



PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

# IMPACTOS SOCIAIS DA PANDEMIA COVID-19

ANA DELICADO

JOÃO FERRÃO

COORDENAÇÃO



PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

# IMPACTOS SOCIAIS DA PANDEMIA COVID-19

2021

## Ficha Técnica

---

### *Edição*

Instituto de Ciências Sociais  
da Universidade de Lisboa

Av. Prof. Aníbal de Bettencourt, 9  
1600-189 Lisboa - Portugal  
Telef. 21 780 47 00 - Fax 21 794 02 74

[www.ics.ulisboa.pt](http://www.ics.ulisboa.pt)

### *Título*

Portugal Social em Mudança. Impactos Sociais  
da Pandemia COVID-19

### *Coordenação*

Ana Delicado e João Ferrão

### *Fotografia*

Elisabete Vieira Alvarez

### *Conceção e design gráfico*

João Pedro Silva

### *Paginação*

Guideline, L.<sup>da</sup>

### *ISBN*

978-972-671-678-5

1.<sup>a</sup> edição, outubro de 2021

## PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

---

Este é o quarto número do Portugal Social em Mudança, uma publicação regular do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) que tem por objetivo disponibilizar informação sobre questões sociais numa ótica comparada e longitudinal. Os vários temas selecionados procuram situar Portugal em contextos mais amplos, do ponto de vista tanto geográfico como temporal, a partir de indicadores objetivos (estatísticos) e subjetivos (percepções, opiniões) relativos a diferentes facetas da realidade social.

O Portugal Social em Mudança destina-se a um público não especialista. A disponibilização de dados organizados, ilustrados através de mapas e gráficos, analiticamente enquadrados e criticamente comentados, é útil não só para decisores e técnicos de diversas áreas profissionais, mas também para cidadãos portugueses que desejam estar informados ou para estrangeiros que procuram entender o nosso país e que se confrontam com a existência de informação dispersa e nem sempre de fácil acesso. Esta publicação do ICS-ULisboa concretiza uma das suas missões: a de disseminação de conhecimento junto de públicos alargados, reforçando a ligação entre a universidade e a sociedade e, por essa via, o impacto social das investigações realizadas. O Instituto acolhe, aliás, diversos Observatórios, cuja finalidade é garantir, de forma continuada, que os resultados dos trabalhos desenvolvidos possam ser utilizados para fins não académicos: OQD – Observatório da Qualidade da Democracia; OBSERVA – Observatório de Ambiente, Território e Sociedade; OFAP – Observatório das Famílias e das Políticas de Família; OPJ – Observatório Permanente da Juventude; IE – Instituto do Envelhecimento. Eles constituem a fonte principal, embora não exclusiva, dos conteúdos dos vários números do Portugal Social em Mudança.

**PORTUGAL SOCIAL  
EM MUDANÇA  
IMPACTOS SOCIAIS DA  
PANDEMIA COVID-19**

---

- 7 **Introdução**
- 13 **FAMÍLIAS**  
Vanessa Cunha  
Rita B. Correia
- 27 **EDUCAÇÃO**  
Maria Manuel Vieira  
Ana Sofia Ribeiro
- 37 **ENVELHECIMENTO**  
Pedro Moura Ferreira  
Alda Botelho Azevedo  
Nachatter Singh Garha
- 49 **ENERGIA**  
Madalena Santos  
Paulo Miguel Madeira  
João Guerra  
Luísa Schmidt
- 59 **QUALIDADE DA DEMOCRACIA**  
Luís Mota  
Marcelo Camerlo  
Andrés Malamud  
Antonino Castaldo  
Juan Rodríguez Teruel
- 67 **Comentário final**

## IMPACTO DA COVID-19 NA ESTRUTURA ORGANIZACIONAL E DECISÓRIA DOS GOVERNOS. PORTUGAL EM PERSPETIVA COMPARADA

Marcelo Camerlo, Luís Mota, Antonino Castaldo, Andrés Malamud,  
Juan Rodríguez Teruel

---

Este capítulo explora o impacto da pandemia na estrutura do governo português em comparação com Espanha e Itália, olhando para as variações registadas em aspetos-chave do processo decisório.

Situações extraordinárias exigem dos governos reações extraordinárias. Na gestão da mais recorrente dessas situações, as crises financeiras, a literatura académica tem formulado o que podemos denominar como argumento das conjunturas críticas. Segundo este argumento, face a situações de colapsos financeiros que alteram dramaticamente a ordem social e que produzem exigências urgentes, mas difíceis de satisfazer, e requerem medidas sofisticadas e pouco populares, os políticos procuram consultar especialistas. Estes especialistas contam com o saber técnico necessário, estando também libertos de pressões imediatistas de calendários eleitorais e disputas partidárias. Basicamente, sabem o que tem de ser feito e não têm medo da impopularidade. Passada a conjuntura crítica, os políticos e os seus partidos regressam à postura anterior à crise.

Aplica-se este argumento à gestão da presente pandemia? O processo de tomada de decisões para lidar com ela segue lógicas onde as lutas interpartidárias são suspensas ou reduzidas ao mínimo e os peritos se tornam atores-chave? A própria natureza da presente crise de origem externa e com impactos desconhecidos antecipa a deseabilidade de comportamentos cooperativos, de baixa intensidade ideológica e fundamentados no saber técnico.

O presente capítulo explora até que ponto se verificou esta tendência em Portugal em comparação com outros dois países do Sul europeu (Espanha e Itália), olhando para as variações registadas em aspetos-chave da estrutura e processo decisório entre início de 2020 e julho de 2021.

## Contexto político e atores principais

Portugal entrou na pandemia num contexto de significativa estabilidade política. As eleições legislativas de outubro de 2019 não ditaram uma mudança de governo, mantendo-se como primeiro-ministro António Costa. Apesar de não ter conseguido uma maioria absoluta na Assembleia da República, o Partido Socialista reforçou o número de deputados face à legislatura anterior, decidindo não reeditar o acordo de incidência parlamentar (a famosa «geringonça»). De igual modo, o governo gozava de boas relações com o presidente da República. Por outro lado, a execução orçamental de 2019 revelava, pela primeira vez em democracia, um excedente orçamental (0,2%), ao mesmo tempo que o PIB apresentava uma tendência de crescimento.

Além da popularidade nacional, o governo também desfrutava de boa reputação internacional. Após algumas ameaças de sanções a Portugal por parte da Comissão Europeia em 2016, o governo passou, desde então, a gozar de boa imagem em virtude da estratégia de consolidação orçamental. Ademais, o ministro das Finanças de então (Mário Centeno) presidia ao Eurogrupo desde 2018.

Esta estabilidade política foi, de certo modo, sido mantida desde o registo dos primeiros casos de COVID-19 em Portugal, a 2 de março de 2020, e julho de 2021. Por um lado, existiu um forte alinhamento entre o presidente da República e o primeiro-ministro na definição das principais medidas sanitárias e de apoio à economia e sociedade, não obstante alguns pequenos desentendimentos. Por outro lado, a declaração dos diferentes estados de emergência contou sempre com o voto favorável do líder do principal partido da oposição (PSD), não tendo igualmente uma oposição muito expressiva por parte de outros partidos. Por fim, a opinião pública também não tem demonstrado grande oposição às medidas de confinamento, à exceção de protestos pontuais.

Além de tudo o mais, não ocorreram grandes alterações na composição do governo desde o início da pandemia até julho

de 2021, registando-se apenas uma mudança de ministro (o das Finanças) e de 12 secretários de Estado, sendo a saída mais significativa a da secretária de Estado adjunta e da Saúde (figura 5.1).

O contexto político da entrada na pandemia foi bem diferente nos países vizinhos. Em Espanha, depois de quase um ano de governo provisório e de duas eleições gerais em 2019, o primeiro-ministro Sánchez anunciou, a 12 de janeiro de 2020, o primeiro governo multipartidário desde a retoma da democracia, formado pelo PSOE e pelo Podemos. Desde então, a gestão da pandemia foi marcada por um alto nível de polarização partidária no parlamento e pela baixa confiança da opinião pública em políticos, partidos e instituições. Nesse cenário, o novo governo perdeu rapidamente o apoio relativamente às medidas de urgência por parte dos principais partidos da oposição (Partido Popular e Vox), mas também de alguns dos seus aliados parlamentares próximos, como as forças separatistas catalãs. Durante a pandemia, quase não houve mudança de atores principais, até que o ministro da Saúde renunciou em janeiro de 2021 para se tornar candidato a chefe do governo da Catalunha (figura 5.2).

No início da pandemia COVID-19, a Itália tinha um governo recentemente formado liderado por Giuseppe Conte e apoiado por uma aliança pequena e heterogénea entre o populista Movimento 5 Stelle (Movimento das Cinco Estrelas), o tradicional partido de centro-esquerda Partito Democratico (Partido Democrático) e dois pequenos partidos com poder de veto relevante: o esquerdista Liberi e Uguale (Livre e Igualdade) e o Italia Viva (Itália Viva). Este governo administrou os picos da pandemia e as negociações para o estabelecimento do Fundo de Recuperação da União Europeia (UE), mas atritos dentro da coligação levaram à queda do governo e ao estabelecimento de um executivo de unidade nacional liderado por tecnocratas e juntando a maioria dos partidos no parlamento. Os principais objetivos deste governo eram melhorar e acelerar a campanha de vacinação e assegurar aos atores nacionais e internacionais uma gestão eficiente do Plano de Recuperação da UE. De referir que o ministro da Saúde do governo de Conte, o generalista<sup>1</sup> Roberto Speranza, foi confirmado no governo seguinte (figura 5.3).

<sup>1</sup> A noção de «ministro generalista» é explorada na secção seguinte.

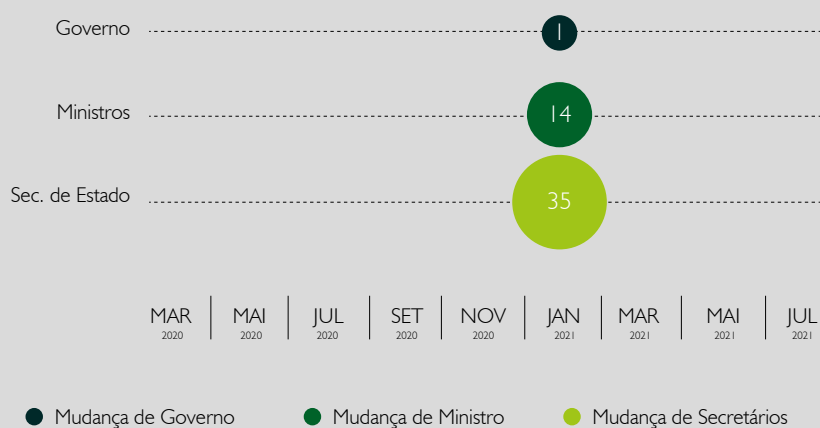
Figura 5.1 Mudanças de Governantes em Portugal



Figura 5.2 Mudanças de Governantes em Espanha



Figura 5.3 Mudanças de Governantes em Itália



Fonte: elaboração própria

---

## Competência técnica dos ministros de governo

Além da estabilidade governativa dos últimos anos, Portugal dispõe de uma tradição de ministros com elevada competência técnica e política. Esta ideia é comprovada pelo número de dias, desde 1999, que determinadas pastas ministeriais foram ocupadas por cada um de quatro perfis de ministros classificados com base na sua filiação partidária e competência técnica na respetiva pasta: generalista (com filiação partidária e sem competência técnica), especialista (com filiação partidária e competência técnica), tecnocrata (sem filiação partidária e com competência técnica) e amador (sem filiação ou competência técnica). Como é possível verificar na figura 5.4, os perfis de tecnocrata e de especialista são claramente predominantes nas áreas económica e social. Já nas áreas macro existe um equilíbrio entre os perfis de tecnocrata, especialista e generalista. Contudo, na área da saúde tem existido um equilíbrio entre os perfis de amador, especialista e tecnocrata.

A este propósito, importa ainda refletir sobre a composição do atual governo, tendo em conta esta classificação. Assim, é possível observar que a ministra da Saúde, Marta Temido, poderá ser considerada tecnocrata, dado que não tinha filiação partidária até agosto de 2021, mas tem competência técnica na área, uma vez que tem doutoramento em Saúde Internacional e vasta experiência de gestão de organismos ligados à saúde. Além do Ministério da Saúde, outros seis ministérios são ocupados por ministros que poderão ser considerados tecnocratas, sete como especialistas, quatro como generalistas e apenas dois como amadores.



Além da estabilidade governativa dos últimos anos, Portugal dispõe de uma tradição de ministros com elevada competência técnica e política.

É uma situação não muito diferente da de Espanha, onde o peso dos ministros especialistas sempre foi limitado e o perfil de especialista partidário versus tecnocrata (sem experiência política) predominou. A maioria dos ministros da Saúde costuma ser especialista partidário ou generalista, como foi o caso dos ministros que administraram a pandemia: Salvador Illa, um político profissional que estudou filosofia, e Carolina Darias, uma jurista com vários cargos políticos subnacionais antes de chegar ao executivo (figura 5.5).

Desde o início do novo milénio, a presença de ministros especialistas tem sido constante em Itália. Na verdade, se combinarmos os dois perfis com experiência nas pastas ocupadas (tecnocratas e especialistas), eles representam o primeiro grupo em todas as áreas ministeriais. Considerando apenas a pasta da Saúde, a situação muda, sendo os ministros generalistas claramente maioritários: mesmo no governo tecnocrático formado em 2021 foi confirmado o ministro da Saúde generalista que administrou o início da pandemia no governo anterior (figura 5.6).

Figura 5.4 Expertise nas pastas ministeriais do governo Português

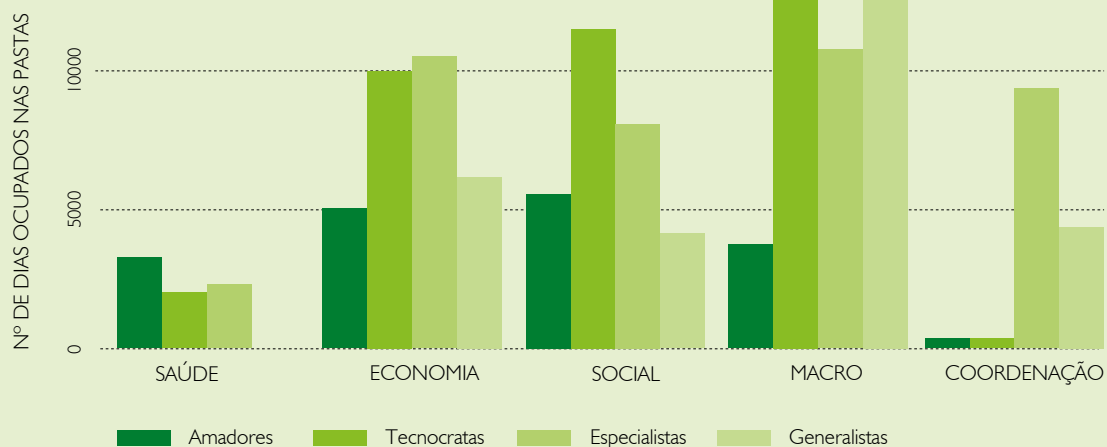


Figura 5.5 Expertise nas pastas ministeriais do governo Espanhol

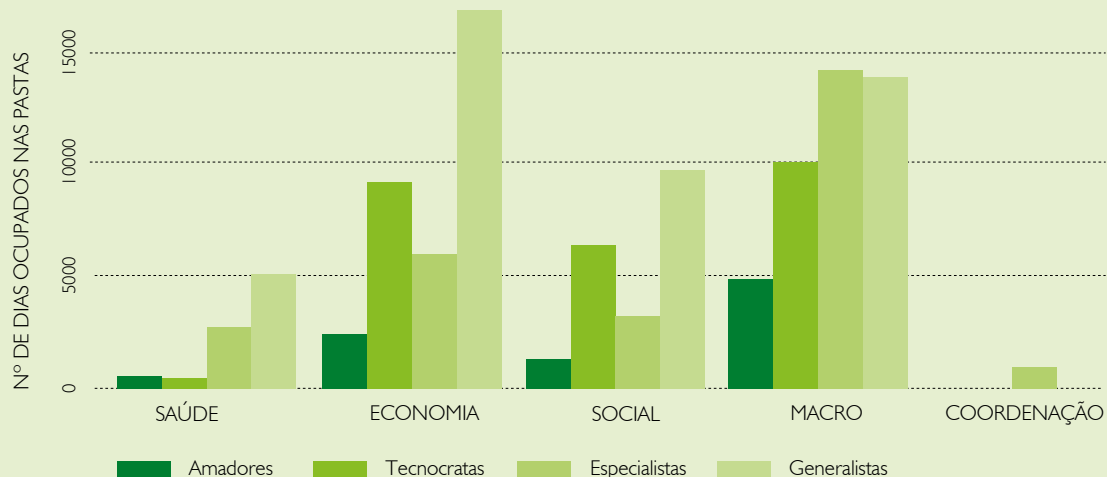
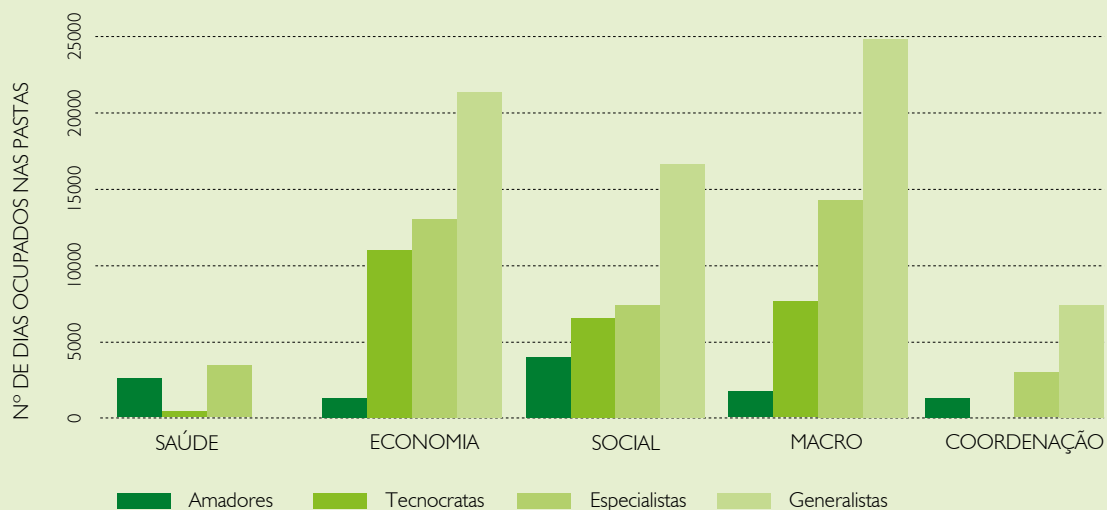


Figura 5.5 Expertise nas pastas ministeriais do governo Italiano



---

## O sistema de saúde e a sua estrutura decisória

Tal como acontece noutros ministérios, a estrutura decisória do Ministério da Saúde é complexa, podendo ser dividida em três níveis de governação – nacional, regional e sub-regional/local.

Atentando nos atores que têm desempenhado uma atividade mais evidente na gestão da pandemia, podemos identificar, desde logo, o nível político, composto pela ministra da Saúde (Marta Temido) e por dois secretários de Estado. Ainda ao nível político, embora sendo órgãos consultivos, destaca-se o Conselho Nacional de Saúde, existente desde 2016, bem como o Conselho Nacional de Saúde Pública, criado no início de 2020.

Ao nível da administração central do Estado, destacam-se, por sua vez, a Direção-Geral da Saúde, o Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, I. P., bem como a Administração Central do Sistema de Saúde, I. P. Já ao nível regional tiveram bastante destaque as cinco administrações regionais da saúde, cujos territórios de intervenção coincidem, de certo modo, com as NUTS 2. Por fim, ao nível sub-regional e local destacam-se os órgãos responsáveis pela provisão direta de serviços, nomeadamente os centros hospitalares, os agrupamentos de centros de saúde e as unidades locais de saúde.

A propósito desta estrutura de decisão, importa destacar que, apesar de Portugal ser um país bastante centralizado, a estrutura de decisão no setor da saúde tem algum grau de descentralização, na medida em que as administrações regionais de saúde têm uma certa autonomia de decisão, o mesmo se passando com as direções dos centros hospitalares.

Por forma a evitar eventuais discrepâncias regionais e locais, o governo decidiu criar um grupo de trabalho composto por cinco secretários de Estado responsável por assegurar a coordenação

vertical com organismos de outros níveis de governação nomeadamente estruturas subnacionais, tal como as administrações regionais de saúde e os municípios, sendo designada uma pessoa para cada uma das 5 NUTS II de Portugal continental. Merece ainda destaque o papel dado à expertise científica, que destacaremos no próximo ponto.

Pelo contrário, o Sistema Nacional de Saúde (SNS) espanhol é altamente descentralizado. O Ministério da Saúde (MS) nacional é responsável pela regulamentação, coordenação e financiamento, enquanto os governos regionais usam diferentes modelos de colaboração público-privada para governar a rede de cuidados de saúde de hospitais, centros especializados e serviços de cuidados primários. Este sistema multinível de tomada de decisão na política de saúde é governado pelo Conselho Interterritorial do SNS, um órgão que reúne os ministérios da saúde nacionais e regionais. Apesar de os governos espanhóis costumarem ter níveis moderados de especialização nas pastas, os ministros da saúde nacionais (e também regionais) tendem a ser especialistas partidários ou especialistas em questões de saúde. Mas não foi o caso do ministro da Saúde espanhol, Salvador Illa, e da sua sucessora, Carolina Darias, nomeada até janeiro de 2021.

O sistema de saúde italiano é relativamente descentralizado. Embora o Ministério da Saúde mantenha um papel no financiamento do sistema e no estabelecimento de princípios gerais para a prestação do serviço, as regiões organizam e prestam todos os serviços e têm adquirido progressivamente autonomia na despesa e (parcialmente) na tributação. Em termos de processo decisório, algumas decisões têm de ser negociadas entre o Estado central e as regiões, enquanto outras podem ser tomadas de forma autónoma pelos governos locais. A Conferência Estado-Regiões e suas articulações (ou seja, a Conferência das Regiões) são os espaços institucionais onde a maioria dessas negociações ocorre. Essa descentralização e os cortes orçamentais impostos pelas medidas de austeridade da última década têm levado progressivamente a diferentes níveis de desempenho entre as regiões e, principalmente, a diferentes modelos regionais de saúde.

# IV

---

## Principais medidas organizacionais durante a pandemia

A gestão da pandemia em Portugal deu origem à emergência de diversas novidades organizacionais, que tiveram como principal propósito assegurar a coordenação interorganizacional vertical e horizontal, bem como um maior recurso ao aconselhamento científico e à comunicação com a população.

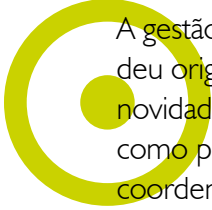
Ao nível dos esforços de coordenação horizontal, logo após o registo dos primeiros casos em Portugal foi ativada a Comissão Nacional de Proteção Civil, órgão consultivo coordenado pelo Ministério da Administração Interna, que passou a funcionar de forma permanente. Por outro lado, foi criada, em seguida à declaração do primeiro estado de emergência, a estrutura de monitorização do estado de emergência (Despacho n.º 3545/2020), coordenada pelo ministro da Administração Interna e composta por representantes das forças e serviços de segurança e por secretários de Estado escolhidos por 10 ministros – com alargamento posterior para 12 ministros –, que tinha por missão promover a coordenação horizontal entre ministérios. Mais recentemente, foi ainda criada a task-force para o processo de vacinação.

Já ao nível da coordenação vertical foi criado o grupo de 5 secretários de Estado referido no ponto anterior.

Em termos da relação com o aconselhamento científico, foram criados, no início de 2020, o Conselho Nacional de Saúde Pública, bem como a task-force COVID-19 que, sob a coordenação da Direção-Geral da Saúde e composta por peritos de saúde de várias especialidades, tinha como missão centralizar informação epidemiológica e evidência científica e produzir orientações e recomendações.

Ao nível da comunicação pública, merecem destaque a realização de conferências de imprensa de divulgação do número de infetados, internamentos e mortes – no início com uma base diária –, as conferências de imprensa de explicação das medidas de (des)confinamento após os conselhos de ministros ou mesmo a criação do website “Estamos ON”.

No caso de Espanha, o ministro da Saúde foi o principal



A gestão da pandemia em Portugal deu origem à emergência de diversas novidades organizacionais, que tiveram como principal propósito assegurar a coordenação interorganizacional vertical e horizontal, bem como um maior recurso ao aconselhamento científico e à comunicação com a população.

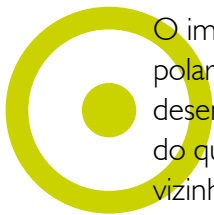
ator político na gestão da crise a nível nacional. Com o objetivo de fortalecer a coordenação, o primeiro-ministro decidiu centralizar a autoridade delegada em quatro ministros (Saúde, Assuntos Internos, Defesa e Transportes, Mobilidade e Agenda Urbana, que formavam uma espécie de gabinete reduzido de emergência) nos primeiros dias da pandemia, quando o estado de alarme foi declarado em 13 de março. O governo também decidiu centralizar os poderes das regiões. No entanto, essa estratégia mudou substancialmente depois de junho de 2020, pois o governo decidiu descentralizar a gestão da crise após a primeira fase da pandemia.

Também o governo italiano implementou várias novidades em termos de gestão da pandemia. Logo após a descoberta dos dois primeiros casos de COVID-19, no final de janeiro de 2020, foi adotada uma lei que atribuiu poderes emergenciais ao governo. Com esta decisão, o Departamento de Proteção Civil foi habilitado para a gestão operativa da pandemia, ao mesmo tempo que foi nomeado um novo órgão consultivo composto por especialistas e pessoal ministerial, o Comité Técnico e Científico. Devido à jurisdição concorrente na área da saúde entre Estado central e regiões, também foram estabelecidas unidades de crise para cada região, o que tornou o processo de tomada de decisão mais lento e incerto. Além disso, durante a primeira fase da pandemia foram nomeadas cerca de 15 task-forces por diferentes ministros. Em 10 de abril, o primeiro-ministro nomeou mais uma task-force para planejar as operações após o confinamento: o Comité de Peritos Económicos e Sociais (CES). O novo governo de liderança tecnocrática, formado em fevereiro de 2021, não fez mudanças significativas neste complexo mecanismo de tomada de decisão e organização. No entanto, foi capaz de melhorar a sua eficiência com mudanças importantes de pessoas, colocando, por exemplo, um general (Francesco Figliuolo) à frente do Departamento de Proteção Civil, responsável pela campanha de vacinação.

# V

## Conclusões

Em Portugal, o impacto da pandemia na polarização política e no desempenho estatal foi menor do que o registado nos países vizinhos e no mundo, em geral. As razões identificadas neste trabalho são quatro: baixa polarização política antes da pandemia, elevada estabilidade governamental durante o período de análise, um Estado centralizado e decisores competentes. Em primeiro lugar, a polarização política tem demonstrado ser, ao mesmo tempo, uma consequência da pandemia<sup>2</sup> e um fator que dificulta a sua gestão<sup>3</sup>. Em Portugal, a distribuição do voto e a atitude das elites têm-se mantido moderadas, com um partido populista (Chega) a ganhar um único assento parlamentar pela primeira vez em 2019. Em segundo lugar, a estabilidade governamental foi produto de dois fatores: por um lado, a melhoria no resultado eleitoral do partido governante (PS) em 2019 relativamente a 2015, o que lhe permitiu autonomizar-se dos dois partidos à sua esquerda; por outro, a moderação explícita do principal partido da oposição (PSD), que apoiou, desde o início, as decisões de gestão da pandemia do governo, quer no parlamento, quer na comunicação social<sup>4</sup>. Em terceiro lugar, o Estado português é unitário, tendo isso favorecido a gestão



O impacto da pandemia na polarização política e no desempenho estatal foi menor do que o registado nos países vizinhos e no mundo em geral.

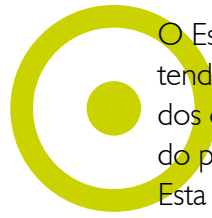
<sup>2</sup> Encuesta global: la pandemia agravó la polarización en todo el mundo.

<sup>3</sup> Gregoria Luis Miranda. 2021. Entrevista a Lucas González. *Tramas. Revista de Política, Sociedad y Economía* (<http://tramas.escueladegobierno.gob.ar/articulo/entrevista-a-lucas-gonzalez/>).

<sup>4</sup> Lusa. Rui Rio: "Nós não somos de direita. Nós somos do centro, somos moderados". *Público*, 5 de abril, 2019.

<sup>5</sup> Giraudy, Agustina; Niedzwiecki Sara, Pribble Jennifer. "How Political Science Explains Countries' Reactions to COVID-19". *Americas Quarterly*, 30 de abril, 2020.

<sup>6</sup> Matos, Vítor e Gomes Hélder. Gouveia e Melo: retrato de um "gajo duro" que passou mais de 800 dias fechado em submarinos. *Expresso*, 19 de Junho, 2021.



O Estado português é unitário, tendo isso favorecido a gestão dos confinamentos, mas também do programa de vacinação. Esta centralização estatal contrasta com a situação em estados federais, como a Espanha, o Brasil ou os Estados Unidos, onde a resposta do nível nacional foi frequentemente contraditada pelos governos subnacionais.

dos confinamentos, mas também do programa de vacinação. Esta centralização estatal contrasta com a situação em Estados federais ou mais descentralizados como a Espanha, o Brasil os Estados Unidos ou Itália, onde a resposta do nível nacional foi frequentemente contraditada pelos governos subnacionais<sup>5</sup>. Finalmente, a elevada competência técnica dos decisores é uma característica dos governos portugueses com alguma tradição e reafirmada durante a pandemia, quer ao nível do governo, quer ao nível da implementação das políticas no território. O caso mais revelador é o do almirante Henrique Gouveia e Melo, um comandante militar de elite, que foi convocado para conduzir o Programa Nacional de Vacinação, transformando-se para alguns num herói popular<sup>6</sup>.

## referências bibliográficas

- Camerlo, Marcelo, Juan Rodríguez-Teruel e Antonino Castaldo. 2021. *SEGov Project: South European Governments*. ICS-ULisboa and Universitat de València.
- Rodríguez Teruel, Juan, José Real Dato e Eloísa del Pino. 2021. «The politics of the COVID-19 in multi-level Spain: how government and experts responded to the crisis». *South European Society and Politics*, vol. 26.
- Silva, Patrícia, Edna Costa e João Moniz. 2021. «A Portuguese miracle? The politics of the COVID in Portugal». *South European Society and Politics*, vol. 26.
- Vicentini, Giulia, e Maria Tullia Galanti. 2021. «Italy, the sick man of Europe: political reactions across the centre and the peripheries, expert and public opinion during the COVID-19 crisis». *South European Society and Politics*, vol. 26.

# 6

**PORTUGAL SOCIAL  
EM MUDANÇA**  
IMPACTOS SOCIAIS DA PANDEMIA COVID-19

---

## COMENTÁRIO FINAL

---

### Tempos excessivos, responsabilidades acrescidas

Os períodos excessivos, como o que vivemos desde março de 2020 com o início da pandemia do novo coronavírus causador da COVID-19, constituem verdadeiros laboratórios sociais, pela intensidade dos impactos que desencadeiam, pela rapidez com que estes se fazem sentir e pela urgência e mesmo radicalidade das medidas que as autoridades públicas, mas também as famílias e as empresas, são obrigadas a tomar.

Na verdade, as crises com elevado potencial sistémico – o que leva a que rapidamente se alarguem do foco inicial (neste caso, sanitário) aos vários domínios da vida coletiva – produzem contextos excepcionais de observação e compreensão das sociedades, porque tudo é ampliado pela intensidade, rapidez, urgência e radicalidade antes referidas: acentuam-se desigualdades estruturais, aceleram-se tendências embrionárias, invertem-se evoluções previsíveis, emergem soluções disruptivas. E todos esses aspetos ocorrem em simultâneo, de forma reativa, casuística, não programada, onde a distinção entre transitório e definitivo não é passível de apreciações categóricas, nem os custos e potenciais benefícios sociais a curto, médio e longo prazo podem ser contabilizados com rigor.

É sobretudo em face destas situações extremas, da necessidade urgente de as entendermos e gerirmos, que a importância do conhecimento científico ganha visibilidade e reconhecimento e que a responsabilidade e a contribuição de quem faz ciência são postas à prova pelos cidadãos.

Esta publicação constitui, justamente, uma resposta a este repto a partir de um olhar seletivo de cientistas sociais centrado em cinco domínios: família, educação, envelhecimento, consumos energéticos e relação entre decisores políticos e especialistas em períodos que exigem medidas excepcionais.

Recorrendo a diferentes fontes de informação (indicadores estatísticos, bases de microdados, inquéritos) e retirando partido da comparação com outros países e dos ensinamentos de outras crises, os autores dos capítulos que compõem esta coletânea dão um importante contributo para

um melhor entendimento de vários dos efeitos desencadeados pela pandemia da COVID-19 nos domínios acima identificados.

## Impactos socialmente assimétricos e agravamento de desigualdades

O acentuar das disparidades sociais, fruto de impactos diferenciados em função da maior exposição e vulnerabilidade de determinados grupos à crise sanitária e às alterações dela decorrentes, é um resultado transversal às várias análises efetuadas.

Do ponto de vista das famílias, os casais com filhos menores tendem a ser os mais penalizados, não raro por duas vias: a dificuldade de gestão do tempo e da situação familiar num contexto que obriga a conciliar as exigências do teletrabalho com as implicações do ensino remoto e a ocorrência de quebra de rendimentos decorrente da interrupção de situações de integração precária no mercado de trabalho, que afeta, em particular, os escalões etários mais jovens (18-24 e 25-34 anos) e os menos qualificados.

No domínio do ensino, os agregados mais pobres foram os mais prejudicados pela suspensão das atividades letivas presenciais e consequente generalização do ensino à distância, dado que possuem níveis mais baixos de acesso a equipamentos digitais e à internet e, ao mesmo tempo, beneficiam menos do apoio no estudo por parte dos pais, cujas competências de literacia digital são baixas.

Também os idosos foram afetados de forma desproporcional em termos de mortalidade e morbilidade associadas à pandemia, de situações de isolamento social decorrentes do confinamento e, de uma forma geral, de retrocesso de condições de saúde e de qualidade de vida.

Do mesmo modo, acentuaram-se as desigualdades sociais em função das condições de habitação existentes, com destaque para as situações de pobreza energética.

Identificar, medir e caracterizar estes impactos socialmente assimétricos – os quais, aliás, tendem a reforçar-se entre si – é essencial para confirmar que a pandemia não afeta todos por igual, exigindo a definição de prioridades e medidas diferenciadas em função dos grupos e das situações de maior risco.

## Aceleração e reversão de tendências

A crise pandémica acelerou tendências já em curso, mas que sofrem agora novos impulsos. Digitalização do ensino, feminização do processo de envelhecimento demográfico e aumento do consumo doméstico de eletricidade são exemplos de tendências anteriores à pandemia que foram acentuadas pelo novo contexto.

A transição abrupta de um regime presencial para o ensino remoto de emergência favoreceu a expansão de meios digitais de aprendizagem em todos os níveis de ensino, mas perturbou a qualidade dos processos de ensino-aprendizagem, afetando professores, alunos e famílias. O reforço da femi-

nização do envelhecimento em Portugal deveu-se à sobremortalidade masculina, particularmente no grupo etário de 85 e mais anos, em consequência da doença COVID-19. E o aumento do consumo doméstico de eletricidade não é um reflexo de melhoria de qualidade de vida e de prosperidade, mas sim o resultado do confinamento residencial e consequente transferência de custos energéticos dos locais de trabalho e de estudo para a esfera doméstica.

Os custos sociais e as novas determinantes de tendências prévias, mas aceleradas pelo contexto pandémico, ganham, assim, visibilidade e relevância, implicando, como nas situações de agravamento das desigualdades antes identificadas, a necessidade de novas interpretações e de novas políticas públicas.

Ao mesmo tempo, verifica-se a interrupção e reversão de algumas tendências pesadas da sociedade portuguesa: o envelhecimento (peso percentual da população com 65 ou mais anos) e a longevidade (peso relativo das pessoas com 85 ou mais anos no grupo dos idosos) diminuem, o mesmo acontecendo com o consumo total de eletricidade e combustíveis de origem fóssil para transportes e com as emissões de gases de efeito de estufa. Mas os motivos das alterações ocorridas não só não são positivos (sobremortalidade dos idosos, nos dois primeiros casos; suspensão parcial de atividades económicas e da mobilidade de pessoas e bens, nos restantes), como parecem ser

## TENDÊNCIAS



temporários.

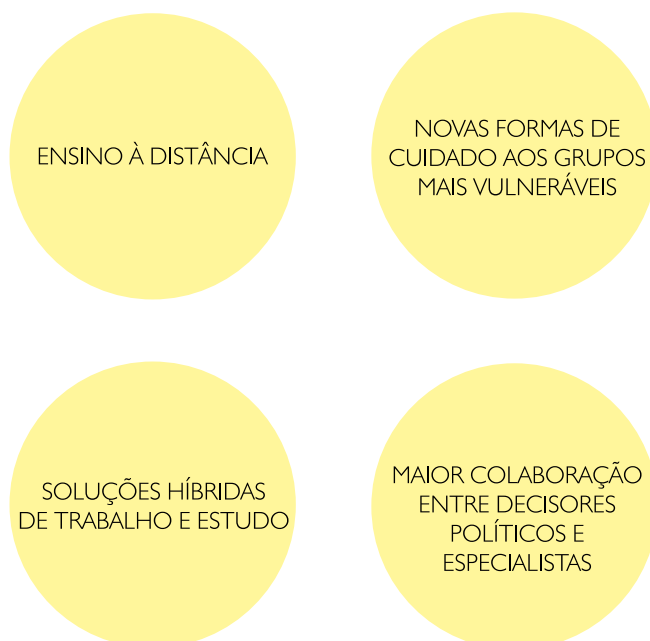
## Oportunidades potenciais

Todas as crises criam oportunidades. Tempos excessivos são sempre experimentais, ao imporem dinâmicas e soluções que de outro modo não teriam emergido e sido vivenciadas de forma tão generalizada.

Dos domínios analisados, as potencialidades do ensino à distância são as que mais se destacam, nomeadamente ao permitirem um melhor acesso a ofertas escolares em territórios de localização remota ou uma maior adequação dos processos de ensino-aprendizagem à diversidade de contextos e necessidades familiares e pessoais. Mas outras oportunidades poderão igualmente ter sido estimuladas pela crise pandémica da COVID-19, desde a expansão de novas modalidades formais e informais de cuidado aos grupos mais vulneráveis às vantagens de soluções híbridas (presenciais e remotas) de trabalho e estudo ou aos benefícios de uma colaboração mais estreita entre decisores políticos e especialistas.

Depois da tempestade, a bonança? Por certo, se aprendermos com o que se passou, retirando os devidos ensinamentos e colocando mais e melhor conhecimento científico à disposição de todos, dos cidadãos, em geral, aos que, por diferentes vias, influenciam os processos de tomada de decisão com impacto relevante no funcionamento das sociedades.

### OPORTUNIDADES POTENCIAIS



## SOBRE O ICS-ULISBOA

---

O Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Laboratório Associado (ICS), é uma instituição universitária consagrada à investigação e à formação avançada em ciências sociais, reconhecida em Portugal e no estrangeiro pela qualidade do seu desempenho. A investigação desenvolvida no ICS é inovadora e interdisciplinar, resultando da combinação virtuosa entre investigadores, projetos de investigação, uma cultura científica caracterizada pela diversidade teórica e metodológica e um compromisso com a sociedade. A principal missão do ICS é contribuir para o conhecimento das sociedades contemporâneas. O compromisso do ICS para os próximos 10 anos é intensificar e renovar as suas estratégias de investigação e divulgação relevantes para a tomada de decisão política, a fim de garantir que este laboratório de ciências sociais beneficie a sociedade e o público em geral, aos níveis regional, nacional e em todo o mundo. São privilegiados quatro eixos: Inclusão e Vulnerabilidades, Cidadania, Sustentabilidade e Memória e Legados. A investigação individual e coletiva, a participação num amplo conjunto de redes de pesquisa nacionais e internacionais, o Centro de Estudos Avançados em Ciências Sociais, o ensino pós-graduado diretamente articulado com a investigação, as atividades de *outreach*, nomeadamente através dos Observatórios, constituem as principais vias de concretização desta missão.

[www.ics.ulisboa.pt](http://www.ics.ulisboa.pt)

## Observatórios ICS

---



Observatório da Qualidade da Democracia  
[www.oqd.ics.ulisboa.pt](http://www.oqd.ics.ulisboa.pt)



Observatório de Ambiente, Território e Sociedade  
[www.observa.ics.ulisboa.pt](http://www.observa.ics.ulisboa.pt)



Observatório das Famílias e das Políticas de Família  
[www.ofap.ics.ulisboa.pt](http://www.ofap.ics.ulisboa.pt)



Observatório Permanente da Juventude  
[www.opj.ics.ulisboa.pt](http://www.opj.ics.ulisboa.pt)



Instituto do Envelhecimento  
[www.i envelhecimento.ics.ulisboa.pt](http://www.i envelhecimento.ics.ulisboa.pt)

## PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

Este é o quarto número do *Portugal Social em Mudança*, uma publicação regular do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS-ULisboa) que tem por objetivo disponibilizar informação sobre questões sociais numa ótica comparada e longitudinal. Os vários temas selecionados procurarão situar Portugal em contextos mais amplos, do ponto de vista tanto geográfico como temporal, a partir de indicadores quer objetivos (estatísticos) quer subjetivos (perceções, opiniões) relativos a diferentes facetas da realidade social.