ter pelo menos um nível razoável de interesse pela política. Os dados mostram, em 2021, um inequívoco agravamento das discrepâncias entre os grupos de indivíduos em comparação com 2018, promovido pelo aumento do interesse dos mais privilegiados e pela estagnação do interesse dos menos privilegiados. De modo relativamente estável nos dois momentos, cerca de 30% dos menos escolarizados e dos com menor rendimento declaram ter algum ou mesmo muito interesse na política. A percentagem dos indivíduos que revelam ter interesse pela política é, em geral, mais do dobro quando consideramos os mais escolarizados e com maior rendimento, acentuando-se substancialmente em 2021. O crescimento é sobretudo notável no que respeita aos que têm maior rendimento.

Figura 5.39 Interesse pela política por segmentos socioeconómicos (% razoável + muito)<sup>211</sup>



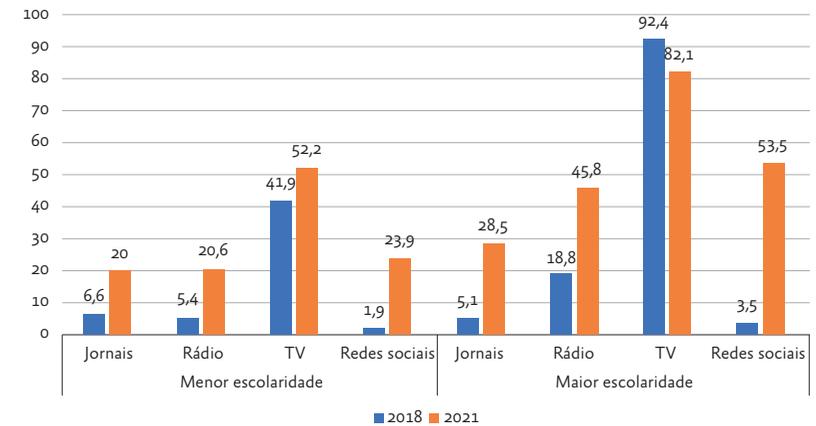
Fonte: ESS 2018, e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

No que respeita à informação política, a análise foca apenas a escolaridade (figura 5.41), já que não dispomos de dados comparativos para analisar também o rendimento. A tendência geral é a de um mais frequente acompanhamento dos acontecimentos políticos pelos meios de comunicação após a emergência da pandemia. Este aumento pode dever-se a fatores relacionados com o contexto pandémico. Por um lado, a necessidade de os indivíduos se manterem informados num contexto de ameaça à saúde pública; por outro lado, a maior disponibilidade para o fazerem devido à redução da atividade social exigida por este contexto, em especial nos períodos de confinamento.

Porém, este aumento geral da informação política não está associado a uma maior igualdade entre grupos socioeconómicos, já que,

tal como no que respeita ao interesse pela política, o crescimento é desigual entre grupos. À exceção da televisão, o aumento é bastante mais expressivo para os indivíduos que têm mais escolaridade. Junto destes, a leitura de jornais aumenta cerca de 23 pontos percentuais, a audiência de programas de rádio 27 pontos percentuais e a utilização de redes sociais 50 pontos percentuais. O incremento percentual no caso dos menos escolarizados é bastante menor, respetivamente: de 13, 15 e 22 pontos percentuais. Os menos escolarizados apenas têm vantagem no que respeita ao acompanhamento de assuntos políticos pela televisão. Para aqueles, a audiência aumenta durante o período pandémico, enquanto a dos mais escolarizados diminui, ambos na ordem dos dez pontos percentuais. Ao contrário dos outros meios de comunicação analisados, a televisão não contribuiu para aumentar a clivagem entre os mais e os menos escolarizados, antes promovendo o seu esbatimento. Ainda assim, a exposição política dos mais escolarizados através da televisão é também neste caso bastante superior à dos menos escolarizados.

**Figura 5.40** Frequência com que segue assuntos políticos nos *media* (% várias vezes por semana + todos os dias)<sup>212</sup>

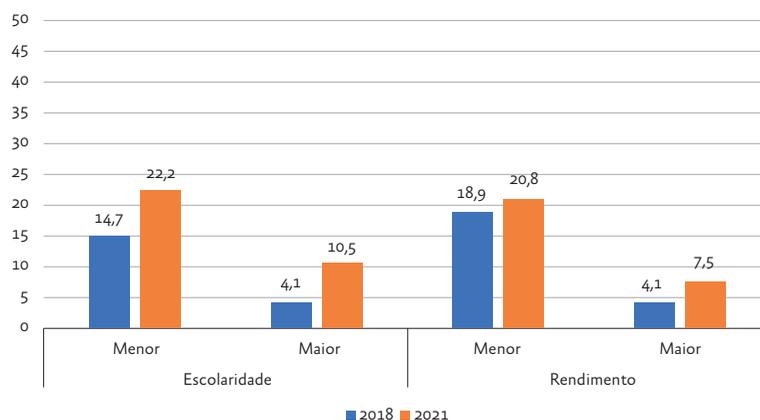


Fonte: EVS 2017, e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

Na figura 5.42 representam-se as percentagens dos que optam por não se posicionar na dimensão esquerda-direita (numa escala em que 0 significa o posicionamento mais à esquerda e 10 o posicionamento mais à direita). Consideram-se as respostas «não sabe», assim como as «não responde», assumindo-se que estas últimas sinalizam igualmente a ausência do vínculo ideológico que se pretende captar. Os resultados revelam uma tendência transversal para o aumento dos que não se posicionam na dimensão esquerda-direita em 2021. Porém, por um lado, esta tendência é em especial acentuada junto dos menos escolarizados. Entre 2018 e 2021, observa-se junto destes um acréscimo de 7,5 pontos percentuais dos que não assumem um posicionamento na escala esquerda-direita. Por outro lado, embora o crescimento dos que não declaram uma posição ideológica tenha

em geral subido, as percentagens eram já em 2018 bastante mais desfavoráveis ao segmento menos privilegiado, algo que se acentua após a emergência da pandemia. Em 2021, mais de um quinto dos menos favorecidos não declaram uma posição ideológica na escala esquerda-direita.

**Figura 5.41** Competência para o autopoicionamento ideológico por segmentos socioeconómicos (% não sabe + não responde)<sup>213</sup>



Fonte: ESS 2018, e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

Em suma, a pandemia parece estar associada ao agravamento da desigualdade política em termos de competências para a ação política. Os que pertencem aos estratos socioeconómicos mais baixos revelam um agravamento ou, na melhor hipótese, uma consolidação da sua condição desigual perante a política. Estes eram já antes menos competentes politicamente, e a pandemia parece tê-los afastado

ainda mais (ou consolidado o seu afastamento) dos que pertencem aos estratos mais privilegiados. Sabendo-se que quanto menores as competências para atuar politicamente, menor a efetivação dessa mesma atuação e, por consequência, menor a responsividade de partidos e governos, estes resultados suscitam preocupação relativamente ao rumo da desigualdade política em Portugal e às suas consequências.

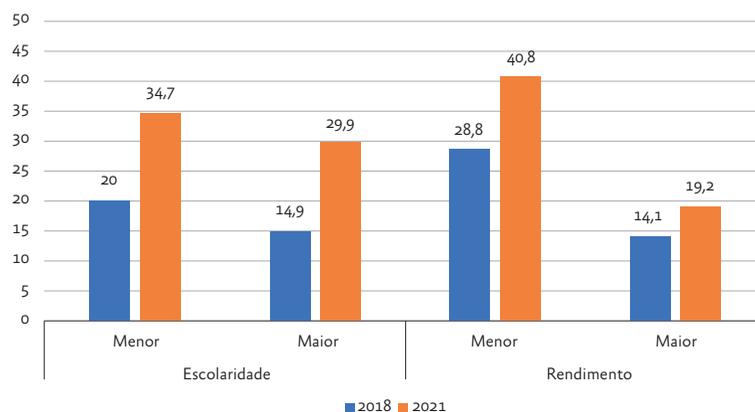
### 5.7.3 Desigualdade socioeconómica e participação política

Outra das dimensões relevantes de análise das desigualdades políticas é a da participação. A literatura tem, em geral, concluído que os mais prósperos participam mais (Solt, 2008). Para aferir o quanto o contexto pós emergência da pandemia afetou o diferencial socioeconómico de participação política, olhamos primeiro para o voto e depois para outras modalidades de participação menos convencionais.

Dado propormo-nos analisar a abstenção nas últimas eleições, há que notar que as eleições a que os dados reportam não são completamente comparáveis. Em 2018 mede-se o voto nas eleições legislativas de 2015, e em 2021 mede-se o voto nas eleições presidenciais. Apesar dos constrangimentos que a comparação da participação eleitoral nestas duas eleições acarreta, consideramos que o exercício é viável por duas razões. Primeiro, porque a comparação não é estritamente sobre a participação eleitoral nestas duas eleições, antes se compara a participação eleitoral entre grupos de indivíduos em cada eleição. Isto é, para a mesma eleição, qual o diferencial entre os grupos em comparação? Esta análise permite, por isso, mitigar o efeito do tipo de eleição. Segundo, não dispomos de dados que permitam uma comparação da participação eleitoral entre eleições presidenciais sem

que se dilate excessivamente o lapso de tempo, abrindo caminho para a intervenção de outras variáveis associadas à passagem do tempo que não controlamos.

**Figura 5.42** Abstenção eleitoral por segmentos socioeconómicos (% que não votou nas últimas eleições)<sup>214</sup>



Fonte: ESS 2018, Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

Como expectável, a figura 5.43 revela que a abstenção eleitoral é menor nas eleições legislativas de 2015 por comparação com as presidenciais de 2021. As primeiras são eleições de primeira ordem que, por essa razão, sistematicamente mobilizam mais o eleitorado. Em relação à escolaridade, esta não parece ser relevante para explicar um eventual aumento do diferencial de participação eleitoral após a emergência da pandemia. A disparidade entre segmentos mais e menos escolarizados é aproximadamente da mesma magnitude em qualquer uma das eleições (com taxas de abstenção cinco pontos percentuais

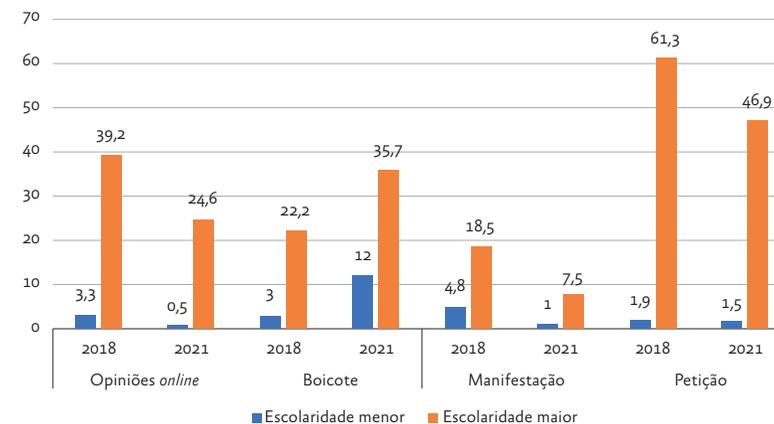
inferiores entre os menos escolarizados). A mesma conclusão não pode ser retirada da análise do rendimento. Entre os mais pobres, a percentagem dos que não votaram nas presidenciais de 2021 está 22 pontos percentuais acima da percentagem de não votantes entre os mais ricos nestas eleições. Embora menor, a diferença é ainda assim assinalável nas eleições legislativas: de cerca de 15 pontos percentuais. Isto é, independentemente do tipo de eleição em causa, a magnitude da abstenção dos que pertencem às franjas menos favorecidas da sociedade tende a ser consistentemente superior, por comparação com os mais favorecidos. Ainda, a pandemia parece ter vindo a acentuar o fosso entre ricos e pobres no que respeita à participação eleitoral (embora não seja de descartar a possibilidade de o tipo de eleição também contribuir para explicar esta diferença: os que têm menor rendimento podem abster-se sistematicamente mais em eleições legislativas).

Para além da participação eleitoral convencional, analisamos também formas menos convencionais de participação política. As figuras 5.44 e 5.45 tratam a importância da pandemia na desigualdade ao nível de modalidades de participação menos convencionais do que o voto. Contemplam-se as seguintes modalidades: expressar opiniões e participar em discussões políticas nas redes sociais ou em fóruns *online* (opiniões *online*); comprar deliberadamente ou recusar-se a comprar algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais (boicote); participar numa manifestação (manifestação); e assinar uma petição ou um abaixo-assinado (petição). Para cada modalidade foi considerada apenas a participação nos últimos 12 meses. Uma vez que os dados de 2021 foram recolhidos entre abril e maio, as respostas reportam precisamente ao primeiro ano de pandemia em Portugal, permitindo assim estimar o quanto o contexto pandémico terá influenciado no envolvimento dos indivíduos nestas modalidades de participação.

A figura 5.44 analisa a importância da escolaridade na participação naquelas quatro modalidades de participação. Os resultados alcançados suscitam dois comentários principais. Primeiro, a pandemia parece estar associada a uma quebra destas formas de participação, que é transversal aos segmentos em análise. Apenas o recurso a boicotes (isto é, a compra deliberada de algum produto por razões políticas, éticas ou ambientais, ou a sua recusa) se reforçou no período pandémico. O facto de, no ano a que reportam os dados, terem sido decretados confinamentos e de, em geral, se ter verificado uma quebra acentuada da atividade social, poderá ajudar a explicar estes resultados. Segundo, esta diminuição da participação política afetou sobremaneira os mais escolarizados. Uma das razões para tal é autoevidente: eram estes que esmagadoramente se envolviam nestas atividades antes da pandemia, pelo que o impacto dos constrangimentos à participação política em contexto pandémico teve mais visibilidade junto de si. No caso dos menos escolarizados, a percentagem dos que admitem ter-se envolvido numa destas modalidades de participação era já residual antes mesmo da eclosão da pandemia (na ordem dos 5% ou menos). Excetuando a participação em boicotes, que vê reforçada a participação dos menos escolarizados em 2021, as restantes três modalidades mobilizaram no período pandémico uma escassa percentagem destes indivíduos: em torno ou abaixo de 1%.

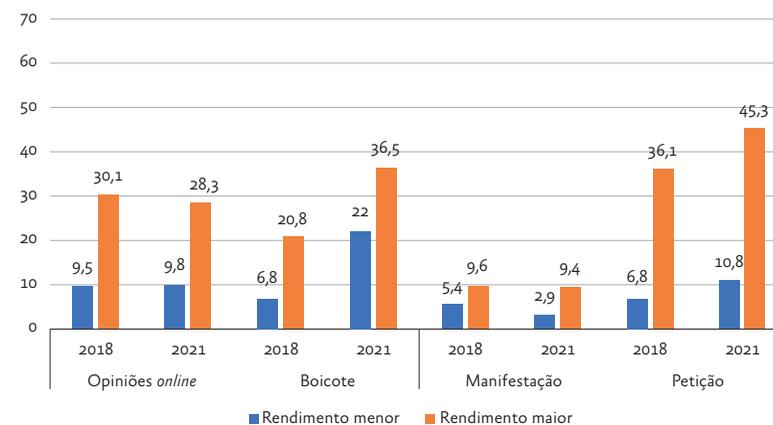
O cenário é semelhante quando analisamos o rendimento, embora evidenciando diferenças menores entre segmentos e anos. A principal diferença reside no reforço do envolvimento na assinatura de petições ou de abaixo-assinados, em especial junto dos indivíduos com níveis de rendimento mais elevados.

**Figura 5.43** Participação política não convencional por nível de escolaridade (% dos que participaram)<sup>215</sup>



Fonte: ESS 2018, e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

**Figura 5.44** Participação política não convencional por nível de rendimento (% dos que participaram)



Fonte: ESS 2018, e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

Em suma, no que respeita a modalidades convencionais e não convencionais de participação política, a clivagem entre as franjas mais e menos favorecidas da sociedade assume contornos diferentes. Por um lado, a diferença entre estes dois segmentos é substancialmente maior quando consideramos modalidades não convencionais de participação política, por comparação com a participação eleitoral. O diferencial percentual da participação entre grupos é, em alguns casos, esmagador e, de modo geral, de grande magnitude, quer antes, quer depois do surgimento da pandemia. Um dos aspetos que podem contribuir para explicar esta diferença é o grau de exigência das competências que as modalidades não convencionais de participação tendem a implicar, por comparação com o voto, considerado a forma mais simples de participação política (Verba *et al.*, 1972: cap. 3). Tal exigência penaliza mais seriamente a participação dos menos favorecidos. Por outro lado, a escolaridade parece explicar melhor as diferenças entre grupos no que respeita a formas não convencionais de participação, provavelmente devido às competências que estas requerem, enquanto o rendimento explica melhor as diferenças no que respeita à abstenção. De modo geral, em qualquer destas modalidades de participação, o contexto pandémico tem associado um aprofundamento da distância entre portugueses mais e menos privilegiados do ponto de vista socioeconómico. No caso das modalidades não convencionais, este contexto reitera a baixa expressão destas formas de participação junto dos estratos menos favorecidos, tornando-as, nalguns casos, mesmo inexpressivas.

#### 5.7.4. Importância explicativa da escolaridade e do rendimento no envolvimento político

Com o intuito de aferir a importância explicativa do rendimento e da escolaridade nas variáveis de envolvimento político entre 2018/2019 e 2021, procedeu-se a uma análise por regressão logística (tabela 5.1). Apenas a participação eleitoral não é contemplada, dado que nos debruçamos agora sobre a existência ou não de diferenças na importância explicativa do rendimento e da escolaridade, antes e depois da emergência da pandemia. Uma vez que os dados de que dispomos reportam a eleições legislativas e presidenciais, a sua comparação não é apropriada. Ainda, no que respeita à exposição aos *media*, o rendimento não é contemplado, devido à ausência de dados comparativos no tempo.

Nos modelos da tabela 5.1, as variáveis dependentes foram todas dicotomizadas, de modo que 0 signifique baixo envolvimento político dos indivíduos e 1 elevado. As variáveis independentes — a escolaridade e o rendimento — são integradas nos modelos incluindo todos os respondentes, e já não apenas os que se inserem nos grupos mais extremados, como na análise anterior. Por um lado, esta opção deve-se ao propósito de aferir a importância explicativa das mesmas, e não apenas de grupos de indivíduos. Deste modo, podemos retirar conclusões sobre se o rendimento e/ou a escolaridade se tornaram mais importantes para explicar o envolvimento político após o surgimento da pandemia. Por outro lado, manter o enfoque nos grupos de indivíduos limita-nos a amostras muito reduzidas, inviabilizando a análise estatística a que nos propomos. De modo a garantir a comparabilidade entre variáveis e no tempo, a escolaridade e o

rendimento foram recategorizados para oscilar entre 0 e 1. Os modelos contam ainda com duas variáveis sociodemográficas adicionais que entram no modelo apresentado com o propósito de exercer algum controlo na análise: a idade e o género.

O dado mais assinalável da tabela é o aumento significativo e bastante robusto da importância do nível de rendimento e de escolaridade na explicação do interesse pela política no período pandémico. Um indivíduo com escolaridade elevada apresenta em 2021 uma chance bastante mais elevada de declarar ter interesse em assuntos políticos por comparação a um indivíduo com baixa escolaridade. Em 2018, a escolaridade contribuía já de modo bastante relevante para explicar o interesse pela política; porém, em menor escala. Os dados relativos ao rendimento corroboram estas conclusões, embora os valores sejam mais modestos.

Observa-se ainda um declínio, em 2021, da importância explicativa da escolaridade na exposição aos *media* (o rendimento não foi integrado para estas variáveis), assim como da participação política mediante formas não convencionais. O aumento do nível de escolaridade dos indivíduos não leva, em 2021, a um maior envolvimento nestas atividades do que o observado antes da pandemia. Porém, para as modalidades não convencionais de participação, o rendimento aumenta a sua importância explicativa em 2021, embora em alguns casos apenas de modo ligeiro: quem tem maior rendimento tem maiores chances de participar em qualquer destas modalidades em 2021, por comparação a 2018. O caso mais relevante é o da assinatura de petições e abaixo-assinados.

### 5.7.5 Conclusões

Os resultados alcançados no presente estudo do caso português corroboram a existência de um diferencial de envolvimento político entre estratos mais e menos favorecidos, na linha do que a literatura tem vindo reiteradamente a sugerir (por exemplo, Verba *et al.*, 1978; Bartels, 2016). Este diferencial parece ter aumentado, ou ter-se consolidado, com a emergência da pandemia, provavelmente sob influência do aumento das desigualdades económicas geradas pelo contexto pandémico. São três as principais conclusões que retiramos da análise.

**Tabela 5.1** Modelos explicativos do envolvimento político no período pré- e pós-emergência da pandemia (0 = baixo; 1 = elevado)

		Interesse		Posicionamento ED		Exposição aos <i>media</i>								Modalidades de participação política não convencional							
						Jornais		Radio		Televisão		Redes		Opiniões <i>online</i>		Boicote		Manifestação		Petição	
		2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021	2018	2021
Escolaridade	b	1,95	3,20	-2,55	-0,71	2,86	2,25	2,02	1,69	1,64	0,01	2,69	2,28	2,57	2,25	2,63	1,57	2,31	2,27	3,94	1,75
	sd	0,34	0,47	0,74	0,56	0,40	0,41	0,40	0,35	0,29	0,46	0,40	0,39	0,39	0,57	0,50	0,48	0,51	1,03	0,40	0,46
	sig	0,00	0,00	0,00	0,20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,98	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,03	0,00	0,00
	exp(B)	7,02	24,49	0,08	0,49	17,50	9,47	7,51	5,40	5,18	1,01	14,79	9,75	13,00	9,51	13,86	4,79	10,03	9,72	51,17	5,77
Rendimento	b	0,67	1,95	-0,68	-0,61									0,18	0,92	0,62	0,62	-0,76	0,28	-0,13	2,08
	sd	0,31	0,44	0,59	0,55									0,37	0,48	0,49	0,43	0,50	0,89	0,37	0,42
	sig	0,00	0,00	0,25	0,27									0,63	0,06	0,21	0,15	0,13	0,75	0,73	0,00
	exp(B)	1,96	7,03	0,51	0,54									1,20	2,50	1,85	1,86	0,47	1,32	0,88	7,98
Idade	b	0,02	-0,01	-0,03	0,00	0,03	-0,01	0,00	-0,01	0,03	0,02	-0,02	-0,05	-0,02	-0,03	0,02	-0,01	-0,01	-0,01	-0,03	-0,04
	sd	0,00	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00	0,01	0,01	0,01	0,00
	sig	0,00	0,13	0,00	0,77	0,00	0,13	0,59	0,10	0,00	0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,02	0,01	0,44	0,56	0,00	0,00
	exp(B)	1,02	0,99	0,97	1,00	1,03	0,99	1,00	0,99	1,03	1,02	0,99	0,95	0,98	0,97	1,02	0,99	0,99	0,99	0,97	0,97
Género (1=masculino)	b	0,37	0,36	-0,36	-0,75	0,70	0,59	0,73	0,54	0,45	0,11	0,12	0,03	0,17	0,27	0,19	-0,20	0,24	0,44	0,12	-0,34
	sd	0,15	0,15	0,28	0,19	0,20	0,15	0,20	0,13	0,12	0,16	0,21	0,14	0,18	0,18	0,23	0,15	0,24	0,33	0,18	0,15
	sig	0,01	0,01	0,19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,50	1,13	0,85	0,34	0,13	0,42	0,21	0,31	0,18	0,51	0,02
	exp(B)	1,45	1,43	0,70	0,47	2,01	1,80	2,07	1,71	1,56	1,12	0,56	1,03	1,19	1,31	1,20	0,82	1,27	1,56	1,13	0,71
Constante	b	-2,44	-2,29	0,51	-0,65	-5,48	-2,86	-3,60	-1,65	-2,67	0,43	-2,75	0,47	-1,77	-2,70	-4,79	-1,94	-2,79	-4,98	-1,64	-1,11
	sd	0,35	0,47	0,60	0,57	0,53	0,45	0,47	0,38	0,31	0,50	0,45	0,41	0,38	0,54	0,55	0,47	0,52	1,01	0,36	0,44
	sig	0,00	0,00	0,39	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,39	0,00	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01
	exp(B)	0,09	0,10	1,67	0,52	0,00	0,06	0,03	0,19	0,07	1,54	0,06	1,60	0,17	0,07	0,01	0,14	0,06	0,01	0,19	0,33
R Nagelkerke	0,12	0,22	0,08	0,04	0,11	0,08	0,08	0,07	0,08	0,04	0,15	0,29	0,19	0,12	0,13	0,07	0,07	0,04	0,34	0,22	
N	839	1021	839	1026	1211	1137	1210	1138	1212	1146	1207	1143	836	1006	834	990	837	997	835	1014	

Fonte: ESS 2018, EVS 2017, e Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal (2021), Vaga 1.

Primeira conclusão: o contexto pandémico está associado ao agravamento da desigualdade política no que respeita às competências para a ação política. Os que pertencem aos estratos socioeconómicos mais baixos revelam um agravamento ou, na melhor hipótese, uma consolidação da sua condição desigual perante a política. A iniquidade da distribuição de competências políticas faz supor que estes estratos reforçam o seu distanciamento relativamente aos estratos mais elevados no que respeita à intervenção política. Como consequência, é expectável uma menor responsividade do sistema político face a estes indivíduos mais desfavorecidos, agravando potencialmente a desigualdade política em Portugal.

Segunda conclusão: a análise da participação política revelou que a diferença entre os segmentos mais e menos favorecidos é substancialmente maior no que respeita às formas não convencionais de participação. O voto, provavelmente por ser menos exigente em termos de competências políticas, gera menor clivagem entre segmentos (embora exista e seja substancial) quando comparado com outras formas de participação política. Assinar uma petição ou um abaixo-assinado, participar em boicotes, ou expressar opiniões *online* estão na origem de diferenças de participação bastante consideráveis. Em especial, a percentagem dos que revelam ter assinado uma petição ou um abaixo-assinado é cerca de 45 (em 2021) e 60 (em 2018) pontos percentuais superior para os que têm mais escolaridade quando comparados com os que têm menor instrução. Embora o contexto de pandemia tenha associado um declínio transversal das formas não convencionais de participação, o fosso da desigualdade política não se esbateu, já que os menos escolarizados e com menos rendimento tenderam, em geral, a

consolidar (em baixa) ou a reduzir (para níveis muito baixos ou mesmo residuais) o envolvimento nestas formas de participação.

Terceira e última conclusão: de entre as variáveis de envolvimento político analisadas, o interesse que os indivíduos manifestam pela política tende a ser o fator em que mais se acentuou, do ponto de vista estatístico, a distância entre os mais e os menos favorecidos. A importância explicativa da escolaridade e do rendimento em relação ao interesse pela política, já de si relevante em 2018, regista em 2021 um reforço significativo. O rendimento revela também ter contribuído para aumentar a divergência entre indivíduos no que respeita a modalidades menos convencionais de participação política, embora em níveis bem mais parcimoniosos do que os observados no interesse pela política. A pandemia parece, por isso, ter significativamente contribuído para dilatar o fosso entre indivíduos de diferentes estratos socioeconómicos no que respeita ao envolvimento político, pelo menos ao nível de algumas das suas formas.

## 5.8. Recomendações

A crise pandémica constitui um sério desafio ao funcionamento dos sistemas políticos democráticos, afetando-os a vários níveis, assim como em várias dimensões e momentos. Em Portugal, a pandemia aparenta ter aprofundado problemas e desafios, em geral preexistentes, de que se destacam os seguintes, no âmbito das conclusões do presente projeto:

- A baixa satisfação dos cidadãos com o desempenho da democracia. Esta tendeu a agravar-se no contexto da crise pandémica, à semelhança do que já havia acontecido, e de modo bastante mais acentuado, com a crise económica de 2011–2014. A reconciliação

dos Portugueses com a política em geral, e com o desempenho do regime democrático em particular, é um desafio que antecede em muito a emergência da pandemia e que se acentuou com esta. É, na verdade, expectável e compreensível que em momentos de crise a satisfação com o desempenho da democracia esmoreça, dada a sua associação à performance do governo, em particular no plano económico. No entanto, dados os indesejáveis efeitos da baixa satisfação dos cidadãos com a política em termos da qualidade dos processos e do funcionamento das instituições políticas, estas últimas devem apostar numa estratégia de comunicação política transparente e eficaz que saliente as vantagens e esclareça os procedimentos na base de um processo de tomada de decisão democrático em contexto de crise.

- A desigualdade política em termos de competências políticas e de participação política. Com a emergência da pandemia, o aumento da iniquidade da distribuição de competências políticas entre os estratos sócioeconómicos mais baixos e os mais elevados faz antever um reforço do distanciamento entre ambos relativamente à efetiva intervenção política. Como consequência, e caso o acentuar do fosso entre ambos os estratos não seja conjuntural, é expectável uma menor responsividade do sistema político face a estes indivíduos mais desfavorecidos, agravando potencialmente a desigualdade política, mas também social e económica, em Portugal. É, portanto, essencial implementar uma série de medidas destinadas a aproximar e a criar competências políticas junto dos estratos socioeconomicamente mais desfavorecidos da população. A curto prazo, tal pode melhorar a qualidade dos processos de tomada de decisão, tornando as decisões mais representativas e,

por conseguinte, mais legítimas democraticamente. A longo prazo, um maior envolvimento político das camadas menos favorecidas poderá ser decisivo na redução das desigualdades sociais e económicas da sociedade portuguesa. Neste sentido, a escola poderá e deverá desempenhar um papel potenciador das competências e da eficácia política das novas gerações de cidadãos eleitores. A polarização em torno de linhas político-partidárias. Esta acentuou-se durante o período pandémico, sendo visível na clivagem entre o posicionamento do eleitorado de esquerda e o de direita relativamente a questões políticas respeitantes à pandemia, assim como à aceitação de teorias da conspiração. Apesar de, tradicionalmente, Portugal não se caracterizar por um sistema partidário francamente polarizado, as posições políticas do Chega, assim como da respetiva base eleitoral, tal como captado no questionário deste projeto, vêm contribuir de modo bastante relevante para a acentuação da polarização política em Portugal após a emergência da pandemia. Sendo notório o efeito negativo da radicalização de posições e discursos políticos no bom funcionamento das instituições democráticas, as escolas, as universidades e os *media* devem estar atentos à sua responsabilidade no fomento de uma cultura política de moderação, baseada nos valores liberais democráticos. Para tal, as instituições educativas devem estimular o pensamento crítico e os valores democráticos, assim como uma cultura científica ideologicamente descomprometida, assente na discussão com base em evidência empírica. Os *media*, por seu turno, devem privilegiar a factualidade e o princípio da auscultação do contraditório, adotando um discurso apartidário e baseado na leitura imparcial de eventos e problemas sociopolíticos.

## 5.9. Considerações finais

A crise mundial causada pela COVID-19 e a necessidade de implementar medidas excepcionais para controlar o número de infeções e mortes causadas pelo SARS-CoV-2 provocaram uma redução das esferas de proteção oferecidas pelos direitos fundamentais e pela ordem democrática, o que é particularmente relevante nas democracias já antes comprometidas pelas ondas antidemocráticas e pelas práticas constitucionais abusivas. O caso da Hungria é disso bastante emblemático (Edgell *et al.*, 2021). Em Portugal, de acordo com diferentes *rankings* internacionais — de que são exemplo, o Democracy Index de 2020 publicado pela Economist Intelligence Unit, mas também o Relatório sobre a Democracia de 2020 publicado pelo Instituto V-Dem da Universidade de Gotemburgo (Suécia) —, a democracia passou do estatuto de uma *democracia plena* para o de uma *democracia imperfeita*, deixando de ser igualmente considerada uma *democracia liberal* para se tornar uma *democracia eleitoral*. Num e noutro casos, depois da declaração de vários estados de emergência e das suas sucessivas renovações no sentido de combater a pandemia da COVID-19, as razões apontadas para este *downgrading* na qualidade da democracia portuguesa dizem respeito, em particular, à concentração do poder no governo, à limitação (temporária) das liberdades fundamentais e à (aparente) fragilização do sistema de *checks and balances*. De modo geral, a crise pandémica aparenta constituir um sério desafio ao funcionamento dos sistemas políticos democráticos, afetando-os a vários níveis, assim como em várias dimensões e momentos.

Este capítulo centrou-se na importância da crise pandémica no sistema político português, em especial na importância que a pandemia teve na

atuação dos partidos políticos e nas atitudes e opiniões políticas dos Portugueses. Com base em dados recolhidos num inquérito por painel realizado em abril/maio e setembro/outubro de 2021 e na análise de conteúdo dos programas eleitorais e dos debates parlamentares entre final de 2019 e abril de 2021, os resultados alcançados sugerem que a pandemia terá afetado vários aspetos do sistema político. Resumem-se agora as principais conclusões relativamente aos seis objetivos a que nos propusemos.

As atitudes dos Portugueses 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, quando comparada com outras formas de governo não democráticas. Porém, no que se refere ao apoio específico à democracia, observou-se que os níveis de satisfação dos Portugueses com o funcionamento do regime, sendo em termos longitudinais e comparativos inferiores aos registados na Europa do Norte e Ocidental, decresceu ainda mais e de forma relevante durante a pandemia.

No que respeita à tomada de decisão política, registou-se em Portugal um relativo consenso na opinião pública em torno três pontos-chave: um claro consenso em torno da participação dos especialistas nos processos de tomada de decisão relativos à pandemia; um consenso, embora menos amplo, em torno da ideia de que, em pandemia, a saúde pública deve ser prioritária por comparação com a atividade económica e o emprego; e, por último, uma opinião maioritária de que as autoridades conseguiram alcançar um equilíbrio entre as motivações de natureza política e as focadas na saúde pública no momento de desenhar as medidas de combate à COVID-19.

O euroceticismo não parece ter-se acentuado com a pandemia no que respeita aos partidos políticos em Portugal e em Espanha. Os partidos que assumiram um discurso mais eurocético durante a pandemia eram já os mais eurocéticos no período pré-pandémico, embora a emergência da pandemia tenha trazido alguma intensificação das críticas à UE em circunstâncias específicas. 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 que respeita à retórica populista, esta parece ter-se atenuado no período pandémico, em particular na sua componente antielitista. Notou-se que a evolução desta retórica durante o período pandémico é, *grosso modo*, composta por três momentos: um ligeiro aumento do recurso à retórica populista na primeira vaga, desencadeado por uma maior presença de declarações povo-cêntricas nos discursos parlamentares, a que se seguiu uma redução que iria acompanhar a segunda e a terceira vagas e inverter ligeiramente apenas na primavera de 2021.

De modo geral, a pandemia está associada a uma maior polarização dos Portugueses de acordo com linhas partidárias. Por comparação com os apoiantes de partidos de direita, os apoiantes de partidos de esquerda tendem a ser menos críticos da atuação do governo destinada a controlar a crise pandémica e a mitigar os seus efeitos, e a ser menos propensos a acreditar em teorias da conspiração quanto à origem do coronavírus. Em termos ideológicos, observam-se também alguns sinais de polarização fruto da emergência da pandemia em Portugal.

Por fim, o diferencial em termos 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 sob influência do aumento das desigualdades económicas geradas por esta. Em particular, o contexto pandémico está associado ao agravamento da desigualdade política no que respeita às competências para a ação política. Os que pertencem aos estratos socioeconómicos mais baixos revelam um agravamento ou, na melhor hipótese, uma consolidação da sua condição desigual perante a política. A análise da participação política revelou ainda que a diferença entre os segmentos mais e menos favorecidos é substancialmente maior no que respeita às formas não convencionais de participação, por comparação com o voto. Por último, o interesse que os indivíduos manifestam pela política aparenta ser o aspeto em que mais se acentuou, do ponto de vista estatístico, a distância entre os mais e os menos favorecidos.

## Capítulo 6

# Rumos futuros: políticas públicas no pós-pandemia

Carlos Jalali

Neste capítulo apresentamos a conclusão do presente estudo. Contudo, na altura em que escrevemos, a pandemia ainda não terminou, apesar de potencialmente se encaminhar para uma fase endémica. Assim, e como é referido no capítulo 2, este livro retrata e analisa um alvo ainda em movimento.

Não obstante, os resultados deste estudo demonstram a pertinência de abordar a pandemia nesta altura e numa perspetiva multidimensional, que articula as dimensões económica, social e política. Como este livro demonstra, o período pandémico gerou um conjunto de desafios a que urge responder. Numa altura em que temos de simultaneamente viver com a pandemia e refletir sobre a realidade que se lhe seguirá, os dados deste livro são um contributo importante para compreendermos melhor o Portugal pandémico, bem como para projetarmos um país melhor no pós-pandemia.

Naturalmente, não é possível sintetizar neste capítulo todas as conclusões do estudo. De igual modo, o facto de a pandemia ainda não estar ultrapassada significa que não podemos ter certezas absolutas sobre o futuro próximo. Contudo, há quatro dimensões que se afiguram não só importantes em termos de políticas públicas como também robustas face ao rumo ainda incerto da pandemia.

A primeira dimensão central prende-se com os efeitos desiguais da pandemia. A imagem de que estávamos todos no mesmo barco durante a pandemia não é confirmada neste estudo. Antes, a metáfora mais adequada será a de que estávamos todos na mesma tempestade, mas com meios de salvamento muito diferentes. Como aqui se demonstrou, a pandemia gerou uma tripla desigualdade em Portugal: económica, social e política. No que diz respeito à primeira, a pandemia penalizou sobretudo os trabalhadores com salários mais baixos, tendo um efeito regressivo. Como se observa no capítulo 2, esta crise «distingue-se por conter um maior potencial de desigualdade» em termos económicos.

A esta desigualdade económica acresce o facto de os efeitos psicossociais da pandemia serem particularmente adversos precisamente nos grupos sociais que já se encontravam em situações de vulnerabilidade. 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 digitalização do ensino e das próprias interações sociais, para além do trabalho.

Para agravar esta dupla desigualdade, o estudo indica que há também uma consolidação, senão mesmo reforço, da desigualdade política.

Acentuaram-se as diferenças no grau de interesse pela política e na participação eleitoral entre os segmentos socioeconomicamente mais favorecidos e desfavorecidos. Esta desigualdade política é particularmente problemática. A literatura indica que os sistemas políticos tendem a ser menos responsivos às preferências e necessidades dos cidadãos que têm menor participação eleitoral. Assim, estas desigualdades políticas podem bem agravar os efeitos das desigualdades económica e social, ao reduzir o *input* e a voz dos grupos mais desfavorecidos na resposta política à pandemia. De igual modo, numa altura em que, como este livro indica, se avizinham escolhas decisivas para Portugal, esta desigualdade gera uma potencial redução da influência dos segmentos mais desfavorecidos nas decisões políticas, tornando as políticas públicas menos suscetíveis de corresponderem às suas necessidades. A perspetiva multidimensional do estudo permitiu identificar esta tripla desigualdade, tema que se afigura como sendo central para a resposta futura à pandemia.

A segunda dimensão prende-se com os efeitos desiguais da pandemia sobre os jovens. O estudo sugere que, durante a pandemia, Portugal não foi um país para jovens. Esta é uma conclusão algo inesperada: como sabemos, os efeitos da pandemia, em termos de impacto sanitário e de mortalidade, foram comparativamente reduzidos entre os mais jovens. Contudo, se os jovens foram poupados quanto aos efeitos diretos da pandemia, o mesmo não se pode dizer dos seus efeitos indiretos. O estudo mostra que os jovens foram particularmente penalizados em termos económicos, devido à maior incidência de vínculos precários nesta faixa etária. À penalização económica acresce uma penalização psicossocial. Os jovens revelam menor sentimento de bem-estar, menor satisfação com a vida e

mais níveis de depressão, ansiedade e stresse durante o período da pandemia, e avaliam mais negativamente as suas relações sociais.

O impacto nos jovens constitui uma face oculta da pandemia que este estudo permitiu identificar. A sua importância não pode ser minorada. O efeito da pandemia sobre os jovens agrava desafios anteriores no nosso país — como os do desemprego e da emigração jovem ou do envelhecimento da população — e introduz novos, como uma maior desconfiança dos jovens em relação não só ao governo como também à ciência ou até mesmo às outras pessoas. O impacto nos jovens é um aspeto central, e até agora negligenciado, que este livro evidencia.

A terceira dimensão prende-se com a monitorização, a planificação e o desenvolvimento da capacidade do Estado para responder a crises como a da pandemia. Como se observa no capítulo 4, esta crise deixou patente a ausência de estruturas de vigilância e monitorização de riscos sanitários de modo a informar os decisores políticos de potenciais emergências. De igual modo, o capítulo demonstra que a resposta à pandemia em Portugal resultou sobretudo de estruturas e mecanismos *ad hoc* e informais.

No caso da pandemia, estes mecanismos *ad hoc* resultaram numa resposta e coordenação globalmente positiva. Aliás, nalgumas áreas, como a vacinação ou a testagem na fase inicial, Portugal posiciona-se comparativamente muito bem. Contudo, a ausência de estruturas formais implica menor *accountability* no processo decisório, aumenta o risco de emergirem respostas descoordenadas e reduz o grau de clareza da resposta. A ausência de estruturas formalizadas implica também perdas de experiência, tornando menos provável que as aprendizagens da pandemia sejam tidas em conta em crises posteriores. Como

se refere no capítulo 4, a ausência de estruturas e de mecanismos explicitamente delineados «significa que a cada nova crise surgirá incerteza quanto a que estruturas convocar» e, assim, também incerteza sobre a eficácia da resposta dada.

Neste contexto, importa notar que a ausência de estruturas formais para responder a crises pandémicas em Portugal decorre da ausência não de orientação, mas sim de implementação. Quase sete anos antes da pandemia, Portugal aprovou o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), que indica a necessidade de se desenvolver um plano nacional de resposta a pandemias. Contudo, este ponto do CEDN não foi implementado, não existindo portanto esse plano aquando da eclosão da crise de COVID-19.

Por fim, emerge do estudo a necessidade de coordenação internacional na resposta à pandemia. Como este livro indica, a pandemia revelou um sistema internacional desorganizado e com uma insuficiente capacidade de coordenação, quer da parte das instituições supranacionais do sistema das Nações Unidas, com destaque para a Organização Mundial da Saúde, quer da parte dos Estados.

Numa crise onde era vital um fluxo mais transparente de informação e uma maior coordenação de respostas ao nível internacional, a política esteve aquém do desafio. Com uma resposta mais coordenada, com maior partilha e transparência de dados, porventura não estaríamos ainda a lidar com a pandemia mais de dois anos depois da sua irrupção. Em vez disso, estes dois anos expuseram uma incapacidade política coletiva, com a ausência de coordenação e cooperação ao nível global. Numa fase inicial, esta levou a que os Estados adotassem medidas de contenção de forma desarticulada uns dos outros. Agora,

contribui para profundas desigualdades na vacinação, que potenciam o surgimento de novas variantes e o prolongamento da pandemia. A título de exemplo: em março de 2022, mais de um ano depois da aprovação das vacinas, apenas 4% da população do maior país africano tem a vacinação (duas doses) completa.

Parece assim confirmar-se a resposta que Albert Einstein deu quando lhe perguntaram porque é que o ser humano tinha sido capaz de descobrir a estrutura do átomo, mas era incapaz de conceber os meios para que o poder atómico não extinguisse a humanidade: «É porque a política é mais difícil do que a física.» A pandemia demonstrou, mais uma vez, que há desafios que ultrapassam as fronteiras dos Estados e que requerem uma resposta política global. Convém lembrar que, mesmo quando a crise de COVID-19 for ultrapassada, continuará a subsistir outra que apenas pode ser resolvida se pensamos no planeta todo como a nossa casa comum: a crise ambiental.

Estes desafios, aos quais se acrescentam outros dilemas e questões que este livro aborda, não têm soluções fáceis. E ainda mais difíceis se tornam no contexto em que escrevemos, com um conflito militar na Europa a suscitar novos problemas e a agravar vários dos efeitos da pandemia. Contudo, tal não nos deve demover de as procurar. O debate amplo, aberto e informado é a forma de construirmos as soluções políticas para o pós-pandemia. Procurámos contribuir para esse debate. E, se é verdade que os desafios que enfrentamos são consideráveis, há uma nota de otimismo que devemos apontar: ao contrário das leis físicas, as orientações políticas não são imutáveis. Em democracia, dependem de todos nós.

## Referências bibliográficas

AASSVE, A., ALFANI, G., GANDOLFI, F., e LE MOGLIE, M. (2021). Epidemics and trust: The case of the Spanish flu. *Health economics*, 30(4), 840–857.

ABALAKINA-PAAP, M., STEPHAN, W. G., CRAIG, T., e GREGORY, W. L. (1999). Beliefs in conspiracies. *Political psychology*, 20(3), 637–647. Retirado de [aqui](#)

AGOSTINIS, G., GRÉPIN, K.A., KAMRADT-SCOTT, A., LEE, K., MARION, S., WORSNOP, C.Z., PAPAGARYFALLOU, I., PAPAMICHAIL, A., PIPER, J., ROTHERY, F., TEH, B.C.G., TEO, T.-A., e KIM, S.Y. (2021). Forum: COVID-19 and IR scholarship: One profession, many voices. *International studies review*, 23(2), 1–45. Retirado de [aqui](#)

AHIR, H., BLOOM, N., e FURCERI, D. (2018), World Uncertainty Index, Stanford mimeo.

AHORSU, D. K., LIN, C.-Y., IMANI, V., SAFFARI, M., GRIFFITHS, M. D., e PAKPOUR, A. H. (2020). The fear of COVID-19 scale: Development and initial validation. *International journal of mental health and addiction*. Retirado de [aqui](#)

AKKERMAN, A., MUDDE, C., e ZASLOVE, A. (2014). How populist are the people? Measuring populist attitudes in voters. *Comparative political studies*, 47(9), 1324–1353.

ALCARO, R., e TOCCI, N. (2021). Navigating a COVID world: The European Union’s internal rebirth and external quest. *The international spectator*, 56(2), 1–18. Retirado de [aqui](#)

ALFANI, G. (2020a, 15 de outubro). The EU economy after COVID-19. *VoxEU*. Retirado de [aqui](#)

ALFANI, G. (2020b, outubro). *Epidemics, inequality, and poverty in preindustrial and early industrial times* (Working Paper n.º 23). Stone Center on Socio-Economic Inequality. Retirado de [aqui](#)

ALI, S. H., FOREMAN, J., CAPASSO, A., JONES, A. M., TOZAN, Y., e DICLEMENTE, R. J. (2020). Social media as a recruitment platform for a nationwide online survey of COVID-19 knowledge, beliefs, and practices in the United States: Methodology and feasibility analysis. *BMC medical research methodology*, 20 (116), 1–11. Retirado de [aqui](#)

ALLCOTT, H., BOXELL, L., CONWAY, J., GENTZKOW, M., THALER, M., e YANG, D. (2020). Polarization and public health: Partisan differences in social distancing during the coronavirus pandemic. *Journal of public economics*, 191, 104254.

ALMOND, D. (2006). Is the 1918 influenza pandemic over? Long-term effects of in utero influenza exposure in the post-1940 US population. *Journal of political economy*, 114(4), 672–712.

ALPER, S., BAYRAK, F., & YILMAZ, O. (2020). Psychological correlates of COVID-19 conspiracy beliefs and preventive measures: Evidence from Turkey. *Current psychology*. Retirado de [aqui](#)

ALTIG, D., BAKER, S., BARRERO, J. M., BLOOM, N., BUNN, P., CHEN, S., DAVIS, S. J., LEATHER, J., MEYER, B., MIHAYLOV, E., MIZEN, P., PARKER, N., RENAULT, T., SMJETANKA, P., e THWAITES, G. (2020). Economic

uncertainty before and during the COVID-19 pandemic. *Journal of public economics*, 191, 104274. Retirado de [aqui](#)

AMAT, F., ARENAS, A., FALCÓ-GIMENO, A., e MUÑOZ, J. (2020, Abril). *Pandemics meet democracy: Experimental evidence from the COVID-19 crisis in Spain*. (Working Paper). SocArXiv. Retirado de [aqui](#)

AMIGHINI, A. (ed.) (2021). *China after Covid-19: Economic revival and challenges to the world*. [online] ISPI. Retirado de [aqui](#)

ANDRADE, C. (2016). Adaptation and factorial validation of the attitudes toward gender roles scale. *Paidéia (Ribeirão Preto)*, 26, 7–14. Retirado de [aqui](#)

ANGHEL, V., e SCHULTE-CLOOS, J. (2021, Novembro). *COVID-19 related anxieties do not decrease support for liberal democracy*. (Working Paper). American Political Science Association. Retirado de [aqui](#)

APPLEBAUM, A. (2020). When the world stumbled: COVID-19 and the failure of the international system. Em H. Brands e F. J. Gavin (Eds.) (2021). *COVID-19 and world order: The future of conflict, competition, and cooperation*. John Hopkins University Press, 223–237.

ASHRAF, B. N. (2020). Economic impact of government interventions during the COVID-19 pandemic: International evidence from financial markets. *Journal of behavioral and experimental finance*, 27, 100371. Retirado de [aqui](#)

AZZI, D.A., RODRIGUES, G. M. A., e SOUZA, A. T. M. (orgs.) (2020). *A política externa de Bolsonaro na pandemia*. Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil e Friedrich-Ebert-Stiftung.

BAEKGAARD, M., CHRISTENSEN, J., MADSEN, J. K., e MIKKELSEN, K. S. (2020). Rallying around the flag in times of COVID-19: Societal lockdown and trust in democratic institutions. *Journal of behavioral public administration*, 3(2), 1–12.

BAKLITSKIY, A., e SHAKIROV, O. (2020). From germs control to arms control: Security negotiations in the era of coronavirus. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 542–555. Retirado de [aqui](#)

BALDWIN, R., WEDER, B., e MAURO, D. (s.d.). Mitigating the COVID economic crisis: Act fast and do whatever it takes. A VoxEU.org Book. [www.cepr.org](http://www.cepr.org)

BALL, P. (2021). What the COVID-19 pandemic reveals about science, policy and society. *Interface focus*, 11(6), 20210022.

BANCO DE PORTUGAL (2021). *Relatório de estabilidade financeira*. Dezembro de 2021.

BARRERO, J. M., BLOOM, N., DAVIS, S. J., e MEYER, B. H. (2021). COVID-19 is a persistent reallocation shock. *AEA Papers and Proceedings*, 111, 287–291. Retirado de [aqui](#)

BARTELS, L. M. (2016). *Unequal democracy*. Princeton University Press.

BELCHIOR, A. M. (2015). Crise económica e percepções sobre a ideologia dos partidos políticos em Portugal (2008-2012). *Análise social*, 217, L (4), 2015, 734–760.

BENDAU, A., PETZOLD, M. B., PYRKOSCH, L., MARICIC, L. M., BETZLER, F., ROGOLL, J., e PLAG, J. (2021). Associations between COVID-19 related media consumption and symptoms of anxiety, depression and COVID-19 related fear in the general population in Germany. *European archives of psychiatry and clinical neuroscience*, 271(2), 283–291.

Retirado de [aqui](#)

BENGTSSON, Å., e MATTILA, M. (2009). Direct democracy and its critics: Support for direct democracy and «stealth» democracy in Finland. *West European politics*, 32(5), 1031–1048.

BERMAN, J. D., e EBISU, K. (2020). Changes in U.S. air pollution during the COVID-19 pandemic. *Science of the total environment*, 739, 139864.

Retirado de [aqui](#)

BERNACER, J., GARCÍA-MANGLANO, J., CAMINA, E., e GÜELL, F. (2021). Polarization of beliefs as a consequence of the COVID-19 pandemic: The case of Spain. *Plos one*, 16(7), e0254511.

BERNAL-MEZA, R. (2021). COVID-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL. *Foro internacional*, Vol. LXI, 2 (244) abril–junho, 2021, 259–297.

Retirado de [aqui](#)

BERTERO, A., e SEDDONE, A. (2021). Italy: Populist in the mirror, (de) politicizing the COVID-19 from government and opposition. Em G. Bobba e N. Hubé (Eds.). *Populism and the politicization of the COVID-19 crisis in Europe*, 45–58. Palgrave Macmillan.

BERTIN, P., NERA, K., e DELOUVÉE, S. (2020). Conspiracy beliefs, rejection of vaccination, and support for hydroxychloroquine: A conceptual replication-extension in the COVID-19 pandemic context. *Frontiers in psychology*. Retirado de [aqui](#)

BERTSOU, E. (2022). Bring in the experts? Citizen preferences for independent experts in political decision-making processes. *European journal of political research*, 61(1), 255–267.

BERTSOU, E., e CARAMANI, D. (2022). People haven't had enough of experts: Technocratic attitudes among citizens in nine European democracies. *American journal of political science*, 66(1), 5–23.

BIDDLESTONE, M., GREEN, R., e DOUGLAS, K. M. (2020). Cultural orientation, power, belief in conspiracy theories, and intentions to reduce the spread of COVID-19. *British journal of social psychology*, 59, 663–673. Retirado de [aqui](#)

BIZUMIC, B., e DUCKITT, J. (2018). Investigating right wing authoritarianism with a very short authoritarianism scale. *Journal of social and political psychology*, 6(1), 129–150. Retirado de [aqui](#)

BOBBA, G., e HUBÉ, N. (2021). *Between mitigation and dramatization: The effect of the COVID-19 crisis on populists' discourses and strategies*. Palgrave Macmillan.

BOIN, A., e LODGE, M. (2021). Responding to the COVID-19 crisis: A principled or pragmatist approach? *Journal of European public policy*, 28(8), 1131–1152. Retirado de [aqui](#)

BOL, D., GIANI, M., BLAIS, A., e LOEWEN, P. J. (2021). The effect of COVID-19 lockdowns on political support: Some good news for democracy? *European journal of political research*, 60(2), 497–505.

BORKOWSKA, M., e LAURENCE, J. (2021). Coming together or coming apart? Changes in social cohesion during the Covid-19 pandemic in England. *European societies*, 23 (sup1), S618–S636. Retirado de [aqui](#)

BÖRZEL, T. A., e ZÜRN, M. (2021). Contestations of the liberal international order: From liberal multilateralism to postnational liberalism. *International organization*. Cambridge University Press, 75(2), 282–305. Retirado de [aqui](#)

BOS, K. van den (2009). Making sense of life: The existential self trying to deal with personal uncertainty. *Psychological inquiry*, 20(4), 197–217. Retirado de [aqui](#)

BOVE, V., e DI LEO, R. (2020). COVID-19, security threats and public opinions. *Peace economics, peace science and public policy*, 26(3), 1–11. Retirado de [aqui](#)

BRANDS, H., e GAVIN, F. J. (2020). *COVID-19 and world order: The future of conflict, competition, and cooperation*. Johns Hopkins University Press.

BRANNEN, S. (2020). Four scenarios for geopolitical order in 2025-2030: what will great power competition look like? [online]. Retirado de [aqui](#)

BRESLAWSKI, J. (2021). Armed groups and public health emergencies: A cross-country look at armed groups' responses to COVID-19. *Journal of global security studies* 7(1). Retirado de [aqui](#)

BRINKS, V., e IBERT, O. (2020). From corona virus to corona crisis: The value of an analytical and geographical understanding of crisis. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 111(3), 275–287. Retirado de [aqui](#)

BROOKS S. K., WEBSTER R. K., SMITH L. E., WOODLAND L., WESSELY S., GREENBERG N., *et al.* (2020). The psychological impact of quarantine and how to reduce it: Rapid review of the evidence. *Lancet*. 14;395(10227): 912–20. Retirado de [aqui](#)

BROWN, G. W., HARRIS, T. O., e PETO, J. (1973). Life events and psychiatric disorders Part 2: nature of causal link. *Psychological medicine*, 3(2), 159–176. Retirado de [aqui](#)

BROWN, S. (2021). The impact of COVID-19 on development assistance. *International journal: Canada's journal of global policy analysis*, 78(1), 1–13. Retirado de [aqui](#)

BRUSTLEIN, C. (ed.) (2021). Collective collapse or resilience? European defense priorities in the pandemic era. *Focus stratégique*, n.º 103, fevereiro de 2021. Retirado de [aqui](#)

BYRON, J., MARTINEZ, J. L., MONTOUTE, A., e NILES, K. (2021). Impacts of COVID-19 in the Commonwealth Caribbean: Key lessons. *The round table*, 110(1), 99–119. Retirado de [aqui](#)

CACIOPPO, J. T., e PETTY, R. E. (1982). The need for cognition. *Journal of personality and social psychology*, 42(1), 116–131. Retirado de [aqui](#)

CAIRNEY, P., e WELLSTEAD, A. (2021). COVID-19: Effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public. *Policy design and practice*, 4(1), 1–14. Retirado de [aqui](#)

CALHEIROS, M. (2006). *A construção social do mau trato e negligência: Do senso comum ao conhecimento científico*. Coimbra: Imprensa de Coimbra.

CALVINO, F., et al. (2018). A taxonomy of digital intensive sectors. *OECD science, technology and industry working papers*, n.º 2018/14. OCDE. Retirado de [aqui](#)

CAMPBELL, K. M., e DOSHI, R. (2020). The coronavirus could reshape global order [online]. Retirado de [aqui](#)

CANCIAN, M. F., e SAXTON, A. (2021). What did the U.S. military learn in the first year of the pandemic? *CSIS Report* [online]. Retirado de [aqui](#)

CANTRIL, H. (1965). *The pattern of human concerns*. Rutgers University Press.

CAPANO, G., e LIPPI, A. (2021). Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: Evidence from three regions in Italy. *Journal of European public policy*, 28(8), 1197–1218. Retirado de [aqui](#)

CAPANO, G., HOWLETT, M., JARVIS, D. S. L., RAMESH, M., e GOYAL, N. (2020). Mobilizing policy (in)capacity to fight COVID-19: Understanding variations in state responses. *Policy and society*, 39(3), 285–308. Retirado de [aqui](#)

CARLETON, R. N., NORTON, M. A. P. J., e ASMUNDSON, G. J. G. (2007). Fearing the unknown: A short version of the Intolerance of Uncertainty Scale. *Journal of anxiety disorders*, 21(1), 105–117. Retirado de [aqui](#)

CARRAPICO, H., e FARRAND, B. (2020). Discursive continuity and change in the time of COVID-19: The case of EU cybersecurity policy. *Journal of European integration*, 42(8), 1111–1126. Retirado de [aqui](#)

CATÃO, L. A., e MILESI-FERRETTI, G. M. (2014). External liabilities and crises. *Journal of international economics*, 94(1), 18–32.

CAVIOLA, L., EVERETT, J. A. C., e FABER, N. S. (2019). The moral standing of animals: Towards a psychology of speciesism. *Journal of personality and social psychology*, 116(6), 1011–1029. Retirado de [aqui](#)

CHANG, J., MCALLISTER, C., e MCCASLIN, R. (2015). Correlates of, and barriers to, Internet use among older adults. *Journal of gerontological social work*, 58 (1), 66–85. Retirado de [aqui](#)

CHATTU, V. K., POORANSINGH, S., e ALLAHVERDIPOUR, H. (2021). Global health diplomacy at the intersection of trade and health in the COVID-19 era. *Health promotion perspectives*, 11(1), 1–4. Retirado de [aqui](#)

CHEN, L., e KAPHINGST, K. (2011). Risk perceptions and family history of lung cancer: Differences by smoking status. *Public health genomics*, 14(1), 26–34. Retirado de [aqui](#)

CHEN, T., GOZGOR, G., e KOO, C. K. (2021). Pandemics and income inequality: What do the data tell for the globalization era? *Frontiers in public health*, 9, 629.

CHEN, Y.-P., SHAFFER, M., WESTMAN, M., CHEN, S., LAZAROVA, M., e REICHE, S. (2014). Family role performance: Scale development and validation. *Applied psychology*, 63(1), 190–218. Retirado de [aqui](#)

CHOW, N., FLEMING-DUTRA, K., GIERKE, R., HALL, A., HUGHES, M., PILISHVILI, T., RITCHEY, M., ROGUSKI, K., SKOFF, T., e USSERY, E. (2020). Preliminary estimates of the prevalence of selected underlying health conditions among patients with coronavirus disease 2019 — United

States, February 12–March 28, 2020. *MMWR. Morbidity and Mortality Weekly Report*, 69(13), 382–386. Retirado de [aqui](#)

CHU, H., e LIU, S. (2021). Integrating health behavior theories to predict COVID-19 vaccines uptake intent among the American public. *PsyArXiv*. Janeiro, 15. Retirado de [aqui](#)

CLAASSEN, C. (2020). Does public support help democracy survive? *American journal of political science*, 64(1), 118–134.

CLARK, A., JIT, M., WARREN-GASH, C., GUTHRIE, B., WANG, H. H. X., MERCER, S. W., SANDERSON, C., MCKEE, M., TROEGER, C., ONG, K. L., CHECCHI, F., PEREL, P., JOSEPH, S., GIBBS, H. P., BANERJEE, A., EGGO, R. M., NIGHTINGALE, E. S., O'REILLY, K., JOMBART, T., e JARVIS, C. I. (2020). Global, regional, and national estimates of the population at increased risk of severe COVID-19 due to underlying health conditions in 2020: A modelling study. *The Lancet global health*, 8(8), e1003–e1017. Retirado de [aqui](#)

COHEN, S. (1988). Perceived stress in a probability sample of the United States. In S. Spacapan e S. Oskamp (Eds.), *The Claremont Symposium on applied social psychology: The social psychology of health* (31–67). Sage Publications.

CSERNATONI, R. (2020). New states of emergency: Normalizing techno-surveillance in the time of COVID-19. *Global affairs*, 6(3), 1–10. Retirado de [aqui](#)

DAHL, R. (1989). *Democracy and its critics*. Yale University.

Darvas, Z. M. (2021). *The unequal inequality impact of the COVID-19 pandemic* (Working Paper n.º 2021/06). Bruegel Working Paper. Retirado de [aqui](#)

DAVIS, D. W., e SILVER, B. D. (2004). Civil liberties vs. security: Public opinion in the context of the terrorist attacks on America. *American journal of political science*, 48(1), 28–46.

DE ANGELIS, G., e OLIVEIRA, E. de (2021). COVID-19 and the «state of exception»: Assessing institutional resilience in consolidated democracies — a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization*, 28(8), 1602–1621. Retirado de [aqui](#)

DE CONINCK, D., D’HAENENS, L., e MATTHIJS, K. (2020). Perceived vulnerability to disease and attitudes towards public health measures: COVID-19 in Flanders, Belgium. *Personality and individual differences*, 166. Retirado de [aqui](#)

DE CONING, C. (2021). COVID-19 and the resilience of Africa’s peace and security networks. *African security*, 1–29. Retirado de [aqui](#)

DE GIORGI, E., e SANTANA-PEREIRA, J. (2020). The exceptional case of post-bailout Portugal: A comparative outlook. *South European society and politics*, 25(2), 127–150.

DELERUE, F., JOLLY, E., MICHELIS, L., MUXEL, A., OPILLARD, F., e PALLE, A. (2020, novembro). *COVID-19 et mobilisation des forces armées en Europe et aux Etats Unis*. Institut de recherche stratégique de l’École militaire [online]. Retirado de [aqui](#)

DESMIDT, S., e NEAT, A. (2021). COVID-19 vaccines: The challenges of protecting Africa’s fragile regions. *ECDPM brief*, março de 2021 [online]. Retirado de [aqui](#)

DEVERMONT, J. (2021, fevereiro). A post-COVID-19 reset: The future of Africa’s foreign partnerships. *CSIS briefs* [online]. Retirado de [aqui](#)

DIAMINT, R. (2021). Predilecciones autoritarias: El papel de los militares en América Latina. ARI37/2021. Real Instituto Elcano [online]. Retirado de [aqui](#)

*Diário de Notícias* (1 de outubro de 2021). Tudo o que precisa de saber sobre a última fase do desconfinamento. Retirado de [aqui](#)

DINGEL, J. I., e NEIMAN, B. (2020). How many jobs can be done at home? *Journal of public economics*, 189, 104235.

DINH, H. T. (2021). Africa’s development issues after COVID-19. Research Paper 21-01 Policy Center for the New South [online]. Retirado de [aqui](#)

DOHERTY, P. C. (2021). COVID-19 and beyond. *The round table*, 110(1), 171–172. Retirado de [aqui](#)

DOSI, G., e SOETE, L. (2022). On the syndemic nature of crises: A Freeman perspective. *Research policy*, 51(1), 104393. Retirado de [aqui](#)

DRUCKMAN, J., KLAR, S., KKRUPNIKOV, Y., LEVENDUSKY, M., e RYAN, J. B. (2020, Abril). *The political impact of affective polarization: How partisan*

*animus shapes COVID-19 attitudes* (Working Paper). PsyArXiv.

Retirado de [aqui](#)

DUNLAP, R. E., VAN LIERE, K. D., MERTIG, A. G., e EMMET JONES, R. (2000). Measuring endorsement of the new ecological paradigm: A revised NEP scale. *Journal of social issues*, 56(3), 425–442.

Retirado de [aqui](#)

DUPUIS, M., STUDER, J., HENCHOZ, Y., DELINE, S., BAGGIO, S., N'GORAN, A., MOHLER-KUO, M., e GMEL, G. (2016). Validation of French and German versions of a perceived neighborhood social cohesion questionnaire among young Swiss males, and its relationship with substance use. *Journal of health psychology*, 21(2), 171–182.

Retirado de [aqui](#)

EASTON, D. (1957). An approach to the analysis of political systems. *World politics*, 9(3), 383–400.

EDGEELL, A. B., GRAHN, S., LACHAPPELLE, J., LÜHRMANN, A., e MAERZ, S. F. (2021). Pandemic backsliding: Violations of democratic standards during COVID-19. *Social science & medicine*, 285, 114244.

EICHENBAUM, M. S., REBELO, S., e TRABANDT, M. (2021). The macroeconomics of epidemics. *Review of financial studies*, 34(11), 5149–5187. Retirado de [aqui](#)

ENGEL, U., e HERPOLSHEIMER, J. (2021). *African regional and inter-regional health governance: Early responses to the COVID-19 pandemic by ECOWAS and the African Union*. African Security.

Retirado de [aqui](#)

ENGLER, S., BRUNNER, P., LOVIAT, R., ABOU-CHADI, T., LEEMANN, L., GLASER, A. e KÜBLER, D. (2021). Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European politics*, 44(5–6), 1077–1102.

Retirado de [aqui](#)

EPSTEIN, S., PACINI, R., DENES-RAJ, V., e HEIER, H. (1996). Individual differences in intuitive–experiential and analytical–rational thinking styles. *Journal of personality and social psychology*, 71(2), 390–405.

Retirado de [aqui](#)

ERIKSON, R. S. (2015). Income inequality and policy responsiveness. *Annual review of political science*, 18, 11–29.

ESS Round 8: European Social Survey (2020). ESS-8 2016 Documentation Report. Edition 2.2. Bergen, European Social Survey Data Archive, NSD — Norwegian Centre for Research Data for ESS ERIC. Retirado de [aqui](#)

ETZIONI, A. (2005). *How patriotic is the Patriot Act?: Freedom versus security in the age of terrorism*. Routledge.

FABER, M., GHISLETTA, A., e SCHMIDHEINY, K. (2020). A lockdown index to assess the economic impact of the coronavirus. *Swiss journal of economics and statistics*, 156(1), 1–23.

FAGERHOLM, A. (2016). Why do political parties change their policy positions? A review. *Political studies review*, 14(4), 501–511.

FANA, M., TOLAN, S., TORREJÓN, S., BRANCATI, C. U., e FERNÁNDEZ-MACÍAS, E. (2020). *The COVID confinement measures and EU labour markets*. Publications Office of the European Union.

FERNÁNDEZ-VILLAVERDE, J., e JONES, C. I. (2020). *Macroeconomic outcomes and covid-19: A progress report* (n.º w28004). National Bureau of Economic Research.

FERRER, R. A., PORTNOY, D. B., e KLEIN, W. M. P. (2013). Worry and risk perceptions as independent and interacting predictors of health protective behaviors. *Journal of health communication*, 18(4), 397–409. Retirado de [aqui](#)

FONTANA, O. (2020). Italian Euroscepticism and the COVID-19 pandemic: Survey insights [online]. Istituto Affari Internazionali. Retirado de [aqui](#)

FRANKE, V. C., e ELLIOTT, C. N. (2021). Optimism and social resilience: Social isolation, meaninglessness, trust, and empathy in times of COVID-19. *Societies*, 11(2), 35. Retirado de [aqui](#)

FREEDMAN, L. (2020). Scientific advice at a time of emergency. SAGE and COVID-19. *The political quarterly*, 91(3), 514–522.

FREIRE, A., LISI, M., e TSATSANIS, E. (2018). *Inquéritos aos eleitores 2016-2018*. Retirado de [aqui](#)

FREY, C. B., e OSBORNE, M. A. (2017). The future of employment: How susceptible are jobs to computerisation? *Technological forecasting and social change*, 114, 254–280.

FRIDMAN, I., LUCAS, N., HENKE, D., e ZIGLER, C. K. (2020). Association between public knowledge about COVID-19, trust in information sources, and adherence to social distancing: Cross-sectional survey. *JMIR public health and surveillance*, 6 (3). Retirado de [aqui](#)

FRIEDMAN, S. (2021). In, but not of, Africa: A divided South Africa faces COVID-19. *The round table*, 110(1), 16–30. Retirado de [aqui](#)

FUKUYAMA, Francis (2020, julho/agosto). The pandemic and political order: It takes a State. *Foreign affairs*, Vol. 99 n.º 4, 26–32. Retirado de [aqui](#)

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL (FMI) (2021). *Fiscal monitor, October 2021: Strengthening the credibility of public finances*.

FURCERI, D., LOUNGANI, P., OSTRY, J. D., e CILLUFFO, G. (2021). *Will COVID-19 have long-lasting effects on inequality? Evidence from past pandemics* (Working Paper n.º 21/172). IMF Working Paper. Retirado de [aqui](#)

GADARIAN, S. K., GOODMAN, S. W., e PEPINSKY, T. B. (2021). Partisanship, health behavior, and policy attitudes in the early stages of the COVID-19 pandemic. *Plos one*, 16(4), e0249596.

GALLETTA, S., e GIOMMONI, T. (2022). The effect of the 1918 influenza pandemic on income inequality: Evidence from Italy. *Review of economics and statistics*, 104(1), 187–203.

GANUZA, E., e FONT, J. (2020). Experts in government: What for? Ambiguities in public opinion towards technocracy. *Politics and governance*, 8(4), 520–532.

GARCIA, A. S., CURTY, R., AGUIAR, A. C., REZENDE, L., e DANTAS, M. V. (2021). Os BRICS frente à pandemia da COVID-19: Uma análise preliminar sobre políticas comparadas. *Conjuntura internacional*, 17(3), 33–46. Retirado de [aqui](#)

GAUB, F., e BOSWINKEL, L. (2020). Who's first wins? International crisis response to COVID-19. European Union Institute for Security Studies [online]. Retirado de [aqui](#)

GIBSON-FALL, F. (2021). Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements. *Review of international studies*. Cambridge University Press, 47(2), 155–170. Retirado de [aqui](#)

GLOSTER, A. T., LAMNISOS, D., LUBENKO, J., PRESTI, G., SQUATRITO, V., CONSTANTINO, M., NICOLAOU, C., PAPACOSTAS, S., AYDIN, G., CHONG, Y. Y., CHIEN, W. T., CHENG, H. Y., RUIZ, F. J., GARCIA-MARTIN, M. B., OBANDO-POSADA, D. P., SEGURA-VARGAS, M. A., VASILIOU, V. S., MCHUGH, L., HÖFER, S., e KAREKLA, M. (2020). Impact of COVID-19 pandemic on mental health: An international study. *Plos one*, 15(12), e0244809. Retirado de [aqui](#)

GÓMEZ-REINO, M., e PLAZA-COLODRO, C. (2018). Populist Euroscepticism in Iberian party systems. *Politics*, 38(3), 344–360.

GÓMEZ-REINO, M., LLAMAZARES, I., e RAMIRO, L. (2008). Euroscepticism and political parties in Spain. Em A. Szczerbiak e P. Taggart (Eds.), *Opposing Europe? The comparative party politics of Euroscepticism, volume 1: Case studies and country surveys* (134–151). Oxford University Press.

GOOGLE TRENDS (2021), *Year in Search 2020* [online]. Retirado de [aqui](#)

GOREIS, A., e VORACEK, M. (2019). A systematic review and meta-analysis of psychological research on conspiracy beliefs: Field characteristics, measurement instruments, and associations with personality traits. *Frontiers in psychology*, 10. Retirado de [aqui](#)

GRAÇA, J., CALHEIROS, M. M., e OLIVEIRA, A. (2016). Situating moral disengagement: Motivated reasoning in meat consumption and substitution. *Personality and individual differences*, 90, 353–364. Retirado de [aqui](#)

GRASSE, D., PAVLIK, M., MATFESS, H., e CURTICE, T. B. (2021). Opportunistic repression: Civilian targeting by the State in response to COVID-19. *International security*, 46(2), 130–165. Retirado de [aqui](#)

GUASTI, P. (2020). The impact of the COVID-19 pandemic in Central and Eastern Europe: The rise of autocracy and democratic resilience. *Democratic theory*, 7(2), 47–60.

GUNTERMANN, E. (2021). Does economic inequality undermine political equality? Testing two common assumptions. *Electoral studies*, 69, 102202.

HAASS, R. (2020). The pandemic will accelerate history rather than reshape it [online]. Retirado de [aqui](#)

HALE, T., ANGRIST, N., GOLDSZMIDT, R., KIRA, B., PETHERICK, A., PHILLIPS, T., WEBSTER, S., CAMERON-BLAKE, E., HALLAS, L., MAJUMDAR, S., e TATLOW, H. (2021). A global panel database of

pandemic policies (Oxford COVID-19 Government Response Tracker). *Nature human behaviour* 2021 5:4, 5(4), 529–538. Retirado de [aqui](#)

HALL, C. M., FIEGER, P., PRAYAG, G., e DYASON, D. (2021). Panic buying and consumption displacement during COVID-19: Evidence from New Zealand. *economies*, 9 (2), 46. Retirado de [aqui](#)

HALL, P., e SOSKICE, D. (Eds.) (2001). *Varieties of capitalism: The institutional foundations of comparative advantage*. Oxford University Press.

HARARI, Y. N. (2018). *21 Lessons for the 21st Century* (1.ª ed.). Random House.

HARMAN, S. (2020). COVID-19, the UN, and dispersed global health security. *Ethics & international affairs*, 34(3), 373–378. Retirado de [aqui](#)

HASLAM, D., FILUS, A., MORAWSKA, A., SANDERS, M. R., e FLETCHER, R. (2014). The work–family conflict scale (WAFCS): Development and initial validation of a self-report measure of work–family conflict for use with parents. *Child psychiatry & human development*, 46(3), 346–357. Retirado de [aqui](#)

HAY, J. L., MCCAUL, K. D., e MAGNAN, R. E. (2006). Does worry about breast cancer predict screening behaviors? A meta-analysis of the prospective evidence. *Preventive medicine*, 42(6), 401–408. Retirado de [aqui](#)

HAYS, R. D., HAYASHI, T., e STEWART, A. L. (1989). A five-item measure of socially desirable response set. *Educational and psychological measurement*, 49(3), 629–636. Retirado de [aqui](#)

HE, A. J., SHI, Y., e LIU, H. (2020). Crisis governance, Chinese style: Distinctive features of China’s response to the COVID-19 pandemic. *Policy design and practice*, 3(3), 242–258. Retirado de [aqui](#)

HEINE, J. (2020). Still head waiters who are occasionally allowed to sit? Heads of mission after COVID-19. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 648–658. Retirado de [aqui](#)

HEINZEL, M., e LIESE, A. (2021). Expert authority and support for COVID-19 measures in Germany and the UK: A survey experiment. *West European politics*, 44(5–6), 1258–1282. Retirado de [aqui](#)

HERR, R. (2021). COVID-19 in the Pacific Island Commonwealth: Microstates managing a macro-challenge. *The round table*, 110(1), 138–148. Retirado de [aqui](#)

HERRERA, H., ORDOÑEZ, G., KONRADT, M., e TREBESCH, C. (2020, setembro). *Corona politics: The cost of mismanaging pandemics*. (Working paper n.º 20–033). Penn Institute for Economic Research. Retirado de [aqui](#)

HEYNE, L., e LOBO, M. C. (2021). Technocratic attitudes and voting behaviour ten years after the Eurozone crisis: Evidence from the 2019 EP elections. *Electoral studies*, 70, 102288.

HIDALGO GARCÍA, M. (2021). The role of the Armed Forces in the management of COVID-19 as a generator of trust. Analysis Paper IEEE. ES [online]. Retirado de [aqui](#)

HIRST, M., e MALACALZA, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva sociedad*, 287, maio-junho 2020 [online]. Retirado de [aqui](#)

HOULE, C. (2018). Does economic inequality breed political inequality? *Democratization*, 25(8), 1500–1518.

HUDSON, A. (2021). How the pandemic has affected global peace and security. *The round table*, 110(1), 173–174. Retirado de [aqui](#)

HYNES, W., TRUMP, B., LOVE, P., e LINKOV, I. (2020). Bouncing forward: A resilience approach to dealing with COVID-19 and future systemic shocks. *Environment systems and decisions*, 40(2), 174–184. Retirado de [aqui](#)

IMHOFF, R., e BRUDER, M. (2014). Speaking (un-)truth to power: Conspiracy mentality as a generalised political attitude. *European journal of personality*, 28(1), 25–43. Retirado de [aqui](#)

INÁCIO, M. M., CHASQUETTI, D., WELP, Y., CAMPOS, M., LÓPEZ GARCÍA, A. I., SCHENONI, L. L., SANTANA, L., MENDES DA ROCHA, M., e TUMELERO, A. (2021). ¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a los presidentes? COVID-19 desafiando liderazgos en América Latina. *Iberoamericana*, 21(76), 203–239. Retirado de [aqui](#)

JAGERS, J., e WALGRAVE, S. (2007). Populism as political communication style. *European journal of political research*, 46(3), 319–345.

JAMIESON, K. HALL, e ALBARRACÍN, D. (2020). The relation between media consumption and misinformation at the outset of the SARS-CoV-2 pandemic in the US. *Harvard Kennedy School misinformation review*. Retirado de [aqui](#)

JANSSEN, E., OSCH, L. VAN, VRIES, H. DE, e LECHNER, L. (2011). Measuring risk perceptions of skin cancer: Reliability and validity of different operationalizations. *British journal of health psychology*, 16(1), 92–112. Retirado de [aqui](#)

JEAN-BAPTISTE, C. O., HERRING, R. P., BEESON, W. L., SANTOS, H. DOS, e BANTA, J. (2020). Stressful life events and social capital during the early phase of COVID-19 in the U.S. *SSRN electronic journal*. Retirado de [aqui](#)

JENNINGS, W., STOKER, G., VALGARÐSSON, V., DEVINE, D., e GASKELL, J. (2021). How trust, mistrust and distrust shape the governance of the COVID-19 crisis. *Journal of European Public Policy*, 28(8), 1174–1196. Retirado de [aqui](#)

KAHL, C. H., e WRIGHT, T. J. (2021). Aftershocks: Pandemic politics and the end of the old international order. St. Martin's Press.

KANE, L. O., NARASIMHAN, R., BURNING, J. N., e TASKA, B. (2020). *Digitalization in the German labor market: Analyzing demand for digital skills in job vacancies*. Bertelsmann-Stiftung.

KENTIKELLENIS, A., e STUBBS, T. (2021). Austerity redux: The post-pandemic wave of budget cuts and the future of global public health. *Global policy*. Retirado de [aqui](#)

KENWICK, M. R., e SIMMONS, B. A. (2020). Pandemic response as border politics. *International organization*. Cambridge University Press, 74(S1), E36–E58. Retirado de [aqui](#)

KILBY, C., e MCWHIRTER, C. (2021). The World Bank COVID-19 response: Politics as usual? *The review of international organizations*. Retirado de [aqui](#)

KIRK, J., e McDONALD, M. (2021). The politics of exceptionalism: Securitization and COVID-19. *Global studies quarterly*, 1(3), 1–12. Retirado de [aqui](#)

KITCHIN, R. (2020). Civil liberties or public health, or civil liberties and public health? Using surveillance technologies to tackle the spread of COVID-19. *Space and polity*, 24(3), 1–20. Retirado de [aqui](#)

KOOPMANS, R., e STATHAM, P. (Eds.). (2010). *The making of a European public sphere: Media discourse and political contention*. Cambridge University Press.

KOWALSKI, B. (2021). China's mask diplomacy in Europe: Seeking foreign gratitude and domestic stability. *Journal of current Chinese affairs*, 50(2), 209–226. Retirado de [aqui](#)

KRITZINGER, S., FOUCAULT, M., LACHAT, R., PARTHEYMÜLLER, J., PLESCIA, C., e BROUARD, S. (2021). «Rally round the flag»: The COVID-19 crisis and trust in the national government. *West European politics*. Retirado de [aqui](#)

KROENKE, K., SPITZER, R. L., e WILLIAMS, J. B. W. (2003). The Patient Health Questionnaire-2. *Medical care*, 41(11), 1284–1292. Retirado de [aqui](#)

KROENKE, K., SPITZER, R. L., WILLIAMS, J. B. W., MONAHAN, P. O., & LÖWE, B. (2007). Anxiety disorders in primary care: Prevalence, impairment, comorbidity, and detection. *Annals of internal medicine*, 146(5), 317–325. Retirado de [aqui](#)

KURECIC, P., e HALUGA, V. (2021). Health diplomacy as a soft power tool of the PR China during the COVID-19 pandemic. *Economic and social development: Book of proceedings*, 237–243.

KUTELEVA, A., e CLIFFORD, S. J. (2021). Gendered securitisation: Trump's and Putin's discursive politics of the COVID-19 pandemic. *European journal of international security*. Cambridge University Press, 6(3), 301–317. Retirado de [aqui](#)

LASCO, G. (2020). Medical populism and the COVID-19 pandemic. *Global public health*, 15(10), 1417–1429. Retirado de [aqui](#)

LEAPER, C., e VALIN, D. (1996). Predictors of Mexican American mothers' and fathers' attitudes toward gender equality. *Hispanic journal of behavioral sciences*, 18(3), 343–355. Retirado de [aqui](#)

LEGLER, T. (2021). Presidentes y orquestadores: La gobernanza de la pandemia de COVID-19 en las Américas. *Foro internacional*, Vol. LXI, 2 (244) abril–junho, 2021, 333–385. Retirado de [aqui](#)

LERUTH, B., STARTIN, N., e USHERWOOD, S. (2017). Defining Euroscepticism: From a broad concept to a field of study. *The Routledge Handbook of Euroscepticism* (3–10).

LEVITSKY, S., e ZIBLATT, D. (2008). *How democracies die*. Crown.

LEWANDOWSKY, S., GIGNAC, G. E., e OBERAUER, K. (2013). The role of conspiracist ideation and worldviews in predicting rejection of science. *Plos one*, 8(10), e75637. Retirado de [aqui](#)

LIEBEROTH, A., RASMUSSEN, J., TRAVAGLINO, G. A., JEFTIC, A., STOECKLI, S., & VESTERGREN, S. (2021, 1 de fevereiro). COVIDiSTRESS global survey v. 1.1 materials pre-registration. Retirado de [osf.io/2ftma](#).

LIEN, D., e KORTSCH, J. (2020). The future of the World Health Organization: China and the United States square off. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 520–529. Retirado de [aqui](#)

LIMA, M. R. S., e ALBUQUERQUE, M. (2021). Global reorganization and the crisis of multilateralism. Brazilian Center for International Relations e Konrad-Adenauer-Stiftung [online]. Retirado de [aqui](#)

LINKOV, I., TRUMP, B., D., e HYNES, W. (2019). Resilience-based strategies and policies to address systemic risks. *Report resilience activities at the OECD: Current practice and future directions*. OCDE.

LINZ, J. J. (1978). Una interpretación de los regímenes autoritarios. *Papers: Revista de sociología*, 8, 11–26.

LIPSCY, P. Y. (2020). COVID-19 and the politics of crisis. *International organization*. Cambridge University Press, 74(S1), E98–E127. Retirado de [aqui](#)

LIPSET, S. M. (1959). Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American political science review*, 53(1), 69–105.

LISI, M. (2020). All quiet on the European front? Assessing the impact of the Great Recession on Euroscepticism in Portugal. *South European society and politics*, 1–29.

LISI, M., e BORGHETTO, E. (2018). Populism, blame shifting and the crisis: Discourse strategies in Portuguese political parties. *South European society and politics*, 23(4), 405–427.

LIU, Y., MORGENSTERN, C., KELLY, J., LOWE, R., MUNDAY, J., VILLABONA-ARENAS, C. J., GIBBS, H., PEARSON, C. A. B., PREM, K., LECLERC, Q. J., MEAKIN, S. R., EDMUNDS, W. J., JARVIS, C. I., GIMMA, A., FUNK, S., QUAIFFE, M., RUSSELL, T. W., EMORY, J. C., ABBOTT, S., CMMID COVID-19 Working Group. (2021). The impact of non-pharmaceutical interventions on SARS-CoV-2 transmission across 130 countries and territories. *BMC medicine*, 19(1), 40. Retirado de [aqui](#)

LLAMAZARES, I., e GRAMACHO, W. (2007). Eurosceptics among Euroenthusiasts: An analysis of Southern European public opinions. *Acta politica*, 42(2), 211–232.

LOBO, M. C., e MAGALHÃES, P. C. (2011). Room for manoeuvre: Euroscepticism in the Portuguese parties and electorate 1976–2005. *South European society and politics*, 16(01), 81–104.

MAGALHÃES, P., RAMOS, A., SANTANA-PEREIRA, J., COSTA LOBO, M., PEREIRA, M., VICENTE, P., e ADÃO E SILVA, P. (2019). *Sondagem Maio 2019 para SIC/Expresso*. Retirado de [aqui](#)

MAGRE, J., MEDIR, L., e PANO, E. (2021). Spain: Is ideology back in populist discourse? Em G. Bobba e N. Hubé (eds.), *Populism and the politicization of the COVID-19 crisis in Europe* (31–44). Palgrave Macmillan.

MANFREDI SÁNCHEZ, J. L. (2020). Introduction to the Forum on COVID-19. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 517–519. Retirado de [aqui](#)

MANUCCI, L., e WEBER, E. (2017). Why the big picture matters: Political and media populism in Western Europe since the 1970s. *Swiss political science review*, 23(4), 313–334.

MARCHLEWSKA, M., CICHOCKA, A., e KOSSOWSKA, M. (2017). Addicted to answers: Need for cognitive closure and the endorsement of conspiracy beliefs. *European journal of social psychology*, 48(2), 109–117. Retirado de [aqui](#)

MARION, S. (2021). Beyond great power politics: Conceptualizing philanthropy's return to international relations through COVID-19. Em G. Agostinis et al. *FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One*

*profession, many voices. International studies review*, 23(2), 20–25. Retirado de [aqui](#)

MARQUES, Tiago Pires (2020), «Culpabilização e violência social», Palavras para lá da pandemia: cem lados de uma crise. Retirado de [aqui](#)

MARTÍNEZ, M. E. C. (2021). La gobernanza global de la salud y los límites de las redes de expertos en la respuesta al brote de la COVID-19 en México. *Foro internacional*, LXI:2(244), 469–505. Retirado de [aqui](#)

MARTUSCELLI, P. N. (2021). How are forcibly displaced people affected by the COVID-19 pandemic outbreak? Evidence from Brazil. *American behavioral scientist*, 1–23. Retirado de [aqui](#)

MAURER, H., e WRIGHT, N. (2020). A new paradigm for EU diplomacy? EU Council negotiations in a time of physical restrictions. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 556–568. Retirado de [aqui](#)

MCDUGALL, D. (2021). Australia e New Zealand: The pandemic down under. *The round table*, 110(1), 120–137. Retirado de [aqui](#)

MCMANARA, K. R., e NEWMAN, A. L. (2020). The big reveal: COVID-19 and globalization's great transformations. *International organization*. Cambridge University Press, 74(S1), E59–E77. Retirado de [aqui](#)

MELEADY, R., CRISP, R. J., DHONT, K., HOPTHROW, T., e TURNER, R. N. (2020). Intergroup contact, social dominance, and environmental concern: A test of the cognitive-liberalization hypothesis. *Journal of personality and social psychology*, 118(6), 1146.

MELLON, J., BAILEY, J., e PROSSER, C. (2021). How do coronavirus attitudes fit into Britain's ideological landscape? *Parliamentary affairs*, 74(3), 597–616.

MILANOVIC, B. (2016). *Global inequality*. Harvard University Press.

MOITA, L., PINTO, L. V., e PEREIRA, P. (2019). Estudo da estrutura diplomática portuguesa. *OBSERVARE*.

MOOS, R. H., e MOOS, B. S. (1986). *Family environment scale manual* (2.ª ed.). Consulting Psychologists Press.

MOOS, R. H., e MOOS, B. S. (1986). *Family environment scale manual* (2.ª ed.). Consulting Psychologists Press.

MORILLAS, P. (2021). Revalorizar la acción política en el mundo post-pandemia. *CIDOB opinion* 654. Fevereiro [online]. Retirado de [aqui](#)

MUDDE, C. (2004). The populist zeitgeist. *Government and opposition*, 39(4), 541–563.

MUDDE, C., e ROVIRA KALTWASSER, C. (2017). *Populism: A very short introduction*. Oxford University Press.

MÜLLER-MAHN, D., e KIOKO, E. (2021). Rethinking African futures after COVID-19. *Africa spectrum*, 56(2), 1–12. Retirado de [aqui](#)

MUSTASILTA, K. (2020). From bad to worse? The impact(s) of COVID-19 on conflict dynamics. European Union Institute for Security Studies [online]. Retirado de [aqui](#)

NAYLOR, T. (2020). All that's lost: The hollowing of summit diplomacy in a socially distanced world. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 583–598. Retirado de [aqui](#)

NHAMO, G. (2021). COVID-19 vaccines development discord: A focus on the BRICS and implications for Africa's access and affordability matters. *Politikon*, 48(2), 1–19. Retirado de [aqui](#)

NIELSEN, J. H., e LINDVALL, J. (2021). Trust in government in Sweden and Denmark during the COVID-19 epidemic. *West European politics*. Retirado de [aqui](#)

NORRLÖF, C. (2020). Is COVID-19 a liberal democratic curse? Risks for liberal international order. *Cambridge review of international affairs*, 33(5), 799–813. Retirado de [aqui](#)

NOSSAL, K. R. (2021). Canada and COVID-19: The longer-term geopolitical implications. *The round table*, 110(1), 31–45. Retirado de [aqui](#)

NYAMUTATA, C. (2020). Do civil liberties really matter during pandemics? Approaches to coronavirus disease (COVID-19). *International human rights law review*, 9(1), 62–98.

OANA, I.-E., PELLEGATA, A., e WANG, C. (2021). A cure worse than the disease? Exploring the health-economy trade-off during COVID-19. *West European Politics*, 44(5–6), 1232–1257.

OKAN, O., BOLLWEG, T. M., BERENS, E. M., HURRELMANN, K., BAUER, U., e SCHAEFFER, D. (2020). Coronavirus-related health literacy: A cross-sectional study in adults during the COVID-19 infodemic in Germany. *International journal of environmental research and public health*, 17(15), 5503. Retirado de [aqui](#)

OKOLIE-OSEMENE, J. (2021). Nigeria's security governance dilemmas during the COVID-19 crisis. *Politikon*, 48(2), 260–277. Retirado de [aqui](#)

OLIU-BARTON, M., PRADELSKI, B. S. R., AGHION, P., ARTUS, P., KICKBUSCH, I., LAZARUS, J. V., SRIDHAR, D., e VANDERSLOTT, S. (2021). SARS-CoV-2 elimination, not mitigation, creates best outcomes for health, the economy, and civil liberties. *The Lancet*, 397(10291), 2234–2236. Retirado de [aqui](#)

OLIU-BARTON, M., PRADELSKI, B. S. R., ALGAN, Y., BAKER, M. G., BINAGWAHO, A., DORE, G. J., EL-MOHANDES, A., FONTANET, A., PEICHL, A., PRIESEMAN, V., WOLFF, G. B., YAMEY, G., e LAZARUS, J. V. (2022). Elimination versus mitigation of SARS-CoV-2 in the presence of effective vaccines. *The Lancet global health*, 10(1), e142–e147. Retirado de [aqui](#)

ORZECZOWSKI, M., SCHOCHOW, M., e STEGER, F. (2021). Balancing public health and civil liberties in times of pandemic. *Journal of public health policy*, 1–9.

PAPAGARYFALLOU, I. (2021). The COVID-19 pandemic and IR scholarship from the Global South. Em G. Agostiniset al. (2021). *FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One profession, many voices. International studies review*, 23(2), 11–15. Retirado de [aqui](#)

PAPAMICHAIL, A. (2021). COVID-19 and the limits of the health–security nexus. Em G. Agostiniset al. (2021). *FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One profession, many voices. International studies review*, 23(2), 3–6. Retirado de [aqui](#)

PARK, C. L. (2010). Making sense of the meaning literature: An integrative review of meaning making and its effects on adjustment to stressful life events. *Psychological bulletin*, 136(2), 257–301. Retirado de [aqui](#)

PARLAMENTO EUROPEU (2020). Coronavirus in Africa: A crisis with multiple impacts | Think Tank | European Parliament [online]. Retirado de [aqui](#)

PARTHENAY, K. (2021). Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19: Sica y Caricom. *Foro internacional*, 61(2), 387–425. Retirado de [aqui](#)

PENNYCOOK, G., MCPHETRES, J., BAGO, B., e RAND, D. G. (2021). Beliefs about COVID-19 in Canada, the UK, and the USA: A novel test of political polarization and motivated reasoning. *PsyArXiv*, 10.

PEREIRA, C., MEDEIROS, A., e BERTHOLINI, F. (2020). Fear of death and polarization: Political consequences of the COVID-19 pandemic. *Revista de administração pública*, 54, 952-968.

PÉREZ, D. S., GUTIÉRREZ, U. C., e LÓPEZ-PORTILLO, J.-J. (2020). Co-evolution of diplomacy after the corona crisis: An agenda for practitioners. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 659-669. Retirado de [aqui](#)

PERUGINI, C., e VLADISAVLJEVIC, M. (2020). *Social stability challenged: Pandemics, inequality and policy responses* (Working Paper n.º 13249). IZA Discussion Papers. Retirado de [aqui](#)

PETERS, B. G. (2011). Governance responses to the fiscal crisis: Comparative perspectives. *Public money & management*, 31(1), 75-80.

PETROV, J. (2020). The COVID-19 emergency in the age of executive aggrandizement: What role for legislative and judicial checks? *The theory and practice of legislation*, 8(1-2), 71-92.

PIETZ, T. (2021). The impact of Covid-19 on CSDP. European Union Institute for Security Studies [online]. Retirado de [aqui](#)

PIKETTY, T. (2014). *Capital in the Twentieth-First Century*. Belknap/Harvard Press.

PIPA, A. F., e BOUCHET, M. (2020). Multilateralism restored? City diplomacy in the COVID-19 era. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 599-610. Retirado de [aqui](#)

PIQUERO, A. R., JENNINGS, W. G., JEMISON, E., KAUKINEN, C., e KNAUL, F. M. (2021). Domestic violence during the COVID-19 pandemic: Evidence from a systematic review and meta-analysis. *Journal of criminal justice*, 74, 101806. Retirado de [aqui](#)

PLÜMPER, T., e NEUMAYER, E. (2020). Lockdown policies and the dynamics of the first wave of the Sars-CoV-2 pandemic in Europe. *Journal of European public policy*. Retirado de [aqui](#)

PODVRSIC, A., BECKER, J., PIROSKA, D., PROFANT, T., e HODULÁK, V. (2020, setembro 3). *Mitigating the COVID-19 effect: Emergency economic policy-making in Central Europe* (Working Paper). ETUI Research Paper. Retirado de [aqui](#)

PRATTO, F., ÇIDAM, A., STEWART, A. L., ZEINEDDINE, F. B., ARANDA, M., AIELLO, A., CHRYSOCHOOU, X., CICHOCKA, A., COHRS, J. C., DURRHEIM, K., EICHER, V., FOELS, R., GÓRSKA, P., LEE, I.-C., LICATA, L., LIU, J. H., LI, L., MEYER, I., MORSELLI, D., e HENKEL, K. E. (2013). Social dominance in context and in individuals: Contextual moderation of robust effects of social dominance orientation in 15 languages and 20 countries. *Social psychological and personality science*, 4(5), 587-599. Retirado de [aqui](#)

PRATTO, F., SIDANIUS, J., STALLWORTH, L. M., e MALLE, B. F. (1994). Social dominance orientation: A personality variable predicting social and political attitudes. *Journal of personality and social psychology*, 67(4), 741-763. Retirado de [aqui](#)

PROOIJEN, J. W. VAN, e DIJK, E. VAN (2014). When consequence size predicts belief in conspiracy theories: The moderating role of perspective taking. *Journal of experimental social psychology*, 55, 63–73. Retirado de [aqui](#)

PROOIJEN, J. W. VAN, e DOUGLAS, K. M. (2017). Conspiracy theories as part of history: The role of societal crisis situations. *Memory Studies*, 10(3), 323–333. Retirado de [aqui](#)

QIAN, D., e LI, O. (2020). The relationship between risk event involvement and risk perception during the COVID-19 outbreak in China. *Applied psychology: Health and well-being*, 12(4), 983–999. Retirado de [aqui](#)

RAMJI-NOGALES, J., e GOLDNER LANG, I. (2020). Freedom of movement, migration, and borders. *Journal of human rights*, 19(5), 593–602. Retirado de [aqui](#)

REAL-DATO, J., e SOJKA, A. (2020). The rise of (faulty) euroscepticism? The impact of a decade of crises in Spain. *South European society and politics*, 1–28.

REIS, Bruno C. (2019). *Pode Portugal ter uma estratégia?* FFMS.

REIS, R. (2013). The Portuguese slump and crash and the Euro crisis. *Brookings papers on economic activity*, 46(1), 143–210.

REYNA, V. F., NELSON, W. L., HAN, P. K., e DIECKMANN, N. F. (2009). How numeracy influences risk comprehension and medical decision making. *Psychological bulletin*, 135(6), 943–973. Retirado de [aqui](#)

REYNA, V. F. (2012). Risk perception and communication in vaccination decisions: A fuzzy-trace theory approach. *Vaccine*, 30(25), 3790–3797. Retirado de [aqui](#)

REYNOLDS, S. J., DANG, C. T., YAM, K. C., e LEAVITT, K. (2014). The role of moral knowledge in everyday immorality: What does it matter if I know what is right? *Organizational behavior and human decision processes*, 123(2), 124–137. Retirado de [aqui](#)

RIGOLI, F. (2020). Opinions about immigration, patriotism, and welfare policies during the coronavirus emergency: The role of political orientation and anxiety. *The social science journal*, 1–10.

ROCCATO, M., CAVAZZA, N., COLLOCA, P., e RUSSO, S. (2020). A democratic emergency after a health emergency? Exposure to COVID-19, perceived economic threat and support for anti-democratic political systems. *Social science quarterly*, 101(6), 2193–2202.

RODRIGUEZ, C., GADARIAN, S. K., GOODMAN, S. W., e PEPINSKY, T. (2020). *Morbid polarization: Exposure to COVID-19 and partisan disagreement about pandemic response* (Working paper). PsyArXiv. Retirado de [aqui](#)

ROETS, A., e VAN HIEL, A. (2011). Item selection and validation of a brief, 15-item version of the Need for Closure Scale. *Personality and individual differences*, 50(1), 90–94. Retirado de [aqui](#)

ROGADO, R. (2021, 29 de julho). As três novas fases do desconfinamento em Portugal. *SIC Notícias*. Retirado de [aqui](#)

ROMER, D., e JAMIESON, K. H. (2021). Patterns of media use, strength of belief in COVID-19 conspiracy theories, and the prevention of COVID-19 from March to July 2020 in the United States: Survey study. *Journal of medical Internet research*, 23(4), e25215.

ROSSET, J., GIGER, N., e BERNAUER, J. (2013). More money, fewer problems? Cross-level effects of economic deprivation on political representation. *West European politics*, 36(4), 817–835.

ROSSI, R., SOCCI, V., TALEVI, D., MENSÌ, S., NIOLU, C., PACITTI, F., DI MARCO, A., ROSSI, A., SIRACUSANO, A., e DI LORENZO, G. (2020). COVID-19 pandemic and lockdown measures impact on mental health among the general population in Italy. *Frontiers in psychiatry*, 11. Retirado de [aqui](#)

RUBIN G. J., e WESSELY S. (2020). The psychological effects of quarantining a city. *BMJ*; 368:m313. Retirado de [aqui](#)

RUBIN, R. (2021). The price of success: How to evaluate COVID-19 vaccines when they're available outside of clinical trials. *JAMA*, 325(10), 918–921. Retirado de [aqui](#)

RUIZ, J. B. (2021). Aislada de Occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la COVID-19 y el orden global pospandemia. *Foro internacional*, LXI, 2 (244) abril–junho, 507–549. Retirado de [aqui](#)

SALARI, N., HOSSEINIAN-FAR, A., JALALI, R., VAISI-RAYGANI, A., RASOULPOOR, S., MOHAMMADI, M., e KHALEDIPAVEH, B. (2020). Prevalence of stress, anxiety, depression among the general population during the COVID-19 pandemic: A systematic review and meta-analysis. *Globalization and health*, 16 (1), 1–11. Retirado de [aqui](#)

SALGADO, S., e ZÚQUETE, J. P. (2017). Portugal: Discreet populisms amid unfavorable contexts and stigmatization. Em T. Aalberg *et al.* (Eds.), *Populist political communication in Europe*. Routledge.

SANTANA, M. (2021, Abril). *A direita radical populista em Portugal* (Working Paper n.º 102). *Observatório político*. Retirado de [aqui](#)

SARO-WIWA, N. (2021). COVID-19 in Nigeria. *The round table*, 110(1), 76–83. Retirado de [aqui](#)

SCHIMMELFENNIG, F. (2014). European integration in the euro crisis: The limits of post-functionalism. *Journal of European integration*, 36(3), 321–337.

SCHMIDT, V. A. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the COVID-19 pandemic. *Journal of European integration*, 42(8), 1177–1193. Retirado de [aqui](#)

SCHNEIDER, C. R., DRYHURST, S., KERR, J., FREEMAN, A. L., RECCHIA, G., SPIEGELHALTER, D., e VAN DER LINDEN, S. (2021). COVID-19 risk perception: A longitudinal analysis of its predictors and associations with health protective behaviours in the United Kingdom. *Journal of risk research*, 1–20. Retirado de [aqui](#)

SCHRAFF, D. (2020). Political trust during the Covid-19 pandemic: Rally around the flag or lockdown effects? *European journal of political research*, 60, 1007–1017.

SERRANO, E. (2020). Populismo em Portugal. *Media and journalism*, 20(37), 221–239.

SHIGEMURA, J., URSANO, R. J., MORGANSTEIN, J. C., KUROSAWA, M., e BENEDEK, D.M. (2020) Public responses to the novel 2019 coronavirus (2019-nCoV) in Japan: Mental health consequences and target populations. *Psychiatry clin neurosci*, 74 (4):281. Retirado de [aqui](#)

SHIRAEF, M. A., HIRST, C., WEISS, M. A., NASEER, S., LAZAR, N., BELING, E., STRAIGHT, E., FEDDERN, L., TAYLOR, N. R., JACKSON, C., YU, W., BHASKARAN, A., MATTAR, L., AMME, M., SHUM, M., MITSARDFFER, M. L., SWEERE, J., BRANTLEY, S. E., SCHENONI, L. L., e LEWIS-BECK, C. (2021). COVID Border Accountability Project, a hand-coded global database of border closures introduced during 2020. *Scientific data*, 8(1), 253. Retirado de [aqui](#)

SHUMBA, E. (2021). An investigation into «Wolf Warrior» diplomacy in Africa via Twitter and Facebook at the height of the COVID-19 pandemic. *South African journal of international affairs*, 28(3), 1–13. Retirado de [aqui](#)

SILVA, P., COSTA, E., e MONIZ, J. (2021). A Portuguese miracle: The politics of the first phase of COVID-19 in Portugal. *South European society and politics*, 1–29.

SINGER, M. (1996). A dose of drugs, a touch of violence, a case of AIDS: Conceptualizing the SAVA syndrome. *Free inquiry in creative sociology*, 24(2), 99–110.

SINGH, J. A., KOCHHAR, S., e WOLFF, J. (2021). Placebo use and unblinding in COVID-19 vaccine trials: Recommendations of a WHO expert working group. *Nature medicine*, 27(4), 569–570. Retirado de [aqui](#)

SLOVIC, P. (1987). Perception of risk. *Science*, 236(4799), 280–285. Retirado de [aqui](#)

SMITH, B. W., DALEN, J., WIGGINS, K., TOOLEY, E., CHRISTOPHER, P., e BERNARD, J. (2008). The brief resilience scale: Assessing the ability to bounce back. *International journal of behavioral medicine*, 15(3), 194–200. Retirado de [aqui](#)

SMITH, J. (2021). COVID-19, Brexit and the United Kingdom: A year of uncertainty. *The round table*, 110(1), 62–75. Retirado de [aqui](#)

SNS (2020, 10 de setembro). *COVID-19 | Situação de contingência*. Retirado de [aqui](#)

SNS (2021, 21 de dezembro). *Novas medidas para conter a pandemia*. Retirado de [aqui](#)

SOBRAL, J. M., LIMA, M. L., SILVEIRA E SOUSA, P., e CASTRO, P. (2009). A pandemia esquecida: Olhares comparados sobre a pneumónica, 1918–1919. *Revista da Faculdade de Letras: História*, 11, 371–378.

SOLANA, J. (2020). The case for «human diplomacy». *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 670–680. Retirado de [aqui](#)

SOMMET, N., MORSELLI, D., e SPINI, D. (2018). Income inequality affects the psychological health of only the people facing scarcity. *Psychological science*, 29(12), 1911–1921. Retirado de [aqui](#)

SØNDERSKOV, K. M., DINESEN, P. T., SANTINI, Z. I., e ØSTERGAARD, S. D. (2020). The depressive state of Denmark during the COVID-19 pandemic. *Acta neuropsychiatrica*, 32(4), 226–228. Retirado de [aqui](#)

SPINNEY, L. (2017). *Pale rider: The Spanish flu of 1918 and how it changed the world*. PublicAffairs.

STASAVAGE, D. (2020). Democracy, autocracy, and emergency threats: Lessons for COVID-19 from the last thousand years. *International organization*. Cambridge University Press, 74(S1), pp. E1–E17.

Retirado de [aqui](#)

STECULA, D. A., e PICKUP, M. (2021). How populism and conservative media fuel conspiracy beliefs about COVID-19 and what it means for COVID-19 behaviors. *Research & politics*, 8(1), 2053168021993979.

STOEHR, J. R., HAMIDIAN JAHROMI, A., e THOMASON, C. (2021). Ethical considerations for unblinding and vaccinating COVID-19 vaccine trial placebo group participants. *Frontiers in public health*, 9, 829.

Retirado de [aqui](#)

STRATHMAN, A., GLEICHER, F., BONINGER, D. S., e EDWARDS, C. S. (s.d.). *The consideration of future consequences: Weighing immediate and distant outcomes of behavior*. 11.

TAGGART, P. (1998). A touchstone of dissent: Euroscepticism in contemporary Western European party systems. *European journal of political research*, 33(3), 363–388.

TANEJA, P., e BALI, A. S. (2021). India's domestic and foreign policy responses to COVID-19. *The round table*, 110(1), 46–61.

Retirado de [aqui](#)

TANGNEY, J. P., BAUMEISTER, R. F., e BOONE, A. L. (2004). High self-control predicts good adjustment, less pathology, better grades, and interpersonal success. *Journal of personality*, 72(2), 271–324.

Retirado de [aqui](#)

TARDY, T. (Ed.) (2020). COVID-19: NATO in the age of pandemics. NDC Research Papers.

TEIXEIRA, C. P. (2019). *Qualidade da democracia*. FFMS.

TEIXEIRA, C. P., TSATSANIS, E., e BELCHIOR, A. M. (2014). Support for democracy in times of crisis: Diffuse and specific regime support in Portugal and Greece. *South European society and politics*, 19(4), 501–518.

TISON, G. H., AVRAM, R., KUCHAR, P., ABREAU, S., MARCUS, G. M., PLETCHER, M. J., e OLGIN, J. E. (2020). Worldwide effect of COVID-19 on physical activity: A descriptive study. *Annals of internal medicine*, 173(9), 767–770. Retirado de [aqui](#)

TOSHKOV, D., CARROLL, B., e YESILKAGIT, K. (2021). Government capacity, societal trust or party preferences: What accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe? *Journal of European public policy*. Retirado de [aqui](#)

TOWNS, A. E., JEZIERSKA, K., KREFT, A.-K., e NIKLASSON, B. (2020). COVID-19 and gender: A necessary connection in diplomatic studies. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 636–647. Retirado de [aqui](#)

TRUCHLEWSKI, Z., SCHELKLE, W., e GANDERSON, J. (2021). Buying time for democracies? European Union emergency politics in the time of COVID-19. *West European politics*, 44(5–6), 1353–1375. Retirado de [aqui](#)

TVERSKY, A., e KAHNEMAN, D. (1973). Availability: A heuristic for judging frequency and probability. *Cognitive psychology*, 5(2), 207–232. Retirado de [aqui](#)

VAN SCHAİK, L., JØRGENSEN, K. E., e PAS, R. VAN DE (2020). Loyal at once? The EU's global health awakening in the Covid-19 pandemic. *Journal of European integration*, 42(8), 1145–1160. Retirado de [aqui](#)

VAN MIDDELAAR, L. (2021). *Pandemonium: Saving Europe*. Agenda Publishing.

VERA, J. M., e HERRANZ DE LA CASA, J. M. (2020). How influential are international NGOs in the public arena? *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 624–635. Retirado de [aqui](#)

VERBA, S., NIE, N. H., e KIM, J. O. (1978). *Participation and political equality: A seven-nation comparison*. Cambridge University Press.

VERBA, S., NIE, N. H., e KIM, J. O. (1972) *Participation in America. Political democracy and social equality*. Harper & Row.

VÉRITER, S. L., BJOLA, C., e KOOPS, J. A. (2020). Tackling COVID-19 disinformation: Internal and external challenges for the European Union. *The Hague journal of diplomacy*, 15(4), 569–582. Retirado de [aqui](#)

VERWEY, M., e MONKS, A. (2021, outubro 21). The EU economy after COVID-19. *VoxEU*. Retirado de [aqui](#)

VIETEN, U. M. (2020). The «new normal» and «pandemic populism»: The COVID-19 crisis and anti-hygienic mobilisation of the far-right. *Social sciences*, 9(9), 165.

VILAR, R., MILFONT, T. L., ARAÚJO, R. DE C. R., COELHO, G. L. DE H., SOARES, A. K. S., e GOUVEIA, V. V. (2020). Consideration of future consequences (CFC): Validation and proposition of an ultra-short scale. *Current psychology*. Retirado de [aqui](#)

VIMONT, P. (2020). Diplomacy during the quarantine: An opportunity for more agile craftsmanship [online]. Carnegie Europe. Retirado de [aqui](#)

WANG, P., e TIAN, D. (2021). Bibliometric analysis of global scientific research on COVID-19. *Journal of biosafety and biosecurity*, 3(1), 4–9. Retirado de [aqui](#)

WANG, Y., XU, B., ZHAO, G., CAO, R., HE, X., e FU, S. (2011). Is quarantine related to immediate negative psychological consequences during the 2009 H1N1 epidemic? *Gen hosp psychiatry*, 33(1), 75–7.

Retirado de [aqui](#)

WEBSTER, D. M., e KRUGLANSKI, A. W. (1994). Individual differences in need for cognitive closure. *Journal of personality and social psychology*, 67(6), 1049–1062. Retirado de [aqui](#)

WEINER, B. (2005). Motivation from an attribution perspective and the social psychology of perceived competence. Em A. J. Elliot e C. S. Dweck (Eds.), *Handbook of competence and motivation* (73–84). The Guilford Press.

WEINSTEIN, N. D., KWITEL, A., MCCAUL, K. D., MAGNAN, R. E., GERRARD, M., e GIBBONS, F. X. (2007). Risk perceptions: Assessment and relationship to influenza vaccination. *Health psychology*, 26(2), 146–151. Retirado de [aqui](#)

WELLS, E. M., CUMMINGS, C. L., KLASA, K., TRUMP, B. D., CEGAN, J. C., e LINKOV, I. (2021). Real-time anticipatory response to COVID-19: A novel methodological approach. Em I. Linkov, J. M. Keenan e B. D. Trump (Eds.), *COVID-19: Systemic risk and resilience* (1.ª ed., 35–59). Springer, Cham. Retirado de [aqui](#)

WHO (1998). Info package: Mastering depression in primary care. World Health Organisation, Regional Office for Europe, Psychiatric Research Unit.

WINCH, G. M., CAO, D., MAYTORENA-SANCHEZ, E., PINTO, J., SERGEEVA, N., e ZHANG, S. (2021). Operation Warp Speed: Projects responding to the COVID-19 pandemic. *Project leadership and society*, 2, 100019. Retirado de [aqui](#)

WIRTZ, J. J. (2021). COVID-19: Observations for contemporary strategists. *Defence studies*, 21(2), 127–140. Retirado de [aqui](#)

WORSNOP, C. Z., KAMRADT-SCOTT, A., LEE, K., GRÉPIN, K. A., MARION, S., PIPER, J., e ROTHERY, F. (2021). Legal compliance is not enough: Cross-border travel, trade measures, and COVID-19. Em G. Agostinis et al. *FORUM: COVID-19 and IR scholarship: One profession, many voices. International studies review*, 23(2), 7–11. Retirado de [aqui](#)

YAN, B., CHEN, B., WU, L., ZHANG, X., e ZHU, H. (2021). Culture, institution, and COVID-19 first-response policy: A qualitative comparative analysis of thirty-one countries. *Journal of comparative policy analysis: Research and practice*, 23(2), 219–233. Retirado de [aqui](#)

YILDIRIM, M., e GÜLER, A. (2020). Factor analysis of the COVID-19 perceived risk scale: A preliminary study. *Death studies*, 1–8. Retirado de [aqui](#)

YILDIRIM, M., GEÇER, E., e AKGÜL, Ö. (2021). The impacts of vulnerability, perceived risk, and fear on preventive behaviours against COVID-19. *Psychology, health & medicine*, 26(1), 35–43. Retirado de [aqui](#)

ZAMUDIO GONZÁLEZ, L. (2021). Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: La OPS y la OMS frente a la pandemia de COVID-19 en América Latina. *Foro internacional*, Vol. LXI, 2 (244) abril-junho, 299–331. Retirado de [aqui](#)

ZONDI, S. (2021). COVID-19 and the return of the State in Africa. *Politikon*, 48(2), 190–205. Retirado de [aqui](#)

## Notas

- < 1. Agradeço a Patrício Costa a explicação metodológica do Inquérito sobre a Pandemia de COVID-19 em Portugal.
- < 2. Referimo-nos aqui aos números de mortalidade excessiva calculados pela The Economist e disponíveis aqui: <https://github.com/TheEconomist/covid-19-excess-deaths-tracker>. Este indicador tem a vantagem de captar os efeitos globais na saúde pública da pandemia, incluindo, por exemplo, possíveis efeitos de sobrecarga hospitalar sobre doentes não-COVID-19.
- < 3. Neste âmbito é de destacar o contributo dado pela denominada Operation Warp Speed. A este respeito, recomendamos a leitura do artigo de Winch, Cao, Maytorena-Sanchez, Pinto, Sergeeva e Zhang (2021), que discute a forma como a urgência da pandemia promoveu enormes ganhos de eficiência na gestão de projetos.
- < 4. Utilizamos este termo para nos referir à combinação de pesadas quebras repentinas de atividade económica seguidas de períodos de rápida recuperação.
- < 5. A única exceção a este padrão parece ter sido o período final de 2020, em que, face à escalada muito importante do número de casos e da mortalidade associada à doença, o nível de restrições se manteve relativamente contido, implicando uma reação tardia.
- < 6. A este respeito, é interessante ler o artigo de Fernández-Villaverde e Jones (2020), que inspirou o tipo de cálculos que aqui fizemos.
- < 7. Ver, a este respeito, os trabalhos de Oliu-Barton e coautores (2021, 2022).
- < 8. Ver datação das crises na iniciativa «Crises da Economia Portuguesa», disponível em [www.ffms.pt/crises-na-economia-portuguesa](http://www.ffms.pt/crises-na-economia-portuguesa).
- < 9. Esta recuperação foi incompleta para alguns dos segmentos populacionais, nomeadamente os mais jovens. Abordamos este aspeto em detalhe na secção 5, a propósito das desigualdades criadas pela crise pandémica.
- < 10. Os dados estão disponíveis publicamente em <https://worlduncertaintyindex.com>. Ver igualmente Altig *et al.* (2020) a propósito dos níveis sem precedentes de incerteza durante a pandemia.
- < 11. Traduzimos desta forma a palavra inglesa *bottlenecks*, que se generalizou para referir os problemas de constrangimento das cadeias logísticas decorrentes da pandemia.
- < 12. Estes princípios remetem para políticas de máxima redução de «desperdício» (incluindo *stocks*) apoiadas em reações permanentes a pequenas variações de procura. São, no entanto, muito menos resilientes a níveis de volatilidade como aqueles que caracterizaram a pandemia. O setor da armazenagem, por exemplo, operava já a níveis próximos da capacidade máxima pré-pandemia, o que dificultou (e encareceu) as estratégias de aumento dos níveis de stocks de muitas empresas para enfrentar o aumento dos níveis de consumo em 2021.
- < 13. A imagem apresenta a variação de preços sempre relativamente ao mês homólogo de 2019, de forma a descontar o efeito de base decorrente da descida de preços em 2020.
- < 14. Charles Jones, um economista americano especializado no estudo das relações de crescimento de longo prazo, utiliza este termo para se referir ao valor das relações com fornecedores, com colaboradores e com as próprias entidades financiadoras ancoradas nas empresas. Uma vez destruídas, a recriação deste capital humano específico às empresas é potencialmente demorada e consumidora de outros recursos. Tal como a diminuição da intensidade de capital por trabalhador, a diminuição dessa intensidade de relacionamentos poderá também ter efeitos ao nível da produtividade.
- < 15. Ver, por exemplo, Eichenbaum, Rebelo e Trabandt (2021).
- < 16. O impacto no crescimento económico futuro das restrições ou alterações de comportamento também não é adequadamente captado — por exemplo, o impacto do fecho de escolas e das perdas de aprendizagem durante o período da pandemia.
- < 17. Este exercício deve ser interpretado com cuidado, na medida em que alguns dos instrumentos têm vários alvos. Por exemplo, os empréstimos com componentes não reembolsáveis no caso de manutenção dos postos de trabalho por parte das empresas. Procedemos ainda assim, sempre que possível, a ajustamentos apropriados das proporções de cada instrumento atribuíveis às diferentes categorias.
- < 18. Estas práticas funcionam como um importante complemento de flexibilidade, útil sobretudo em economias com instituições protetoras de relações duradouras de emprego (a maior parte delas denominadas «economias de mercado coordenadas») (Hall e Soskice, 2021).
- < 19. Traduzimos desta forma a expressão «Great Resignation», que tanto em inglês como em português pode significar o ato de desvinculação de um emprego, por exemplo, ou, pelo contrário, a conformidade perante situações não necessariamente desejáveis. Este último sentido é, entre nós, mais comum.
- < 20. A «Grande Desvinculação» foi parte de uma tendência de realocação muito mais ampla na economia americana que implicou, além de alterações significativas do padrão de consumo, mais dinamismo de criação de novas empresas e o aumento do número de empresários em nome individual, e até uma importante alteração da distribuição espacial da população americana, com um reforço da procura de cidades de média dimensão e uma crescente suburbanização.
- < 21. A expressão é de Paul de Grauwe e escrita na qualidade de vice-presidente do Conselho Superior do Conselho das Finanças Públicas.
- < 22. A expressão é utilizada por Vítor Gaspar na publicação *Fiscal Monitor*, do FMI (2020)
- < 23. Um estudo recente inserido no projeto europeu MICROPROD ([microprod.eu](http://microprod.eu)) situa a economia portuguesa precisamente no quadrante de alta exposição ao impacto da pandemia e de uma elevada percentagem de empresas *zombies*, definidas como empresas antigas, de baixo crescimento e que apresentam lucros negativos nos últimos três anos.
- < 24. Referimo-nos aqui implicitamente à expressão «choque de realocação persistente», utilizada pelos autores José Maria Barrero, Nick Bloom, Steven Davis e Brent Meyer (2021). O argumento, que aqui aproveitamos como hipótese, baseia-se na evidência para economias como a americana e inglesa de alterações estruturais na intensidade de capital (e na procura de emprego), na transferência de emprego entre setores e em alterações permanentes na estrutura de procura e na organização do emprego.
- < 25. As atividades turísticas e da restauração poderão, ainda assim, ter condicionado a procura final de vários outros setores, por exemplo, nas áreas da produção e do retalho alimentar ou do imobiliário. Terão também efeitos regionais muito diferenciados.

A dependência da região do Algarve das atividades turísticas é um bom exemplo.

- < 26. Este debate oscila usualmente entre o tecno-otimismo de uns e o tecnopessimismo de outros. Entre os primeiros, Erik Brynjolfsson é das vozes mais citadas e defensoras do potencial das tecnologias de base digital (inteligência artificial, *cloud computing*) e das áreas da biomédica e da energia para garantir aumentos de produtividade. Não sendo este o espaço para nos envolvermos nesse debate, basta aqui deixarmos a ideia de que a digitalização forçada pode não ser neutra do ponto de vista da produtividade da economia portuguesa.
- < 27. Os dados constam do Relatório de Estabilidade Financeira de dezembro de 2021 e referem-se aos setores elegíveis para as linhas de apoio previstas no Programa Retomar.
- < 28. Uma projeção recente incluída no Relatório de Estabilidade Financeira do Banco de Portugal (2021) apontava, por exemplo, para cerca de 15% dos ativos dos setores do alojamento e da restauração detidos por empresas insolventes em 2023.
- < 29. Esses dados (Banco de Portugal, 2021) demonstraram que apenas cerca de 0,9% das empresas com acesso a garantias públicas e 4% dos empréstimos em moratória tinham sido atribuídos a empresas com níveis extremos de zombificação.
- < 30. Em conjunto, estas atividades representavam cerca de 70% do emprego total. Consideramos neste caso os setores da Classificação de Atividade Económicas (CAE-Rev3) a dois dígitos.
- < 31. Optámos por utilizar, ao longo dos próximos pontos, a variável de horas efetivamente trabalhadas e não apenas o número de trabalhadores. Essa escolha justifica-se em vista das diferenças consideráveis que ainda existiam entre estas duas dimensões no terceiro trimestre de 2021, por efeito das políticas de *layoff* temporário.
- < 32. Esta classificação foi criada por Fana *et al.* (2020). Os autores utilizam dados relativos às restrições e medidas de confinamento decretadas em três países: Alemanha, Espanha e Itália. Do ponto de vista setorial, as medidas têm um enorme paralelo com a situação portuguesa.
- < 33. Na secção seguinte, num exercício de regressão que avalia o nível de associação de várias características socioeconómicas a alterações do estatuto de emprego, veremos que o emprego das

mulheres foi, ainda assim, mais impactado pelas quebras de atividade durante a pandemia.

- < 34. Segundo cálculos próprios, existe um nível de correlação de 0,96.
- < 35. Eurostat Regional Yearbook 2021.
- < 36. Neste caso utilizamos como referência a taxonomia da intensidade digital dos setores de atividade criada por Calvino, Chriscuolo, Marcolin e Squicciarini (2018).
- < 37. Ver a este respeito a obra *The globotics upheaval: Globalization, robots and the future of work* e a produção do autor sobre as implicações da crise pandémica nesse debate.
- < 38. Estas profissões correspondem aos grupos 5 e 9 da Classificação Portuguesa de Profissões.
- < 39. O INE publicou nessa altura estatísticas preliminares do Inquérito à Situação Financeira das Famílias e do Inquérito às Condições de Vida e Rendimento, o último com dados do ano de 2020 e o primeiro incluindo dados até ao primeiro trimestre de 2021. Utilizamos como ponto de referência adicional o trabalho de Costa, Farinha, Martins e Mesquita (2022) que explora dados sobre o primeiro inquérito.
- < 40. O rendimento equivalente é um valor de rendimento médio para os vários participantes do agregado familiar, mas levando em conta possíveis economias familiares associadas à partilha de recursos. O cálculo é feito com recurso à escala modificada da OCDE que dá uma ponderação de 1 ao primeiro adulto, de 0,5 aos restantes adultos e de 0,3 a cada criança do agregado.
- < 41. «Troica» designa o grupo constituído pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), pelo Banco Central Europeu (BCE) e pela Comissão Europeia (CE).
- < 42. Ver, nomeadamente, Catão e Milesi-Ferretti (2014).
- < 43. Isto é visível na alteração do declive na trajetória para Portugal quer do PIB potencial quer do PIB real efetivo. Salienta-se que a figura apresenta as trajetórias do PIB potencial e do PIB real efetivo, quer para Portugal quer para a Zona Euro, em índice com base 100 no

ano de 1997. Quando a trajetória para o PIB português se encontra acima do PIB da Zona Euro, tal significa que desde 1997 ocorreu um crescimento acumulado em Portugal acima do verificado na Zona Euro.

- < 44. Cálculos próprios, utilizando dados da AMECO (Comissão Europeia), apontavam para uma queda de pouco mais de 2% no período 2016–2019.
- < 45. Em fevereiro de 2022, vários países europeus, incluindo países como a Dinamarca e a Noruega, que tiveram excelentes resultados em termos de saúde pública durante a pandemia, começaram a implementar esse tipo de políticas.
- < 46. Dados disponíveis na tabela 1, acessível no anexo 2.2 (os anexos estão disponíveis online).
- < 47. Dados disponíveis na tabela 2, acessível no anexo 2.2.
- < 48. Dados disponíveis na tabela 3, acessível no anexo 2.2.
- < 49. Dificuldade em lidar com problemas; dificuldade em recuperar de situações que correm mal.
- < 50. A medida mais comum para aferir a população obesa ou com excesso de peso é o índice de massa corporal (IMC), que resulta de um cálculo simples do rácio entre o peso e a altura de cada indivíduo (peso/altura). De acordo com a classificação da OMS, adultos com um IMC entre 25 e 30 têm excesso de peso, e aqueles com valores superiores a 30 são obesos. Esta classificação está presente tanto nos dados de autorreporte que dizem respeito a estimativas de peso e altura fornecidas pelos próprios entrevistados, como nos dados medidos que foram recolhidos através de informação relativa ao peso e à altura de cada indivíduo recolhida em sessões realizadas por profissionais de saúde.
- < 51. Escala de 1 a 10, em que 1 significa «nada satisfeito» e 10 «totalmente satisfeito».
- < 52. Dados disponíveis na tabela 4, acessível no anexo 2.2.
- < 53. Dados disponíveis na tabela 5, acessível no anexo 2.2.
- < 54. Escala de 1 a 10 em que 1 significa «nada satisfeito» e 10 «totalmente satisfeito».

- < **55.** A escala original varia entre 0 e 100, em que 100 corresponde à maior rigidez. Para integrar a variação temporal dos níveis de rigidez sanitária ao longo do tempo, a nossa variável soma os níveis de rigidez desde o início da pandemia até setembro de 2021.
- < **56.** Dados disponíveis na tabela 6, acessível no anexo 1.
- < **57.** Dados disponíveis na figura 1, acessível no anexo 2.2.
- < **58.** Para integrar a dimensão da variabilidade no tempo, a variável critério do processo de testagem foi calculada através da soma dos scores mensais entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021. A escala comporta quatro níveis semânticos: 0 — Sem política de testagem; 1 — Testar apenas quem a) tem sintomas e b) cumpre critérios específicos (e.g., grupos profissionais específicos, pessoas hospitalizadas); 2 — Testar quem tem sintomas; 3 — Testagem aberta ao público (testagem maciça mesmo de quem não tem quaisquer sintomas).
- < **59.** Dados disponíveis na tabela 6 e na figura 2, acessíveis no anexo 2.2.
- < **60.** Dados disponíveis na tabela 7, acessível no anexo 2.2.
- < **61.** Dados disponíveis na tabela 8, acessível no anexo 2.2.
- < **62.** Dados disponíveis na tabela 9, acessível no anexo 2.2.
- < **63.** Para integrarem a dimensão da variabilidade no tempo, tanto o Índice de Rigidez como a variável critério do processo de testagem foram calculados através da soma dos scores mensais entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021.
- < **64.** Para integrarem a dimensão da variabilidade no tempo, tanto o Índice de Rigidez como a variável critério do processo de testagem foram calculados através da soma dos scores mensais entre janeiro de 2020 e dezembro de 2021. A escala da variável critério do processo de testagem comporta quatro níveis semânticos: 0 — Sem política de testagem; 1 — Testar apenas quem a) tem sintomas e b) cumpre critérios específicos (e.g., grupos profissionais específicos, pessoas hospitalizadas); 2 — Testar quem tem sintomas; 3 — Testagem aberta ao público (testagem maciça mesmo de quem não tem quaisquer sintomas).
- < **65.** Dados disponíveis na tabela 6, acessível no anexo 2.2.
- < **66.** O esquema vacinal implementado varia de país para país, existindo na data da recolha destes dados (setembro de 2021) cinco laboratórios/consórcios com autorização para operar no conjunto do mercado OCDE: Pfizer-BioNTech, Moderna, Oxford-AstraZeneca, Janssen, GlaxoSmithKline-CureVac e Sinovac-Biotech.
- < **67.** Dados disponíveis na tabela 10, acessível no anexo 2.2.
- < **68.** Dados disponíveis na tabela 11, acessível no anexo 2.2.
- < **69.** Dados disponíveis nas tabelas 12 e 13, acessíveis no anexo 2.2.
- < **70.** Dados disponíveis na tabela 14, acessível no anexo 2.2.
- < **71.** Em termos absolutos, houve em Portugal menos 1380 óbitos em 2021 do que em 2020. Note-se que estes dados (e.g., figura 3.6) não refletem a verdadeira dimensão do excesso de mortalidade que a pandemia causou, já que reportam apenas a uma comparação direta entre os dois anos pandémicos. O balanço do excesso de mortalidade em Portugal poderá ser consultado na tabela 15, disponível no anexo 2.3.
- < **72.** Dados extraídos em janeiro de 2022 de OECD.Stat.
- < **73.** Dados extraídos em janeiro de 2022 de sns.gov.pt/transparencia.
- < **74.** Dados disponíveis nas tabelas 16 e 17, acessíveis no anexo 2.2 *online*.
- < **75.** Dados disponíveis na tabela 18, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **76.** Dados disponíveis na tabela 19, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **77.** Dados disponíveis na tabela 20, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **78.** Dados disponíveis na tabela 21, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **79.** Dados disponíveis na tabela 22, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **80.** Dados disponíveis na tabela 23, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **81.** Nesta análise existem três períodos de avaliação: 1) abril/maio de 2020; 2) junho/julho de 2020; e 3) fevereiro/março de 2021). A escala de resposta utilizada varia entre 1 («nada satisfeito») e 10 («totalmente satisfeito»).
- < **82.** Dados disponíveis na tabela 24, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **83.** Dados disponíveis na tabela 25, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **84.** Dados disponíveis na tabela 26, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **85.** Dados disponíveis na tabela 27, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **86.** Dados disponíveis nas tabelas 28 e 29, acessíveis no anexo 2.2 *online*.
- < **87.** Número de pessoas com o esquema vacinal completo até 31 de outubro 2021.
- < **88.** Note-se que os dias de internamento não correspondem a um número de doentes, já que um doente fica internado vários dias.
- < **89.** Dados disponíveis na tabela 1, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **90.** Escala de 0 a 10 em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de cumprimento de medidas de contenção.
- < **91.** Dados disponíveis na tabela 2, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **92.** Dados disponíveis nas tabelas 3, 4 e 5, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **93.** Com idades compreendidas entre os 16 e os 30 anos.
- < **94.** European Social Survey (ESS) 2021.
- < **95.** Escala de 0 a 50, em que os valores mais elevados correspondem a maiores níveis de bem-estar subjetivo.
- < **96.** Dados disponíveis na tabela 6, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **97.** Dados Eurofound 2020.
- < **98.** Dados disponíveis na tabela 7, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **99.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de satisfação com a vida atual.
- < **100.** Dados disponíveis na tabela 8, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **101.** Dados disponíveis na tabela 9, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **102.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de satisfação com a vida daqui a cinco anos.
- < **103.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a uma maior qualidade nas relações sociais.

- < **104.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a uma maior conexão social.
- < **105.** Escalas, dimensões e análises fatoriais dos instrumentos utilizados disponíveis no anexo 2.2 *online*.
- < **106.** Dados disponíveis na tabela 10, acessível no anexo 2.2 *online*.
- < **107.** Dados disponíveis na tabela 11, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **108.** Escala de 0 a 20 em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de sintomatologia depressiva reportada.
- < **109.** Dados disponíveis na tabela 12, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **110.** Escala de 0 a 20 em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de ansiedade reportada.
- < **111.** Dados disponíveis na tabela 13, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **112.** Escala de 0 a 40, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de stresse relatados.
- < **113.** Dados disponíveis na tabela 14, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **114.** Escala de 0 a 30, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de medo da COVID-19 reportados.
- < **115.** Dados disponíveis na tabela 15, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **116.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de utilidade das estratégias adotadas para lidar com a pandemia.
- < **117.** Note-se que, por ser reduzida a quantidade de inquiridos que trabalha com mais de 70 anos (N=9), a constatação de que 83% dos mesmos refere ter permanecido sempre a trabalhar fora de casa é expressiva, mas refere-se a um grupo pequeno de indivíduos. Uma situação semelhante acontece quando cruzamos os dados pela classe social reportada, já que os indivíduos que se classificam como pertencendo à classe alta são apenas cinco no total da amostra.
- < **118.** Dados disponíveis nas tabelas 16, 17 e 18, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **119.** Dados disponíveis nas tabelas 19, 20 e 21, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **120.** Dados disponíveis na tabela 22, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **121.** Dados disponíveis nas tabelas 23, 24 e 25, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **122.** Escala de 1 a 3, em que 1 significa «muito menos do que antes da pandemia», 2 «o mesmo do que antes da pandemia» e 3 «muito mais do que antes da pandemia».
- < **123.** Dados disponíveis na tabela 26, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **124.** Escala de 1 a 3, em que 1 significa «muito menos do que os outros elementos do agregado familiar», 2 «o mesmo do que os outros elementos do agregado familiar» e 3 «muito mais do que os outros elementos do agregado familiar».
- < **125.** Dados disponíveis na tabela 27, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **126.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de coesão e conflito familiar.
- < **127.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de atitudes tradicionais face aos papéis de género.
- < **128.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de atitudes igualitárias face aos papéis de género.
- < **129.** Dados disponíveis na tabela 28, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **130.** Dados disponíveis na tabela 29, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **131.** Dados disponíveis na tabela 30, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **132.** Dados disponíveis na tabela 31, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **133.** Dados disponíveis nas tabelas 32, 33 e 34, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **134.** Dados disponíveis nas tabelas 35, 36 e 37, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **135.** Dados disponíveis nas tabelas 38, 39 e 40, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **136.** Mensagens:  $x^2=14.31$ ,  $p=.003$ ; entretenimento:  $x^2= 82.86$ ,  $p<.001$ ; redes sociais:  $x^2=70.14$ ,  $p<.001$ ; aceder a notícias:  $x^2=14.94$ ,  $p=.002$ ; reuniões de trabalho:  $x^2=50.90$ ,  $p<.001$ ; informações relativas a serviços ou produtos:  $x^2=8.17$ ,  $p=.043$ ; compras *online*:  $x^2=131.94$ ,  $p<.001$ ; movimentos bancários:  $x^2=42.42$ ,  $p<.001$ ; serviços públicos:  $x^2=19.28$ ,  $p<.001$ .
- < **137.** Videochamadas:  $X^2=10.75$ ,  $p<.001$ ; aceder a notícias:  $x^2=4.60$ ,  $p=.032$ .
- < **138.** Mensagens:  $x^2=20.53$ ,  $p<.001$ ; aceder a notícias:  $x^2=13.10$ ,  $p=.011$ ; informações de saúde:  $x^2=15.16$ ,  $p=.004$ ; reuniões de trabalho:  $x^2=15.72$ ,  $p=.003$ ; informações relativas a serviços ou produtos:  $x^2=16.63$ ,  $p=.002$ ; compras *online*:  $x^2=20.86$ ,  $p<.001$ ; movimentos bancários:  $x^2=17.35$ ,  $p=.002$ .
- < **139.** Dados disponíveis nas tabelas 41, 42 e 43, acessíveis no anexo 2.3 *online*.
- < **140.** Não sabe utilizar a Internet:  $x^2=224.03$   $p<.001$ ; não tem acesso:  $x^2=109.70$ ,  $p<.001$ ; não confia:  $x^2=24.77$ ,  $p<.001$ ; tem medo de utilizar a Internet;  $x^2=50.02$   $p<.001$ ; preocupações com a linguagem:  $x^2=43.42$ ,  $p<.001$ ; é viciante:  $x^2=33$ ,  $p<.001$ .
- < **141.** Não sabe utilizar a Internet:  $x^2=16.64$ ,  $p<.001$ ; não tem acesso:  $x^2=5.82$ ,  $p=.016$ .
- < **142.** Não sabe utilizar:  $x^2=55.02$ ,  $p<.001$ ; não tem acesso:  $x^2=53.50$ ,  $p<.001$ ; tem medo;  $x^2=11.59$ ,  $p=.021$ .
- < **143.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de intrusão do trabalho na vida familiar.
- < **144.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de intrusão familiar na vida profissional.
- < **145.** Dados disponíveis na tabela 45, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **146.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de disponibilidade de recursos sociais no bairro de residência.
- < **147.** Dados disponíveis na tabela 46, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **148.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de confiança no papel da ciência.
- < **149.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de confiança no papel do governo.
- < **150.** Dados disponíveis na tabela 43, acessível no anexo 2.3.

- < **151.** Escala de 0% a 100%, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de confiança percebida face a questões técnicas e à atuação do governo.
- < **152.** Dados disponíveis na tabela 47, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **153.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de apoio governamental a grupos minoritários.
- < **154.** Dados disponíveis na tabela 48, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **155.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de utilização de fontes de notícias.
- < **156.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de confiança na informação.
- < **157.** Dados disponíveis na tabela 49, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **158.** Dados disponíveis na tabela 50, acessível no anexo 2.3 *online*.
- < **159.** Operacionalizámos esta medida pedindo aos inquiridos para avaliar numa escala de 0 a 10, em que 0 significa «discordo totalmente» e 10 «concordo totalmente», itens como «A COVID-19 foi criada em laboratório como arma biológica» e «Existe um plano intencional de elites económicas para usar esta pandemia para ganhar poder e lucro».
- < **160.** Escala de 0 a 10, em que valores mais elevados correspondem a maiores níveis de crenças nas teorias da conspiração.
- < **161.** 8 de abril de 2021.
- < **162.** 5 de setembro de 2021.
- < **163.** Dados da segunda vaga.
- < **164.** Por exemplo, durante a pandemia, a OMS decidiu alterar a prática habitual de designar variantes do vírus em função do país onde foi primeiro detetada e adotar letras do alfabeto grego, por recear que a prática tradicional afetasse a reputação de um país e criasse relutância em disponibilizar informação. Daí falarmos de uma variante ómicron e não de uma variante sul-africana, como seria o caso no passado.
- < **165.** Clive Cookson, «WHO labels coronavirus a pandemic», *The Financial Times*, 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/5946a17c-63bb-11ea-a6cd-df28cc3c6a68>.  
Acedido a 12 de março de 2020.
- < **166.** Este ponto é desenvolvido de forma muito documentada pelo trabalho pioneiro de William H. McNeill, *Plagues and People*. Londres: Bantan, 1977; e mais recentemente, já no contexto das primeiras análises desta pandemia, por Niall Ferguson, *Doom: the Politics of Catastrophe*. Londres: Allen Lane, 2021.
- < **167.** Para um primeiro estudo destas dinâmicas, cf. Luuk van Middelaar, *Pandemonium: Europe's Covid Crisis*. S.l.: Agenda Pub., 2021.
- < **168.** [https://scholar.google.com/scholar?q=covid+19+pandemic&hl=pt-PT&as\\_sdt=0,5&as\\_rr=1](https://scholar.google.com/scholar?q=covid+19+pandemic&hl=pt-PT&as_sdt=0,5&as_rr=1). Acedido a 15 de janeiro de 2022.
- < **169.** A amostra da segunda vaga corresponde a uma faixa representativa dos inquiridos na primeira vaga, o que possibilita comparações diacrónicas. Por terem sido colhidos num período mais próximo ao inquérito de elites, os dados da segunda vaga assumem uma relevância adicional. Nem todas as perguntas do inquérito às elites transitaram do inquérito de massas — algumas foram necessariamente adaptadas, sempre que relevante, sendo tal assinalado quando procedemos a uma análise cruzada. Uma última nota metodológica prende-se com os cruzamentos analíticos: estes são sempre acompanhados da tabulação cruzada correspondente. No que toca às medidas de associação e às tabelas, foram preferidas a outro tipo de testes, como os de Kruskal-Wallis ou Mann-Whitney, uma vez que nos focámos nas distribuições concretas entre grupos e não apenas na média ou mediana.
- < **170.** Foram enviados 185 convites de participação, tendo sido recolhidas 59 participações válidas, num inquérito online de autorreporte que incluía perguntas abertas e fechadas. Desses 59 participantes, cerca de metade tem entre 41 e 50 anos e 63% é do género masculino. Os respondentes desempenhavam na altura funções no gabinete do primeiro-ministro, no Ministério da Defesa Nacional, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e, em especial, na Representação Permanente de Portugal junto da UE, na Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça, na Secretaria-Geral do Ministério da Saúde, no Ministério da Administração Interna e no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social; 13,6% dos inquiridos preferiu omitir a sua filiação institucional.
- < **171.** Nesta pergunta, optou-se deliberadamente por enumerar as cinco potências que são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e que, nesse sentido, evidenciam uma especial responsabilidade em termos de liderança na ordem internacional vigente. No entanto, foi permitida a possibilidade de os respondentes indicarem outros países se assim o desejassem.
- < **172.** Esta pergunta foi excluída da segunda vaga do inquérito de opinião, para permitir a introdução de questões novas que tivessem em conta a evolução do impacto da pandemia.
- < **173.** Confirmando análises, tanto antigas como mais recentes, sobre o fenómeno em Portugal. Para ambas, ver, por exemplo, Belchior (2015: 744–745).
- < **174.** Procedeu-se à análise de conteúdo das respostas múltiplas para as questões sobre a responsabilidade de determinados países pela propagação inicial do vírus e pela gestão danosa da resposta à pandemia. A percentagem apresentada é a percentagem de casos e não a percentagem de respostas, de forma a espelhar melhor o peso de cada opção no conjunto de escolhas de cada participante. Por esta razão, não se apresentam os respetivos gráficos de barras.
- < **175.** Esta questão só foi introduzida na segunda vaga do inquérito de opinião, entre setembro e outubro de 2021.
- < **176.** Apenas esta última questão foi replicada no inquérito às elites.
- < **177.** O que faremos num estudo autónomo no quadro deste projeto é uma análise das notícias relativas ao impacto da pandemia em Portugal e à respetiva resposta nacional, num conjunto de títulos de referência da imprensa internacional nos diferentes continentes.
- < **178.** Relação para a qual foi encontrada uma correlação positiva mais forte e estatisticamente significativa através da correlação de Spearman ( $r_s=0,366$ ,  $p<0,01$ ).
- < **179.** Não existe nenhuma associação significativa entre o autopoicionamento ideológico (escala esquerda-direita) e a avaliação da capacidade estatal em termos de preparação perante uma emergência complexa como a atual. De igual forma, não é padronizável a relação entre afinidades partidárias e a mesma variável.

- < **180.** No inquérito, pedia-se aos participantes que indicassem os dois ministérios que mais se destacavam pela positiva e os dois que mais sobressaíam pela negativa.
- < **181.** Mário da Costa Roque, *As Pestes Medievais Europeias e o «Regimento Proveyroso contra ha Pestenença»* — Lisboa, Valentim Fernandes [1495-96]: Tentativa de interpretação à luz dos conhecimentos pestológicos atuais. Paris: FCG-CCP, 1979.
- < **182.** A lista dos entrevistados é apresentada no anexo 3 *online*.
- < **183.** O conteúdo da carta está disponível em <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/op-ed---covid-19-shows-why-united-action-is-needed-for-more-robust-international-health-architecture>.
- < **184.** O coordenador deste capítulo esteve envolvido na sua redação.
- < **185.** A questão usada para identificar os eleitores dos diferentes partidos foi a seguinte: «Em que partido ou coligação votou nas eleições legislativas de 2019?» As respostas a esta questão distribuíram-se da seguinte forma na primeira vaga: PS = 259; PPD/PSD = 166; BE = 64; PAN = 38; CDU = 36; Chega = 32; CDS/PP = 21; IL = 9 e Livre = 8 (306 dos respondentes afirmaram não ter votado, 180 disseram não saber ou optaram por não responder, os restantes 37 votaram branco nulo ou noutro partido).
- < **186.** O número de respondentes decresceu substancialmente na segunda vaga do estudo, na qual obtivemos o seguinte número de respostas por partido: PS = 142; PPD/PSD = 85; BE = 31; PAN = 18; CDU = 14; Chega = 14; CDS/PP = 8; Livre = 5 e IL = 4.
- < **187.** (1) «Diga-me, por favor, como avalia cada uma das seguintes formas de governo para Portugal: ter um sistema político democrático?»; (2) «Ter um líder forte que não tenha de se preocupar nem com o parlamento nem com as eleições?»; e (3) «Serem os especialistas e não os governantes a tomar as decisões de acordo com o que consideram ser melhor para o país?»
- < **188.** Questão: «Alguns consideram que a democracia é enfraquecida durante este período de pandemia. Outros consideram que a pandemia reforçou a democracia. Como avalia o efeito da pandemia sobre a democracia portuguesa? Por favor, responda numa

escala de 1 a 5, em que 1 significa que a democracia portuguesa foi muito enfraquecida pela pandemia e 5 que foi muito reforçada pela pandemia.»

- < **189.** Questão: «Diria que está nada satisfeito(a), não muito satisfeito(a), razoavelmente satisfeito(a) ou muito satisfeito(a) com o modo como a democracia funciona (no país)?»
- < **190.** Questão: «Diga-me se tende a confiar ou a não confiar nas seguintes instituições europeias: Governo nacional.»
- < **191.** Pediu-se aos inquiridos que expressassem, numa escala de 0 (discordo totalmente) a 10 (concordo totalmente), o seu grau de concordância com a seguinte frase: «Os governos devem deixar que sejam os especialistas a tomar as decisões sobre como combater o vírus da COVID-19.» No gráfico é apresentada a percentagem de inquiridos que se posicionaram do lado da concordância (6 a 10). Devido ao número reduzido de inquiridos que declararam votar na IL (9 na primeira vaga e 4 na segunda), não são apresentados resultados relativos ao eleitorado deste partido.
- < **192.** Para o eleitorado do CDS-PP, os dados relativos à segunda vaga devem ser interpretados com cautela, dada a quebra no número de indivíduos que declararam votar neste partido entre as duas vagas (de 21 para 8 inquiridos).
- < **193.** Suécia, Reino Unido, Países Baixos, Alemanha, França, Itália e Espanha.
- < **194.** Questão: «Na sua opinião, no combate a uma pandemia é mais importante dar prioridade à saúde pública ou à atividade económica e ao emprego?», sendo a escala de resposta de 0 (total prioridade à saúde pública) a 10 (total prioridade à atividade económica e emprego). As respostas foram categorizadas da seguinte maneira: 0 a 4 «é mais importante dar prioridade à saúde pública», 5 «ambas (ou nenhuma) devem ser prioritárias, e 6 a 10 «é mais importante dar prioridade à atividade económica e ao emprego».
- < **195.** Questão: «Ainda sobre as medidas tomadas pelas autoridades públicas em Portugal para combater o coronavírus, diria que», sendo as opções de resposta, mutuamente exclusivas, «estas medidas foram essencialmente tomadas por razões políticas», «estas medidas

foram essencialmente tomadas por razões de saúde pública» ou «foi alcançado um equilíbrio entre as razões políticas e de saúde pública».

- < **196.** Questão: «Diga-me se tende a confiar ou a não confiar nas seguintes instituições europeias: Parlamento Europeu; Comissão Europeia.»
- < **197.** O Livre não é incluído nesta análise porque perdeu a representação parlamentar poucos meses depois da eleição, com a passagem de Joacine Katar Moreira a deputada não inscrita no fim de janeiro de 2020.
- < **198.** Não havendo informação sobre o Chega para o período de janeiro-fevereiro de 2021, devido à inexistência de declarações categorizáveis neste período, usou-se nesta figura o valor correspondente ao do período anterior. Apresentar o valor zero para este período levaria a uma leitura — errada — de que o partido abandonara completamente a retórica populista naquele período, o que é altamente improvável.
- < **199.** Ver nota anterior.
- < **200.** Ver nota anterior.
- < **201.** Escala composta por seis itens: «Os deputados têm de seguir a vontade das pessoas», «As decisões mais importantes devem ser tomadas pelas pessoas, não pelos políticos», «As diferenças políticas entre a elite e as pessoas são maiores do que as diferenças políticas que existem entre as pessoas», «Preferia ser representado por um cidadão do que por um político especializado», «Os políticos eleitos falam demais e fazem de menos» e «O que as pessoas chamam “chegar a um compromisso” em política é na verdade uma cedência em matéria de princípios». Estes itens eram acompanhados por uma escala de 1 (discordo totalmente) a 5 (concordo totalmente).
- < **202.** Para aumentar a robustez das conclusões, apresentam-se apenas os resultados para grupos de simpatizantes superiores a 20 inquiridos. Isto significa que não existem dados fidedignos para os eleitorados do PAN e IL em todos os anos analisados e para o eleitorado do CDS-PP em 2019 e 2021. Quanto ao Chega, legalizado pelo Tribunal Constitucional em Abril de 2019, também não apresentava um número de simpatizantes superior a 20 na sondagem da primavera daquele ano que aqui utilizamos.
- < **203.** Questão: «E diria que: as limitações às liberdades públicas foram completamente justificadas; as limitações às liberdades

públicas não foram de todo justificadas; e as limitações às liberdades públicas foram em certa medida justificadas.»

Note-se que a IL não é incluída na análise desta secção devido ao baixo número de respondentes (nove em fevereiro e quatro em setembro), e que os dados do CDS, Chega, e CDU relativos a setembro/outubro de 2021 devem ser lidos com cautela, pela mesma razão (o número de respondentes é, respectivamente: oito, 13 e 14).

- < **204.** Questão: «E em que medida concorda com as seguintes afirmações? Responda por favor numa escala de 0 a 10, em que 0 significa “Discordo totalmente” e 10 “Concordo totalmente”.»
- < **205.** Questão: «Pensando no governo de António Costa, como avalia em geral o trabalho desse governo nas seguintes medidas? Diria que é muito mau, mau, bom ou muito bom?»
- < **206.** Questão: «E em que medida concorda com as seguintes afirmações? Responda por favor numa escala de 0 a 10, em que 0 significa “Discordo totalmente” e 10 “Concordo totalmente”.»
- < **207.** A formulação da questão é a mesma da figura anterior.
- < **208.** Questão: «Em política, as pessoas por vezes falam de esquerda e direita. Onde é que posicionaria cada um dos seguintes partidos numa escala de 0 a 10, onde 0 significa “Esquerda” e 10 significa “Direita”?»
- < **209.** Questão: «E onde é que se posicionaria a si próprio(a) numa escala de 0 a 10, onde 0 significa “Esquerda” e 10 significa “Direita”?»
- < **210.** Questão: «Agora gostaria que me desse a sua opinião sobre alguns assuntos. Pedir-lhe-ia que se posicionasse numa escala de 0 a 10, onde “0” significa que “concorda totalmente com a primeira afirmação” e “10” significa que “concorda totalmente com a segunda afirmação”. Se a sua opinião estiver num ponto intermédio, pode escolher qualquer outro número que descreva melhor sua posição.»
- < **211.** Questão: «De um modo geral, considera-se uma pessoa nada interessada, pouco, razoavelmente ou muito interessada pela política?»
- < **212.** Questão: «Com que frequência segue os acontecimentos políticos nos seguintes meios de informação?»
- < **213.** Questão: «E onde é que se posicionaria a si próprio(a) numa escala de 0 a 10, onde 0 significa “Esquerda” e 10 significa “Direita”?»

< **214.** A questão reporta ao partido/candidato em que votou em cada eleição.

< **215.** Questão: «Existem diferentes formas de ação política. Para cada uma das seguintes ações que lhe vou ler, diga-me por favor se não fez e não admite vir a fazer, não fez mas admite vir a fazer, a fez há mais de 12 meses ou a fez nos últimos 12 meses.»

# Índice de figuras

- 22 **Figura 2.1** Evolução do indicador de clima económico, 2018–2021
- 22 **Figura 2.2** Evolução das projeções sobre a economia portuguesa, 2020–2021
- 23 **Figura 2.3** Comparação do grau de severidade das medidas restritivas de combate à pandemia: Portugal, Suécia e Nova Zelândia
- 24 **Figura 2.4** Evolução dos níveis de atividade económica e severidade das medidas restritivas de combate à pandemia em Portugal
- 25 **Figura 2.5** Perdas de produto e mortes por COVID-19  
a) Até ao final de 2020  
b) Até ao 3º Trimestre de 2021
- 26 **Figura 2.6** Relação dos níveis de mobilidade para os locais de trabalho com o nível de atividade económica em Portugal, 2020–2021
- 26 **Figura 2.7** Evolução da mobilidade por destino, Março de 2020 – Dezembro de 2021
- 27 **Figura 2.8** Produto interno bruto a preços constantes, dados trimestrais  
a) 2013–2021  
b) 1995–2021
- 28 **Figura 2.9** Hiato de produto por comparação com tendência pré-pandémica
- 28 **Figura 2.10** Variação face ao trimestre homólogo de 2019 do PIB real, emprego e horas efetivamente trabalhadas (%)
- 29 **Figura 2.11** Indicador de expectativas de emprego, 2019–2021
- 29 **Figura 2.12** Evolução de ofertas de emprego registadas no IEFP (var. % 2019)
- 30 **Figura 2.13** Evolução da subutilização do trabalho por categoria, 2019–2021
- 30 **Figura 2.14** Evolução do Volume de Receitas no Setor do Turismo, 2019–2021
- 31 **Figura 2.15** Taxa de Crescimento do VAB por setor de atividade em Portugal  
a) setores afetados pela pandemia
- 32 **Figura 2.16** Evolução dos índices de emprego na indústria e nos serviços
- 33 **Figura 2.17** Variação no valor acrescentado e emprego por região em 2020
- 33 **Figura 2.18** Variação percentual no tráfego de serviços de internet (%)
- 34 **Figura 2.19** Taxa de variação face ao período homólogo do comércio físico e *on-line*.
- 35 **Figura 2.20** Evolução do nível de incerteza na Europa e em Portugal (2000=1)
- 37 **Figura 2.21** Nível das variáveis macroeconómicas-chave face ao PIB (2013, 1º Trimestre – 2021, 3º Trimestre | média do período = 1
- 38 **Figura 2.22** Variação trimestral das componentes do PIB em termos reais (2019Q4 = 100)
- 40 **Figura 2.23** Efeito da pandemia no consumo Privado (estimação em *rolling windows*)  
a) Constante  
b) Atividade económica  
c) Confiança dos consumidores
- 41 **Figura 2.24** Variação no valor total das operações de pagamento eletrónicas efetuadas em Portugal por setor de atividade
- 42 **Figura 2.25** Alteração de hábitos de consumo durante a pandemia
- 43 **Figura 2.26** Variação do total de operações de pagamento eletrónicas e levantamentos em caixas automáticas efetuadas em Portugal
- 44 **Figura 2.27** Evolução do volume de exportações de bens
- 45 **Figura 2.28** Evolução do preço das commodities nos mercados internacionais
- 46 **Figura 2.29** Evolução do índice de preços no consumidor para bens e serviços
- 47 **Figura 2.30** Evolução dos preços nas indústrias transformadoras em Portugal

- 47 **Figura 2.31** Evolução dos níveis de inflação
- 48 **Figura 2.32** Evolução do índice harmonizado de preços no consumidor
- 50 **Figura 2.33** Magnitude e distribuição das medidas fiscais de resposta à COVID-19 (% PIB)
- 51 **Figura 3.2** Distribuição de gastos diretos e Indiretos com Medidas de Resposta à COVID-19.
- 52 **Figura 2.35** Variação do número de horas efetivas de trabalho (por trabalhador) e variação do emprego, 2020
- 53 **Figura 2.36** Evolução da taxa de desemprego, 2019–2021
- 53 **Figura 2.37** Fluxos de emprego, 2019 –2021
- 54 **Figura 2.38** Variação do rendimento disponível das famílias e das despesas de consumo (2.º Trimestre de 2021)
- 55 **Figura 2.39** Evolução do número de registos de novas empresas, (2019Q1=100)
- 57 **Figura 2.40** Execução dos programas de estabilização e normalização do emprego
- 58 **Figura 2.41** Evolução global do montante de empréstimos em moratória
- 58 **Figura 2.42** Evolução e distribuição do número de desempregados por tipo de subsídio
- 59 **Figura 2.43** Evolução trimestral do saldo orçamental e da dívida pública, 2019–2021
- 60 **Figura 2.44** Comparação das quebras de produto e aumentos de défices orçamentais, 2020
- 60 **Figura 2.45** Variação do peso no produto das componentes de despesa pública face ao trimestre homólogo de 2019 (pontos percentuais).
- 62 **Figura 2.46** Variação das horas de trabalho (%) por sector e nível de produtividade (€ milhares)
- 64 **Figura 2.47** Intensidade de recursos a empréstimos por setor de atividade, 2019–2021
- 64 **Figura 2.48** Percentagem dos empréstimos abrangidos por moratórias das sociedades não financeiras por setor de atividade
- 66 **Figura 2.49** Evolução da criação líquida de pessoas coletivas e entidades equiparadas
- 66 **Figura 2.50** Variação acumulada de empresas dissolvidas, 2020–2021
- 67 **Figura 2.51** Variação acumulada de novas empresas, 2020–2021
- 68 **Figura 2.52** Criação e destruição de empresas por setor de atividade: confinamento vs. desconfinamento  
a) 2020  
b) 2021
- 70 **Figura 2.53** Alteração dos níveis de emprego por setor de atividade detalhado
- 70 **Figura 2.54** Recuperação ou persistência da alteração dos níveis de emprego por profissão
- 72 **Figura 2.55** Fluxos setoriais de emprego, 2019–2021  
a) confinamentos  
b) desconfinamentos
- 73 **Figura 2.56** Evolução do número de horas efetivamente trabalhadas por grau de exposição às restrições, 2019–2021
- 74 **Figura 2.57** Evolução do emprego público por grupos profissionais, 2019–2021 (2019 T1 = 100)
- 75 **Figura 2.58** Variação do emprego e trabalho remoto
- 76 **Figura 2.59** Percentagem de empregados a trabalhar regularmente a partir de casa por região do país, 2019–2021
- 77 **Figura 2.60** Percentagem de trabalhadores em teletrabalho por setor de atividade
- 77 **Figura 2.61** Evolução do teletrabalho por nível de incidência
- 78 **Figura 2.62** Alteração dos níveis de emprego por grau de intensidade digital dos setores
- 79 **Figura 2.62** Digitalização das atividades económicas e variação do emprego, 2019–2021

- 80 **Figura 2.64** Recuperação dos níveis de emprego por grau de intensidade digital e potencial de automação
- 84 **Figura 2.65** Evolução das horas efetivamente trabalhadas por nível de qualificação, 2019–2021 (2019Q1=100)
- 85 **Figura 2.66** Reconfiguração do emprego por nível de Qualificação dos Empregos
- 86 **Figura 2.67** Prémio de empregabilidade do ensino superior, (2011–2021)
- 87 **Figura 2.68** Evolução da taxa de emprego da população em idade ativa e dos jovens.
- 88 **Figura 2.69** Vínculos de emprego por segmento etário, 2020
- 89 **Figura 2.70** Evolução da taxa de desemprego de longo prazo
- 89 **Figura 2.71** Novos reformados por nível de qualificações
- 90 **Figura 2.72** Evolução da taxa de jovens NEET, 2019–2021
- 90 **Figura 2.73** Reconfiguração do emprego por nível salarial dos empregos
- 92 **Figura 2.74** Alteração da situação no mercado de trabalho por quintil de rendimento das famílias
- 92 **Figura 2.75** Percentagem de famílias com perdas de rendimento durante a pandemia por características do Indivíduo de Referência (diferenças face à média)
- 98 **Figura 2.76** Evolução do número de beneficiários de rendimento social de inserção por idade e género, 2020–2021
- 99 **Figura 2.77** Dívida pública dos países periféricos europeus e média da UE
- 99 **Figura 2.78** Despesa pública dos países periféricos europeus e média da UE
- 101 **Figura 2.79** Taxa de juro de dívida pública de longo prazo (maturidade acima dos 10 anos)
- 102 **Figura 2.80** Taxa de juro do crédito à habitação com maturidade superior a 10 anos
- 102 **Figura 2.81** Taxa de juro dos empréstimos às sociedades não financeiras, montantes inferiores a 1 milhão de euros e maturidade superior a 5 anos
- 103 **Figura 2.82** Endividamento privado em valor índice (janeiro 2019 = base 100)
- 104 **Figura 2.83** PIB potencial e PIB real efetivo de Portugal e da área do Euro em valor índice (1997 = base 100)
- 105 **Figura 2.84** Evolução dos níveis de produtividade real do trabalho, 2010–2021 (2010=100)
- 113 **Figura 3.1** Modelo de resiliência social
- 122 **Figura 3.2** Volume e universalidade do processo de testagem — comparação entre 2020 e 2021
- 123 **Figura 3.3** Índice de rigidez sanitária e volume da testagem à COVID-19 — resultados agregados 2020 e 2021
- 123 **Figura 3.4** Índice de rigidez sanitária e universalidade do processo de testagem à COVID-19 — resultados agregados 2020 e 2021
- 124 **Figura 3.5** Intenção e taxa de vacinação contra a COVID-19
- 126 **Figura 3.6** Mortalidade global e pela COVID-19 por milhão de habitantes em 2020 e 2021; variação mortalidade pela COVID-19 entre 2020 e 2021
- 127 **Figura 3.7** Evolução dos serviços de saúde de rotina, ou não urgentes, e emergentes — 2020, 2021
- 129 **Figura 3.8** Confiança nas instituições entre abril de 2020 e março de 2021 (média)
- 132 **Figura 3.9** Dados epidemiológicos de Portugal de 21 de fevereiro a 31 de outubro 2021.
- 133 **Figura 3.10** Cumprimento autorreportado das medidas de contenção por escalão etário, género e classe social — 2021
- 134 **Figura 3.11** Alterações autorreportadas de comportamento, por escalão etário — 2021
- 134 **Figura 3.12** Alterações autorreportadas de comportamento, por género — 2021
- 135 **Figura 3.13** Alterações autorreportadas de comportamento, por classe social autorreportada — 2021
- 136 **Figura 3.14** Bem-estar subjetivo (WHO-5) por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021

- 137 **Figura 3.15** Satisfação com a vida atual por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 137 **Figura 3.16** Satisfação com a vida passados cinco anos, por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 138 **Figura 3.17** Relações pessoais por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 139 **Figura 3.18** Depressão por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 140 **Figura 3.19** Ansiedade por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 141 **Figura 3.20** Stresse por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 142 **Figura 3.21** Medo da COVID-19 por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 143 **Figura 3.22** Atividades para lidar com o impacto da COVID-19 por escalão etário, género e classe social autorreportada — março a maio de 2021
- 143 **Figura 3.23** Acontecimentos de vida profissionais por escalão etário — 2021
- 144 **Figura 3.24** Acontecimentos de vida profissionais por classe social autorreportada — 2021
- 145 **Figura 3.25** Evolução da estabilidade financeira por classe social reportada — 2021
- 146 **Figura 3.26** Evolução do trabalho informal por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 147 **Figura 3.27** Conflito e coesão familiares por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 148 **Figura 3.28** Conceção da divisão do trabalho doméstico por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 149 **Figura 3.29** Disponibilidade de equipamentos/ /meios para a digitalização do trabalho por escalão etário — 2021
- 150 **Figura 3.30** Disponibilidade de equipamentos/ /meios para a digitalização do trabalho por género — 2021
- 150 **Figura 3.31** Disponibilidade de equipamentos/ /meios para a digitalização do trabalho por classe social autorreportada — 2021
- 150 **Figura 3.32** Alterações relatadas na utilização da Internet
- 151 **Figura 3.33** Alterações relatadas na utilização da Internet por escalão etário — 2021
- 151 **Figura 3.34** Alterações relatadas na utilização da Internet por género — 2021
- 151 **Figura 3.35** Alterações relatadas na utilização da Internet por classe social autorreportada — 2021
- 152 **Figura 3.36** Redes utilizadas para aceder à internet por escalão etário — 2021
- 152 **Figura 3.37** Atividades realizadas online por escalão etário — 2021
- 153 **Figura 3.38** Atividades realizadas online por género — 2021
- 153 **Figura 3.39** Atividades realizadas online por classe social reportada — 2021
- 154 **Figura 3.40** Dificuldades reportadas na utilização da Internet por escalão etário — 2021
- 154 **Figura 3.41** Dificuldades reportadas na utilização da Internet por género — 2021
- 155 **Figura 3.42** Dificuldades reportadas na utilização da Internet por classe social reportada — 2021
- 156 **Figura 3.43** Confiança nos recursos sociais disponíveis no bairro de residência e relação com as redes sociais próximas, por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 157 **Figura 3.44** Confiança nas instituições por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 158 **Figura 3.45** Perceção da confiança social por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 159 **Figura 3.46** Perceção da atuação do governo em relação a determinados grupos por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021

- 161 **Figura 3.47** Confiança na informação por escalão etário, género e classe social declarada — 2021
- 162 **Figura 3.48** Crença em teorias da conspiração por escalão etário, género e classe social autorreportada — 2021
- 163 **Figura 3.49** Letalidade real e estimada para cada faixa etária por idade
- 165 **Figura 3.50** Modelo de mediação sobre o impacto negativo dos acontecimentos de vida na saúde mental
- 165 **Figura 3.51** Modelo de mediação sobre o aumento das tarefas domésticas no conflito e na coesão familiares e no bem-estar subjetivo
- 167 **Figura 3.52** Modelo de moderação sobre a relação entre a preocupação com a COVID-19 e o bem-estar para cada perfil de utilização digital
- 168 **Figura 3.53** Modelo de moderação sobre o papel da ansiedade e estilo de processamento de informação nas crenças em teorias da conspiração
- 169 **Figura 3.54** Modelo de mediação sobre a motivação para evitar a ambiguidade e informação nas crenças em teorias de conspiração
- 185 **Figura 4.1** País que assumiu um papel positivo de liderança na resposta internacional à COVID-19
- 189 **Figura 4.2** País que assumiu um papel positivo de liderança na resposta internacional à COVID-19: a perspetiva das elites
- 190 **Figura 4.3** Organização internacional com um papel mais positivo na resposta à pandemia (primeira vaga): inquérito à população
- 190 **Figura 4.4** Organização internacional com um papel mais positivo: a perceção das elites
- 191 **Figura 4.5** Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica (primeira vaga): inquérito à população
- 191 **Figura 4.6** Organização internacional com um papel mais positivo na resposta à pandemia (segunda vaga): inquérito à população
- 192 **Figura 4.7** Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica (segunda vaga): inquérito à população
- 192 **Figura 4.8** Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica: a perspetiva das elites
- 193 **Figura 4.9** Avaliação do grau de solidariedade europeia (primeira vaga): inquérito à população
- 194 **Figura 4.10** Avaliação do grau de solidariedade europeia (segunda vaga): inquérito à população
- 194 **Figura 4.11** Avaliação da solidariedade europeia: a perceção das elites
- 195 **Figura 4.12** Delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas (primeira vaga): inquérito à população
- 196 **Figura 4.13** Delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas (segunda vaga): inquérito à população
- 196 **Figura 4.14** Delegação na Comissão Europeia da compra de vacina: a perceção das elites
- 196 **Figura 4.15** Certificado Digital COVID-19: a perceção das elites
- 197 **Figura 4.16** Influência da Presidência Portuguesa a do Conselho da União Europeia na resposta europeia à pandemia
- 198 **Figura 4.17** A influência da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia na resposta europeia à pandemia: a perceção das elites
- 199 **Figura 4.18** Avaliação da diplomacia portuguesa na evacuação de cidadãos nacionais na fase inicial da pandemia (primeira vaga): inquérito à população
- 199 **Figura 4.19** Eficácia da diplomacia portuguesa na gestão da dimensão externa do impacto da pandemia (primeira vaga): inquérito à população
- 200 **Figura 4.20** Avaliação da ação externa na gestão do impacto da pandemia: a perceção das elites
- 201 **Figura 4.21** Impacto na imagem internacional: inquérito à população
- 202 **Figura 4.22** Impacto na imagem internacional: a perceção das elites

- 203 **Figura 4.23** Preparação do Estado para lidar com emergências complexas: inquérito à população
- 203 **Figura 4.24** Preparação do Estado para lidar com emergências complexas: a perceção das elites
- 204 **Figura 4.25** Eficácia das Forças Armadas (primeira vaga): inquérito à população
- 204 **Figura 4.26** Eficácia das Forças Armadas (segunda vaga): inquérito à população
- 204 **Figura 4.27** Eficácia das Forças Armadas: a perspetiva das elites
- 205 **Figura 4.28** Eficácia das Forças de Segurança (primeira vaga): inquérito à população
- 205 **Figura 4.29** Eficácia das Forças de Segurança (segunda vaga): inquérito à população
- 205 **Figura 4.30** Eficácia das Forças de Segurança: a perspetiva das elites
- 206 **Figura 4.31** Ministérios destacados pela positiva
- 207 **Figura 4.32** Ministérios destacados pela negativa
- 207 **Figura 4.33** Ministérios destacados pela positiva: a perspetiva das elites
- 208 **Figura 4.34** Ministérios destacados pela negativa: a perspetiva das elites
- 227 **Figura 5.1** Apoio dos Portugueses a diferentes formas de governo, antes e durante a pandemia
- 228 **Figura 5.2** O impacto da pandemia no funcionamento da democracia em Portugal
- 228 **Figura 5.3** Satisfação com o funcionamento da democracia (média)
- 229 **Figura 5.4** Satisfação com o funcionamento da democracia em Portugal e nos restantes países da União Europeia, antes e durante a pandemia
- 230 **Figura 5.5** Confiança média no governo em Portugal e nos restantes países da União Europeia (média)
- 230 **Figura 5.6** Confiança no governo em Portugal e nos restantes países da União Europeia, antes e durante a pandemia.
- 233 **Figura 5.7** Concordância com entregar aos especialistas a tomada de decisão sobre o combate à pandemia por sentido de voto
- 235 **Figura 5.8** Prioridade no combate à pandemia: saúde pública vs. atividade económica e emprego
- 235 **Figura 5.9** Prioridade no combate à pandemia (saúde pública vs. atividade económica emprego) por sentido de voto
- 235 **Figura 5.10** Opinião sobre as razões que subjazem às medidas tomadas para lidar com a pandemia de COVID-19
- 236 **Figura 5.11** Opinião sobre as razões que subjazem às medidas tomadas para lidar com a pandemia de COVID-19 por sentido de voto
- 239 **Figura 5.12** Evolução da confiança no Parlamento Europeu em Portugal e em Espanha (2004–2021)
- 239 **Figura 5.13** Evolução da confiança na Comissão Europeia em Portugal e em Espanha (2004–2021)
- 240 **Figura 5.14** Avaliação da União Europeia nos programas dos partidos portugueses
- 240 **Figura 5.15** Avaliação da União Europeia nos programas dos partidos espanhóis\*
- 242 **Figura 5.16** Médias mensais da avaliação da UE, por partido (Portugal)
- 242 **Figura 5.17** Médias mensais da avaliação da UE, por partido (Espanha)
- 243 **Figura 5.18** Total de afirmações eurocéticas por trimestre (Portugal): pré-pandemia e pandemia
- 243 **Figura 5.19** Total de afirmações eurocéticas por trimestre (Espanha): pré-pandemia e pandemia
- 244 **Figura 5.20** Posição dos partidos portugueses em relação à UE (debates a partir de março de 2020)
- 244 **Figura 5.21** Posição dos partidos espanhóis em relação à UE (debates a partir de março de 2020)
- 248 **Figura 5.22** Retórica populista nos programas eleitorais de 2019

- 249 Figura 5.23** Retórica populista nos debates parlamentares (outubro de 2019 a fevereiro de 2020)
- 249 Figura 5.24** Retórica Populista nos debates parlamentares antes e depois da crise pandémica
- 250 Figura 5.25** Retórica populista nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da pandemia
- 251 Figura 5.26** Povo-centrismo nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da crise pandémica por partido
- 251 Figura 5.27** Antielitismo nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da crise pandémica por partido
- 252 Figura 5.28:** Exclusionismo nos debates parlamentares antes e em diferentes fases da crise pandémica por partido
- 252 Figura 5.29** Atitudes populistas dos Portugueses por simpatia partidária
- 255 Figura 5.30** Opinião sobre limitações às liberdades públicas (% «as limitações às liberdades públicas foram completamente justificadas»)
- 256 Figura 5.31** Opinião sobre: «Durante a epidemia de COVID-19, o governo tem protegido suficientemente os grupos em maior risco, como idosos, pobres, imigrantes, prisioneiros e sem abrigo» (% «concordo»)
- 257 Figura 5.32** Avaliação das medidas do governo para controlar a pandemia (em abril/maio de 2021) — boa + muito boa (%)
- 257 Figura 5.33** Avaliação das medidas do governo para controlar a pandemia (em setembro/outubro de 2021) — boa + muito boa (%)
- 258 Figura 5.34** Opinião sobre: «O coronavírus foi criado em laboratório como arma biológica» (% «concordo»)
- 259 Figura 5.35** Posição face a teorias da conspiração em torno da origem do coronavírus (% «concordo»)
- 260 Figura 5.36** Evolução da perceção dos Portugueses sobre o posicionamento ideológico dos partidos políticos portugueses (média)
- 261 Figura 5.37** Evolução dos Portugueses identificados com os polos da esquerda e da direita (%)
- 263 Figura 5.38** Apoio dos eleitorados dos partidos portugueses em relação a políticas públicas (média)
- 268 Figura 5.39** Interesse pela política por segmentos socioeconómicos (% razoável + muito)
- 269 Figura 5.40** Frequência com que segue assuntos políticos nos media (% várias vezes por semana + todos os dias)
- 270 Figura 5.41** Competência para o autopoicionamento ideológico por segmentos socioeconómicos (% não sabe + não responde)
- 271 Figura 5.42** Abstenção eleitoral por segmentos socioeconómicos (% que não votou nas últimas eleições)
- 272 Figura 5.43** Participação política não convencional por nível de escolaridade (% dos que participaram)
- 272 Figura 5.44** Participação política não convencional por nível de rendimento (% dos que participaram)

# Índice de tabelas

- 36 **Tabela 2.1** Correlação de variáveis macroeconómicas-chave com o PIB
- 37 **Tabela 2.2** Volatilidade de variáveis macroeconómicas-chave face ao PIB
- 56 **Tabela 2.3** Fases de evolução da pandemia e transição de políticas de apoio
- 82 **Tabela 2.4** Distribuição de grupos socioeconómicos por setor de atividade em 2019 (%)
- 83 **Tabela 2.5** Caracterização do emprego por grupo socioeconómico em 2019
- 95 **Tabela 2.6** Diminuição de rendimento, desemprego e insuficiência de recursos durante a pandemia. (1ª Vaga)
- 96 **Tabela 2.7** Diminuição de rendimento, desemprego e insuficiência de recursos durante a pandemia. (2ª Vaga)
- 186 **Tabela 4.1** Liderança internacional: percentagem cruzada de inquiridos nas duas vagas do inquérito de opinião pública
- 186 **Tabela 4.2** Responsabilidade negativa na origem ou gestão inicial da pandemia
- 187 **Tabela 4.3** Responsabilização e liderança internacional
- 188 **Tabela 4.4** Afinidades partidárias e liderança internacional
- 275 **Tabela 5.1** Modelos explicativos do envolvimento político no período pré- e pós-emergência da pandemia (0 = baixo; 1 = elevado)

## Autores

### **ANDRADE, Marcos Gabriel**

É doutorando e assistente convidado da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. É bolseiro de investigação da FCT e afiliado do Núcleo de Investigação em Políticas Económicas e Empresariais (NIPE, Universidade do Minho). Os seus interesses de investigação centram-se em economia do trabalho, produtividade e microeconometria aplicada.

### **BELCHIOR, Ana Maria (PHD, IEP-UCP)**

É professora associada no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do Iscte-IUL, onde coordena o mestrado em Ciência Política, e investigadora do CIES-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.

### **BRÁS, Tiago**

É licenciado e mestrando em Ciência Política no Iscte-IUL e assistente de investigação no CIES-Iscte. Participou em vários projetos de investigação na sua área de formação.

### **CALHEIROS, Maria Manuela De Amorim**

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, implementação e avaliação de programas de intervenção.

### **CRUZ, Bernardo Pinto da**

É bolseiro de investigação do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL e investigador do Instituto Português de Relações Internacionais. Doutorando em Estudos sobre a Globalização e assistente convidado na NOVA-Fcsh, é coinvestigador responsável do projeto «Juseltra: os Efeitos do Colonialismo Português em África», financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (FCT).

### **FERREIRA, Mário Augusto Boto**

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.

### **FIGUEIREDO, Hugo**

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 (CIPES), investigador-colaborador do GOVCOPP e afiliado do Global Labour Organization. É licenciado em Economia pela Faculdade de Economia do Porto e doutorado pela Manchester Business School, Universidade de Manchester. As suas áreas de investigação são a economia do trabalho, da educação e do ensino superior.

### **GARRIDO, Margarida Sá de Vaz**

É professora associada no Iscte-IUL. A sua investigação incide sobre processos sociocognitivos básicos e sua aplicação a diversos problemas e contextos sociais.

### **GIL, Pedro Mazedo**

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 (CEF-UP). É também consultor sénior do PlanAPP. Investiga nas áreas do crescimento económico, da inovação e mudança tecnológica e da dinâmica empresarial.

### **GODINHO, Sandra**

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 comportamento do consumidor, nomeadamente ao nível dos comportamentos e processos de tomada de decisão.

### **GRAÇA, João**

É professor auxiliar na Universidade de Groningen (Holanda) e investigador associado na Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa). 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.

### **JALALI, Carlos**

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.

### **MARTINS, António**

É membro da Research Unit on Complexity and Economics (UECE) e do Research in Economics and Mathematics (REM) do 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 (NOVA SBE) entre 2017 e 2021 e atualmente é professor assistente no ISEG.

### **MARTINS, Nuno**

É licenciado em Ciências da Comunicação pela NOVA/FCSH, mestre em Ciência Política pelo Iscte-IUL e pós-graduando em Análise de Dados em Ciências Sociais na mesma instituição.

### **MONIZ, João**

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.

### **PEREIRA, José Santana (PhD, EUI)**

É professor auxiliar no Iscte-IUL e investigador integrado no CIES-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 FFMS) e membro da equipa responsável pelas Sondagens ICS-Iscte.

### **PORTELA, Miguel**

É doutorado em Economia pela Universidade de Amesterdão. É atualmente professor associado com agregação na Universidade do Minho, diretor do NIPE e vice-diretor do programa doutoral em Economia. É também afiliado do CIPES e do IZA (Bona). É consultor do Banco de Portugal, tem em curso uma colaboração com o INE 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.

### **REIS, Bruno Cardoso**

É professor de História e Relações Internacionais no Iscte-IUL, onde coordena o doutoramento em História e Defesa, em parceria com a Academia Militar. Tem 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?* (FFMS, 2019).

### **RIBEIRO, Inês Marques**

É investigadora integrada no Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL. 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.

### **SARROEIRA, Ana Bárbara**

É bolsista de investigação na Faculdade de Psicologia da Universidade de Lisboa. Tem o grau de mestre no curso de Cognição Social Aplicada.

### **SEABRA, Pedro**

É investigador integrado do Centro de Estudos Internacionais do Iscte-IUL, 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.

### **SEQUEIRA, Tiago**

Tem doutoramento e agregação em Economia pela NOVA SBE. É professor catedrático na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (FEUC) e membro da unidade de investigação Centre for Business and Economics Research (CeBER). 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*.

### **TEIXEIRA, Conceição Pequito (PhD, ISCSP-UL)**

É professora auxiliar no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade de Lisboa (ISCSP-UL), investigadora integrada no CAPP-ISCSP e investigadora convidada no CIES-Iscte. A sua investigação tem sido desenvolvida nas áreas dedicadas ao estudo da democracia, dos partidos e dos sistemas de partidos; dos sistemas eleitorais, recrutamento parlamentar e representação política; e ainda das atitudes e dos comportamentos político dos cidadãos.

**Economia**

**O Cadastro e a Propriedade Rústica em Portugal**

Coordenado por Rodrigo Sarmiento de Beires; 2013.

**Custos e Preços na Saúde: Passado, presente e futuro**

Coordenado por Carlos Costa; 2013.

**25 anos de Portugal Europeu:**

**A economia, a sociedade e os fundos estruturais**

Coordenado por Augusto Mateus; 2013.

**Que economia queremos?**

Coordenado por João Ferrão; 2014.

**A Economia do Futuro: A visão de cidadãos, empresários e autarcas**

Coordenado por João Ferrão; 2014.

**Três Décadas de Portugal Europeu: Balanço e perspectivas**

Coordenado por Augusto Mateus; 2015.

**Empresas Privadas e Municípios: Dinâmicas e desempenhos**

Coordenado por José Tavares; 2016.

**Investimento em Infra-Estruturas em Portugal**

Coordenado por Alfredo Marvão Pereira; 2016.

**Benefícios do Ensino Superior**

Coordenado por Hugo Figueiredo e Miguel Portela; 2017.

**Diversificação e Crescimento da Economia Portuguesa**

Coordenado por Leonor Sopas; 2018.

**Dinâmica Empresarial e Desigualdade**

Coordenado por Rui Baptista; 2018.

**Encerramento de Multinacionais: O capital que fica**

Coordenado por Pedro de Faria; 2018.

**GDP-linked bonds in the Portuguese Economy**

Coordenado por Gonçalo Pina

**Features of Portuguese International Trade: a Firm-level Perspective**

Coordenado por João Amador; 2020

**Financial Constraints and Business Dynamics: Lessons from the 2008-2013 Recession**

Coordenado por Carlos Carreira, Paulino Teixeira, Ernesto Nieto Carrillo e João Eira; 2021.

**Transport systems in Portugal Analysis of efficiency and regional impact**

Carlos Oliveira Cruz, Álvaro Costa, Joaquim Miranda Sarmiento, Vítor Faria e Sousa e João Fragoso Januário; 2021.

**From made in to created in: A new paradigm for the portuguese economy**

Coordenado por Fernando Alexandre; 2021.

**The real estate market in Portugal**

Coordenado por Paulo M. M. Rodrigues; 2022.

**Instituições**

**Droga e Propinas: Avaliações de impacto legislativo**

Coordenado por Ricardo Gonçalves; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: A citação do réu no processo civil**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Factos e números**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Gestão processual e oralidade**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Meios de resolução alternativa de litígios**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Novo modelo processual**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: O sistema judiciário**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Produção de prova**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Recuperação do IVA**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Justiça Económica em Portugal: Síntese e propostas**

Coordenado por Mariana França Gouveia, Nuno Garoupa, Pedro Magalhães; 2012.

**Segredo de Justiça**

Coordenado por Fernando Gascón Inchausti; 2013.

**Feitura das Leis: Portugal e a Europa**

Coordenado por João Caupers, Marta Tavares de Almeida e Pierre Guibentif; 2014.

**Portugal nas Decisões Europeias**

Coordenado por Alexander Trechsel, Richard Rose; 2014.

**Valores, Qualidade Institucional e Desenvolvimento em Portugal**

Coordenado por Alejandro Portes e M. Margarida Marques; 2015.

**O Ministério Público na Europa**

Coordenado por José Martín Pastor, Pedro Garcia Marques e Luís Eloy Azevedo; 2015.

**Juízes na Europa: Formação, selecção, promoção e avaliação**

Coordenado por Carlos Gómez Ligüerre; 2015.

**Limitação de Mandatos: O impacto nas finanças locais e na participação eleitoral**

Coordenado por Francisco Veiga e Linda Veiga; 2017.

**O Estado por Dentro: Uma etnografia do poder e da administração pública em Portugal**

Coordenado por Daniel Seabra Lopes; 2017.

**O Impacto Económico dos Fundos Europeus: A experiência dos municípios portugueses**

Coordenado por José Tavares; 2017.

**Orçamento, Economia e Democracia: Uma proposta de arquitetura institucional**

Coordenado por Abel M. Mateus; 2018.

**Instituições e Qualidade da Democracia: Cultura política na Europa do Sul**

Coordenado por Tiago Fernandes; 2019.

**Os Tribunais e a Crise Económica e Financeira: Uma análise ao processo decisório em contexto de crise económico-financeira**

Patrícia André, Teresa Violante e Maria Inês Gameiro; 2019.

**Um Novo Normal? Impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal**

Coordenado por Nuno Monteiro e Carlos Jalali; 2022.

## Sociedade

### Como se aprende a ler?

Coordenado por Isabel Leite; 2010.

### Fazer contas ensina a pensar?

Coordenado por António Bivar; 2010.

### Desigualdade Económica em Portugal

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2012.

### Projeções 2030 e o Futuro

Coordenado por Maria Filomena Mendes e Maria João Valente Rosa; 2012.

### Envelhecimento Activo em Portugal: Trabalho, reforma, lazer e redes sociais

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

### Escolas para o Século XXI: Liberdade e autonomia na educação

Coordenado por Alexandre Homem Cristo; 2013.

### Informação e Saúde

Coordenado por Rita Espanha; 2013.

### Literatura e Ensino do Português

Coordenado por José Cardoso Bernardes e Rui Afonso Mateus; 2013.

### Processos de Envelhecimento em Portugal: Usos do tempo, redes sociais e condições de vida

Coordenado por Manuel Villaverde Cabral; 2013.

### Que ciência se aprende na escola?

Coordenado por Margarida Afonso; 2013.

### Inquérito à Fecundidade 2013

INE e FFMS; 2014.

### A Ciência na Educação Pré-Escolar

Coordenado por Maria Lúcia Santos, Maria Filomena Gaspar, Sofia Saraiva Santos; 2014.

### Dinâmicas Demográficas e Envelhecimento da População Portuguesa (1950–2011):

Evolução e perspectivas  
Coordenado por Mário Leston Bandeira; 2014.

### Ensino da Leitura no 1.º Ciclo do Ensino Básico: Crenças, conhecimentos e formação dos professores

Coordenado por João A. Lopes; 2014.

### Ciência e Tecnologia em Portugal: Métricas e impacto (1995–2012)

Coordenado por Armando Vieira e Carlos Fiolhais; 2014.

### Mortalidade Infantil em Portugal: Evolução dos indicadores e factores associados de 1988 a 2008

Coordenado por Xavier Barreto e José Pedro Correia; 2014.

### Os Tempos na Escola:

Estudo comparativo da carga horária em Portugal e noutros países  
Coordenado por Maria Isabel Festas; 2014.

### Cultura Científica em Portugal

Coordenado por António Granado e José Vítor Malheiros; 2015.

### O Multimédia no Ensino das Ciências

Coordenado por João Paiva; 2015.

### O Quinto Compromisso: Desenvolvimento de um sistema de garantia de desempenho educativo em Portugal

Coordenado por Margaret E. Raymond; 2015.

### Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As consequências sociais do programa de ajustamento

Coordenado por Carlos Farinha Rodrigues; 2016.

### Determinantes da Fecundidade em Portugal

Coordenado por Maria Filomena Mendes; 2016.

### Será a repetição de ano benéfica para os alunos?

Coordenado por Luís Catela Nunes; 2016.

### Justiça entre Gerações: Perspectivas interdisciplinares

Coordenado por Jorge Pereira da Silva e Gonçalo Almeida Ribeiro; 2017.

### Migrações e Sustentabilidade Demográfica: Perspectivas de evolução da sociedade e economia portuguesas

Coordenado por João Peixoto; 2017.

### Mobilidade Social em Portugal

Coordenado por Teresa Bago d'Uva; 2017.

### Porque melhoraram os resultados do PISA em Portugal?

### Estudo longitudinal e comparado (2000–2015)

Coordenado por Anália Torres; 2018.

### Igualdade de Género ao Longo da Vida: Portugal no contexto europeu

Coordenado por Anália Torres; 2018.

### As mulheres em Portugal, Hoje: Quem são, o que pensam e como se sentem

Coordenado por Laura Sagnier e Alex Morell; 2019.

### Financial and Social Sustainability of the Portuguese Pension System

Coordenado por Amílcar Moreira; 2019.

### Identidades Religiosas e Dinâmica Social na Área Metropolitana de Lisboa

Coordenado por Alfredo Teixeira; 2019.

### A evolução da ciência em Portugal (1987-2016)

Elizabeth Vieira, João Mesquita, Jorge Silva, Raquel Vasconcelos, Joana Torres, Sylwia Bugla, Fernando Silva, Ester Serrão e Nuno Ferrand; 2019.



**FUNDAÇÃO**  
FRANCISCO MANUEL DOS SANTOS