



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

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.^{da}

ISBN

978-972-671-678-5

1.^a edição, outubro de 2021

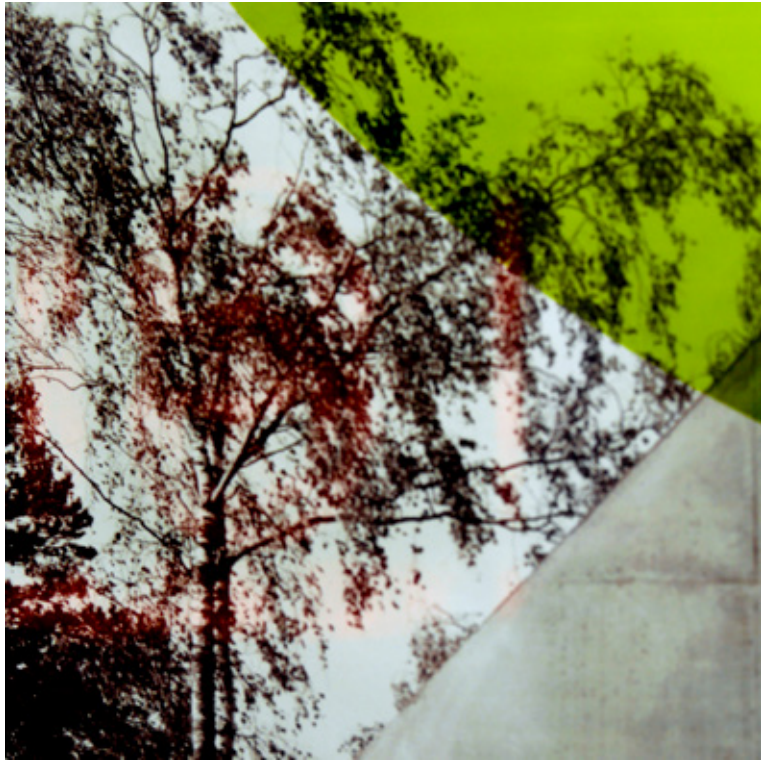
PORTUGAL SOCIAL EM MUDANÇA

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**



Introdução

Em 2021 teria sido difícil publicar o quarto volume do *Portugal Social em Mudança* sem o dedicar ao tema da pandemia COVID-19 e aos seus impactos sociais. Não é a primeira vez, nem será a última, que um vírus transita de um hospedeiro animal para um humano, causando uma zoonose, e se espalha pelo planeta. No entanto, a velocidade com que tudo aconteceu e as consequências que espolteou não têm precedente. Da emergência dos primeiros casos à identificação do microrganismo causador não distaram mais que uns dias. Em questão de semanas o vírus foi detetado em todos os continentes. Três meses depois da eclosão da pandemia o mundo registava já mais de um milhão de mortos. Menos de um ano depois foram aprovadas as primeiras vacinas.

Não menos céleres, ainda que variadas, foram as respostas dos governos. Fecho de fronteiras, encerramento de escolas e de estabelecimentos comerciais, confinamento domiciliário, isolamento profilático de casos suspeitos, limitações à mobilidade dentro dos próprios países, obrigação de teletrabalho, obrigatoriedade do uso de máscara, muitas foram as medidas aplicadas no último ano e meio para prevenir a disseminação da doença, a sobrecarga dos serviços de saúde e o excesso de mortalidade.

Tanto a doença como as medidas para a controlar tiveram sérias consequências sobre a economia e a sociedade. Transformaram profundamente o quotidiano, com efeitos a longo prazo que ainda são difíceis de prever. É, pois, sobre esses impactos, designadamente em Portugal, que este livro versa, em particular nos domínios da família, da educação, do envelhecimento, da energia e da qualidade da democracia.

MUNDO



PORTUGAL



7 JANEIRO

Identificado o vírus causador da COVID-19: o SARS-COV-2



11 JANEIRO

Primeira morte por COVID-19 na China



20 JANEIRO

Primeiros casos da COVID-19 registados fora da China

31 JANEIRO

A OMS declara uma emergência de saúde pública mundial

JANEIRO 2020



2 FEVEREIRO

Primeira morte por COVID-19 fora da China

11 FEVEREIRO

A OMS propõe o nome COVID-19 para a nova doença

13 FEVEREIRO

Divulgadas as primeiras imagens do SARS-COV-2 por microscópio de eletrões



14 FEVEREIRO

Primeira morte por COVID-19 na Europa (França)

23 FEVEREIRO

Grande aumento de casos de COVID-19 em Itália

FEVEREIRO 2020

11 MARÇO

A OMS declara a COVID-19 como pandemia

17 MARÇO

A Europa fecha fronteiras externas

MARÇO 2020

2 MARÇO

Anúncio dos primeiros dois casos de COVID-19 em Portugal



9 MARÇO

Cancelamento de iniciativas, encerramento de serviços públicos, de escolas e universidades

12 MARÇO

Encerramento de discotecas e limitação da lotação de restaurantes e centros comerciais

16 MARÇO

Anúncio da primeira morte por COVID-19 em Portugal. Encerramento das fronteiras terrestres com Espanha



18 MARÇO

Declaração do estado de emergência em Portugal, com dever de recolhimento domiciliário



Fonte: New York Times, OMS, Sic Notícias, Diário da República

MUNDO



PORTUGAL

2 ABRIL

Ultrapassado o número de 1 milhão de casos de COVID-19 no mundo

26 ABRIL

Ultrapassado o número de 200.000 mortes por COVID-19

ABRIL 2020

2 ABRIL

Encerramento dos aeroportos e proibição da deslocação entre concelhos na Páscoa

30 ABRIL

Obrigatoriedade de usar máscara em transportes públicos. Declaração do estado de calamidade



7 MAIO

Proibição da realização de festivais de música

MAIO 2020

4 JUNHO

Aprovação do programa de Estabilização Económica e Social

JUNHO 2020

5 JUNHO

A OMS recomenda o uso de máscara para a prevenção da COVID-19



15 JULHO

A OMS estabelece a COVAX, um mecanismo para assegurar a distribuição equitativa de vacinas

21 JULHO

A União Europeia anuncia pacote de ajudas à recuperação destinado a dar resposta às consequências socioeconómicas da pandemia de COVID-19

JULHO 2020

1 JULHO

Portugal passa à situação de alerta. Reabertura de fronteiras com Espanha

22 AGOSTO

Ultrapassado o número de 800.000 mortes por COVID-19 no mundo

AGOSTO 2020

15 SETEMBRO

Portugal passa à situação de contingência por causa do início do ano letivo

SETEMBRO 2020

28 SETEMBRO

É ultrapassado o número de 1 milhão de mortes por COVID-19 no mundo



OUTUBRO 2020

15 OUTUBRO

Portugal passa à situação de calamidade com o aumento do número de casos

22 OUTUBRO

Proibição da circulação entre concelhos ao fim de semana

**28 OUTUBRO**

Obrigatoriedade do uso de máscara em espaços públicos

NOVEMBRO 2020

9 NOVEMBRO

Declaração do estado de emergência

21 NOVEMBRO

Obrigatoriedade do uso de máscara nos locais de trabalho. Restrições no comércio e restauração



DEZEMBRO 2020

2 DEZEMBRO

A vacina contra a COVID-19 da Pfizer é aprovada no Reino Unido

8 DEZEMBRO

É administrada a primeira vacina contra a COVID-19 (Reino Unido)

**18 DEZEMBRO**

As variantes alfa e beta do SARS-COV-2 são declaradas variantes de preocupação pela OMS

21 DEZEMBRO

A Agência Europeia do Medicamento aprova a vacina contra a COVID-19 da Pfizer

**6 JANEIRO**

A Agência Europeia do Medicamento aprova a vacina contra a COVID-19 da Moderna

**11 JANEIRO**

A variante gama do SARS-COV-2 é declarada variante de preocupação pela OMS



JANEIRO 2021

7 DEZEMBRO

Portugal ultrapassa as 5000 mortes por COVID-19

27 DEZEMBRO

Administração da primeira vacina contra a COVID-19

**8 JANEIRO**

Ultrapassados os valores diários de 100 mortes e 10.000 novos casos

13 JANEIRO

Nova imposição do dever de recolhimento domiciliário

**21 JANEIRO**

Encerramento de escolas e universidades

**29 JANEIRO**

A Agência Europeia do Medicamento aprova a vacina contra a Covid-19 da Astra-Zeneca

JANEIRO 2021

**11 MARÇO**

A Agência Europeia do Medicamento aprova a vacina contra a Covid-19 da Janssen

FEVEREIRO 2021

**4 ABRIL**

A variante delta do SARS-COV-2 é declarada variante de preocupação pela OMS

MARÇO 2021

ABRIL 2021

MAIO 2021

JUNHO 2021

23 JANEIRO

Ultrapassado o número de 10.000 mortes por Covid-19

**28 JANEIRO**

Registo do número máximo de mortes (303) e de infeções (16.432) da Covid-19

**31 JANEIRO**

Encerramento das fronteiras terrestres com Espanha

**12 FEVEREIRO**

Ultrapassado o número de 15.000 mortes por Covid-19

23 FEVEREIRO

Anunciado que já foram vacinadas 250.000 pessoas

**5 MARÇO**

Anunciado que já foi administrado 1 milhão de doses de vacinas

22 ABRIL

Entrega do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR) à Comissão Europeia

**1 MAIO**

Reabertura das fronteiras com Espanha

7 MAIO

1 milhão de pessoas estão já plenamente vacinadas

14 MAIO

Declaração da situação de calamidade

4 JUNHO

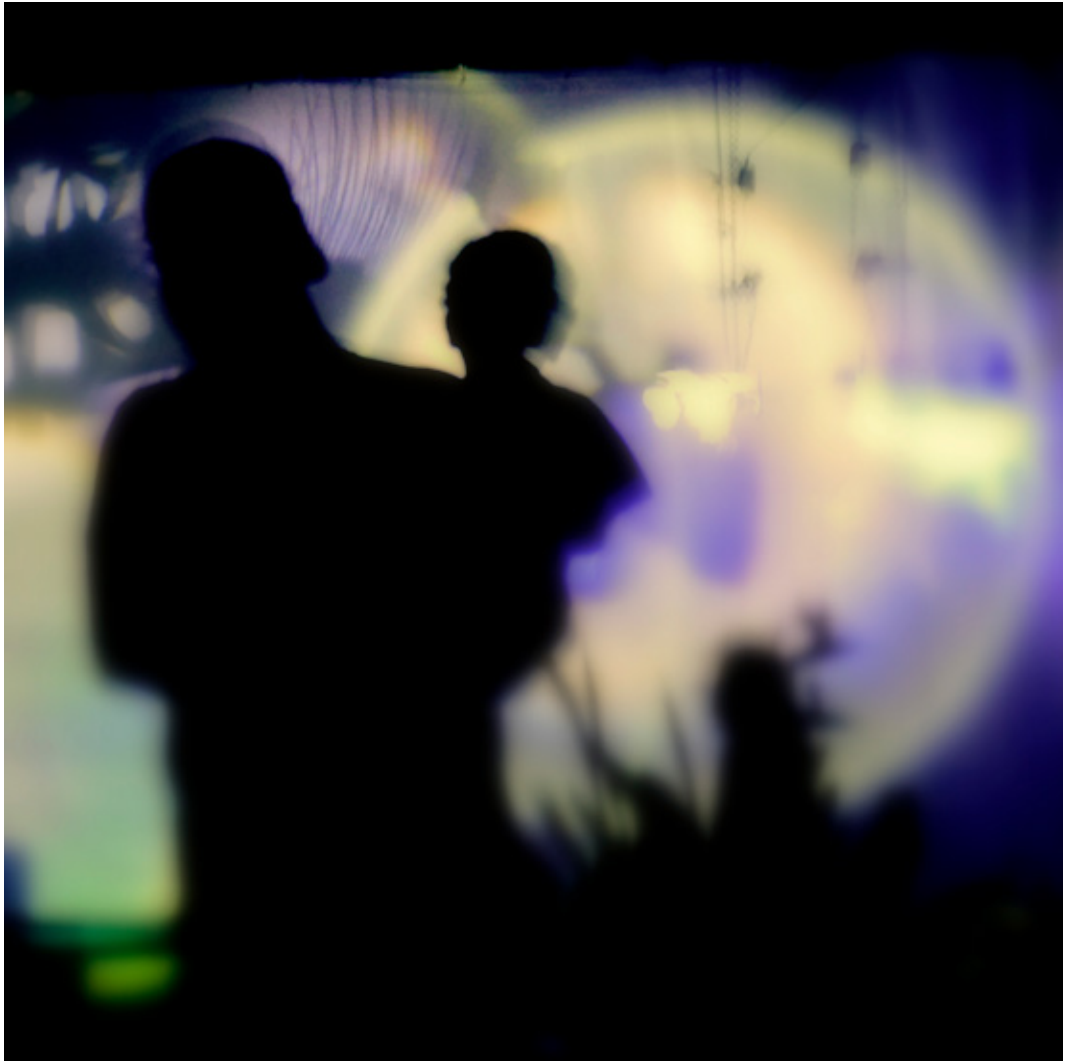
Levantamento de medidas de confinamento

16 JUNHO

Aprovação pela Comissão Europeia do PRR

**23 JUNHO**

3 milhões de pessoas estão já plenamente vacinadas



A SITUAÇÃO DOS CASAIS EM IDADE ATIVA NO PRIMEIRO ESTADO DE EMERGÊNCIA: FATORES E IMPACTOS DIFERENCIADORES

Vanessa Cunha e Rita B. Correia

Este capítulo analisa os impactos iniciais das medidas do primeiro estado de emergência na população em idade ativa partindo de indicadores macroeconómicos e resultados do inquérito ICS/ISCTE COVID-19 (1.^a ronda). Analisa-se a relação dos casais em idade ativa com o mercado de trabalho e conclui-se que os impactos eram já visíveis em março de 2020 para quem ficou em teletrabalho ou interrompeu a atividade profissional, penalizando sobretudo os agregados com filhos/menores.

A 22 de março de 2020, a entrada em vigor do primeiro estado de emergência, em resposta à pandemia da COVID-19, obrigou à rápida adaptação do mercado de trabalho através da adoção de planos de contingência, da implementação do teletrabalho e do encerramento de atividades. Como é óbvio, o impacto na situação laboral da população empregada fez-se logo sentir. Desemprego, *lay-off*, férias forçadas, alteração ou intensificação de horários de trabalho e transferência da atividade profissional para o espaço doméstico constituíram, provavelmente, as facetas mais visíveis das mudanças ocorridas. Por outro lado, a suspensão por decreto das atividades letivas entre 16 de março e 13 de abril, seguida da implementação do ensino à distância para todos os níveis de ensino, criou uma pressão acrescida entre a população empregada com crianças pequenas. Por conseguinte, o mesmo diploma instituiu apoios a estas famílias, nomeadamente o subsídio para o/a trabalhador/a por conta de outrem ficar em casa com menor de 12 anos de idade ou para as faltas justificadas.

Foi no contexto deste primeiro estado de emergência, com impacto direto e imediato no

mercado de trabalho e na vida profissional e familiar da população empregada, aliado à enorme incerteza quanto à dimensão, temporalidade e efeitos da crise sanitária, social e económica provocada pela pandemia, que o Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e o ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa lançaram o inquérito *online* sobre os impactos sociais da pandemia, no âmbito do estudo ICS/ISCTE COVID-19. Entre 25 e 29 de março responderam ao inquérito 11 508 indivíduos maiores de 15 anos e residentes em Portugal.

Neste capítulo analisam-se alguns dados estatísticos relativos à situação económica e do mercado de trabalho, assim como os resultados do referido inquérito, para uma subamostra de indivíduos em idade ativa (18-64 anos) que à data viviam em casal (N = 5575). Procura-se apreender o impacto diferenciado do primeiro estado de emergência na atividade profissional, nas condições do teletrabalho, na situação financeira e na capacidade de lidar com as restrições decretadas, tendo em conta o tipo de agregado doméstico (com ou sem filhos/menores), sexo, escalão etário e nível de ensino daquela população.

Os primeiros impactos socioeconómicos da pandemia da COVID-19: indicadores macroeconómicos e situação das famílias

A situação excecional que se vive e a proliferação de casos registados de contágio de COVID-19 exigem a aplicação de medidas extraordinárias e de caráter urgente de restrição de direitos e liberdades, em especial no que respeita aos direitos de circulação e às liberdades económicas, em articulação com as autoridades europeias, com vista a prevenir a transmissão do vírus.

Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março

Em março de 2020, os principais indicadores macroeconómicos apontavam para uma situação económica em franca recuperação relativamente à crise financeira de 2010-2014, com



643 800 pessoas empregadas não estavam a trabalhar no emprego principal durante o período de referência, 76,3% das quais devido à pandemia, 83% entre os trabalhadores menos qualificados e 91,6% entre os trabalhadores independentes.

o PIB em expansão, o emprego em crescimento desde finais de 2013 e uma taxa de desemprego que atingia o valor mais baixo desde 2002 (6,5%) (INE 2020a).

Esta tendência sofreu um forte revés com a implementação das medidas extraordinárias de resposta à pandemia da COVID-19 (Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março), como o confinamento de grande parte da população e o encerramento parcial, e nalguns casos total, da atividade económica, agravado por um clima económico de enorme incerteza, tanto a nível nacional como internacional. Logo no 2.º trimestre de 2020, o saldo orçamental, que se encontrava, pela primeira vez em democracia, positivo (+ 0,1% do PIB no final de 2019), caiu de forma abrupta (- 16,3% do PIB); e, desde então, tem permanecido deficitário em termos homólogos (- 5,7% do PIB no 3.º trimestre de 2020) (Peralta et al. 2021), apesar da correção nos trimestres seguintes em resultado da implementação das medidas de proteção da economia (sucessivas vagas de *lay-off* simplificado, moratórias, etc.).

Embora as medidas de proteção económica se tenham revelado essenciais para a prevenção de uma situação financeira desastrosa, tiveram, como consequência imediata, o aumento da despesa do Estado, que foi ainda sobrecarregada com a compra de equipamentos de combate à pandemia e de proteção individual (EPI) e o reforço dos recursos humanos no Sistema Nacional de Saúde. Com este aumento da despesa e a diminuição da receita do Estado, devido ao encerramento

de atividades económicas e à suspensão do pagamento das obrigações fiscais e contributivas, o défice orçamental aumenta logo neste 2.º trimestre de 2020 para + 1,9%.

Esta conjuntura teve impacto, então, na situação laboral e económica das famílias em Portugal. Em março de 2020, a taxa de desemprego era de 6,3% e a taxa de subutilização do trabalho era de 12,7%, tendo ambas registado um crescimento nos meses de verão: a taxa de desemprego atingiu em agosto 8,1% e a taxa de subutilização do trabalho subiu para 15,7% em junho e julho. Mesmo assim, as medidas de proteção do emprego adotadas ao longo dos primeiros seis meses de pandemia conseguiram, a curto prazo, conter esta subida (Correia 2020) e um ano depois do início da pandemia, em março de 2021, a taxa de desemprego fixava-se nos 6,8% e a de subutilização do trabalho nos 13,8% (INE 2021).

Mas o impacto na situação laboral não foi idêntico em todas as famílias. Segundo o inquérito ao emprego (INE 2020b), 643 800 pessoas empregadas não estavam a trabalhar no emprego principal durante o período de referência, nem em casa, nem em qualquer outro local, 76,3% das quais devido à pandemia da COVID-19. Este valor sobe para 83% entre os trabalhadores menos qualificados e para 91,6% entre os trabalhadores independentes.

Se muitas famílias tiveram que enfrentar situações de desemprego ou interrupção involuntária da atividade, para muitas outras foi a adaptação ao teletrabalho que se revelou uma nova realidade. Segundo o INE (2020b), 23,1% do total da população empregada (mais de 1 milhão de pessoas) adotou esse regime no 1.º trimestre de 2020, das quais 91,2% indicou que a razão principal para terem trabalhado «sempre ou quase sempre» em casa foi devido à pandemia da COVID-19. Entre as pessoas com ensino superior, a percentagem de teletrabalho era de 53,8%. As tecnologias de informação e comunicação foram aqui determinantes, uma vez que 94,8% das pessoas que trabalharam «sempre ou quase sempre» em casa afirmou ter recorrido a elas.

De acordo com o inquérito Barómetro Covid-19 da Escola Nacional de Saúde Pública (ENSP 2020), foram as pessoas com mais rendimentos quem teve a possibilidade de ficar a trabalhar em regime de teletrabalho (75% dos que ganham mais de 2500 €). Na realidade, 54% das pessoas com rendimentos inferiores a 650 € manteve a necessidade de se deslocar para o local de trabalho.

II

Inquérito ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga): caracterização da população em idade ativa e a viver em casal durante o primeiro estado de emergência

Foi no quadro de exceção e «restrição de liberdades e garantias» decretado pelo governo a 20 de março de 2020, no âmbito da regulamentação do estado de emergência declarado dois dias antes (Decreto do presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março), que uma equipa de investigadores do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa realizou o estudo ICS/ISCTE COVID-19. Entre 25 e 29 de março decorreu um inquérito *online* à população residente em Portugal com mais de 15 anos de idade, obtendo-se 11 508 questionários válidos. Procurava-se aferir os primeiros impactos sociais da pandemia nos quotidianos da população; nas opiniões face às medidas restritivas então adotadas e à evolução expectável da situação pessoal e pandémica; e nos níveis de confiança nos principais responsáveis pela resposta sanitária e política e nas fontes de informação¹. Ora, apesar de o inquérito ter sido lançado na semana em que entrou em vigor o estado de emergência e uma semana após o encerramento das escolas, a 16 de março (Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março), os impactos eram já evidentes em vários domínios, nomeadamente na situação laboral e económica da população ativa e na conciliação entre a atividade profissional e a vida familiar dos indivíduos com menores a cargo (Magalhães et al. 2020).

Com o objetivo de conhecer em mais detalhe os impactos das medidas de contenção da pandemia, implementadas durante o primeiro estado de emergência, na vida profissional e familiar da

¹ Os primeiros resultados do inquérito foram publicados em abril de 2020 e estão disponíveis em Magalhães et al. 2020. Importa acrescentar que esta foi a primeira de três vagas de inquirição, a última das quais em fevereiro de 2021, durante o 11.º estado de emergência e o 2.º confinamento geral. O relatório com os primeiros resultados da última vaga foi publicado em junho de 2021.

população em idade ativa, analisam-se em seguida alguns resultados do inquérito para a subamostra de 5575 indivíduos com idades compreendidas entre os 18 e os 64 anos e que viviam em casal (48,8% da amostra total), ou seja, com cônjuge ou companheiro/a, durante o primeiro confinamento geral da população.

Em termos sociodemográficos (figura 1.1), esta subamostra de indivíduos em idade ativa e a viver em casal é constituída por mais mulheres (56,8%) do que homens (43,2%), entre os 35 e os 44 anos (31,4%) e entre os 45 e os 54 anos (31,8%), ou seja, no pico da vida ativa e em idades em que é comum estar a viver com filhos menores de idade, e com ensino superior (86,7%).²

Estes indivíduos em idade ativa e a viver em casal residiam, então, em agregados domésticos com ou sem filhos (figura 1.2). No caso dos casais com filhos (praticamente dois terços), a maioria tinha pelo menos um menor de idade³ residente (49,1%). Já no caso dos casais sem filhos (pouco mais de um terço), é interessante verificar que um pequeno número (1,7% do total) vivia pelo menos com um menor de idade.

Figura 1.1 Indivíduos em idade ativa e a viver em casal, segundo o sexo, o escalão etário e o nível de escolaridade (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga).

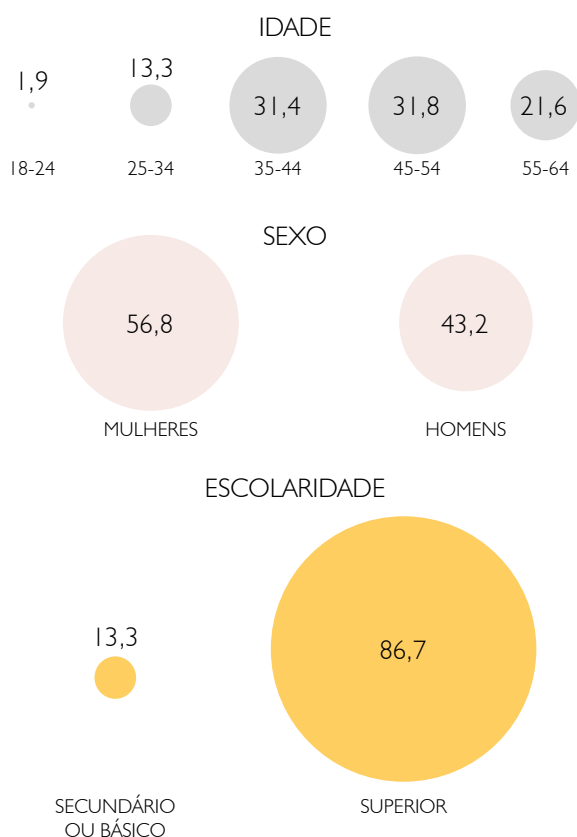
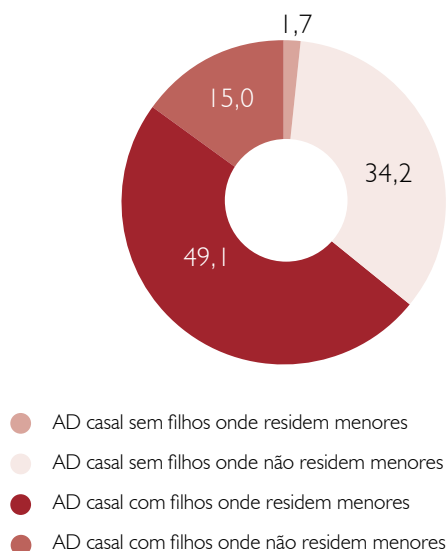


Figura 1.2 Indivíduos em idade ativa e a viver em casal, segundo a existência de filhos/menores no agregado doméstico (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga).



O sexo e o nível de escolaridade não influenciam significativamente a composição dos agregados domésticos de casais em idade ativa, seguindo de perto a distribuição das variáveis na subamostra, mas o escalão etário constitui uma variável diferenciadora dos agregados domésticos (figura 1.3). Os agregados de casais com filhos onde residiam menores concentravam-se nos escalões mais prevalentes na subamostra 35-44 anos (46,5%) e 45-54 anos (39,9%), justamente nas idades em que é mais frequente ter crianças ou adolescentes. Eram poucos os casais mais jovens ou mais velhos nas mesmas circunstâncias. Quanto

² Importa sublinhar que a amostra deste estudo é particularmente qualificada do ponto de vista da escolaridade e das competências digitais, não constituindo um retrato da população portuguesa. Como alertam os autores do estudo no relatório, trata-se de «uma amostra de conveniência, restrita a inquiridos que têm acesso à internet, e que não permite que se façam inferências sobre qualquer população, como, por exemplo, a população portuguesa» (Magalhães et al. 2020, 5).

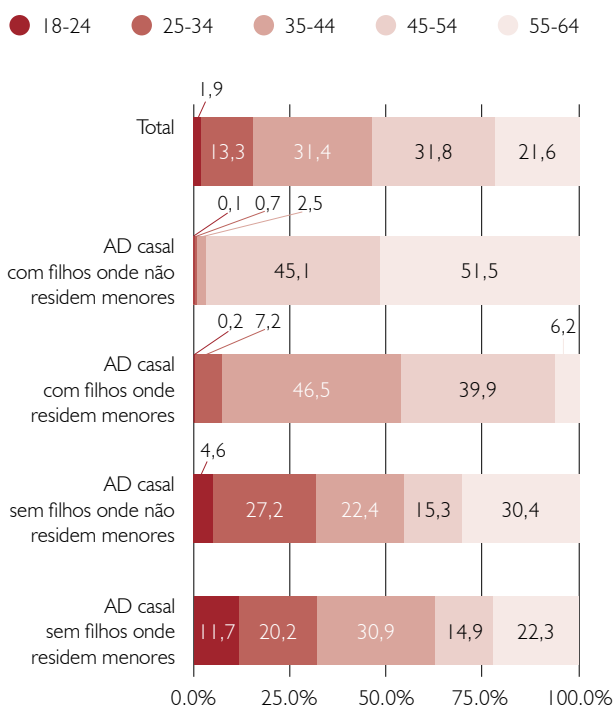
³ O inquérito não tem elementos que permitam caracterizar os filhos residentes quanto à idade; no entanto, há uma pergunta que permite perceber se há menores de idade no agregado doméstico. Embora nos agregados domésticos em que há filhos e em que há pelo menos um menor de idade o mais provável seja esse menor ser um filho, não é necessariamente assim, pois o menor em questão pode ser outra criança ou adolescente residente, como, por exemplo, um irmão mais novo ou mesmo um neto. Para esta análise optámos por não entrar nesse detalhe, que levaria ao aumento do número de categorias da variável.

aos casais com filhos onde não residiam menores, estes eram constituídos por indivíduos mais velhos, pertencentes aos escalões de 45-54 anos (45,1%) e, sobretudo, 55-64 anos (51,5%). Eram, portanto, casais na segunda metade da vida ativa e que residiam com filhos jovens ou adultos.

Os casais sem filhos eram mais heterogêneos do ponto de vista etário. Caracterizavam-se por estarem sub-representados nos escalões intermédios e sobre-representados nos dois escalões mais jovens, mas também no mais velho. No caso dos casais sem filhos onde não residiam menores, tratava-se, provavelmente, de jovens casais que ainda não tinham filhos e de casais mais velhos cujos filhos já eram autónomos. No caso dos casais sem filhos onde residiam menores (o grupo mais residual desta subamostra), podemos equacionar agregados domésticos de jovens casais sem autonomia do ponto de vista residencial, que ainda viviam com pais e irmãos mais novos, mas também casais mais velhos que, não vivendo com filhos, tinham menores com eles, como, por exemplo, netos.

Figura 1.3 Indivíduos em idade ativa e a viver em casal, segundo o tipo de agregado doméstico e o escalão etário (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1ª vaga).



III

Agregados domésticos de casais em idade ativa: situação na atividade profissional em março de 2020

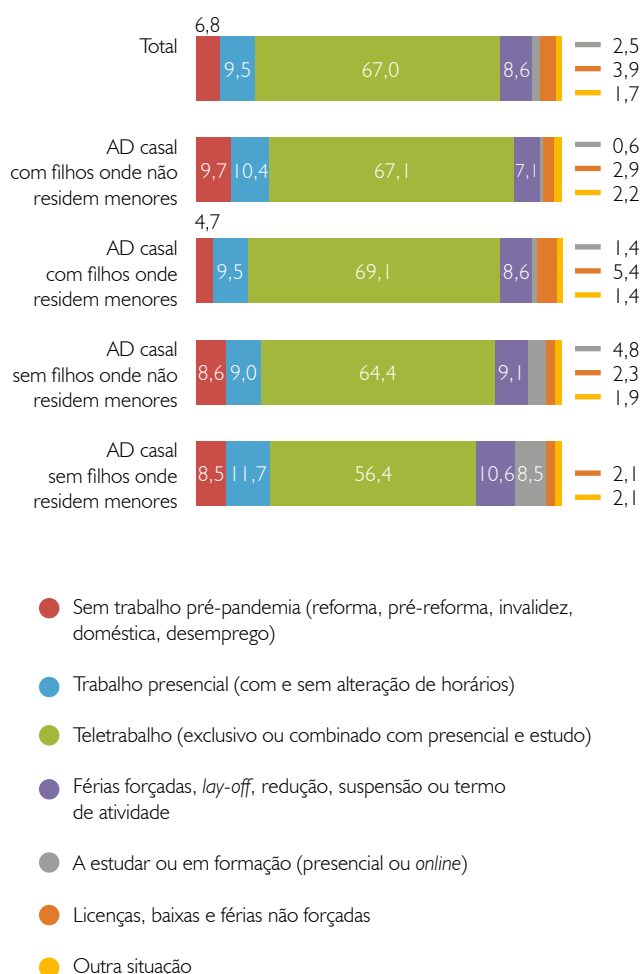
Teletrabalho (artigo 6.º); encerramento de instalações e estabelecimentos (artigo 7.º); suspensão de atividades no âmbito do comércio a retalho (artigo 8.º); suspensão de atividades no âmbito da prestação de serviços (artigo 9.º).

Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março

No início do primeiro confinamento, a situação profissional da população em idade ativa e a viver em casal do estudo ICS/ISCTE COVID-19 traduzia já o impacto das medidas do estado de emergência no mercado de trabalho. O teletrabalho, exercido quer em exclusivo, quer combinado com trabalho presencial ou estudos, representava 67% das situações reportadas (figura 1.4), o que não será alheio à especificidade das elevadas qualificações da amostra, compatível com a adoção dessa medida em concreto. Com efeito, constituía uma realidade largamente maioritária entre os indivíduos em idade ativa e a viver em casal, bem distante dos 9,5% de inquiridos que se mantinham a trabalhar só em regime presencial, com ou sem alteração de horários. As férias forçadas, o *lay-off* e a suspensão ou o termo da atividade – desemprego no caso dos empregados, encerramento de negócio no caso de empregadores –, situações mais penalizadoras do ponto de vista económico e mais geradoras de incerteza quanto ao futuro profissional (Magalhães et al. 2020), representavam já 8,6% dos casos. Outras situações de ausência temporária ou permanente do mercado de trabalho – anteriores à pandemia, por motivo de licença, baixa ou férias programadas e em contexto de estudo ou formação – representavam, globalmente, 13,2%.

Figura 1.4 Indivíduos em idade ativa e a viver em casal, segundo o tipo de agregado doméstico e a situação profissional (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga).



Embora as diferenças entre os agregados domésticos não sejam muito marcantes, os agregados de casais com filhos onde residem menores estão mais em teletrabalho (69,1%) e em situações protegidas de ausência temporária do mercado de trabalho (5,4%). Os agregados de casais com filhos onde não residem menores, tendencialmente mais velhos, estavam sobrerrepresentados no trabalho presencial (10,4%) e, sobretudo, nas situações de inatividade pré-pandemia (9,7%). Já os agregados sem filhos, heterogêneos em termos etários, encontravam-se em situações mais diversas, destacando-se, por um lado, a inatividade pré-pandemia e, por outro, os estudos e a situação mais penalizante de ausência parcial ou total do mercado de

trabalho por força das medidas restritivas, em particular entre os casais sem filhos, mas que viviam com menores (8,5% e 10,6%, respetivamente).

Seguidamente, vamos particularizar os dois tipos de situações decorrentes das medidas extraordinárias aplicadas à atividade económica e ao emprego: a situação de teletrabalho e a situação de interrupção/cessação da atividade profissional por desemprego, lay-off (parcial ou total), encerramento de negócio, etc.

Em teletrabalho: que condições?

«O mais difícil é ter de trabalhar e ter de dar apoio aos miúdos nas tarefas que os professores enviam e também dar-lhes aulas em casa com os materiais que podemos» (mulher, 40 anos, teletrabalho, agregado doméstico de casal com 3 filhos).

Magalhães et al. 2020, 43.

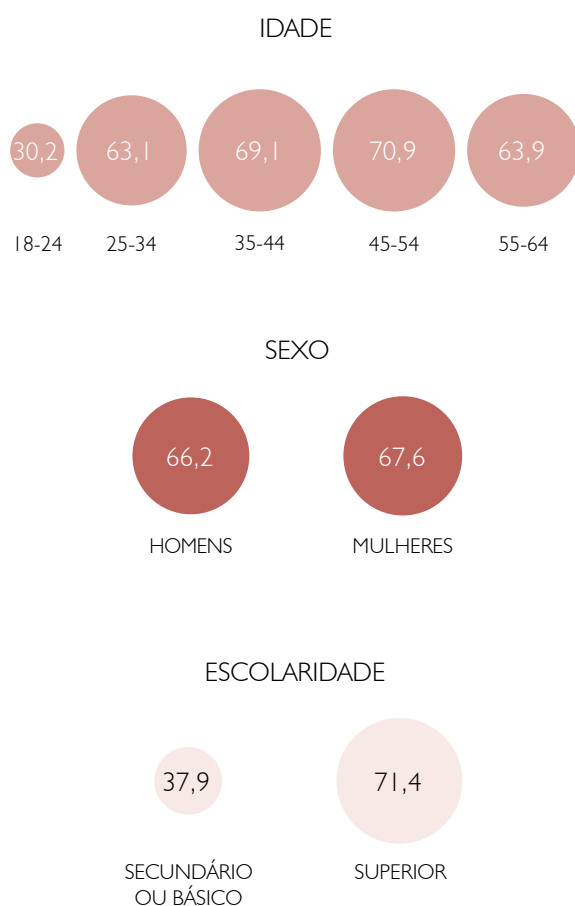
A inusitada transferência da atividade profissional para o espaço doméstico em regime de teletrabalho implicou que a população empregada que a tal se viu obrigada por força da lei (artigo 6.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março) tivesse de se adaptar a esta realidade sem, necessariamente, reunir as condições para o fazer. No caso das famílias com elementos a frequentarem o sistema de ensino, esta situação ocorreu a par do encerramento de escolas e universidades e da implementação do ensino remoto a partir de casa, também ele exigente em termos de condições para a sua realização.

Se o teletrabalho foi experienciado por grande parte desta subamostra de indivíduos entre os 18 e os 64 anos e a viver em casal, não diferenciando significativamente os agregados domésticos, importa perceber se, mesmo assim, teve particular expressão em determinado grupo da população ativa.

Ora, o que os resultados revelam (figura 1.5), tendo em conta a variável sexo, é que a transferência da atividade profissional para o espaço doméstico foi uma realidade experienciada por mulheres e homens em igual medida: 67,6% das primeiras e 66,2% dos segundos encontravam-se à data em regime de teletrabalho. Em contrapartida, a idade introduz diferenças assinaláveis, com a sub-representação dos indivíduos do escalão etário 18-24 anos (30,2%), à qual não deve ser alheia a maior precariedade laboral da população jovem, em geral, combinada com o facto de alguns ainda estarem a estudar, e a sobrerrepresentação dos indivíduos dos escalões etários 35-44 e 45-54 anos

Figura 1.5 Proporção de indivíduos em idade ativa e a viver em casal que estavam em teletrabalho, segundo o sexo, o escalão etário e o nível de escolaridade (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga).



(69,1% e 70,9%), idades em que é comum ter filhos menores nos agregados domésticos, como também já tivemos oportunidade de observar. Mas é o nível de escolaridade que marca a diferença mais significativa, com uma particular incidência entre os profissionais com ensino superior, por comparação com os que têm o ensino secundário ou básico.

Com o intuito de apreender a dimensão experiencial da súbita transformação do contexto e das condições de exercício da atividade profissional no quadro do teletrabalho, o inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 tinha um bloco de perguntas específico para a população que se encontrava nessa situação, isto é, de avaliação das condições que considerava ter para o seu desempenho.

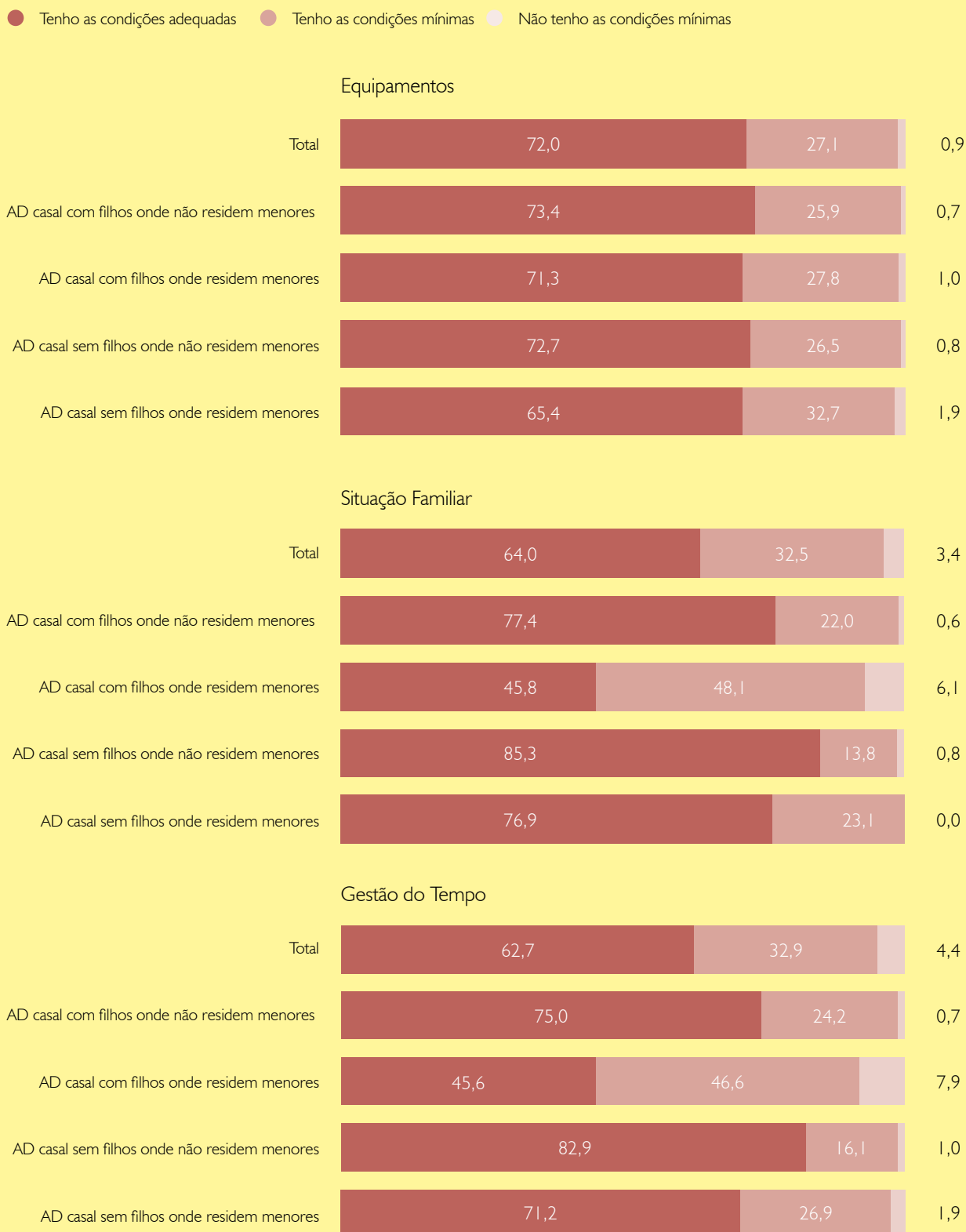
A primeira constatação é que a grande maioria dos indivíduos em idade ativa e a viver em casal considerava ter as condições adequadas para exercer a atividade profissional em teletrabalho (figura 1.6), seja em termos de equipamentos, internet e espaço (72%), seja em termos da situação familiar (64%), seja em termos da gestão do tempo (62,7%). Não ter as condições mínimas constituiu a realidade de uma ínfima proporção de indivíduos, com valores inferiores a 5%. Esta imagem, globalmente positiva, das condições para o desempenho do teletrabalho não deixa de ser surpreendente, tendo em conta que o inquérito foi aplicado logo no início do primeiro estado de emergência. Tal tem de ser lido, mais uma vez, à luz da especificidade da população inquirida, detentora de competências digitais e recursos tecnológicos, características que terão favorecido a rápida adaptação do espaço doméstico à situação do teletrabalho.

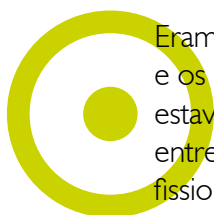
Contudo, importa assinalar que, enquanto a esmagadora maioria dos agregados de casais sem filhos onde não residiam menores tinha condições adequadas para o teletrabalho, em especial no que toca à gestão do tempo (82,9%) e situação familiar (85,3%), os agregados de casais com filhos onde residiam menores foram os que mais dificuldade tiveram para reunir essas condições, pelo que reportaram mais vezes terem apenas as condições mínimas, ou mesmo (embora residualmente) não terem sequer essas condições. Sem surpresa, mais de metade dos inquiridos que viviam nestes agregados referiu que a gestão do tempo e da situação familiar foi mais difícil: 54,5% e 54,2%, respetivamente, tinha apenas condições mínimas ou nem isso.

Os agregados de casais com filhos onde residiam menores foram os que mais dificuldade tiveram para reunir condições adequadas ao teletrabalho.

Figura 1.8 Avaliação das condições para exercer o teletrabalho em termos de equipamentos, situação familiar e gestão do tempo, segundo o tipo de agregado doméstico (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga).





Eram os indivíduos mais jovens e os menos qualificados que estavam sobrerrepresentados entre os que tiveram a vida profissional interrompida.

A vida profissional interrompida

«Temos um restaurante e tivemos que fechar. Como vamos pagar as contas?» (mulher, 41 anos, suspensão/encerramento de atividade, agregado doméstico de casal sem filhos).

Magalhães et al. 2020, 45.

No início da pandemia, a busca de equilíbrio entre «salvar vidas e assegurar que as cadeias de abastecimento fundamentais de bens e serviços essenciais continuem a ser asseguradas» (Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março), ou seja, entre saúde pública e economia, obrigou à distinção entre atividades económicas e trabalhadores «essenciais» e «não essenciais». De um dia para o outro, estes trabalhadores «não essenciais» viram a sua vida profissional interrompida por desemprego, férias forçadas, *lay-off* ou fecho de negócio, no âmbito do encerramento compulsivo de instalações e estabelecimentos comerciais, desportivos, culturais, lúdicos, entre outros, e da suspensão de atividades de prestação de serviços (artigos 7.º, 8.º e 9.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março).

Embora com uma incidência baixa nesta subamostra do inquérito ICS/ISCTE COVID-19 (8,6%), vimos que foram os agregados domésticos de casais sem filhos que mais se confrontaram com a situação, em especial aqueles que, não tendo filhos, tinham outros menores a viverem com eles (10,6%). Em termos sociodemográficos (figura 1.7), o sexo é a variável que menos discrimina a experiência da interrupção involuntária da atividade profissional por via das medidas do estado de emergência. Eram, então, os indivíduos dos dois escalões etários mais jovens (18-24 e 25-34 anos) que estavam sobrerrepresentados, sintoma da sua ligação mais precária ao mercado de trabalho. Mas foram, sobretudo, os indivíduos com o ensino secundário ou inferior que mais se confrontaram com esta experiência (16,8%). Representando apenas 13,3% dos indivíduos desta subamostra de população em idade ativa e a viver em casal (lembramos que a esmagadora maioria dos inquiridos tinha o ensino superior), este resultado demonstra a maior vulnerabilidade da população menos instruída às conjunturas adversas do mercado de trabalho. Os jovens e, principalmente, os menos escolarizados foram, então, os que enfrentaram as situações mais disruptivas na atividade profissional e as consequências económicas daí resultantes tal como na crise anterior (Cunha e Vieira 2019).

IV

Impactos negativos do estado de emergência: o agravamento da situação financeira e a dificuldade em lidar com as restrições

Apesar de o inquérito ter sido lançado no início do primeiro estado de emergência, sendo muito recente a aplicação das medidas extraordinárias de contenção da pandemia com impacto no mercado de trabalho, como vimos, mas também nos «direitos e liberdades» dos cidadãos, sujeitos ao «dever geral de recolhimento domiciliário» (artigo 5.º do Decreto n.º 2-A/2020, de 20 de março), o facto é que o nível de bem-estar de muitas famílias foi logo afetado.

Com efeito, mais de um quarto dos inquiridos (25,9%) referiu que a situação financeira do seu agregado doméstico já tinha sido afetada (figura 1.8). E foram os agregados de casais com crianças e adolescentes, independentemente de serem filhos ou outros menores de idade, os mais afetados, com 27,7% com respostas nesse sentido. Como é sabido, na sociedade portuguesa, as famílias com crianças são as mais vulneráveis à pobreza e à exclusão social e as crises tendem a intensificar essa realidade, como foi exemplo a crise mais recente (Wall et al. 2015).

Por outro lado, também foram estes agregados domésticos quem mais acusou a dificuldade de lidar com as restrições impostas pelo estado de emergência: 36,2% para os casais com filhos onde residem menores e 38,3% para os casais sem filhos onde residem menores. Tal revela que as medidas restritivas que obrigaram à maior permanência das famílias no espaço doméstico – que passou a concentrar novas funções e obrigou à reorganização dos espaços e dos tempos para acomodar as diversas atividades de cada elemento – foram particularmente desafiantes para as famílias com menores a cargo.

Figura 1.7 Proporção de indivíduos em idade ativa e a viver em casal que estavam em situação de atividade profissional interrompida, segundo o sexo, o escalão etário e o nível de escolaridade (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.º vaga).

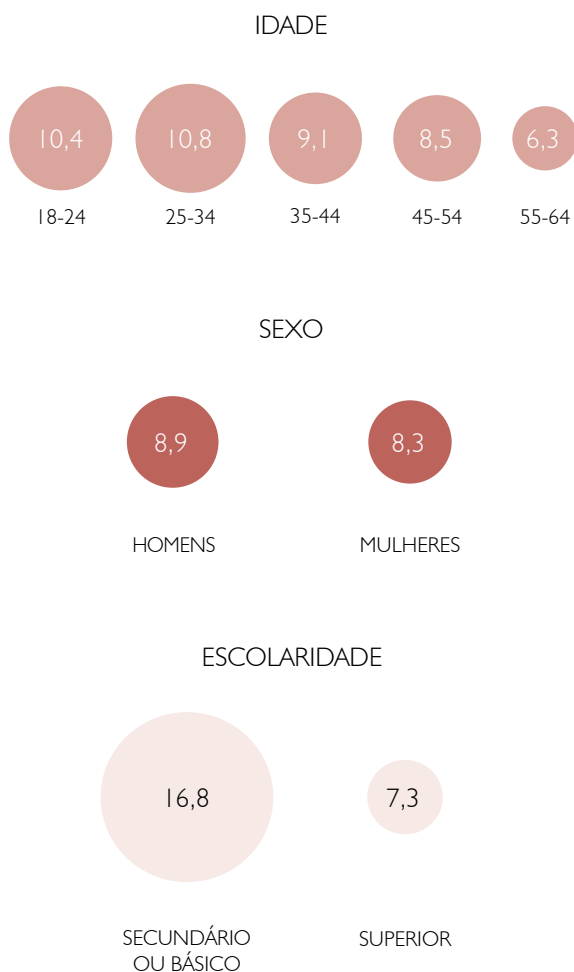
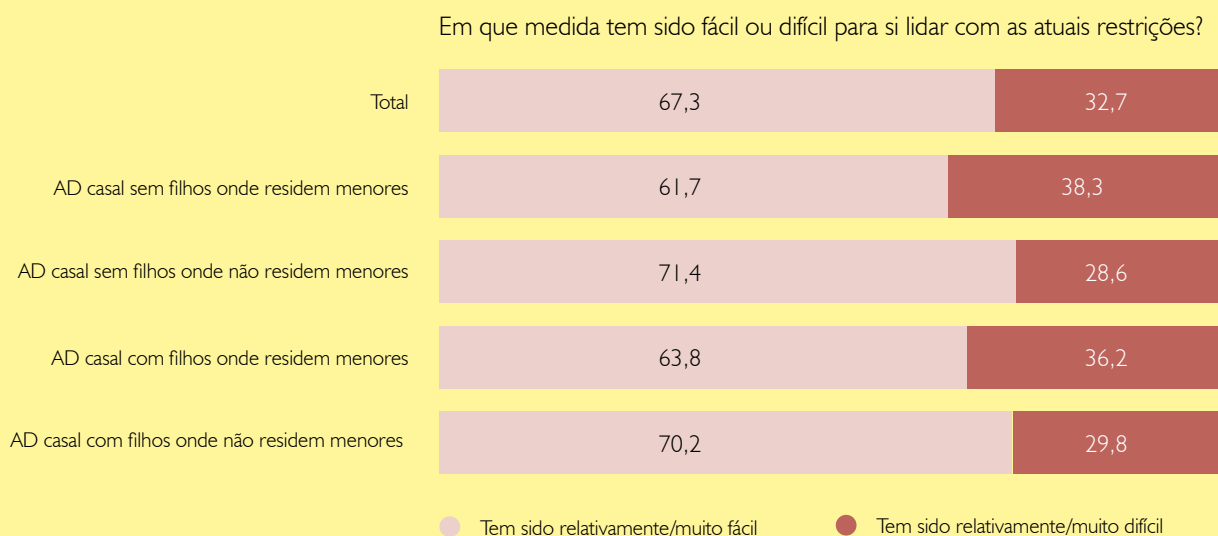
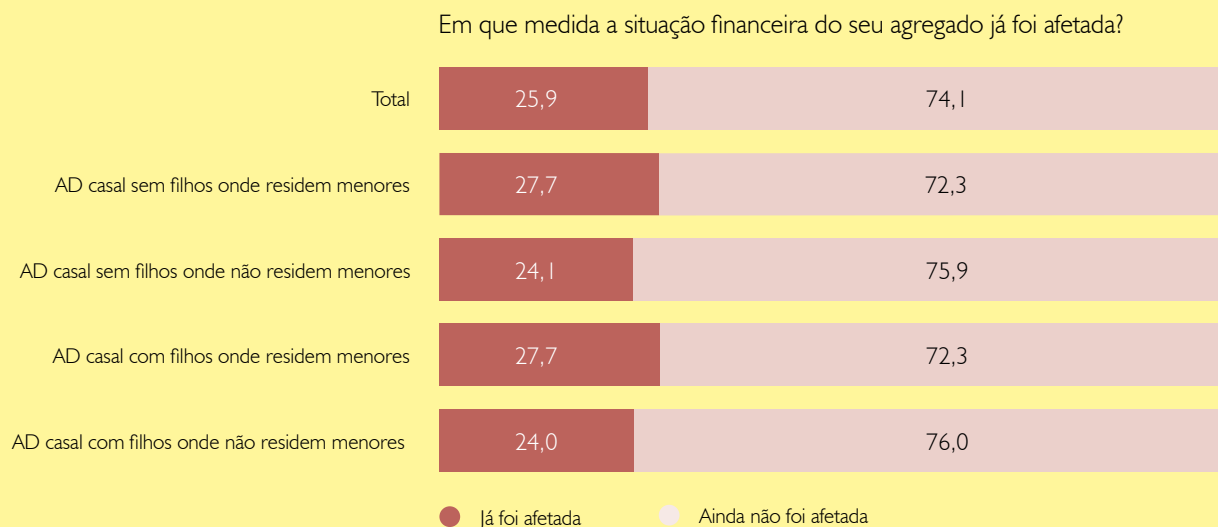


Figura 1.8 Situação financeira do agregado doméstico e dificuldade em lidar com as restrições, segundo o tipo de agregado doméstico (%), março de 2020

Fonte: Inquérito do estudo ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga).



Conclusão

Março de 2020 foi um mês disruptivo à escala mundial, com a COVID-19 a ser declarada pandemia pela Organização Mundial da Saúde no dia 11. Em Portugal, nove dias antes, a Direção-Geral da Saúde notificava os dois primeiros casos em território nacional. No dia 18 de março, o presidente da República decretava o primeiro estado de emergência, que foi regulamentado a 20 pelo governo e entrou em vigor a 22, instituindo «medidas extraordinárias» de controlo da pandemia. Estas medidas tiveram um impacto imediato no mercado de trabalho e na economia, com o agravamento da situação macroeconómica e das famílias, apesar da rápida implementação de um pacote de medidas de apoio às famílias e ao emprego (Correia 2020). Tal é manifesto quer nas estatísticas oficiais aqui analisadas, relativas aos primeiros meses de situação pandémica, quer nos resultados do inquérito ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga) para uma subamostra de indivíduos em idade ativa a viver em casal, não obstante a precocidade da aplicação do inquérito e as características da amostra, que retrata a realidade das franjas sociais menos vulneráveis e mais protegidas do ponto de vista económico, do emprego e mesmo sanitário.

Com efeito, a pandemia veio produzir uma inflexão nas tendências de recuperação da economia e dos níveis de bem-estar das famílias que vinham a registar-se desde o fim da austeridade (Correia 2020). No início de 2020, o foco dos apoios governamentais centrava-se nas famílias mais vulneráveis, nomeadamente nas famílias com crianças (em especial as monoparentais) e nas atingidas pelo desemprego. Nestas, a taxa de pobreza ainda registava algum crescimento, preocupação expressa no Orçamento do Estado para 2020 (Lei n.º 2/2020, de 31 de março), em particular nas propostas de aumento do salário mínimo, do abono de família e das prestações sociais. Mas esta linha de ação ficou comprometida com a pandemia, com as restrições orçamentais desde logo assumidas e outras que deveriam resultar desta contração económica. Nesta conjuntura, a situação das famílias, que tinha conhecido um efetivo aumento dos rendimentos com o aumento dos salários acima da inflação



Foram os casais com filhos menores, ou com outros menores residentes, quem mais experienciou a quebra de rendimentos e as dificuldades em fazer face às restrições impostas pelo estado de emergência.

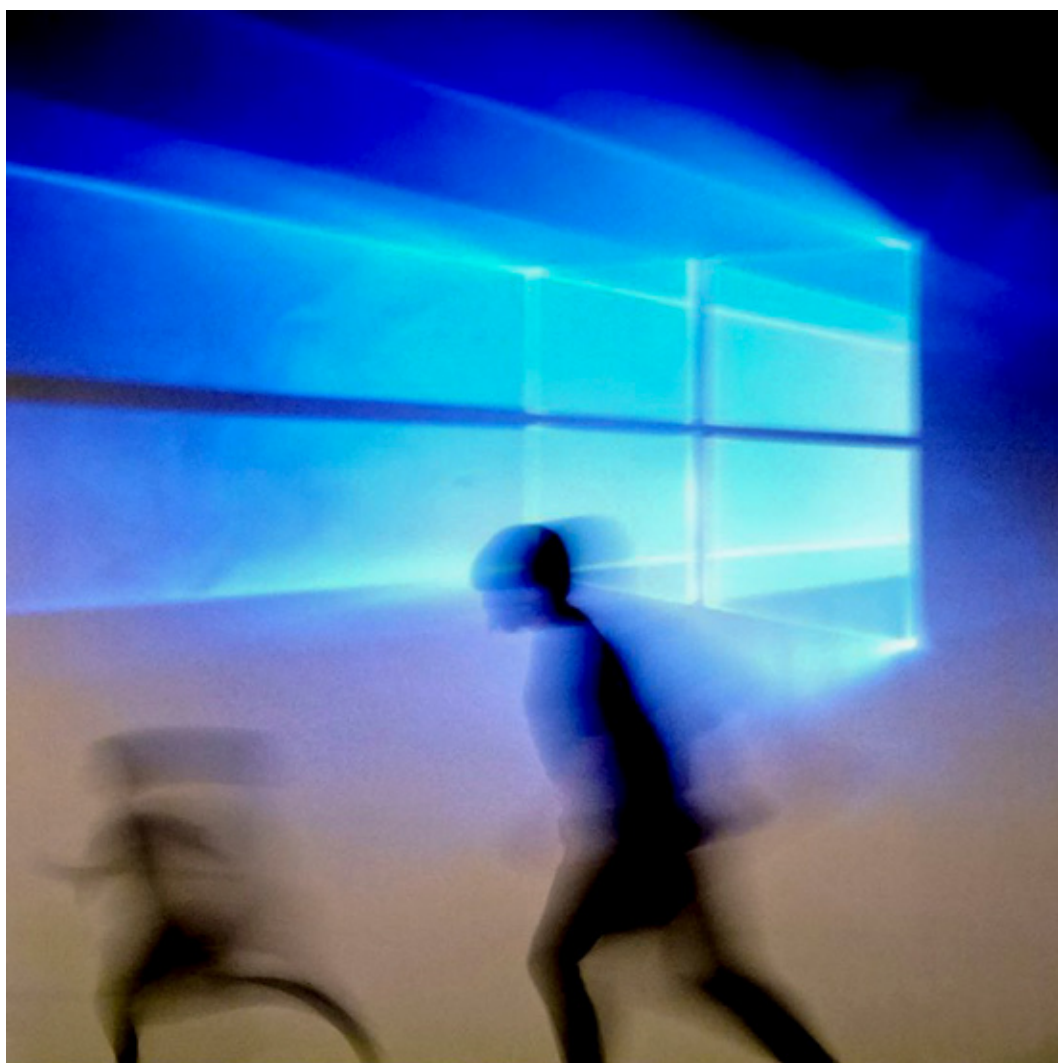
em 2018 e 2019, começa, de uma forma geral, a agravar-se.

Neste contexto são, mais uma vez, as famílias com crianças as mais afetadas (Wall et al. 2015), como revelam os resultados do inquérito ICS/ISCTE COVID-19 (1.ª vaga). Para quem ficou em teletrabalho, a gestão do tempo e da situação familiar foi mais difícil para os casais com filhos menores de idade, embora o ensino remoto ainda não tivesse arrancado de forma generalizada. E foram também os casais com filhos menores, ou mesmo com outros menores residentes, quem mais experienciou a quebra de rendimentos e as dificuldades em fazer face às restrições impostas pelo estado de emergência.

Mais de um ano volvido sobre a chegada oficial da COVID-19 a Portugal, a situação atual não é promissora. Com a quarta vaga da pandemia a instalar-se no território nacional, as escolas do 1.º e 2.º ciclos a regressarem ao ensino remoto neste final de ano letivo e o fim anunciado de algumas medidas extraordinárias de mitigação do impacto económico nas famílias, de que são exemplo as moratórias, antecipam-se tempos difíceis para as famílias em Portugal, em especial para as que têm menores a cargo, que se revelam particularmente vulneráveis em tempos de crise (Diogo 2021).

referências bibliográficas

- Correia, R. B. 2020. «Efeitos da pandemia nas famílias portuguesas: principais impactos, legislação e medidas governamentais entre março e agosto de 2020 - OFAP policy brief 2020». Lisboa: ICS-ULisboa, https://www.ics.ulisboa.pt/flipping/ofap2020_2/2/
- Cunha, V. M. M. Vieira, coord., S. Atalaia, R. B. Correia e T. Ferreira. 2019. «Da crise à pós-crise: os objetivos de desenvolvimento sustentável e a situação das crianças e dos jovens adolescentes em cinco países europeus». Portugal Social em Mudança: Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, eds. J. Ferrão e A. Delicado. Lisboa: ICS-ULisboa/Observatórios do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/41306>.
- Diogo, F. coord. 2021. A Pobreza em Portugal. Trajetos e Quotidianos. Lisboa: FFMS, <https://www.ffms.pt/publicacoes/grupo-estudos/5364/a-pobreza-em-portugal-trajectos-e-quotidianos>
- ENSP. 2020. «Pandemia aumenta fosso das desigualdades», <https://barometro-covid-19.ensp.unl.pt/pandemia-aumenta-fosso-das-desigualdades/>, acedido a 25 de junho de 2021.
- INE. 2020a. «Estatísticas do emprego: a taxa de desemprego situou-se em 6,7% no 4.º trimestre e em 6,5% no conjunto de 2019 – Destaque INE de 5 de fevereiro de 2020». Lisboa: INE, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=399290926&DESTAQUESmodo=2&xlang=pt.
- INE. 2020b. «Módulo ad hoc do inquérito ao emprego: trabalho a partir de casa devido à pandemia abrangeu um milhão de pessoas – Destaque INE de 5 de agosto de 2020». Lisboa, INE, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=445841978&DESTAQUESmodo=2.
- INE. 2021. «Um ano de pandemia: uma breve síntese -- 2020/2021», Lisboa. INE, https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_publicacoes&PUBLICACOESpub_boui=436991959&PUBLICACOESmodo=2.
- Magalhães, P. R. Gouveia, R. Costa-Lopes e P. A. Silva. 2020. «O impacto social da pandemia. Estudo ICS/ISCTE Covid-19». Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa e Instituto Universitário de Lisboa, <https://repositorio.ul.pt/handle/10451/42911>.
- Peralta, S. B. P. Carvalho e M. Esteves. 2021. «Portugal, balanço social 2020», NOVA SBS, <https://doi.org/10.34619/LLCR-OTR2>.
- Wall, K. A. N. Almeida, M. M. Vieira, V. Cunha, coord., L. Rodrigues, F. Coelho, M. Leitão e S. Atalaia. 2015. Impactos da Crise nas Crianças Portuguesas. Indicadores, Políticas, Representações. Coleção Observatórios ICS 2. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.



EDUCAÇÃO E PANDEMIA: ENTRE A URGÊNCIA SOCIAL E A EMERGÊNCIA DIGITAL

Maria Manuel Vieira, Ana Sofia Ribeiro

Este capítulo dá a conhecer os impactos da COVID-19 na educação. Inicia-se com o contexto da sua declaração como pandemia e os seus efeitos, no que toca às atividades escolares, no espaço europeu. Prossegue com um foco sobre as principais medidas educativas adotadas pelo governo português e termina com o olhar de jovens estudantes sobre o ensino remoto de emergência posto em prática no país.

Quando a epidemia atingiu a Europa, a Itália foi o primeiro país a sentir os efeitos catastróficos da doença. Em breve, outros países do continente europeu e fora dele seriam igualmente afetados, levando a Organização Mundial de Saúde a declarar a epidemia da COVID-19 uma pandemia global a 11 de março.

Na Europa, e salvo raras exceções, a generalidade dos países seguiu o confinamento como abordagem para evitar a propagação dos contágios. Segundo dados apurados à época, a 18 de março de 2020 mais de 250 milhões de pessoas encontravam-se sob medidas de recolhimento na Europa, o que teve impactos imediatos em inúmeras esferas da vida social.

A COVID-19 e a transição para o ensino remoto na Europa

Um dos mais significativos impactos do recolhimento obrigatório consistiu na interrupção das atividades letivas.

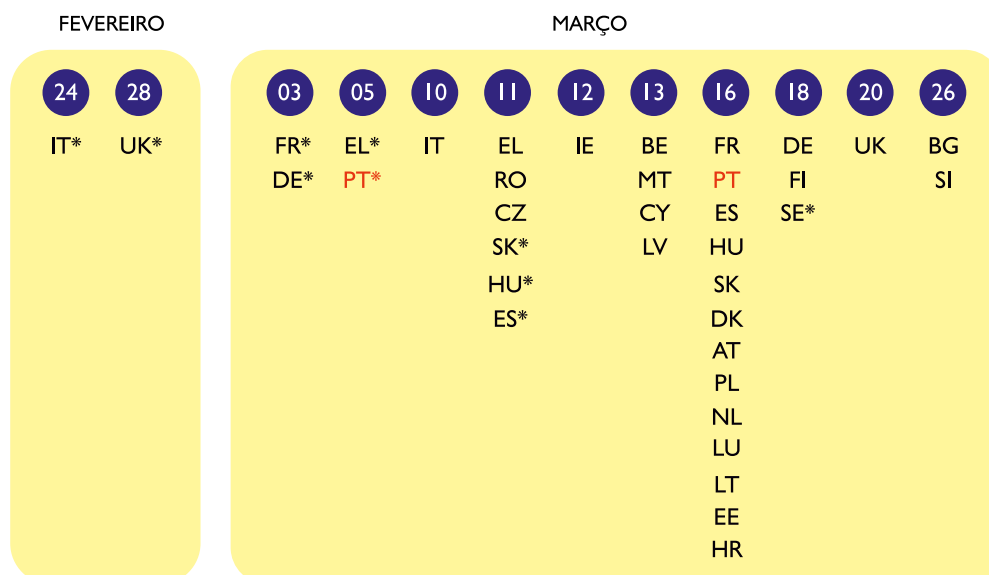
Um a um, os países europeus vão impondo o encerramento dos estabelecimentos de ensino, primeiro parcialmente – em certos níveis de ensino –, depois totalmente. Como se constata no quadro 2.1, a primeira abordagem que países como a Itália, o Reino Unido, a França, a Alemanha, a Grécia e Portugal adotaram foi o fecho parcial das escolas. A declaração de pandemia pela OMS precipitou a decisão de confinamento, que culminou no encerramento total das escolas nos dias subsequentes. A Bulgária e a Eslovénia foram os últimos países a suspender as aulas presenciais, sendo a Suécia o único país da União Europeia a manter o

pré-escolar e o ensino primário abertos. Confrontados com esta situação inédita, os atores escolares foram obrigados a transitar das aulas presenciais para um ensino remoto de emergência. Não obstante, nem todos os países europeus se encontravam nas mesmas condições para o concretizarem. No que concerne ao acesso a meios tecnológicos, alguns lares não dispunham desses recursos: dados de 2017 revelam que na UE-28 a proporção de agregados domésticos com computador cifrava-se em 84% e com internet em casa atingia os 87%, o que, sendo uma proporção elevada, não é universal.

No que toca à frequência do uso de meios tecnológicos, observa-se, nas vésperas da pandemia, a incidência do chamado

Quadro 2.1 - Data de fecho dos estabelecimentos escolares nos países da UE devido à eclosão da COVID-19 em 2020

* Fecho parcial (alguns níveis de ensino ou algumas regiões). Fonte: UNESCO, COVID-19 Impact on Education Tracker.



digital divide entre grupos etários (jovens/idosos) e entre países europeus (digitalmente mais avançados/atrasados) (figura 2.1).

Por um lado, regista-se uma maior frequência, em média, de acesso à internet por parte dos mais novos (16-24 anos), se comparada com o total dos grupos etários considerados (16-74 anos). Portugal insere-se no vasto grupo de países com 99% da sua população jovem a aceder regularmente à internet.

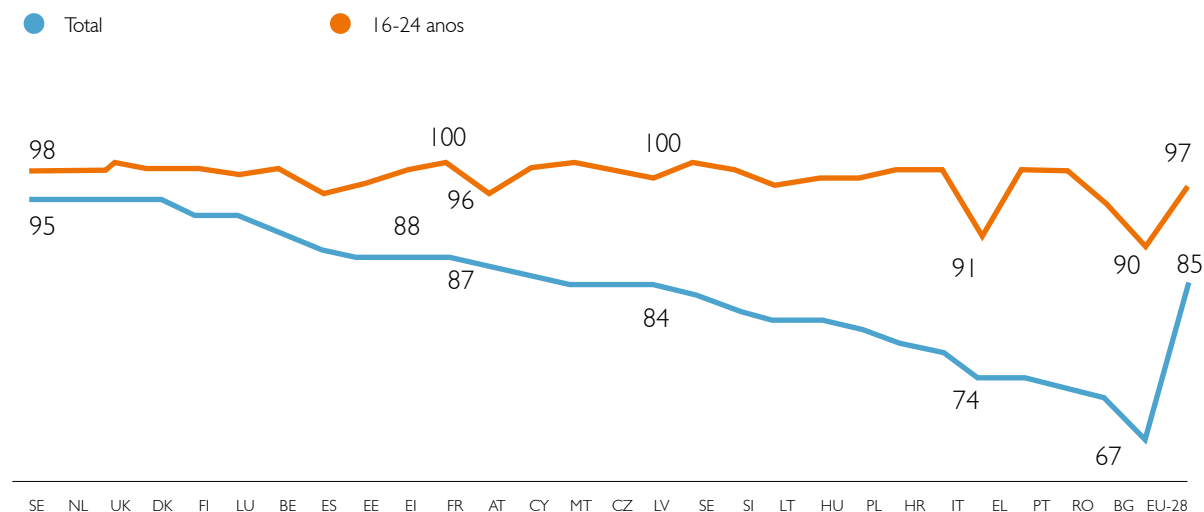
Em contraste com este panorama entre os jovens europeus está a situação observada junto da população adulta mais velha. Se em países como a Suécia, a Dinamarca, os Países Baixos ou o Reino Unido acompanha o ritmo de utilização dos mais novos, noutros, como em alguns países do Sul da Europa (Grécia, Croácia, Itália e Portugal) e do Leste europeu (Polónia, Roménia e Bulgária), o fosso intergeracional entre utilizadores frequentes da internet é bastante mais significativo, sugerindo maiores dificuldades na transição digital requerida – nomeadamente em termos de acompanhamento escolar dos mais novos.



Um dos mais significativos impactos do recolhimento obrigatório consistiu na interrupção das atividades letivas.

Figura 2.1 – Indivíduos que acederam à internet, em média, pelo menos uma vez por semana, em % do total de indivíduos. Total e grupo etário dos 16-24 anos, 2019.

Fonte: Eurostat – INE/Pordata.

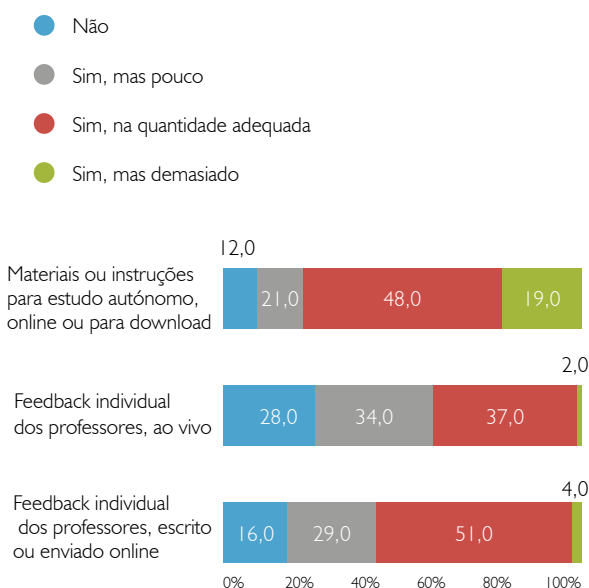


Com o confinamento, o uso de meios digitais de aprendizagem aumentou em todos os níveis de ensino, com particular destaque para a educação pré-escolar e o ensino básico e secundário (Eurofound 2021).

Quando interrogados sobre se os apoios postos à disposição pelos respetivos governos para o ensino à distância são os necessários, a maioria dos pais e encarregados de educação (EE) dos 27 Estados membros responde afirmativamente. Não obstante, sendo uma solução de recurso, o ensino remoto de emergência não parece ser avaliado pelos educadores como o mais adequado para crianças e jovens. À data do inquérito Eurofound (julho de 2020), no final de um ano letivo particularmente conturbado, a crítica mais apontada pelos pais e EE reside no défice de apoio individual ao vivo prestado ao aluno pelos docentes (figura 2.2).

Figura 2.2 – Apoio recebido pelas crianças para o desenvolvimento do ensino remoto, na perspetiva dos pais (%), UE27, julho de 2020

Fonte: Eurofound (2021). Education, Healthcare, and Housing.



O ensino superior, por sua vez, também teve necessidade de recorrer ao ensino remoto. Apesar de a estrutura do ensino à distância estar há mais tempo presente no ensino superior não apenas nas modalidades pioneiras de universidades abertas, como também em formato de cursos breves ou na versão



Com o confinamento, o uso de meios digitais de aprendizagem aumentou em todos os níveis de ensino, com particular destaque para a educação pré-escolar e o ensino básico e secundário

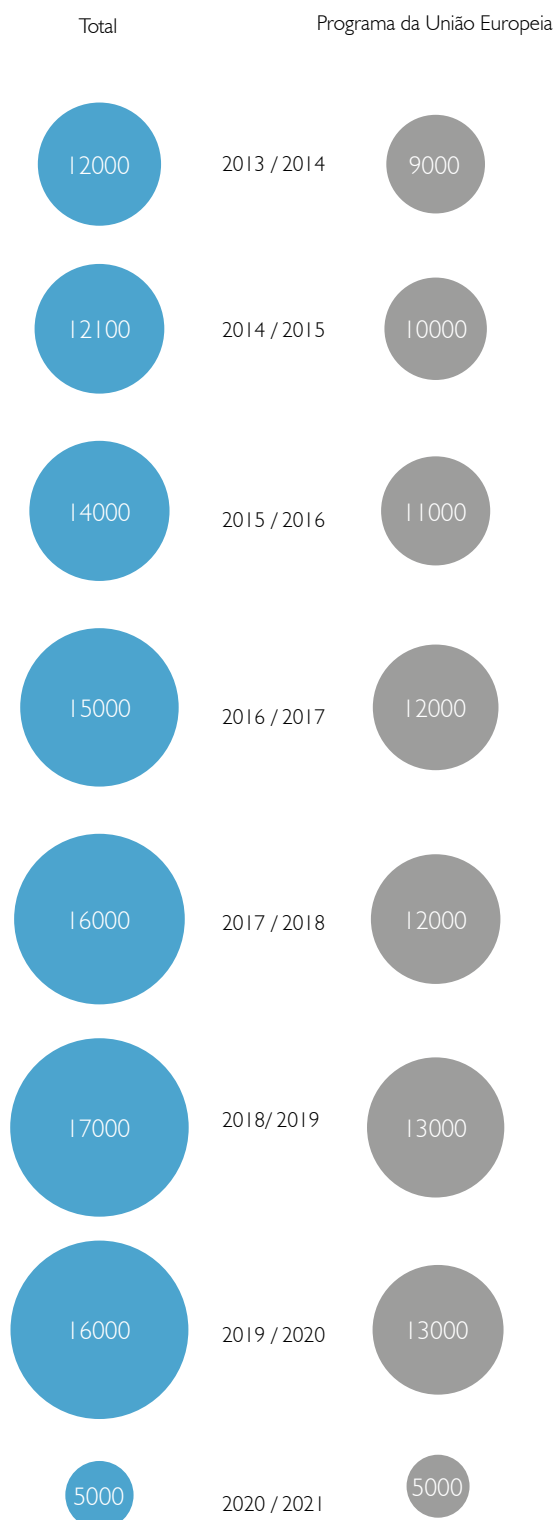
híbrida (*blended learning*), esta seria um mero complemento da prática amplamente adotada do ensino presencial. A COVID-19 precipitou a mudança. Durante março e abril de 2020, 85% das instituições de ensino superior na Europa transitaram para o ensino remoto, enquanto 12% se encontravam a desenvolver soluções nesse sentido (Farnell et al. 2021, 22). Com mais ou menos sucesso, o ensino nas universidades europeias incluiu aulas em *streaming* em tempo real, apresentações enviadas aos alunos e conferências assíncronas pré-gravadas disponíveis *online* através de vídeo ou áudio (*ibid.*, 25).

Não obstante, a transição para o ensino remoto colocou dificuldades em várias frentes, quer nos cursos com forte componente prática ou laboratorial, em que a presença física é insubstituível, quer no acesso a equipamentos e à internet, por parte de alguns estudantes. Adicionalmente, há ainda a considerar impactos indiretos no ensino, tais como o eventual abandono dos estudos devido à perda de rendimento dos estudantes ou das suas famílias, problemas relacionados com o bem-estar físico e psicológico que o confinamento veio adensar e quebra nas dinâmicas de mobilidade estudantil. Tida como uma das principais apostas das políticas europeias de educação nas últimas décadas, a mobilidade internacional, nomeadamente de crédito que o programa Erasmus veio criar, viu-se fortemente afetada (figura 2.3). Os estudantes internacionais em mobilidade de crédito num estabelecimento de ensino superior português registam já um recuo no ano de eclosão pandémica (2019/2020) e os dados mais recentes de 2020/2021, ainda que referentes apenas ao 1.º semestre, confirmam esse retrocesso.

Desenhados, a traços largos, os impactos da pandemia na educação à escala europeia, importa agora conhecer, com mais detalhe, a situação no caso português.

Figura 2.3 – Inscritos em situação de mobilidade de crédito em estabelecimentos de ensino superior português

Fonte: DGEEC, Ministério da Educação
* Dados relativos ao 1.º semestre



II

Medidas educativas em contexto pandémico Portugal

Em março de 2020, o governo decreta o encerramento de todas as instituições de ensino a partir do dia 16. Ao sabor dos ritmos de incidência pandémica, assiste-se, a partir daí, a uma sucessão de avanços e recuos nas atividades escolares presenciais. Depois da primeira vaga pandémica, Portugal reabre o ensino superior a partir de 4 de maio e o pré-escolar e o ensino secundário a partir de 18 de maio; o ensino básico continuará à distância até ao final do ano académico. O ano letivo de 2020/2021 arranca em setembro com a normalidade possível, mas terá curta existência. Em 21 de janeiro de 2021, devido ao novo estado de emergência, são suspensas as atividades letivas e não letivas presenciais. O desconfinamento progressivo do sector irá iniciar-se a 15 de março, com a reabertura do pré-escolar e do 1.º ciclo, seguido do 2.º e do 3.º ciclos a 5 de abril, sendo as aulas no secundário e no superior retomadas a 19 de abril.

No contexto dos sucessivos estados de emergência foram estabelecidas algumas medidas de apoio ao ensino-aprendizagem e criadas medidas excecionais e temporárias na área da educação pré-escolar, bem como relativas às ofertas educativas e formativas dos ensinos básico e secundário. Entre outras, a legislação determinou as seguintes regras, a vigorar nesse ano letivo:

- A realização das aprendizagens em regime presencial para o 11.º e 12.º anos de escolaridade nas disciplinas que têm oferta de exame final nacional, mantendo-se apenas as restantes disciplinas em regime não presencial (desde 18 de maio).
- O cancelamento das provas de aferição do 2.º, 5.º e 8.º anos de escolaridade, das provas finais do ensino básico no 9.º ano de escolaridade, das provas, ao nível de escola, realizadas como provas finais do ensino básico, dos exames finais nacionais, quando realizados por alunos internos, para efeitos de aprovação de disciplinas e conclusão do ensino secundário.
- O alargamento do calendário letivo, em junho, e adiamento dos exames nacionais de conclusão do ensino secundário (1.ª fase: em julho; 2.ª fase: em setembro).

- A realização de exames finais nacionais no ensino secundário apenas nas disciplinas eleitas como provas de ingresso para efeitos de acesso ao ensino superior, considerando a avaliação interna como nota final na maioria das disciplinas.

Para colmatar a interrupção das atividades letivas presenciais, também são estabelecidas algumas medidas de apoio para o ensino à distância, tais como:

- O lançamento do sítio *Apoio às escolas*, que disponibiliza vários recursos de apoio às aprendizagens e à gestão escolar;
- O lançamento da plataforma *Estudo em casa*, que transmite blocos pedagógicos de apoio para o ensino básico e secundário, seguindo as componentes curriculares dos diferentes ciclos - emissão iniciada a 20 de abril de 2020 no canal *RTP Memória*, mas também disponível no *Youtube* e numa aplicação móvel.
- Reforço da formação de professores para o ensino à distância, com a iniciativa «Formação para a docência digital e em rede», em 2020, e o «Mooc de E@D nas escolas», em 2021.

Foram ainda criadas medidas de apoio social, tais como a atribuição de refeições gratuitas a alunos beneficiários da Ação Social Escolar (escalões A, B e C) ou a designação de estabelecimentos de ensino para acolhimento de dependentes a cargo de trabalhadores essenciais, durante o período de suspensão das atividades e durante o regime de ensino não presencial.

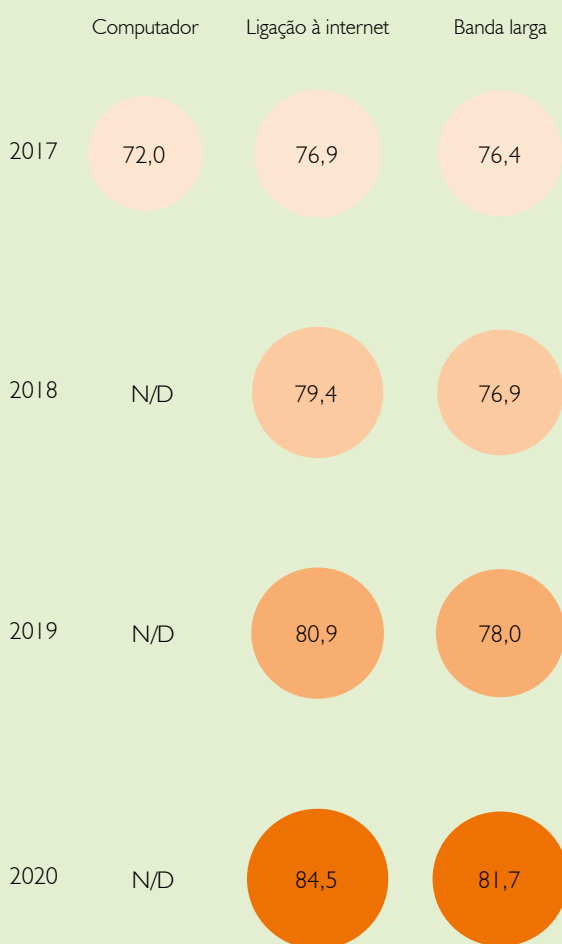
Ainda assim, no apoio ao ensino remoto de emergência os equipamentos (computadores) e as infraestruturas (conexão de internet) não foram plenamente assegurados, o que prejudicou a adaptação ao novo regime. Nas vésperas do período pandémico, nem todos os lares com pelo menos um indivíduo entre os 16 e os 74 anos estavam equipados com computador ou tinham acesso à internet no país (figura 2.4).

Num inquérito a professores do ensino básico e secundário lançado logo em março de 2020 era revelado pelos próprios que cerca de 23% dos alunos não dispunham, à data, de um computador com acesso à internet em casa (Reis et al. 2020), o que corrobora os dados ao nível nacional. Por sua vez, os próprios docentes foram apanhados de surpresa. No citado inquérito, nessa altura, a estratégia de ensino à distância mais adotada (85%) consistia no «envio de materiais complementares ao estudo, como fichas individuais de trabalho e trabalhos de grupo»; apenas 30% dos professores inquiridos declararam dar aulas por videoconferência (Reis et al. 2020).

Quatro meses depois, um outro inquérito a diretores e a

Figura 2.4 Agregados domésticos privados com computador, com ligação à internet e com ligação à internet através de banda larga (%), Portugal

Fonte: INE/PORTDATA. NOTA: Valor não disponível



professores com funções de coordenação em escolas públicas confirmava problemas já detetados: por um lado, o 1.º ciclo concentrava particulares dificuldades de aprendizagem; por outro, a falta de equipamentos digitais adequados mantinha-se, afetando o ensino remoto em 80% das escolas inquiridas (CNE 2021). Metade das escolas indicava que até 15% dos seus alunos não dispunham de equipamentos digitais e num quinto das escolas mais de 30% dos alunos não tinham acesso a tais dispositivos. Pior: cerca de 5% dos alunos não tinham participado em qualquer atividade escolar durante o primeiro confinamento.

O ensino superior não ficou a salvo de vicissitudes. O governo ditou também recomendações específicas para a sua reabertura após o primeiro confinamento (maio de 2020), bem como para a preparação do ano letivo de 2020/2021 (agosto de 2020). O mesmo ocorreu para o segundo confinamento (janeiro de 2021) e para o posterior desconfinamento (março de 2021), estabelecendo normas gerais em linha com as orientações da Direção-Geral da Saúde.

Neste sector, onde a autonomia institucional acabou por ditar uma diversidade de soluções (ensino híbrido, somente à distância ou presencial nas aulas práticas de algumas áreas do saber), as plataformas *Colibri* e *NAU*, bem como outras plataformas institucionais, constituíram o grande suporte de apoio ao ensino à distância. Apesar de a transição para o ensino online ter sido globalmente bem-sucedida (OCDE 2020), a emergência sanitária levou a que a maioria dos conteúdos fosse ministrada em aulas síncronas, que não são a metodologia privilegiada na modalidade de ensino à distância.

Importa destacar que as medidas excecionais e temporárias tomadas no ano letivo de 2019/2020 relativamente ao ensino secundário, atrás descritas, não deixaram de ter impacto no acesso ao ensino superior: no concurso desse ano (2020) o número de candidatos aumentou para 62675, o maior volume em 25 anos, tal como o número de vagas disponibilizadas, 56 866 vagas, um aumento de 10,3% face a 2019 (DGES, 2020).

Perante tais medidas, que afetam o seu quotidiano e o seu futuro, o que têm a dizer os principais visados, ou seja, os jovens estudantes?

Olhar de jovens estudantes sobre o ensino remoto

A transição abrupta do ensino presencial para o chamado «ensino remoto de emergência» atingiu direta e indiretamente um largo espectro da população. Não obstante, de todos os atores implicados, os estudantes terão sido os mais afetados por estas alterações.

Num inquérito por questionário *online* lançado pelo ICS em fevereiro de 2021, que visava conhecer os impactos sociais provocados pela pandemia durante o segundo confinamento, pretendeu-se captar as perceções acerca da experiência do ensino remoto e os efeitos da pandemia na condição de estudante junto de jovens a estudar, com idades entre os 16 e os 24 anos (Gouveira et. al., 2021).

Convidados a avaliar a frequência de aulas a partir de casa, uma proporção bastante significativa dos 1009 respondentes afirma sentir-se desagrada com a experiência (75,6% estão «menos» e «muito menos» satisfeitos com o ensino à distância),

Figura 2.5 Grau de satisfação com a experiência de frequentar as aulas a partir de casa

Fonte: Inquérito ICS 2021, Os Impactos Sociais da Pandemia: o Segundo Confinamento.



apesar de um quarto (24,2%) dos inquiridos não ser da mesma opinião (figura 2.5).

A insatisfação com o ensino à distância é traduzida nas respostas a uma pergunta aberta do inquérito que solicita aos jovens que escrevam sobre o impacto destas novas restrições no seu dia a dia. As aulas online e a vida estudantil, de uma forma global, são elementos omnipresentes nas suas respostas:

Entrei para o ensino superior este ano e não estou a viver a vida universitária no seu todo. Sinto um maior cansaço e menos capacidade de me sentir concentrada em aulas online [F, 19 anos].

Estou exausto, as aulas online são bastante cansativas e infrutuosas, além de que as aulas laboratoriais foram totalmente suprimidas e os meus professores não se ralam muito com isso [M, 20].

Quase um ano depois da primeira suspensão do ensino presencial, importa saber se os inquiridos dispõem dos meios e recursos necessários para acompanhar o ensino à distância. Quanto a essa questão, os inquiridos responderam ter «as condições adequadas» ou, pelo menos, «ter as condições mínimas» (83,5% e 15,7%, respetivamente) (figura 2.6).

Figura 2.6 Condições de equipamentos e espaço para exercer a atividade de ensino à distância

Fonte: Inquérito ICS 2021, Os Impactos Sociais da Pandemia: o Segundo Confinamento.



Tais valores tendem a diminuir quando se passa dos equipamentos para a situação familiar, nomeadamente para a coabitação com pessoas em teletrabalho, em ensino à distância ou com crianças pequenas em casa. Neste caso, a proporção dos que dizem ter «as condições adequadas» reduz-se, aumentando os que afirmam ter apenas «as condições mínimas» (19,7%) ou ainda «não ter as condições mínimas» (1,2%) (figura 2.7).

Figura 2.7 Condições em termos de situação familiar para exercer a sua atividade de ensino à distância

Fonte: Inquérito ICS 2021, Os Impactos Sociais da Pandemia: o Segundo Confinamento.



Na verdade, a concentração de várias pessoas em confinamento numa mesma habitação pode afetar negativamente a capacidade de concentração necessária para o trabalho académico, como confessam alguns dos inquiridos:

Tem sido difícil conciliar as aulas online com pais e irmãos pequenos em casa [F, 21].

A vida familiar tem sido mais difícil por estar toda a gente em casa. Enquanto eu tento assistir às aulas online, está o meu sobrinho de 2 anos a chorar no outro lado da casa [F, 20].

O maior problema parece, no entanto, residir na organização do tempo por forma a desempenhar adequadamente os requisitos deste tipo de ensino. Uma proporção maior de respondentes comparativamente aos anteriores declara só ter as «condições mínimas» (26,8%) ou «não ter as condições mínimas» (2,7%) em termos de gestão de tempo para exercer a atividade de ensino à distância (figura 2.8).

Figura 2.8 Condições em termos de gestão de tempo para exercer a atividade de ensino à distância

Fonte: Inquérito ICS 2021, Os Impactos Sociais da Pandemia: o Segundo Confinamento.



Para além da desmotivação e da falta de concentração, os testemunhos escritos evidenciam outros motivos que poderão dificultar a gestão do tempo: a monótona sucessão dos dias em casa baralha horários e promove distrações; a transição para o ensino superior exige uma outra organização do estudo difícil de decodificar à distância; a sobrecarga de trabalho atribuída pelos docentes; as alterações consecutivas do calendário escolar, por força da pandemia, desestabilizadora de ritmos e organização dos estudos.

Sinto que os meus horários estão trocados, passo as noites a ler enquanto durmo de dia [M, 19].

Existe uma grande sobrecarga universitária, sem a folia ou convívio que seria expectável num ano normal [F, 19].

O calendário escolar sofreu alterações significativas e nunca me senti tão perdida na organização do meu estudo [F, 20].

Estes dados vão ao encontro das conclusões dos estudos acerca do impacto da COVID-19 no ensino superior no espaço europeu: a maioria dos estudantes considera ter piorado o seu desempenho com o ensino online e mais de metade declara ter maior carga horária com o ensino à distância, para além do mal-estar psicológico e do isolamento social acrescentados (Farnell et al. 2021).

IV

Conclusão

A crise pandémica traduziu-se na esfera educativa por dois processos distintos.

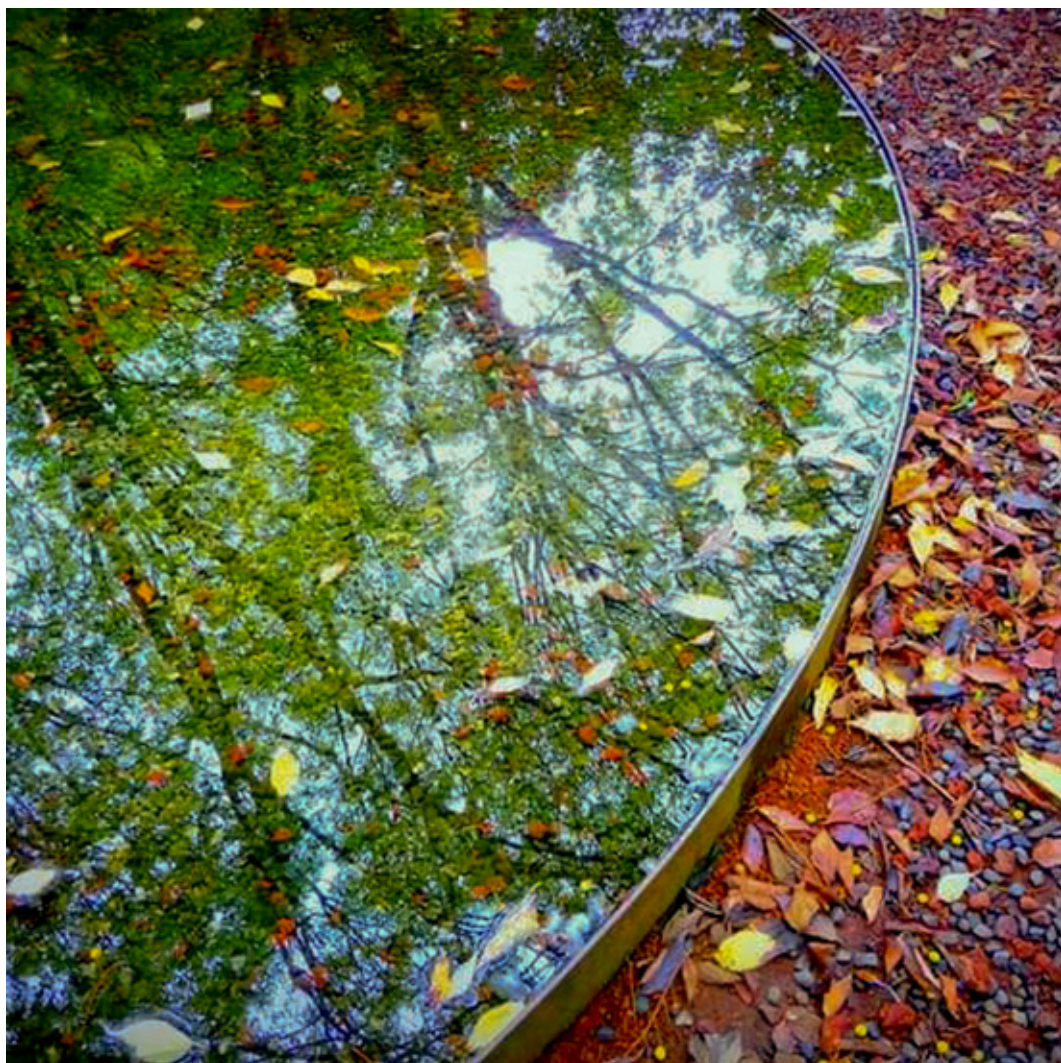
Por um lado, acelerou o processo de mudança para a digitalização, que já se vinha sentindo com uma progressiva introdução de estratégias pedagógicas (por exemplo, a *gamification*) e suportes mediáticos em diferido (a utilização de *apps*) em alguns contextos escolares, mas não generalizado a tão larga escala e a tantos níveis de ensino. A transição abrupta de um regime presencial para o ensino remoto de emergência e ainda a frequência de aulas presenciais, de acordo com as regras de saúde pública, exigiram de todos (professores, alunos e famílias) um enorme esforço de adaptação, mas não deixaram de ter efeitos perturbadores no processo de ensino-aprendizagem. A maioria dos alunos dos diversos níveis de ensino indicou estar a aprender menos durante as aulas à distância, a que não serão alheios o cansaço provocado pelo aumento do tempo de ecrã em aulas síncronas e a falta de convívio e de socialização com os pares.

Por outro lado, a crise pandémica revelou as fragilidades e desigualdades dos vários sistemas educativos, que, embora conhecidas, se exacerbaram durante este período. Entre elas, destacam-se o acesso a equipamentos e à internet, indispensáveis para o ensino remoto, cuja universalidade não estava assegurada em todos os agregados e regiões do país antes da pandemia (CNE, 2021). Mas a desigualdade revelou-se ainda na falta de literacia digital, devido ao fosso intergeracional de competências nesta área. Os alunos de agregados sem equipamentos digitais em casa são também aqueles cujos pais terão tido mais dificuldades em apoiar o estudo em casa. Assim, o ensino remoto de emergência terá aprofundado desigualdades de origem, mantendo as vantagens para os alunos provenientes de agregados familiares com maior escolarização. Também os professores acusaram lacunas de formação nesta área, ao terem de adaptar metodologias e materiais de ensino para o digital. Finalmente, se o ensino superior pressupõe maior autonomia de aprendizagem do aluno, também sofreu com a dificuldade de transição de certas áreas curriculares para o digital, tais como as artísticas e laboratoriais.

No entanto, importa igualmente sublinhar as vantagens que o ensino remoto de emergência potencialmente oferece. De facto, pode trazer assaz oportunidades ao ensino escolar e superior, desde logo na concretização de mais ofertas escolares em territórios que delas carecem, como o interior do país, e numa maior articulação com contextos e necessidades familiares e pessoais, às quais o regime de *blended learning* poderia responder da melhor forma. Assim, e porque o recente plano de recuperação das aprendizagens, «Plano 21-23 escola mais», já se assume como holístico na sua intervenção, integrando famílias, territórios e demais agentes educativos, e pretendendo maior inclusão do digital nos diferentes níveis de ensino, importa monitorizar de que forma as mudanças provocadas pela pandemia serão assimiladas pelas instituições no desenvolvimento de um ensino mais adequado às necessidades de alunos plurais para a construção de sociedades resilientes.

referências bibliográficas

- CNE. 2021. «Educação em tempos de pandemia», Conselho Nacional de Educação, Lisboa, consultado a 17 de junho de 2021, https://www.cnedu.pt/content/iniciativas/estudos/Educacao_em_tempo_de_Pandemia.pdf.
- DGES (2020). Reforço das vagas do concurso nacional de acesso. <https://www.dges.gov.pt/noticia/reforco-das-vagas-do-concurso-nacional-de-acesso>
- Eurofound. 2021. *Education, Healthcare and Housing: How Access Changed for Children and Families in 2020*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound. 2020. *Living, Working and COVID-19, COVID-19 Series*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Farnell, T., A. Skledar Matijević e N. Šćukanec Schmidt. 2021. *The Impact of COVID-19 on Higher Education: a Review of Emerging Evidence*. Luxembourg: Publications Office of the European Union (NESET report, doi: 10.2766/069216).
- Gouveia, R., S. S. Silva, A. N. Almeida, K. Wall, coord., M. M. Vieira, D. Carvalho e A. S. Ribeiro. 2021. *Os Impactos Sociais da Pandemia: o Segundo Confinamento*. Lisboa: ICS, Junho.
- OECD. 2020. *Education Policy Outlook in Portugal, OECD Education Policy Perspectives*. No. 21. Paris: OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/0e254ee5-en>.
- Reis, A. B., G. Lima, L. C. Nunes, P. Freitas e T. Alves. 2020. «Inquérito ensino à distância no contexto da pandemia. Resultados preliminares», Centro de Economia da Educação da Universidade Nova de Lisboa, <https://kc-economics-of-education.github.io/ensino-distancia-resultados/>
- UNESCO. COVID-19 *Impact on Education Tracker*.



ENVELHECIMENTO E COVID-19: IMPACTOS E CONSEQUÊNCIAS

Pedro Moura Ferreira, Alda Botelho Azevedo, Nachatter Singh Garha

Este capítulo propõe-se considerar alguns dos efeitos que a epidemia Covid-19 estará a provocar nas tendências de envelhecimento na sociedade a partir da base de dados constituída por 846 245 casos confirmados de infeção por Covid-19 verificados entre março (11.^a semana) de 2020 e maio (25.^a semana) de 2021, disponibilizada pela Direção-Geral da Saúde para efeitos de investigação.

Apesar de não ter sido ainda declarada extinta, a chegada da vacinação abriu um novo capítulo na história da pandemia Covid-19 que permitirá, assim se espera, tornar essa declaração uma realidade efetiva. Seja o que for que o futuro possa ainda reservar, é já um facto que a Covid-19 deixou marcas indeléveis em diferentes campos da vida coletiva e individual. De crise sanitária a crise económica, a pandemia limitou os fluxos e movimentos humanos, tornando obrigatória a sua reorganização em espaços alternativos, por vezes confinados e à distância. Toda a vida social se ressentiu deste novo enquadramento normativo, tornando a experiência coletiva algo disruptiva e abalando, por vezes ameaçando, dimensões da existência julgadas até então ao abrigo da insegurança e da incerteza.

Como sempre acontece quando um «cisne negro» emerge, as implicações deste tipo de acontecimentos imprevisíveis, como é o caso da atual pandemia, são profundas e extensas. É, provavelmente, cedo para tentar avaliar ou medir todas as consequências que dela resultarão, porque não é possível, pelo menos em relação a algumas delas, ter ainda plena consciência ou antever todas as suas manifestações e extensões, tanto mais quanto a maior parte das condicionantes da situação presente continua ativa e a comprometer os tempos mais próximos.

Contudo, nem todas as implicações da pandemia são nebulosas. Há algumas bem visíveis. Uma delas, possivelmente a mais evidente e dramática, traduz-se no número de vítimas que a ramificação do vírus por todo o planeta não deixou de provocar, e que continuará a provocar,



Cerca de 80% dos 846 245 casos confirmados acontecem abaixo de 65 anos, verificando-se o oposto em relação aos óbitos, com mais de 93% dos 16 397 óbitos acima daquele limiar.

se bem que a um ritmo mais pausado e com uma extensão bem mais limitada, à medida que a vacinação for avançando. Seja como for, o excesso de mortalidade é já uma das marcas indeléveis da pandemia.

Se bem que diferentemente de outros surtos, a mortalidade associada à pandemia Covid-19 manifesta-se sobretudo nos escalões superiores da estrutura etária, cujos contornos se começam a deslindar a partir dos 65 anos. Os mais velhos, sobretudo os de idade mais avançada, foram mais fustigados em termos de incidência e, em particular, de mortalidade do que os outros grupos etários. A idade avançada, isto é, a longevidade, constituiu-se assim noutra marca indelével da pandemia.

No entanto, o aumento de mortalidade por Covid-19, que contraria a longevidade, tem especial relevância numa sociedade envelhecida, como a portuguesa. Ainda que os valores finais só possam ser apurados quando a pandemia for considerada extinta, a informação disponível permite desde já indagar se o impacto da mortalidade alterou ou, pelo menos, provocou flutuações nas tendências de envelhecimento da população. A redução do grupo etário mais velho tem por consequência imediata travar o processo de envelhecimento, dando azo a um certo rejuvenescimento da estrutura populacional pelo menos no curto prazo. É menos clara a distribuição deste impacto no território. Pode supor-se que a mortalidade tenha afetado mais fortemente determinadas áreas do país, nomeadamente os municípios de estrutura etária mais envelhecida, pelo que, nesses, o seu efeito poderá ser mais acentuado. De modo similar, a informação disponível indica que a mortalidade masculina esteja a ser superior à feminina, apesar de as mulheres estarem bastante mais representadas nos esca-

lões etários mais velhos. A ser assim, dependendo da extensão dos efeitos, a mortalidade terá, provavelmente, acentuado a feminização do envelhecimento na sociedade.

Este capítulo propõe-se considerar alguns dos efeitos que a pandemia Covid-19 estará a provocar nas tendências de envelhecimento na sociedade com base na informação disponibilizada pela Direção-Geral de Saúde para efeitos de investigação. A base de dados usada contém informação sobre 846 245 casos confirmados de infeção por Covid-19 verificados entre março (11.^a semana) de 2020 e maio (25.^a semana) de 2021. Embora dela conste outra informação, apenas se retiveram no âmbito da análise realizada variáveis de natureza sociodemográfica, a saber: género, idade, óbitos e local de ocorrência.

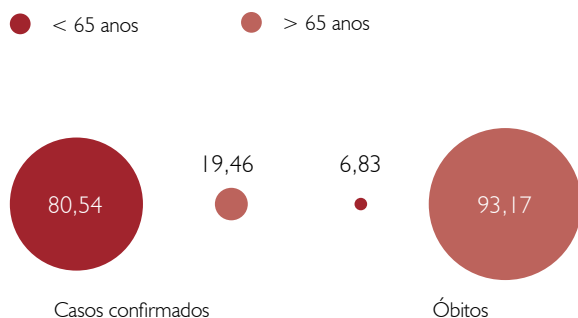
O capítulo divide-se em quatro partes. Começa-se por traçar o perfil da infeção nos três segmentos considerados do grupo mais velho (65-74, 75-84 e 85 e mais anos), por comparação com os restantes grupos etários, tendo em conta a distribuição por género. De seguida, examina-se o excesso de mortalidade nesses três segmentos etários, tendo por base a média de mortalidade por todas as causas registada entre 2015 e 2019, levando também em consideração a distribuição por género. Na terceira parte procura-se identificar os impactos territoriais da incidência dos casos confirmados de infeção e da mortalidade por Covid-19, tomando o município por referência. Por último, em jeito de conclusão, sistematizam-se os principais resultados e assinalam-se outros impactos da pandemia Covid-19 na qualidade de vida e na saúde das pessoas mais velhas, que devem também ser considerados na medida em que afetam as condições de envelhecimento na sociedade portuguesa.

Idade e género na pandemia

Numa primeira aproximação à informação, é possível destacar duas tendências gerais que salientam, desde logo, o impacto diferenciador da idade e do género na pandemia Covid-19. A primeira, que recobre o que é do conhecimento público, mostra que, em termos absolutos, os casos confirmados de infeção são bastante mais numerosos nos escalões etários mais novos, enquanto o número de óbitos atinge sobretudo os mais velhos (figura 3.1). Com efeito, cerca de 80% dos 846 245 casos confirmados acontecem abaixo dos 65 anos, verificando-se o oposto, e de uma forma ainda mais concentrada, em relação aos óbitos, ou seja, mais de 93% dos 16 397 óbitos reportados ao longo do período coberto pelos dados, entre os que têm 65 e mais anos.

Figura 3.1 Casos confirmados e óbitos acima e abaixo dos 65 anos, Portugal, semanas 11 de 2020 a 25 de 2021 (%)

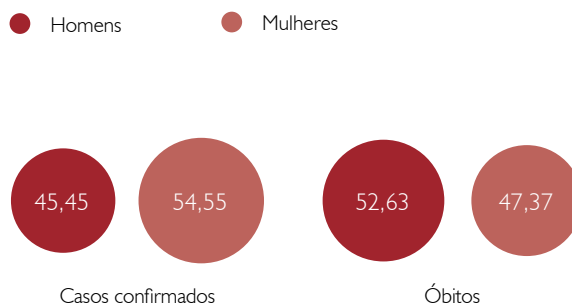
Fonte: DGS, microdados Covid-19.



A segunda tendência coloca em evidência o género, na medida em que as mulheres são mais infetadas pela Covid-19 e os homens estão mais representados na mortalidade. Considerando os valores absolutos, as infeções femininas confirmadas dizem respeito a 55% do universo em causa, enquanto os óbitos masculinos representam 52,7% do total (figura 3.2).

Figura 3.2 Casos confirmados e óbitos por género (%), Portugal, semanas 11 de 2020 a 25 de 2021 (%)

Fonte: DGS, microdados Covid-19

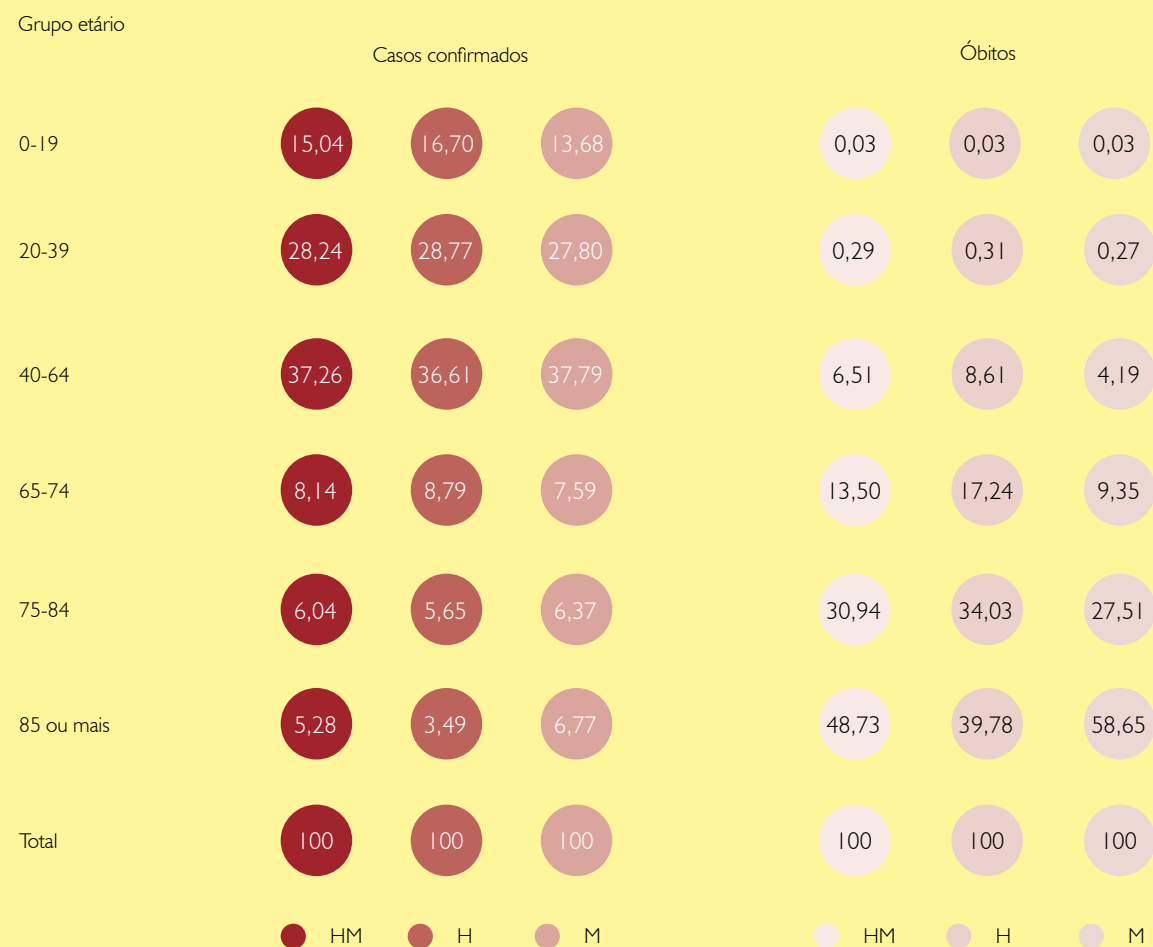


Porém, estas tendências gerais encobrem variações importantes que ocorrem ao longo das idades, mas sobretudo nos escalões etários mais velhos, donde resultam, aliás, os contornos e as especificidades que caracterizam o alastramento epidémico atual. É por isso conveniente considerar um elenco etário mais alargado, acima e abaixo de 65 anos, repartido pelo género. À luz desta segmentação, no que respeita ao número de casos confirmados, verificam-se ligeiras flutuações entre os perfis masculino e feminino (quadro 3.1). A principal diferença reside no facto de o primeiro assumir valores um pouco mais altos nos escalões mais jovens e o segundo perfil nos escalões acima dos 75 anos. Poder-se-ia assim dizer que nos homens a exposição à infeção por Covid-19 tende a ser mais acentuada nos grupos etários mais jovens, enquanto nas mulheres se manifesta mais intensamente a partir dos 75 e mais anos.

Perfis semelhantes surgem também no plano da mortalidade, ainda que com contornos distintos. A mortalidade manifesta-se mais prematuramente no género masculino, que regista 8,6% dos óbitos entre os 40 e os 64 anos, e mais tardiamente no género feminino, que regista uma concentração de óbitos nos escalões etários mais elevados. Com efeito, o grupo dos 85 e mais anos representa nas mulheres mais de metade dos óbitos (58,6%), contrastando com os 39,7% nos homens. Uma razão que contribui para explicar esta última disparidade numérica reside na maior longevidade feminina, que faz com que este grupo etário seja bastante mais numeroso, representando mais do dobro do grupo dos homens, e registe, por isso, um número de óbitos mais elevado.

Quadro 3.1 Casos confirmados e óbitos segundo o grupo etário e o género, Portugal, semanas 11 de 2020 a 25 de 2021 (%)

Fonte: DGS, microdados Covid-19



Considerando os valores absolutos, as infeções femininas confirmadas dizem respeito a 55% do universo em causa, enquanto os óbitos masculinos representam 52,7% do total.

Sublinhámos atrás o peso superior do grupo etário feminino de 85 e mais anos em relação ao masculino, mas outras flutuações numéricas são também de considerar. Para se equacionar de forma mais ampla o impacto da pandemia no envelhecimento da população é necessário considerar o número de casos confirmados e de óbitos em função da população residente em cada grupo etário segundo o género.

Com base nas estimativas anuais da população residente em 2020 (INE, 2021), o quadro 3.2 mostra estas duas distribuições. No que respeita ao número de casos confirmados, sobressaem três resultados. O primeiro, sem dúvida o mais importante, revela que o grupo acima de 85 anos é o que tem, proporcionalmente,

mais casos, seja nas mulheres ou nos homens, bastante acima do valor para o total da população. Ora este facto é subsumido quando se reportam os valores absolutos dos casos confirmados e dos óbitos. Ainda relacionado com a estrutura etária, o segundo resultado indica que, excluindo o grupo dos 85 e mais anos, há uma certa tendência de agravamento do número de infeções na população jovem ou em idade ativa (20-64 anos), embora a intensidade das diferenças não seja elevada. Por último, as diferenças entre homens e mulheres, além de serem relativamente pequenas, variam de grupo para grupo, não sobressaindo, consequentemente, qualquer padrão.

Quanto aos óbitos, atendendo à sua reduzida dimensão numérica, apenas ganham expressão percentual a partir do

terceiro grupo etário. Com efeito, os 16 397 óbitos equivalem a 147 óbitos por 100 000 habitantes. A mortalidade assume valores crescentes à medida que se passa de um escalão etário para o seguinte, atingindo no grupo dos 85 e mais anos o valor mais alto, bastante acima do valor para o conjunto da população. Estes resultados vão também no sentido de mostrar que a mortalidade diretamente atribuída à infeção por Covid-19 atingiu desproporcionalmente os mais idosos. Igualmente desproporcional, embora menos expressiva, a mortalidade atingiu mais os homens do que as mulheres em todos os escalões etários, mesmo no dos 85 e mais anos, que concentra mais de metade dos óbitos femininos. Com efeito, estes representam 1871 óbitos por 100 000, enquanto os homens contabilizam 2900 óbitos.

Quadro 3.2 Casos confirmados e óbitos por grupo etário e género (por 100 000 habitantes), Portugal, semanas 11 de 2020 a 25 de 2021 (%)

Fonte: Cálculos dos autores com base nos microdados Covid-19 (DGS) e nas estimativas da população residente (INE)

Grupo etário	Casos confirmados			Óbitos		
0-19	6.091	5.998	6.188	0	0	0
20-39	9.426	8.790	10.048	2	2	2
40-64	7.736	7.318	8.108	26	39	15
65-74	5.339	5.794	4.964	172	256	103
75-84	5.929	6.155	5.774	590	837	420
85 ou mais	12.301	11.263	12.806	2.207	2.900	1.871
Total	7.545	7.244	7.813	147	163	132
	HM	H	M	HM	H	M

O «excesso» de mortalidade

O impacto da pandemia na mortalidade da população, sobretudo nos mais velhos, tem de ser avaliado não só em termos do número de óbitos e da sua distribuição sociográfica, mas também em termos do excesso de mortalidade que induz. Embora se possa admitir que uma parte dos óbitos provocados pela infeção poderia sempre ocorrer, a outra parte só ocorreu devido a ela, pelo que existe um saldo líquido positivo. A questão que se coloca então é a de saber qual o contributo da pandemia para o aumento da mortalidade dos grupos mais velhos da população.

O excesso de mortalidade verificado entre março de 2020 e maio de 2021, que corresponde ao período coberto pelos dados disponibilizados, é medido por referência à mortalidade média observada nas mesmas semanas entre 2015 e 2019, com base nos dados disponibilizados pela Human Mortality Database no âmbito do projeto *Short-term mortality fluctuations* (STMF, 2021). A consideração desta média proporciona uma referência mais estável do que a que seria obtida com base apenas num ano, na medida em que se reduz a influência das flutuações mais extremas. Desde modo, a comparação faz sobressair o excesso de mortalidade provocada pela pandemia em relação à que seria de esperar num ano «normal», tendo em conta o desdobramento por género e pelos três escalões superiores da estrutura etária.

O comportamento da mortalidade entre março de 2020 e maio de 2021 segue o padrão conhecido, ou seja, a vaga inicial, um verão com mais óbitos do que habitualmente, a segunda vaga, no início do outono, e, por fim, a fase mais intensa da pandemia, nas primeiras semanas de 2021 (figuras 3.3 a 3.8). Com mais ou menos flutuações, este padrão é independente do género e da idade.

Um segundo padrão é também identificável nas diferentes figuras. Ainda que com exceções, os valores da mortalidade durante o período relativo à pandemia tendem a permanecer acima da mortalidade média até ao fim da terceira vaga, convergindo depois e assumindo com alguma frequência valores inferiores. Esta tendência de descida acentuada é mais visível nuns casos do que noutros, mas resulta de um efeito de «descompressão» da mortalidade

não só devido aos valores bastante elevados que antes assumiu, mas também ao efeito de travagem das medidas de confinamento entretanto adotadas e ao início do processo de vacinação.

No entanto, este padrão não se encontra reproduzido de igual modo. O grupo de 85 e mais anos, quer nos homens, quer nas mulheres, é o que mais se aproxima, apresentando sempre valores acima da mortalidade média até ao final da terceira vaga e, posteriormente, valores convergentes ou inferiores. Os outros dois grupos etários contemplam várias exceções, por apresentarem valores abaixo da média antes da terceira vaga e depois acima, mas, apesar disso, ajustam-se ao padrão descrito.

Os dados também deixam bem explícito que o excesso de mortalidade provocado pela pandemia se concentra na terceira vaga, em que a amplitude das diferenças atinge valores bastante acima dos observados ao longo do período. Embora essa amplitude seja sempre considerável, regista valores superiores nos homens. Se considerarmos a semana de janeiro que regista a variação mais alta entre a mortalidade média e a de 2021, os valores observados nos grupos masculinos de 65-74, 75-84 e de 85 e mais anos são, respetivamente, 91,2%, 79% e 111,4%, enquanto nas mulheres, nos mesmos grupos etários, são de 73%, 67% e 88%. A diferença entre estes dois perfis parece refletir, por um lado, a tendência já assinalada de uma sobremortalidade masculina associada à pandemia, que faz com que o desvio em relação à mortalidade média seja mais acentuado, e, por outro, o facto de a mortalidade ter mais impacto no grupo mais velho, independentemente do género. Refira-se ainda que este mesmo grupo etário regista um número de óbitos mais elevado do que os outros dois, sobretudo nas mulheres, conforme atestam os valores da escala numérica que acompanha as figuras.

A conclusão é a verificação de um excesso de mortalidade ao longo do período coberto pelos dados que se fica a dever em grande parte, mas não exclusivamente, à pandemia. Apesar de esta surgir como causa mais provável e determinante, não se podem excluir eventuais contribuições de outras causas conhecidas, como os picos de calor verificados no verão de 2020, ou outras desconhecidas. Por isto, o excesso de mortalidade verificado não é redutível à mortalidade devida à pandemia Covid-19, tal como se encontra recenseada na informação recolhida e disponibilizada pela Direção-Geral da Saúde, embora a recubra em larga medida em termos de volume e de efeitos, em particular no que respeita à população mais envelhecida.

Figura 3.3 Óbitos 2020/2021 e óbitos médios 2015-2019, por semana, homens, 65-74 anos

Fonte: STMF (2021).

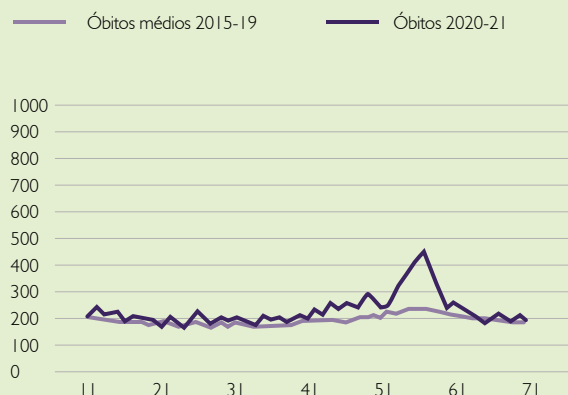


Figura 3.6 Óbitos 2020/2021 e óbitos médios 2015-2019, por semana, mulheres, 65-74 anos

Fonte: STMF (2021).

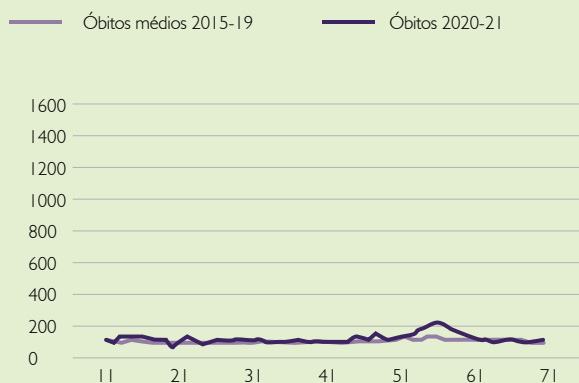


Figura 3.4 Óbitos 2020/2021 e óbitos médios 2015-2019, por semana, homens, 75-84 anos

Fonte: STMF (2021).

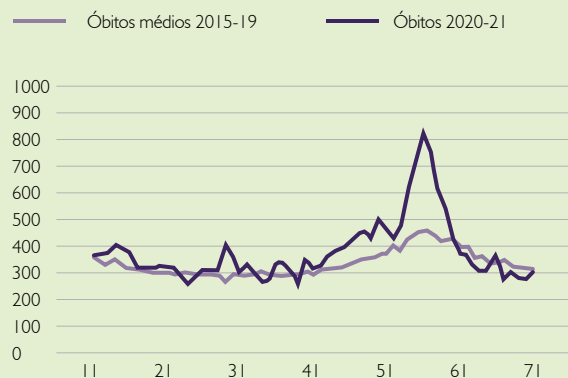


Figura 3.7 Óbitos 2020/2021 e óbitos médios 2015-2019, por semana, mulheres, 75-84 anos

Fonte: STMF (2021).

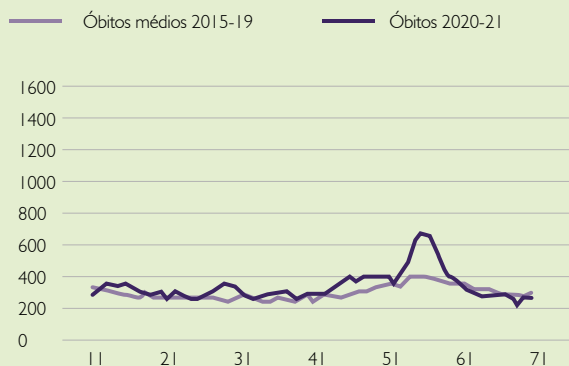


Figura 3.5 Óbitos 2020/2021 e óbitos médios 2015-2019, por semana, homens, 85 e mais anos

Fonte: STMF (2021).

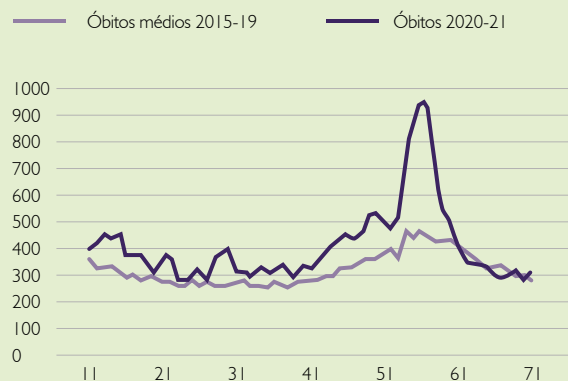
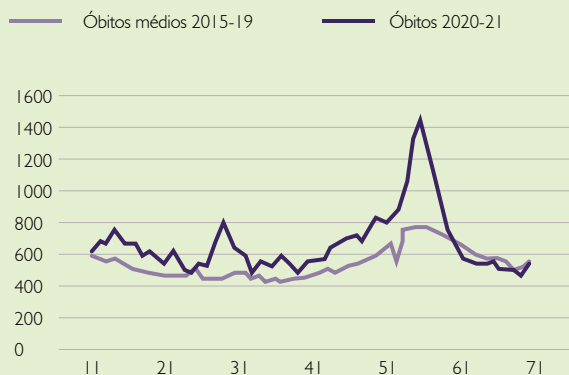


Figura 3.8 Óbitos 2020/2021 e óbitos médios 2015-2019, por semana, mulheres, 85 e mais anos

Fonte: STMF (2021).



Impactos territoriais

A dispersão territorial da pandemia é outra das dimensões através da qual se reflete o seu impacto na população mais velha. O impacto é analisado com base em três mapas que tomam por unidade de análise o município e a população de 65 e mais anos. A razão para não se seguir o desdobramento em três grupos etários, como até aqui, deve-se ao facto de se querer evitar um número demasiado pequeno ou mesmo inexistente de casos por município, sobretudo no que respeita à mortalidade, que poderia facilmente levar a uma distorção dos resultados. Deste modo, considerar um só grupo etário mais alargado proporciona mais consistência aos resultados.

A figura 3.9 projeta territorialmente o número de casos confirmados e de óbitos. A figura 3.10 apresenta a distribuição das infeções, tendo em conta a população de 65 e mais anos residente no município, segundo a estimativa para 2020 do INE. Por fim, a figura 3.11 segue estes parâmetros no que respeita à mortalidade devido à Covid-19.

A distribuição dos casos confirmados e dos óbitos da população de 65 e mais anos pelo território evidencia duas relações. Confirma, em primeiro lugar, a relação óbvia entre ambos, ou seja, a mortalidade cresce com o volume das infeções, o que faz com que as áreas com níveis mais elevados de casos apresentem também mais óbitos. Mesmo nas áreas menos afetadas, representadas no mapa por cores mais claras e círculos mais pequenos, verifica-se esta variação entre a mortalidade e o número de infeções. Em segundo lugar, a distribuição dos casos e dos óbitos mostra uma conexão com o volume da população, pelo que as áreas mais povoadas apresentam também mais casos confirmados e óbitos. Devido a esta relação, a distribuição territorial destaca as duas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto como áreas principais de incidência da pandemia e contrasta, num plano mais secundário, por um lado, as áreas do litoral e as do interior, em que aquelas surgem bem mais afetadas do que estas últimas, e, por outro lado, o Norte e o Sul do país, em que este surge mais poupado. Estes contrastes resultam, evidentemente, da distribuição da população pelo território.

Figura 3.9 Casos confirmados e óbitos, população com 65 e mais anos, por município

Fonte: DGS, microdados Covid-19.

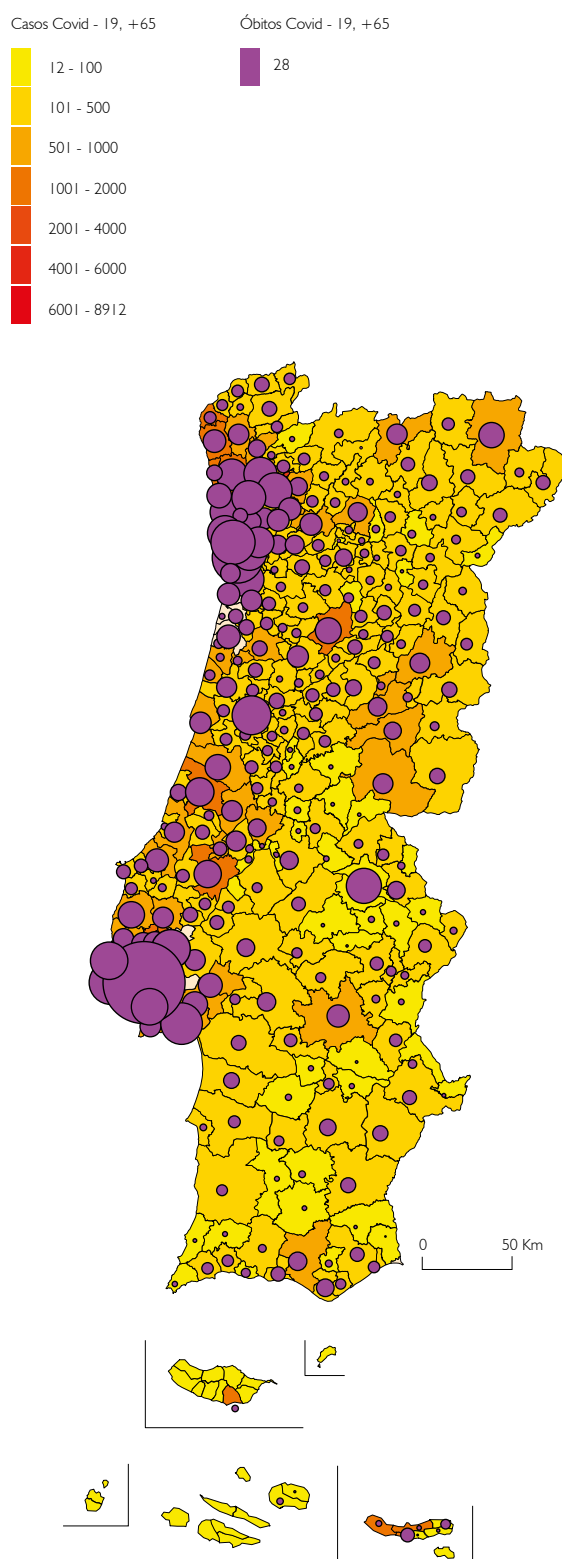
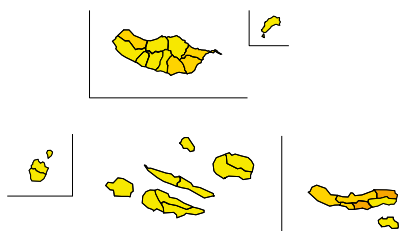
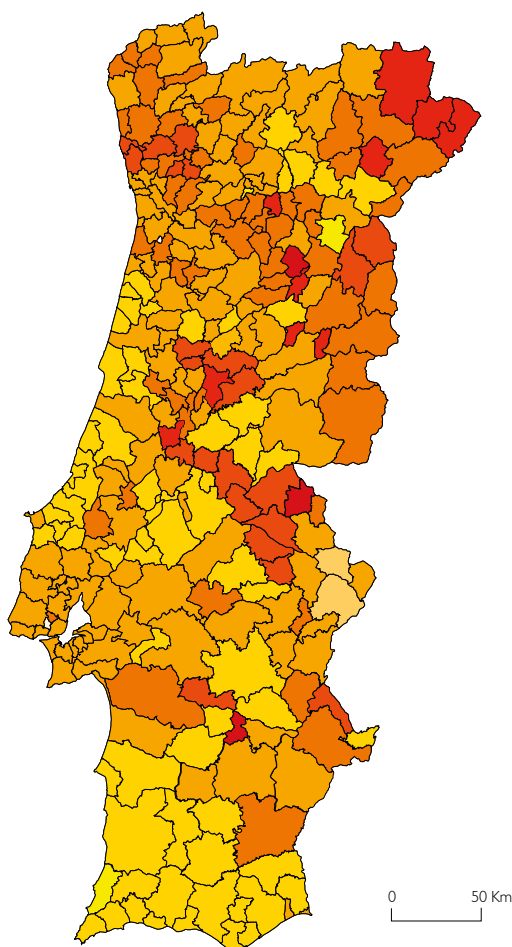
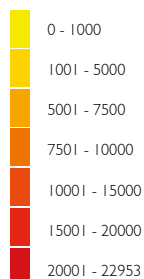


Figura 3.10 Casos confirmados, população com 65 e mais anos (por 100 000 habitantes), por município

Fonte: Cálculos dos autores com base nos microdados da Covid-19 (DGS) e nas estimativas da população residente (INE).

Incidência por 100 mil, +65



A pandemia provoca uma redução do peso populacional dos mais velhos e, em consequência, uma travagem, pelo menos temporária, no envelhecimento populacional.

Uma análise visual não permite identificar eventuais exceções às relações descritas, mas, caso existam, estas serão sempre exceções sem significado, na medida em que essas relações são extremamente fortes e transmitem duas ideias em torno do impacto territorial da pandemia sobre a população sénior. A primeira destaca a onnipresença da pandemia, quer em termos de infeção, quer em termos de óbitos, em todo o território nacional. A segunda ideia sublinha a concentração da mesma em torno das principais áreas metropolitanas do país, devido, como referido, à densidade populacional, mas que não exclui outras causas que, embora possam estar associadas, não se reduzem a ela, como a mobilidade ou a intensidade dos ritmos mais urbanos.

A figura 3.10 mostra a distribuição dos casos confirmados na população de 65 e mais anos pelos municípios de residência, tendo em conta o número de habitantes neles residentes. O contraste das cores expressa o valor do rácio entre o número de casos confirmados com base nos dados disponibilizados pela DGS e as estimativas da população para 2020 do INE por município (quanto mais alto o rácio, mais escura a cor que o referencia). Para facilitar as comparações, os valores são reportados à mesma unidade: o número de casos por 100 000 habitantes.

Como se usam valores relativos, em vez de absolutos, anula-se o efeito do volume populacional e a paisagem da pandemia apresenta-se sob um novo olhar. Desta vez, o interior, sobretudo as áreas mais chegadas à raia fronteiriça, e ainda, em sobreposição ou não, as regiões do Norte e Centro do país parecem ganhar primazia, tendo sido, proporcionalmente, mais afetados. Em contrapartida, as áreas metropolitanas surgem com cores menos intensas, que expressam níveis relativos médios. A incidência mais baixa encontra-se no litoral sul, com o Algarve a aparecer em evidência, em algumas áreas do Centro do país e ainda em diversos municípios dispersos que não parecem refletir um padrão consistente. As regiões autónomas, de uma forma geral, à exceção, porventura, de São Miguel, incluem-se também nas áreas de baixa incidência.

Mesmo numa análise genérica, como esta, não é fácil avançar explicações possíveis para os padrões identificados. Até porque estes estão longe de serem consistentes ou de refletirem critérios de agregação completamente coerentes. Certamente uma análise mais detalhada poderia levantar pistas mais promissoras. No entanto, os padrões referidos não contrariam antes pelo contrário, contribuem para a sustentar a hipótese, adiantada no início do capítulo, de que o impacto da pandemia seria mais significativo nas áreas de estrutura populacional mais envelhecida. O facto de o interior registar níveis de infeção mais elevados corrobora nesse sentido, apesar de esta relação ser bastante mais dúbia noutros casos, como o litoral norte, uma das áreas menos envelhecidas do país, que surge associada a um nível de infeção relativamente elevado.

Uma razão que pode ajudar a explicar esta, apesar de tudo, ténue relação entre a estrutura envelhecida da população e o nível de infeção tem a ver com o facto de os níveis de infeção, como anteriormente se analisou, só serem intensos no grupo de 85 e mais anos, enquanto os outros dois grupos mais novos e mais numerosos (65-74 anos e 75-84 anos) apresentavam níveis abaixo da média. Por conseguinte, a relação seria sobretudo visível nas áreas com estruturas etárias bem envelhecidas, algo que os dados comentados se inclinam a admitir.

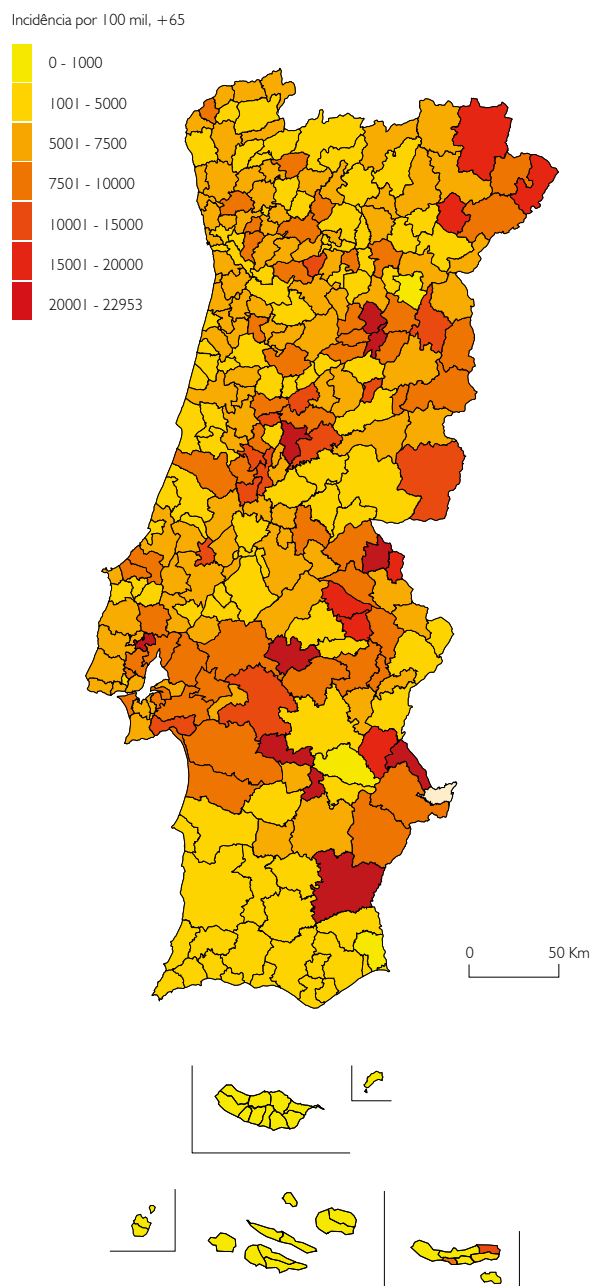
A figura 3.11 referencia os óbitos por Covid-19 na população de 65 e mais anos em função da população do município usando as mesmas fontes e procedimentos estatísticos do mapa anterior. Em comparação com este, apresenta algumas semelhanças, em particular a alta incidência da mortalidade nos municípios fronteiriços do interior do país, bem como em alguns municípios dispersos, refletindo a associação entre mortalidade e infeção. No entanto, há também aspetos em que se afasta, nomeadamente no que respeita a áreas da região metropolitana de Lisboa e a outras que com ela comarcam, em particular as situadas no Alentejo. Contrastando com a figura anterior, em que a área do litoral norte surge com níveis de infeção mais elevados do que a região de Lisboa, no que que respeita à mortalidade as posições invertem-se, assumindo esta última região mais relevo. É certo que se refere uma vasta região, mas o contraste com a área metropolitana do Porto e em redor dela sobressai, sugerindo que a mortalidade atingiu mais intensamente a população mais velha a sul do que a norte.

Mais uma vez não é fácil sugerir explicações para este padrão. É certo que algumas áreas em causa, designadamente municípios alentejanos, apresentam uma estrutura etária envelhecida, mas outras, especialmente na área metropolitana de Lisboa, não podem

ser classificadas deste modo. A relação entre o envelhecimento populacional municipal e o nível de mortalidade não se ajusta neste caso, embora continue a funcionar no que respeita aos municípios mais afetados do interior do país, sugerindo que, como em relação ao nível de infeções, existem outras razões, além das estruturas etárias, para entender os padrões de dispersão da pandemia.

Figura 3.11 Óbitos, população com 65 e mais anos (por 100 000 habitantes), por município

Fonte: Cálculos dos autores com base nos microdados de Covid-19 (DGS) e nas estimativas da população residente (INE).



IV

Conclusão

Este capítulo procurou fazer uma primeira abordagem das implicações da pandemia no processo de envelhecimento da população portuguesa, tendo em consideração as suas duas principais manifestações: o número de casos confirmados e os óbitos. Apesar de o número de infeções ser muito mais elevado do que o dos óbitos, é a mortalidade causada por Covid-19 que mais impacta sobre o processo de envelhecimento da população.

Ao atingir desproporcionalmente os mais velhos, a pandemia provoca uma redução do seu peso demográfico e, em consequência, uma travagem, pelo menos temporária, no envelhecimento populacional. A estrutura etária rejuvenesce um pouco devido, não ao crescimento da natalidade, como seria desejável, mas à amputação dos seus escalões mais velhos. Como este efeito se estende a todo o território nacional, os municípios mais envelhecidos, como os dados sugerem, podem apresentar uma quebra, ou pelo menos uma desaceleração, do crescimento da população idosa, tanto em termos absolutos como relativos, embora a relação entre a mortalidade por Covid-19 e a estrutura etária dos municípios esteja longe de se sobrepor completamente.

Outro impacto da mortalidade tem a ver com a longevidade. Como o grupo de 85 e mais anos é o mais afetado, isto provoca uma diminuição do índice de longevidade, que expressa o peso dos mais velhos no conjunto da população de mais de 65 anos. A longevidade, ou seja, o crescimento mais rápido do grupo mais velho, em comparação com os outros grupos etários de 65 e mais anos, que é (ou era) uma das tendências do envelhecimento da população portuguesa, pode ter sido também posto em causa, mesmo que apenas temporariamente. Ainda é cedo para determinar se as implicações da Covid-19 têm um efeito duradouro ou se são rapidamente anuladas, assistindo-se, a breve trecho, à restituição das tendências anteriores.

O último ponto a assinalar, ainda que, neste caso, seja difícil falar em contração ou prolongamento das tendências atuais, refere a sobremortalidade masculina em consequência da pandemia, que agravou o desequilíbrio entre homens e mulheres, particularmente no grupo etário de 85 e mais anos, acentuando deste

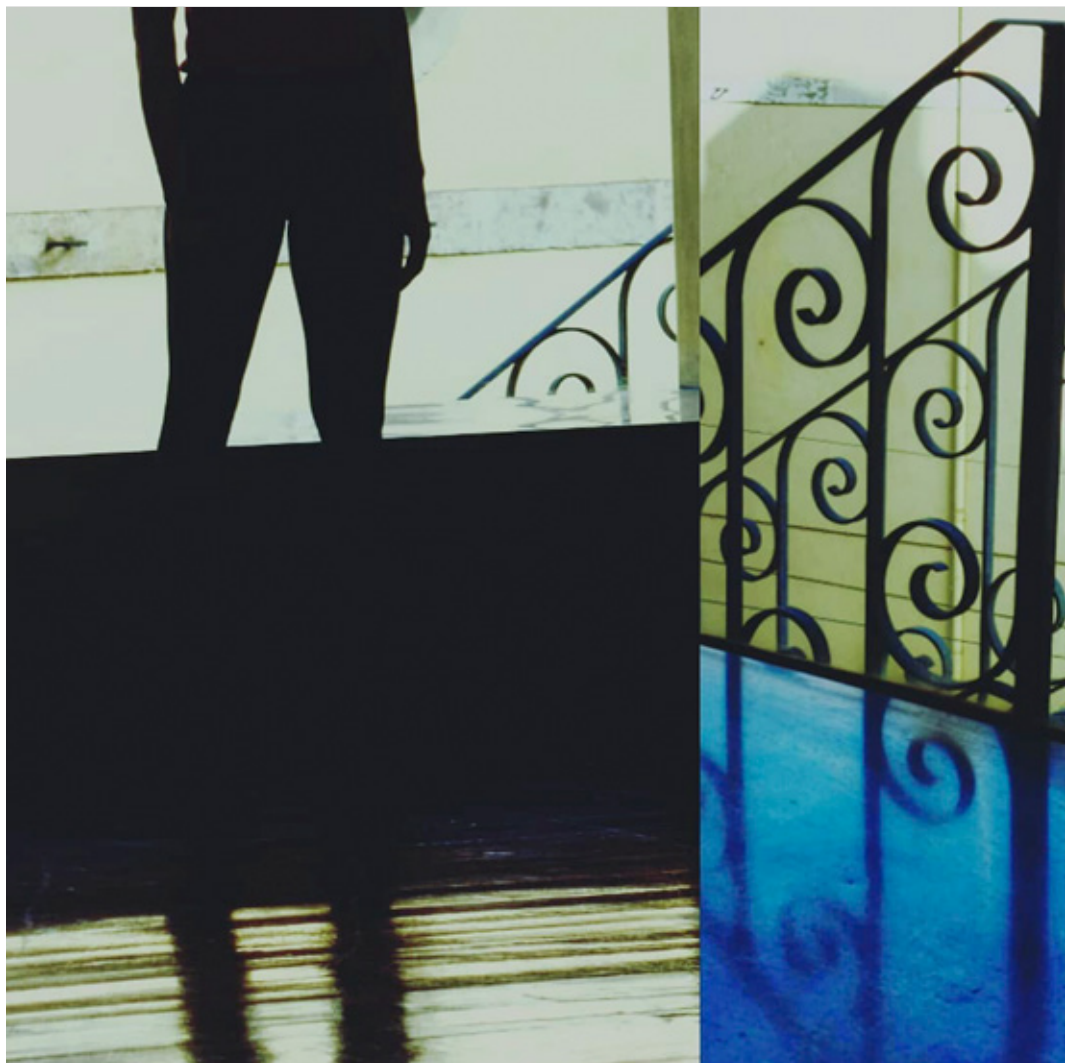
modo a feminização do envelhecimento em Portugal. Embora a feminização seja, desde há muito, uma das suas características mais evidentes, o seu reforço não configurava o cenário mais previsível.

Apesar de as consequências da mortalidade por Covid-19 serem mais facilmente identificáveis, na medida em que impactam diretamente na estrutura populacional e territorial do país, isto não significa que as infeções não tenham também implicações, embora neste caso a existência de informação seja menos evidente. As infeções têm efeitos inegáveis na morbilidade e nas condições de saúde da população idosa, podendo, inclusive, afetar a sua longevidade e contribuir para alimentar um excesso de mortalidade nos tempos mais próximos. Mas, mesmo que não se vá tão longe, interessaria ver em que medida a pandemia afetou a qualidade de vida dos mais velhos.

Por último, a qualidade de vida é ainda atingida por outra implicação da pandemia, ainda que não se manifeste em infeções ou em óbitos. A dimensão em causa são as medidas preventivas adotadas, especialmente o confinamento. Ao isolar os mais velhos, restringiu-se a vida social e diminuíram-se os contactos sociais. Ainda que esta situação não possa ser generalizada, havendo certamente casos em sentido inverso proporcionados pela comunicação online, que permitiu estabelecer contactos onde antes não existiam e reforçar outros, a penúria de contactos presenciais experimentada por todos ou quase todos os idosos não pode deixar de ter reflexos na saúde mental, afetando, consequentemente, as condições pessoais e sociais do envelhecimento em Portugal.

referências bibliográficas

- DGS. 2021. «Microdados Covid-19. Dados disponibilizados para efeitos de investigação», ficheiro 2021-05-25_data_academia.xlsx.
- INE. 2021. «População residente (n.º) por local de residência (NUTS - 2013), sexo e grupo etário; anual, INE, estimativas anuais da população residente», https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_indicadores&indOcorrCod=0008273&xlang=pt&contexto=bd&selTab=tab2, consultado em 15 de junho de 2021.
- STMF. 2021. «Short-term mortality fluctuations», <https://mpidr.shinyapps.io/stmortality/>, consultado em 15 de junho de 2021.



MOBILIDADE LIMITADA E CONSUMOS DE ENERGIA

Madalena Duque dos Santos, Paulo Miguel Madeira,
João Guerra, Luísa Schmidt

A crise de saúde pública desencadeada pela COVID-19 teve implicações significativas no setor energético, refletindo-se na diminuição do seu consumo total e das emissões de gases de efeito de estufa. Em contrapartida, as famílias, forçadas a uma maior permanência em casa, viram aumentados os seus consumos domésticos. Neste capítulo analisam-se as consequências da pandemia sobre os padrões de consumo energético, enquadrando o caso português nas tendências gerais.

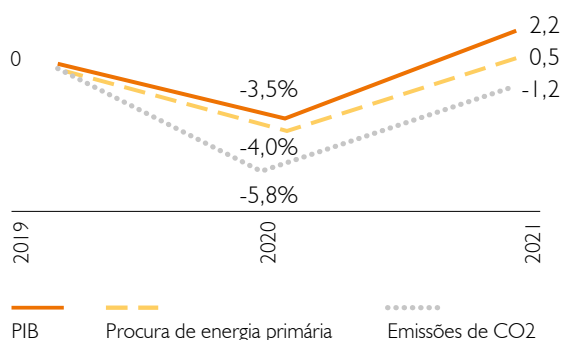
O surto de coronavírus detetado em dezembro de 2019 em Wuhan, uma cidade longínqua na China, disseminou-se por todos os cantos do globo com uma grande rapidez, infetando milhões de pessoas e induzindo como resposta uma forte limitação do contato social, que levou à paragem de muitas atividades e à relocalização de outras nos locais de residência. Isto afetou brutalmente as atividades quotidianas de transporte e induziu grandes alterações nos consumos energéticos. A recessão generalizada que se seguiu teve efeitos contraditórios, contribuindo para uma redução momentânea nos preços da energia (e. g., petróleo), mas reduzindo os incentivos económicos para as energias renováveis.

Neste contexto, uma crise de saúde pública acabou por originar um conjunto de crises interligadas de cariz social, económico, político e até ambiental. Do ponto de vista da Agenda 2030, o mundo terá regredido de forma desigual, emergindo as maiores taxas de retrocesso onde a necessidade de avançar mais se fazia sentir (Schmidt e Guerra, 2018). Este capítulo procurará abordar estas questões, focando-se em particular nas consequências da pandemia sobre o ODS 7 – Energias Renováveis e Acessíveis, nomeadamente nas mudanças nos padrões de consumo energético decorrentes da resposta à crise pandémica.

Procura de energia e emissões

Figura 4.1 Evolução do PIB, procura de energia primária e emissões de CO₂ na União Europeia

Fonte: IEA 2021.

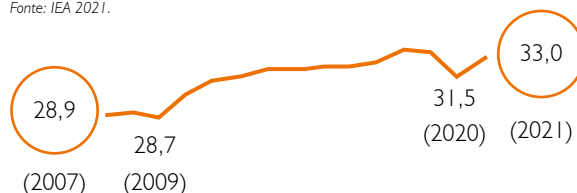


No ano de 2020 e, em particular, no inverno de 2020/2021 o mundo e a União Europeia, num contexto em que Portugal não constituiu exceção, foram particularmente atingidos pela COVID-19, levando a confinamentos e bloqueios relevantes e, desse modo, a quebras socioeconómicas significativas. De 2019 para 2020, o PIB nos países da União Europeia (UE) caiu 3,5%, a procura global de energia 4% e as emissões de CO₂ 5,8%. Para 2021, no entanto, e tendo por base os resultados do 1.º trimestre deste ano, espera-se alguma recuperação do PIB (2,2%) e estabilização na procura de energia primária (mais 0,5%) e, talvez mais importante para o que interessa aqui realçar, uma retração ligeira das emissões que, na melhor das hipóteses, rondará 1,2% abaixo dos níveis de 2019 (figura 4.1).

A verificar-se este cenário de recuperação, estaríamos perante um mais eficiente uso de recursos energéticos potenciado pela pandemia. No entanto, se a atividade de transporte e, em particular, as viagens internacionais retornarem aos níveis anteriores à COVID-19 (como poderá vir a acontecer no final de 2021), as necessidades globais de energia alinhar-se-ão com a recuperação económica, sendo nesse caso inevitável um aumento próximo de 2% relativamente a 2019, com as consequentes repercussões nas emissões de CO₂ (IEA, 2021).

Figura 4.2 Emissões globais de CO₂ relacionadas com a energia (Gt CO₂)

Fonte: IEA 2021.



Contudo, o cenário de 2020 foi bastante diferente. Assim, se atentarmos, em particular, nas emissões de CO₂ relacionadas com a energia, na UE, entre 2019 e 2020, o seu volume teve uma queda sem precedentes: quase 2 Gt a menos (figura 4.2).¹ Como as emissões globais de CO₂ voltaram ao padrão de crescimento anterior, no que diz respeito às alterações climáticas – se não houver políticas que contrariem esta tendência –, a situação não se perspetiva tão favorável como previam as avaliações feitas no auge da pandemia.²

Para além destes efeitos ainda pouco claros, há outras implicações que importa analisar. Desde logo, ter-se-á assistido à transferência de pelo menos uma parte do consumo energético do setor produtivo (indústria e serviços) para o setor residencial (Kylili et al. 2020). Num curto período, a pandemia alterou a localização das atividades do quotidiano, que, em boa medida, se transferiram dos escritórios e escolas para a esfera residencial, contribuindo para intensificar os consumos domésticos de eletricidade. Muitos assalariados viram-se obrigados a adaptar-se ao teletrabalho e a adequar as suas habitações às necessidades profissionais, assumindo custos outrora suportados pelos seus empregadores (Kylili et al. 2020). Ao mesmo tempo, o confinamento das populações e o consequente aumento da necessidade do consumo de energia no setor residencial tornaram ainda mais evidentes situações de pobreza energética (Horta e Schmidt 2021).

Face à transferência dos consumos de energia dos locais de trabalho e escolas para a esfera residencial, parece-nos oportuna a reflexão sobre os padrões emergentes de gastos energéticos

¹ Ainda que a um ritmo menor, as emissões globais prosseguiram e, por isso, o CO₂ acumulado na atmosfera continuou a aumentar, alcançando 412,5 partes por milhão em 2020, o que representa um novo máximo da nossa era, situando-se cerca de 50% acima dos valores pré-revolução industrial (IEA 2021).

² Quando este texto foi escrito (junho de 2021) ainda não existiam dados publicados sobre emissões de CO₂ em 2020 em Portugal.

em tempos de pandemia. O agravamento das desigualdades ganha particular acuidade em Portugal, onde a taxa de pobreza já subira para perto de 20% na sequência da intervenção da Troika (Rodrigues et al., 2016) e os indicadores de desigualdade têm estado entre os piores da UE. Mas deste contexto decorre uma oportunidade única de reflexão sobre a COVID-19 e os seus impactos nos usos energéticos, nomeadamente nas relações entre emprego, escola, residência e meios de transporte e mobilidade.

II

As alterações do consumo de eletricidade em Portugal

Tal como aconteceu ao nível global e na UE, em Portugal a pandemia da COVID-19 também levou a alterações nos consumos de energia.

O consumo de eletricidade teve uma alteração substancial no primeiro ano da epidemia, ao contrário do que acontecera em 2019, quando o consumo caiu cerca de 0,2 % face a 2018 (figura 4.3). Com o início do primeiro confinamento, em março de 2020, houve uma queda drástica do consumo geral no país, que se refletiu numa contração anual próxima de 6%, representando perto de 2900 GWh no conjunto de 2020 (figura 4.4). Esta contração resulta do que aconteceu no setor público e empresarial, pois o consumo doméstico teve um aumento substancial, em contradicção com a tendência geral. Apesar de os consumos doméstico e não doméstico apresentarem variações percentuais quase simétricas, importa salientar que eles não se compensam mutuamente. Em 2019 o consumo doméstico foi pouco mais de um quarto do total. Assim, em 2020, a um aumento próximo de 1750 GWh no consumo doméstico contrapõe-se uma redução de cerca de 4600 GWh nos restantes setores. Ainda assim, fica claro que as alterações no padrão de consumo energético foram, desde o início da pandemia, comandadas pelos ritmos de confinamento residencial e de restrição ao exercício de muitas atividades. Da mesma forma, o seu levantamento, mais ou menos progressivo, resultou numa reaproximação gradual ao padrão pré-pandemia.

Figura 4.3 Alteração no padrão de consumo de eletricidade (%)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).

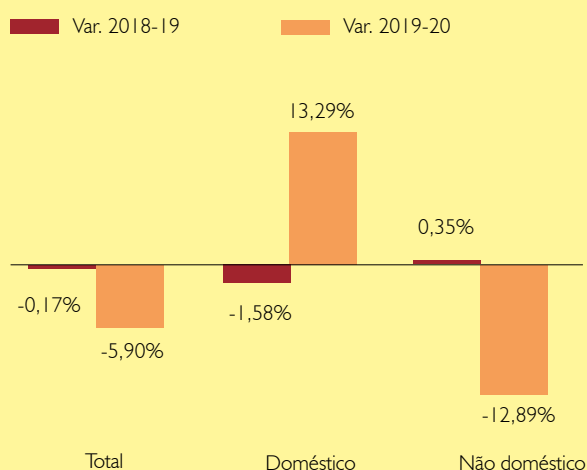


Figura 4.4 Alteração no padrão de consumo de eletricidade (GWh)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).

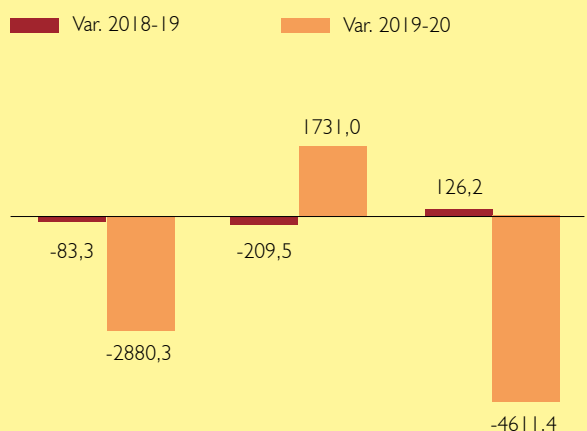
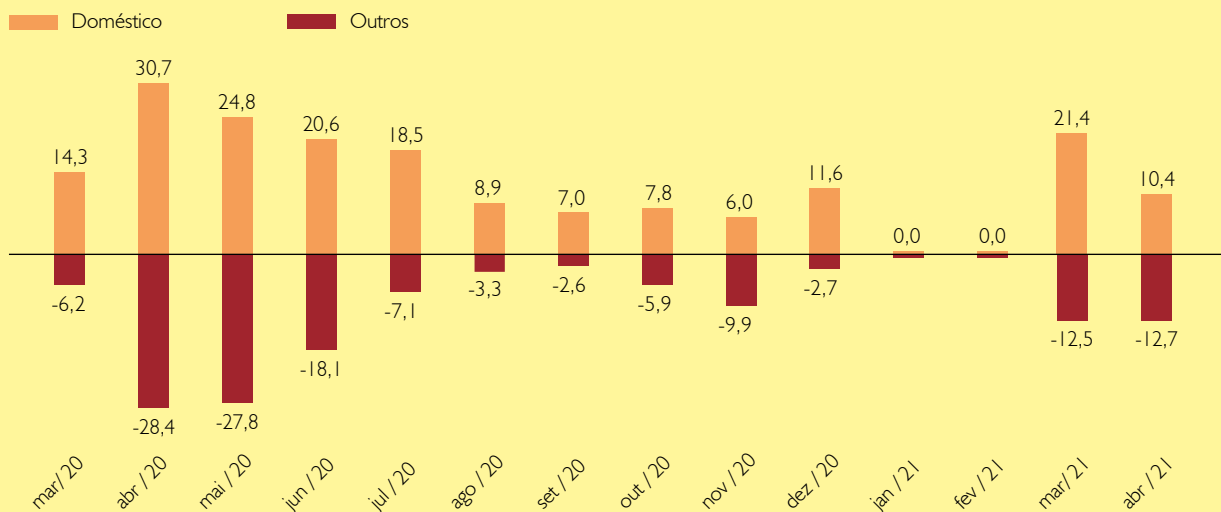


Figura 4.5 – Variação do consumo de eletricidade desde o início da pandemia face ao mesmo mês de 2019 (%)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).



Nesta perspetiva, tendo o primeiro confinamento começado na segunda metade de março de 2020, os valores desse mês ainda não traduzem plenamente o que aconteceu nesse período (figura 4.5), registando-se, apesar disso, uma subida próxima de 15% do consumo doméstico relativamente a março de 2019 e uma queda de 6,2% nos consumos dos outros setores.

Esta subida mais intensa do consumo doméstico em março (face a uma queda moderada no dos restantes setores) pode ter decorrido da apreensão que se instalou entre os portugueses no início da pandemia. Na sequência das notícias sobre os primeiros casos em Portugal, muitas pessoas terão restringido as suas saídas por iniciativa própria, mesmo antes de o confinamento se tornar obrigatório, o que veio a acontecer no dia 22 de março. Este comportamento cauteloso, justificado pelo desconhecimento e pela relativa novidade pandémica, afetou atividades de lazer e restauração e, por vezes, também as deslocações para os locais de trabalho, tendo ocorrido algumas iniciativas de teletrabalho sem que este tivesse já adquirido obrigatoriedade.

O mês seguinte – abril de 2020 – foi o único abrangido integralmente pelo confinamento geral nesse ano e, certamente por esse facto, foi também o mês em que, comparando com 2019, se assistiu ao maior aumento do consumo doméstico de eletricidade (30%), ao mesmo tempo que o consumo nas outras atividades decresceu quase na mesma proporção (28,4%). Nos meses seguintes, à medida que as medidas restritivas do contacto

social foram progressivamente retiradas, esses valores foram-se reduzindo, tornando-se bem menos expressivos a partir do verão.

No outono houve alguns conjuntos de dias (fins-de-semana e feriados) com confinamentos mais ou menos intensos, pelo que houve um primeiro aumento das diferenças de consumo face ao que acontecera em 2019, mas um confinamento mais continuado e apertado só voltou a partir de janeiro, com várias fases de intensificação. Finalmente, a partir de 15 de março de 2021 houve uma normalização progressiva das atividades sociais. Com esta normalização, como se pode constatar na figura 4.5, assistimos a um regresso, também ele progressivo, a um padrão de consumo de eletricidade mais regular.

Registe-se ainda que a Direção-Geral de Energia e Geologia (DGEG) só divulgou dados mensais dos consumos energéticos a partir de março de 2020, com informação a remontar a março de 2019, pelo que não foi possível calcular a variação dos consumos de janeiro e fevereiro de 2021 face aos mesmos meses de 2019 – aquela que nos permite perceber as alterações em relação à normalidade pré-pandémica.

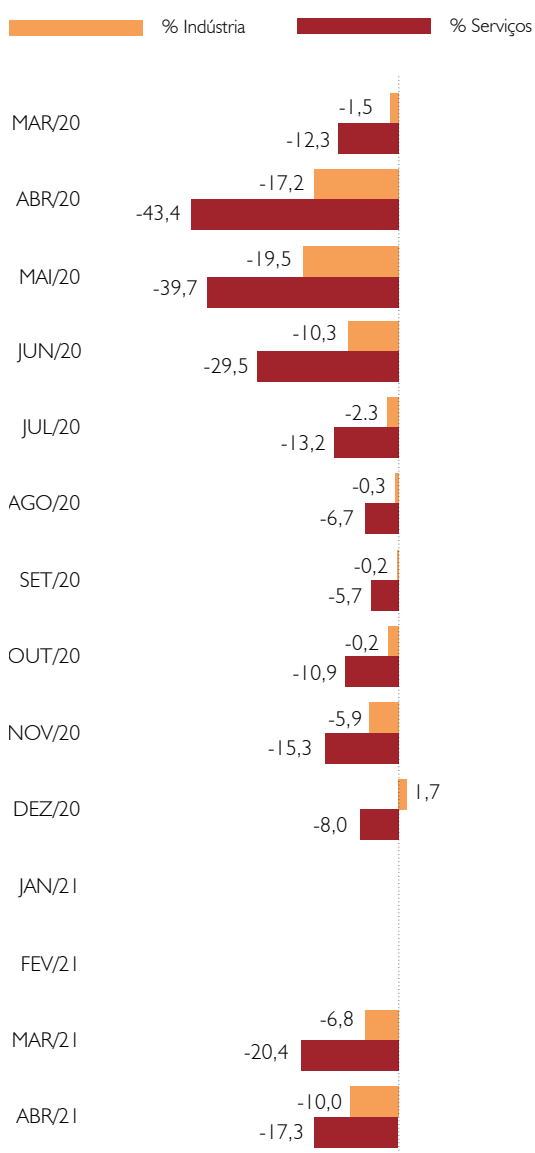
Atendendo aos calendários de confinamento, é de admitir que, em 2021, a alteração mais intensa dos consumos, tendo por base 2019, tenha ocorrido em fevereiro, mas talvez sem ser tão intensa quanto foi em abril de 2020. Isto porque a figura 4.6 deixa perceber que as variações de consumo em março e abril de 2021 foram menos intensas do que em maio e junho de

2020, possivelmente devido a uma «normalização» da situação de emergência e de confinamento. Tal poderá ser atribuível à maior disponibilidade e habitação ao uso de equipamento de proteção individual e à rotinização de práticas de distanciamento social, que permitiram mais saídas em segurança do que em 2020.

A queda nos consumos não domésticos resulta fundamentalmente da redução de atividade na indústria e, sobretudo, nos

Figura 4.6 Variação do consumo de eletricidade na indústria e nos serviços desde o início da pandemia face ao mesmo mês de 2019 (%)

Fonte: DGE, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).



serviços (figura 4.6). Ambos os setores apresentam um perfil semelhante da taxa de variação mensal face ao mesmo mês de 2019, mas com quedas sempre mais profundas nos serviços, que recorreram muito ao teletrabalho, ao contrário do que aconteceu na indústria. Neste setor terá havido alguns trabalhadores de escritório em teletrabalho, mas a grande maioria continuou ativa nas instalações fabris e afins. Aliás, na indústria as quebras de consumo energético estarão associadas também a reduções da produção devido a quedas na procura ou a rompimento nas cadeias internacionais de abastecimento de componentes e bens intermédios.

III

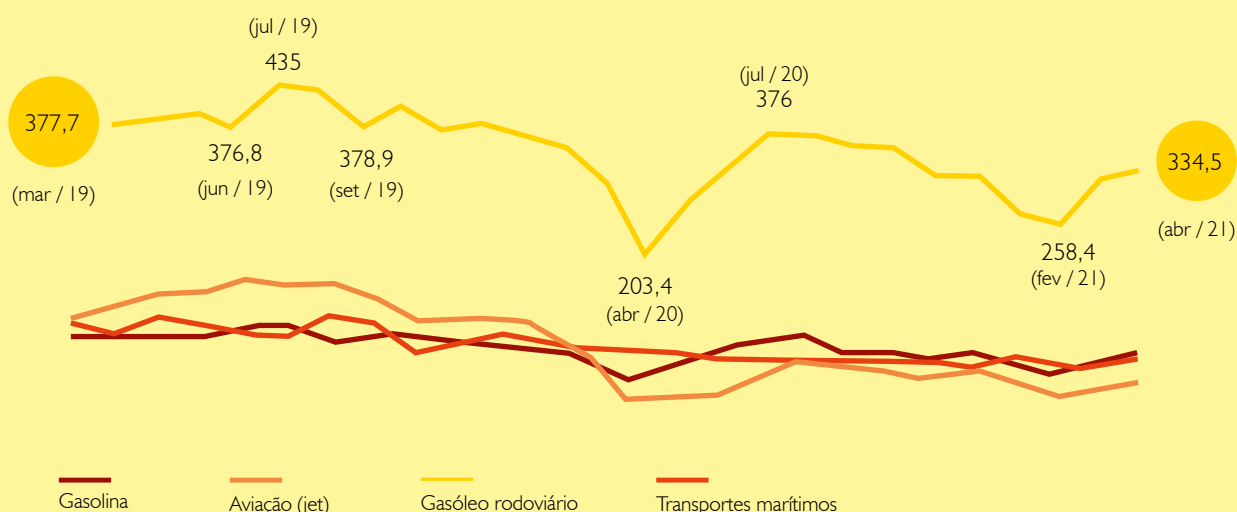
Restrições na mobilidade e queda no consumo de combustíveis

Em simultâneo com as alterações no consumo de eletricidade houve também alterações importantes no consumo de combustíveis fósseis. Num primeiro momento, tal resultou da drástica redução da mobilidade decorrente da imposição de fortes limites ao contacto social e a muitas atividades económicas.

Por este motivo, há uma forte coincidência temporal entre as alterações de consumo de combustíveis e as alterações do consumo de eletricidade. Em março de 2020, com o início do primeiro confinamento geral, registou-se já uma forte queda nos consumos de gasolina, gasóleo e combustíveis para o transporte aéreo e marítimo, que tiveram o seu ponto mais baixo em abril (figura 4.7). Houve depois uma recuperação até ao verão, seguindo-se alguns meses com oscilações, prevalecendo desde o outono a dinâmica de queda, com o ponto mais baixo em fevereiro de 2021 e recuperações em março e abril, à medida que o confinamento geral foi sendo gradualmente revertido.

Figura 4.7 – Evolução do consumo de produtos petrolíferos (10³ ton.)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).



Esta expressiva queda do consumo de combustíveis derivados do petróleo resultou sobretudo da grande redução nos transportes rodoviários (gasóleo rodoviário e gasolina) e na aviação. Mas, enquanto o consumo de gasolina e gasóleo retornou a níveis próximos dos pré-pandémicos no final do primeiro confinamento, isso não aconteceu com o consumo na aviação, cuja recuperação foi até agora modesta.

O consumo de gasolina, que está ligado essencialmente aos ritmos do transporte em automóvel próprio, sofreu uma queda de quase 60% em abril do ano passado (figura 4.8), mas teve uma recuperação rápida após o final do confinamento. Mesmo assim, nunca recuperou os níveis de 2019, embora em setembro de 2020 tenha estado próximo. O recuo do seu consumo aprofundou-se de novo a partir do outono, com quedas crescentes até março de 2021, que, provavelmente, terão tido o seu ponto mais baixo em fevereiro, pelas razões já referidas em relação ao consumo de eletricidade. Em abril registou-se uma queda menor do que em março, reflexo também do gradual levantamento das restrições associadas ao confinamento

O consumo de gasóleo rodoviário está ligado simultaneamente ao transporte individual e coletivo de passageiros e ao transporte de mercadorias. Assim, a sua queda percentual não foi tão forte quanto a da gasolina, visto que o transporte coletivo de passageiros e o de mercadorias se mantiveram pouco alterados durante os confinamentos e são menos afetados pelo teletrabalho do que o transporte individual (figura 4.9).



O consumo de gasolina e gasóleo em transportes rodoviários retornou a níveis próximos dos pré-pandémicos no final do primeiro confinamento, ao contrário do que aconteceu com o consumo na aviação.

Figura 4.8 Variação do consumo de gasolina desde o início da pandemia face ao mesmo mês de 2019 (%)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).

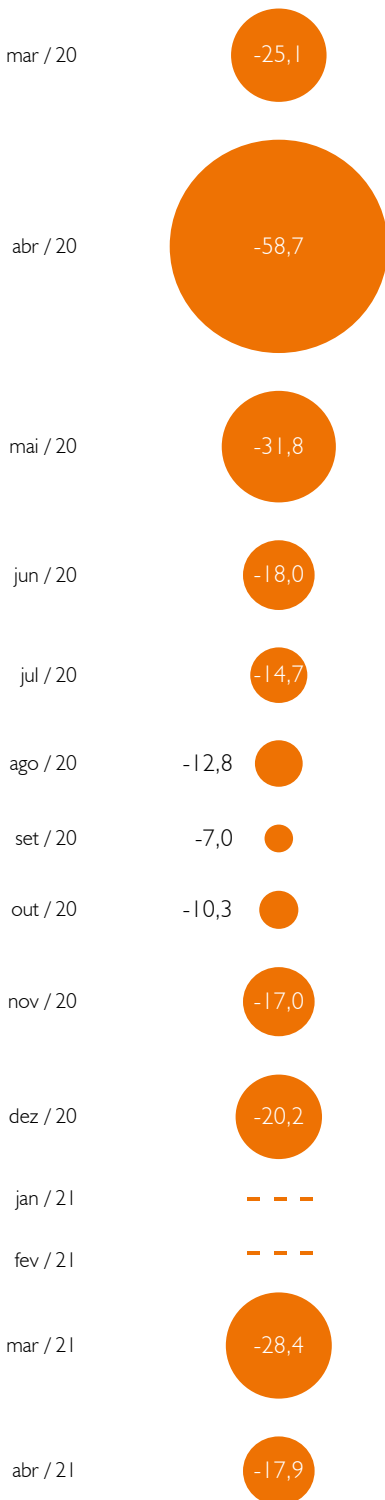
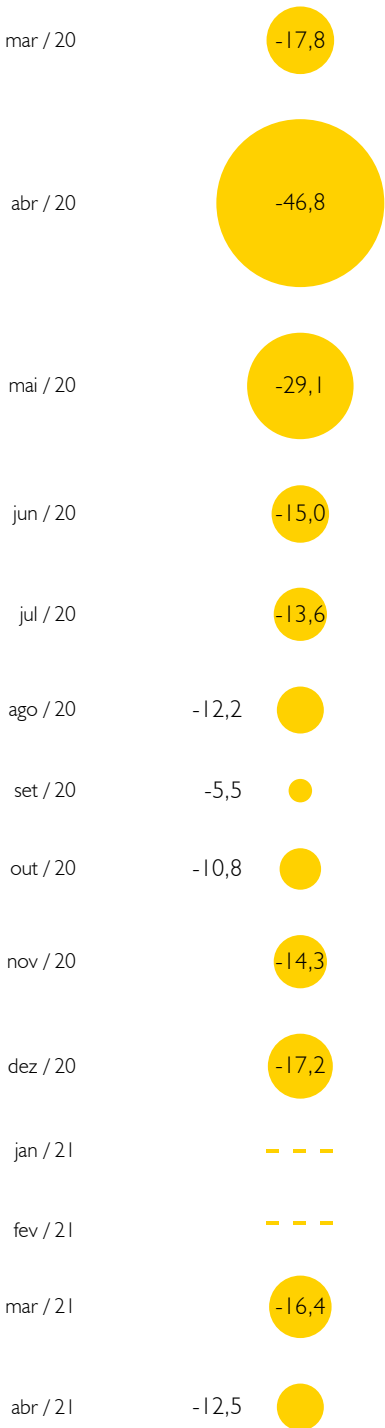


Figura 4.9 Variação do consumo de gasóleo rodoviário desde o início da pandemia face ao mesmo mês de 2019 (%)

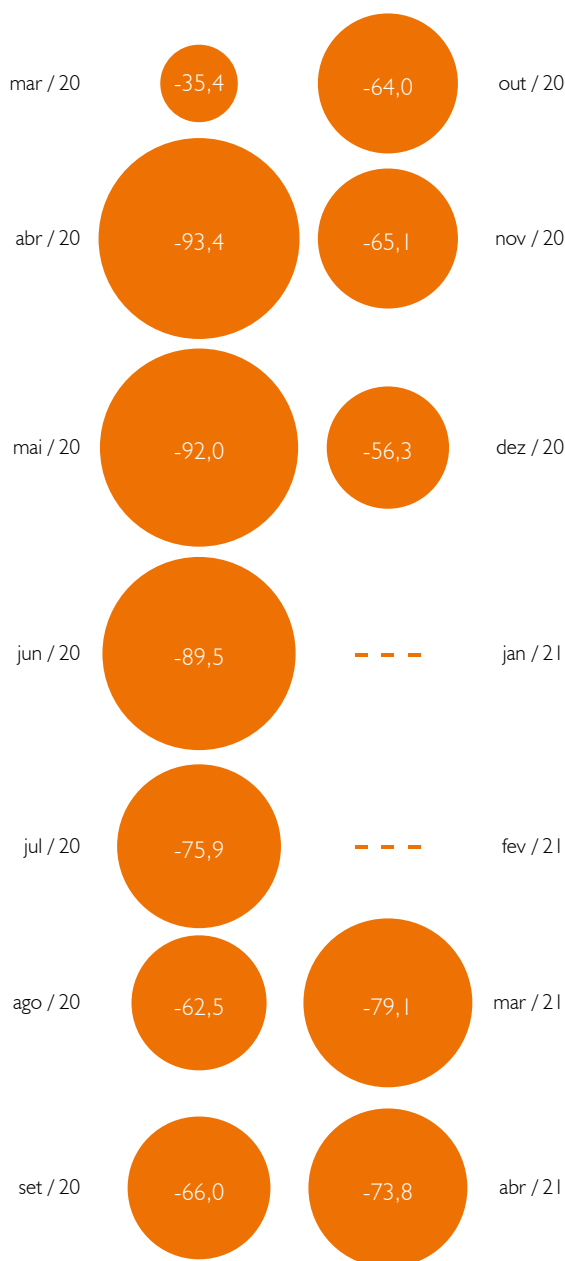
Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).



A variação é, contudo, semelhante à da gasolina, o que se explica por alguma afetação do transporte de mercadorias e, claro, pela redução do transporte individual. O consumo de combustível pela aviação (figura 4.10) foi o que apresentou as maiores quedas percentuais logo no primeiro confinamento, tendo sido também aquele que menos recuperou. As viagens internacionais estiveram muito limitadas durante a primeira vaga da pandemia e ficaram

Figura 4.10 Variação do consumo na aviação (jet) desde o início da pandemia face ao mesmo mês de 2019 (%)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).

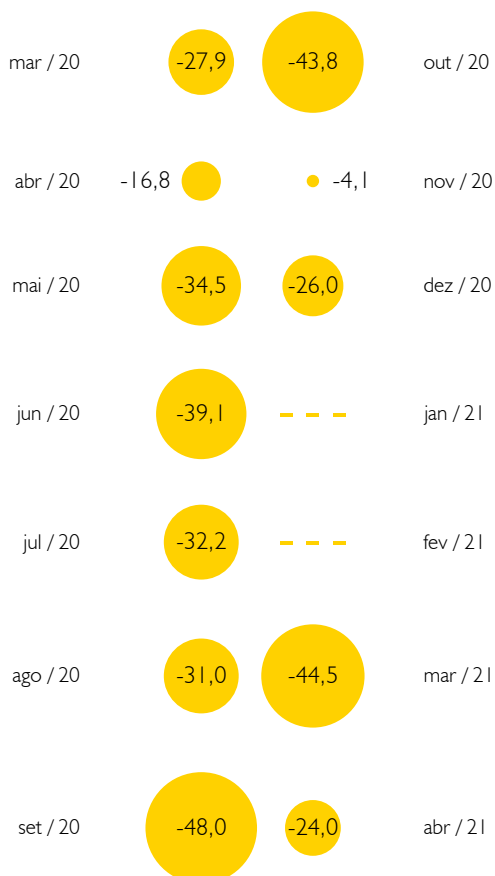


sempre sujeitas a algum condicionamento, que se intensificou de novo no inverno de 2021 devido à segunda vaga na Europa.

Os meses de menor queda face a 2019 foram agosto (-62,5%) e dezembro (-56,3%) de 2020, coincidindo com as férias de verão e as deslocações para as festividades de Natal e passagem de ano. Entre as várias atividades afetadas pelo contexto de limitação do contacto social e de recessão histórica em Portugal e na Europa, a aviação civil é a que apresenta perspectivas mais incertas de recuperação. Por um lado, porque dois verões com fortes limitações às viagens na Europa poderão induzir alguma alteração dos hábitos de férias e lazer; por outro, porque a recessão económica e suas consequências poderão arrastar-se no tempo, induzindo novos padrões de utilização deste meio de transporte. Acresce que o hábito das teleconferências e a eficácia do teletrabalho em termos internacionais vieram evidenciar ser possível evitar muitas deslocações aéreas continentais e inter-

Figura 4.11 Variação do consumo de combustíveis no transporte marítimo desde o início da pandemia face ao mesmo mês de 2019 (%)

Fonte: DGEG, Estimativas Rápidas de Consumo Energético (2020-2021).



continentais. A queda do consumo de combustível no transporte marítimo (figura 4.11) reflete o mesmo tipo de constrangimentos, quer nas atividades de recreio (incluindo cruzeiros internacionais), quer no tráfego de mercadorias. Por exemplo, a queda do consumo de produtos petrolíferos gerou, obviamente, menor necessidade do seu transporte, feito geralmente por via marítima.

Por outro lado, a disrupção nas cadeias internacionais de fornecimento da indústria no início da pandemia também contribuiu para a queda do transporte de mercadorias, sendo ainda incerto até que ponto isso terá reflexos numa eventual retração geográfica dessas cadeias. O tipo de mercadorias que nos chegam por via marítima, no entanto, terá induzido uma curva menos obviamente ligada ao ritmo dos confinamentos, registando-se as maiores quebras em setembro e outubro de 2020.

IV

Conclusão

Da rápida disseminação da epidemia decorreu, a partir do início de 2020, um tipo de resposta das autoridades públicas que, em regra, passou por restrições ao contacto social e, consequentemente, às deslocações. A «nova normalidade» induziu alterações substanciais nas práticas quotidianas, quer ao nível individual e doméstico, quer ao nível das atividades económicas e profissionais, desencadeando uma crise multidimensional cujos contornos são ainda incertos. Seja como for, a queda geral dos consumos energéticos não merece grande dúvida, como não merece dúvida a transferência de custos energéticos das empresas e serviços para a esfera doméstica. As alterações nos consumos de energia surgiram, invariavelmente, associadas aos ritmos de confinamento residencial e de restrição ao exercício de muitas atividades.

A tendência geral foi de redução acentuada dos consumos, quer no que respeita à eletricidade, quer no que respeita aos combustíveis de origem fóssil para transportes. Neste panorama, a exceção foi o consumo doméstico de eletricidade, que disparou 13,3% entre 2019 e 2020. É certo que este aumento da fatura energética das famílias pode, pelo menos em parte, ter

sido compensado por poupanças no combustível que não terá sido gasto nas habituais deslocações casa-trabalho. Mas no caso português, onde as desigualdades ainda são significativas e uma faixa importante da população ou não possui ou não utiliza o automóvel para as suas deslocações quotidianas, essa poupança dificilmente aconteceu.

Pelo contrário, estes cidadãos viram-se, muito provavelmente, forçados a assumir custos de um serviço que, pelo menos em parte, não utilizaram, pagando por um título de transporte mensal que, independentemente do confinamento (sem data pré-estabelecida), não poderiam deixar de adquirir. Nestes casos, portanto, ao aumento da fatura da eletricidade terá correspondido, na melhor das hipóteses, a poupança do custo do passe dos transportes coletivos, o que é pouco, sobretudo numa época (inverno) em que a necessidade de aquecer as habitações redobrava.

O rápido avanço da vacinação permite vislumbrar uma normalização das atividades sociais que deverá reverter esta situação. Fica claro, no entanto, que as desigualdades sociais se exacerbaram com a pandemia, fazendo aumentar os fatores que potenciam a pobreza energética. Se pensarmos na provável efemeridade do efeito mitigador nas emissões de CO₂, ou no exponencial crescimento da utilização de material descartável que se instalou nos hábitos quotidianos, o balanço não se antevê positivo também para o campo ambiental.

referências bibliográficas

- Direção-Geral de Energia e Geologia. Estimativas rápidas de consumo energético de março de 2020 a abril de 2021, Lisboa, Ministério do Ambiente e Ação Climática, <https://www.dgeg.gov.pt/pt/estatistica/energia/publicacoes/estimativas-rapidas-de-consumo-energetico/>.
- Horta, A., e L. Schmidt. 2021. *Pobreza Energética em Portugal (Research Brief)*. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, Observa – Observatório de Ambiente, Território e Sociedade.
- IEA. 2021. «Global energy review», Paris, IEA, <https://www.iea.org/reports/global-energy-review-2021>.
- Kylli, A., N. Afentiu, L. Georgiou, C. Panteli, P. Z. Morsink-Georgalli, A. Panayidou, C. Papouis e P. A. Fokaides. 2020. *The Role of Remote Working in Smart Cities: Lessons Learnt from COVID-19 Pandemic*. Energy Sources. Part A, «Recovery, utilization, and environmental effects».
- Rodrigues, C.F., R. Figueiras, V. Junqueira. 2016. *Desigualdade do Rendimento e Pobreza em Portugal: As Consequências Sociais do Programa de Ajustamento*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- Schmidt, L., e J. Guerra. 2018. «Sustainability: dynamics, pitfalls and transitions». In *Changing Societies: Legacies and Challenges – The Diverse World of Sustainability*, eds. A. Delicado et al. Lisboa: Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.



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 desejabilidade 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 Uguali (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 generalista¹ Roberto Speranza, foi confirmado no governo seguinte (figura 5.3).

¹ 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

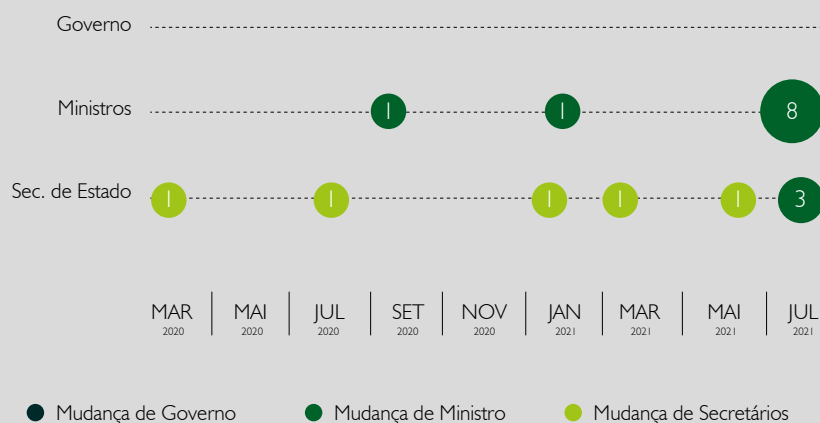
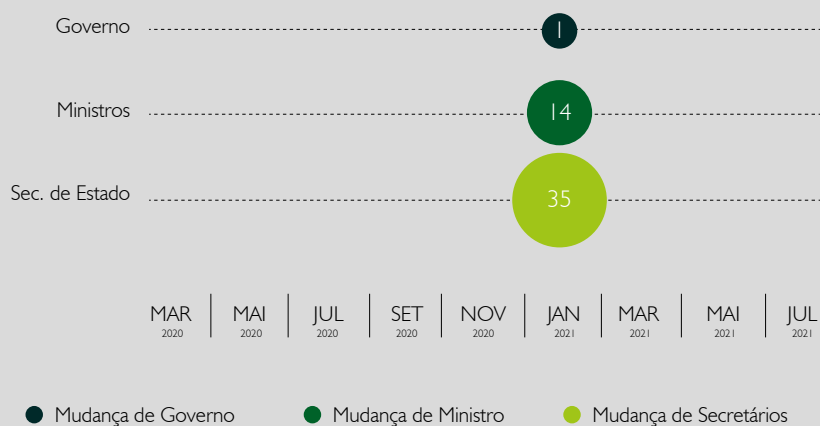


Figura 5.3 Mudanças de Governantes em Itália



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 majoritários: 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

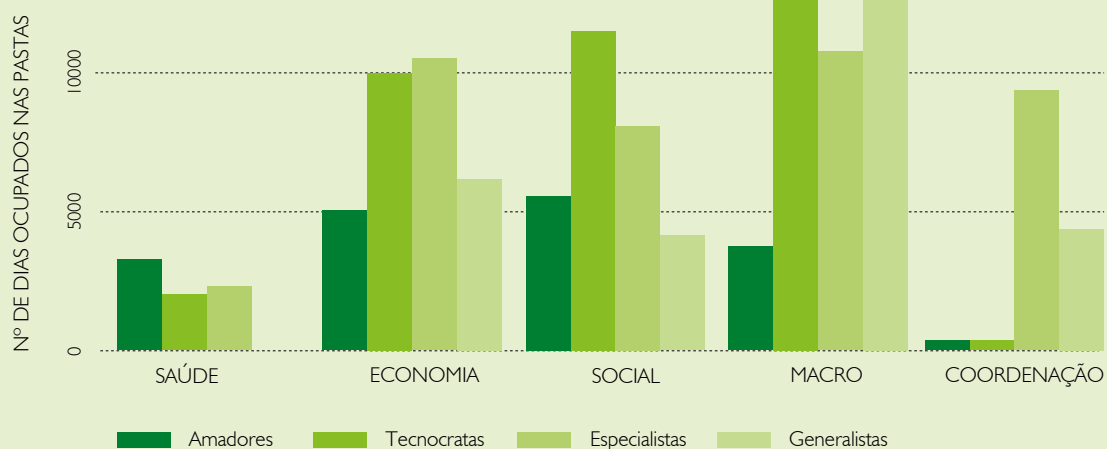


Figura 5.5 Expertise nas pastas ministeriais do governo Espanhol

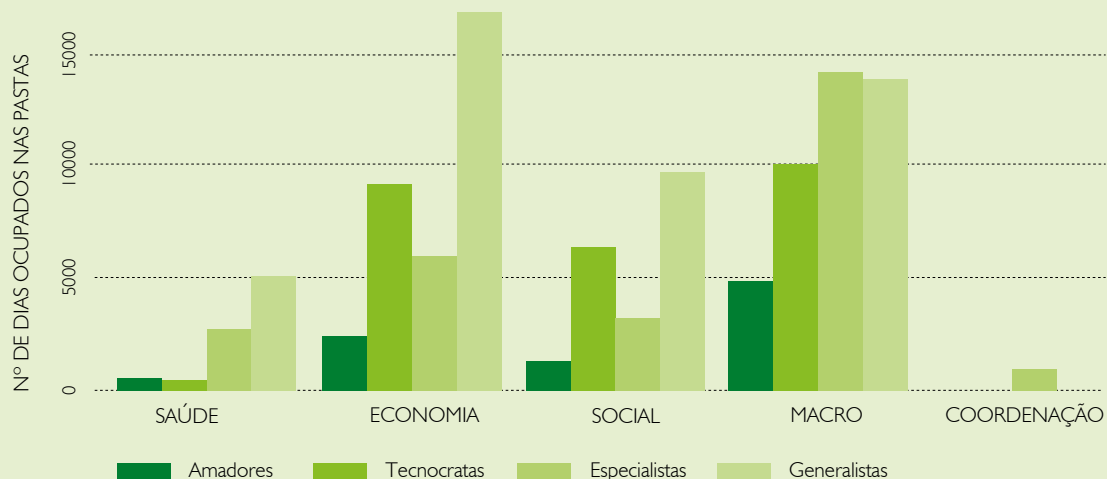
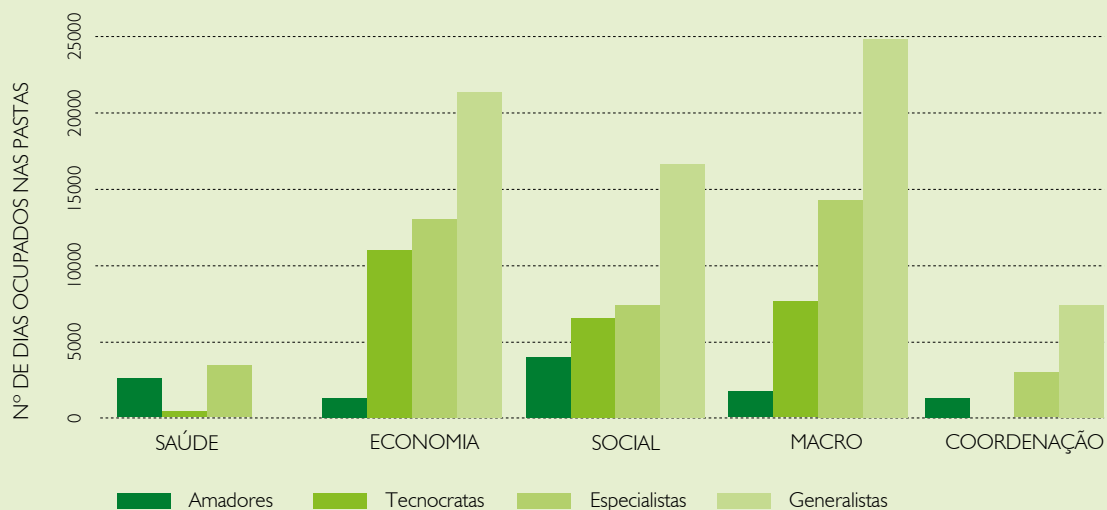


Figura 5.5 Expertise nas pastas ministeriais do governo Italiano



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.

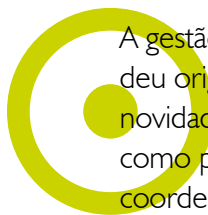
Ao nível dos esforços de coordenação horizontal, logo após o registo dos primeiros casos em Portugal foi ativada a Comissão Nacional de Proteção Civil, órgão consultivo coordenado pelo Ministério da Administração Interna, que passou a funcionar de forma permanente. Por outro lado, foi criada, em seguida 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.

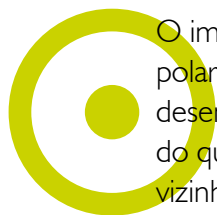
ator político na gestão da crise a nível nacional. Com o objetivo de fortalecer a coordenação, o primeiro-ministro decidiu centralizar a autoridade delegada em quatro ministros (Saúde, Assuntos Internos, Defesa e Transportes, Mobilidade e Agenda Urbana, que formavam uma espécie de gabinete reduzido de 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 planear 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 pandemia² e um fator que dificulta a sua gestão³. 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 social⁴. 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.

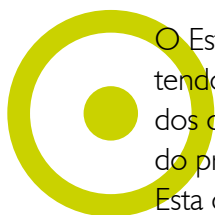
² Encuesta global: la pandemia agravó la polarización en todo el mundo.

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

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

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

⁶ 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 subnacionais⁵. 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 popular⁶.

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.

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 excecionais 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 excecionais.

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.

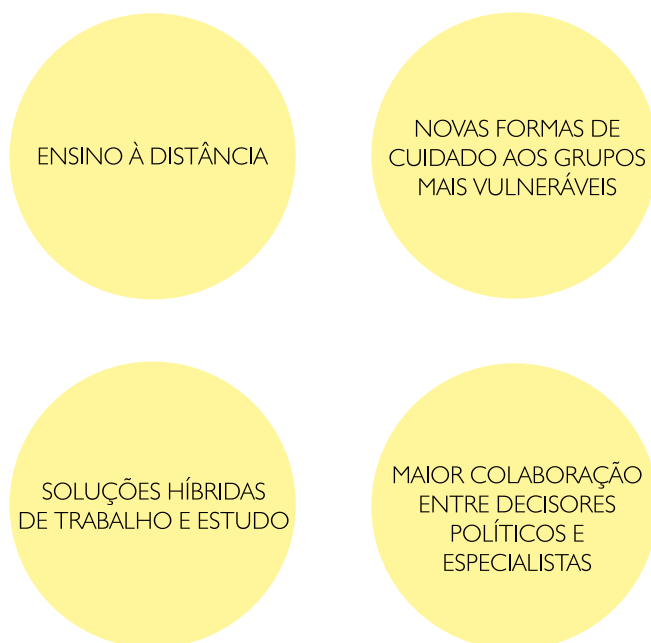
Oportunidades potenciais

Todas as crises criam oportunidades. Tempos excessivos são sempre experimentais, ao impor 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

Observatórios ICS



Observatório da Qualidade da Democracia
www.oqd.ics.ulisboa.pt



Observatório de Ambiente, Território e Sociedade
www.observa.ics.ulisboa.pt



Observatório das Famílias e das Políticas de Família
www.ofap.ics.ulisboa.pt



Observatório Permanente da Juventude
www.opj.ics.ulisboa.pt



Instituto do Envelhecimento
www.ienvelhecimento.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.