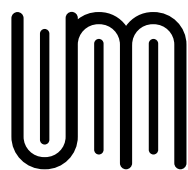




# A UNIVERSIDADE DO MINHO EM TEMPOS DE PANDEMIA

III – PROJEÇÕES



UMinho Editora

COORDENAÇÃO DOS VOLUMES

Manuela Martins

Eloy Rodrigues

FOTO CAPA

Nuno Gonçalves | Gabinete de Comunicação  
e Imagem da Universidade do Minho

DESIGN E PAGINAÇÃO

Tiago Rodrigues

REVISÃO

Márcia Oliveira

José Meireles Baptista

EDIÇÃO

UMinho Editora

LOCAL DE EDIÇÃO

Braga 2020

ISBN digital 978-989-8974-29-7

DOI <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.22>

DOI Tomo III <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25>

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.  
© Autores / Universidade do Minho - Proibida a reprodução, no todo ou em parte, por qualquer meio,  
sem autorização expressa dos autores.

UNIVERSIDADE DO MINHO

# A UNIVERSIDADE DO MINHO EM TEMPOS DE PANDEMIA

III

PROJEÇÕES

A todos os que não puderam proteger-se como deviam,  
porque tiveram que assegurar a proteção dos outros.

A todos os que sucumbiram ao novo coronavírus, mas também  
àqueles que, por causa dele, não puderam ser devidamente cuidados.

A todos os que estão a dar o seu melhor para construir  
uma nova realidade, porque nada vai ou pode ficar como antes.

A todos os que navegam no tumultuoso mar da esperança,  
porque a eles pertence o futuro.

SUMÁRIO	5
<b>Incertezas</b>	<u>7</u>
Navegação de cabotagem - um economista revê-se ao longo (do primeiro semestre) da pandemia, <i>Paulo Reis Mourão</i>	<u>8</u>
(In)certeza jurídica em tempos de pandemia: desafios ao Direito, <i>Maria Clara Calheiros</i>	<u>24</u>
A praticabilidade de respostas administrativas em estado de necessidade no contexto da pandemia COVID-19, <i>Carlos Abreu Amorim</i>	<u>39</u>
“Pandemia COVID-19”, estado de exceção constitucional e deveres tributários: uma breve análise comparativa luso-brasileira, <i>Joaquim Freitas da Rocha e Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes</i>	<u>67</u>
Direito ao trabalho em tempos de pandemia, <i>Teresa Coelho Moreira</i>	<u>87</u>
<b>Impactos</b>	<u>108</u>
“A mão que embala o berço”: as mulheres e o SARS-CoV-2, <i>Ana Maria Brandão</i>	<u>109</u>
Regresso ao trabalho em tempos pandémicos: urgência de vinculação social, <i>Ana Paula Marques</i>	<u>127</u>
A economia e o turismo em Portugal no pós-crise sanitária: um olhar suportado em dados empíricos e na revisão da literatura, <i>J. Cadima Ribeiro</i>	<u>152</u>
Impactos da COVID-19 no setor cultural português: primeiros apontamentos de um estudo em curso, <i>Manuel Gama</i>	<u>172</u>
<b>Dinâmicas</b>	<u>189</u>
As artes performativas e os desafios do futuro, <i>Francesca Rayner</i>	<u>190</u>
COVID-19: quando o jornalismo se assume como uma frente de combate à pandemia, <i>Felisbela Lopes, Rita Araújo, Olga Magalhães e Alberto Sá</i>	<u>205</u>

A e-Saúde ( <i>eHealth</i> ) no contexto da presente emergência pandémica: a proteção de dados pessoais e a interoperabilidade nas aplicações móveis de rastreabilidade de contactos (tópicas reflexões), <i>Joana Covelo de Abreu</i>	<u>234</u>
Criatividade em turismo em período de pandemia COVID-19 - a ambição e o papel do local no global, <i>Paula Remoaldo</i>	<u>255</u>
<b>Imprevisibilidades</b>	<u>278</u>
Pode a crise da COVID-19 acelerar a revisão da ordem global atual? A luta pela liderança do sistema internacional no séc. XXI, <i>Maria do Céu Arena</i>	<u>279</u>
Relações jurídicas transnacionais em tempos de COVID-19, <i>Anabela Susana de Sousa Gonçalves</i>	<u>304</u>
<b>Em jeito de posfácio</b>	<u>323</u>
Da suspensão do quotidiano aos dias por vir: convites a pensarmo-nos, <i>Rui Vieira de Castro</i>	<u>324</u>
<b>Lista de autores</b>	<u>356</u>
<b>Sumário geral</b>	<u>359</u>

## Incertezas

Navegação de cabotagem - um economista revê-se ao longo (do primeiro semestre) da pandemia, <i>Paulo Reis Mourão</i>	<u>8</u>
(In)certeza jurídica em tempos de pandemia: desafios ao Direito, <i>Maria Clara Calheiros</i>	<u>24</u>
A praticabilidade de respostas administrativas em estado de necessidade no contexto da pandemia COVID-19, <i>Carlos Abreu Amorim</i>	<u>39</u>
Direito ao trabalho em tempos de pandemia, <i>Teresa Coelho Moreira</i>	<u>87</u>

# Navegação de cabotagem - um economista revê-se ao longo (do primeiro semestre) da pandemia

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.1>

**Paulo Reis Mourão**

Paulo Reis Mourão ([ORCID: 0000-0001-6046-645X](https://orcid.org/0000-0001-6046-645X)) é Professor Associado com agregação do Departamento de Economia da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho (EEG) e investigador do NIPE. É autor de várias dezenas de artigos científicos indexados e de vários livros focados na Economia, nas Finanças Públicas, na Economia Social e na Economia do Desporto. Presença assídua nos meios de comunicação social nacionais e internacionais, conta com vários prémios de reconhecimento científico.



## INTRODUÇÃO

A pandemia identificada como COVID-19 atingiu a economia portuguesa em 2020. Os impactos fizeram-se sentir, quer nos mecanismos associados à procura global (quer interna, quer externa), quer nos efeitos derivados da imposição pública de um conjunto de fases identificado com o denominado “Período de Confinamento”.

Este contributo pessoal responde ao convite formulado pela Senhora Vice-Reitora, a Professora Doutora Manuela Martins. Ainda que, envolvendo o convite, tivesse perpassado a garantia da liberdade atribuída de definição dos conteúdos, procurei cingir o presente texto a uma leitura crítica possível a partir da distância entre o momento da redação deste texto (nos inícios de agosto de 2020) ao conjunto de respostas que dei ao jornalista António Gonçalves Rodrigues (Lusa/Mensageiro de Bragança), em três momentos em que fui entrevistado sobre a evolução percebida no alcance demográfico e económico da pandemia. Como é óbvio, agradeço a autorização do António Gonçalves Rodrigues (por sinal, ‘*alumni*’ da Universidade do Minho) para a transcrição dos conteúdos destas entrevistas.

Como se verá, a realidade visada pelas entrevistas era a economia de um espaço específico do território nacional - a área do Interior Norte. No entanto, as respostas facilmente poderão ser estendidas à generalidade do território de menor densidade populacional em Portugal, nomeadamente, o Alto Minho, os concelhos a montante do Cávado e do Ave e à maioria das áreas a leste da Nacional 2. Portanto, este contributo possibilita uma visão complementar das vivências em torno da COVID-19 em Portugal, para lá das expressões mais comuns que objetivam as áreas mais densas.

Finalmente, existe um foco transversal às três entrevistas transcritas - o Indicador de Trás-os-Montes e Alto Douro, tratado por IETI. Trata-se de um indicador de difusão cuja construção e divulgação é da minha responsabilidade. A primeira edição mensal do IETI aconteceu em outubro de 2017. Desde então, entre os dias 20 e 27 de cada mês, distribuo um pequeno inquérito de três perguntas a um conjunto amostral de residentes na região de Trás-os-Montes e Alto Douro, inquirindo-os sobre a perceção pessoal relativamente à evolução nos gastos familiares, nas obras públicas na vizinhança e no fluxo de turistas chegados à região. Com uma margem de erro média em redor dos

15%, tem permitido esboçar uma série de valores que, no fundo, representam a leitura que os residentes no Interior Norte fazem da economia em redor. O Mensageiro de Bragança, através da Direção (liderada por António Gonçalves Rodrigues), tem sido o órgão da Comunicação Social que mais atenção tem prestado a este Indicador, que mostrou oscilações significativas no período da COVID-19, como se salientará no conteúdo deste trabalho.

Assim, este documento salienta as três entrevistas realizadas neste período visando a evolução do IETI e a respetiva sincronia com o ciclo nacional desde março de 2020. Cada entrevista, além da transcrição integral, inclui uma reflexão crítica.

Assim, longe de elaborar um texto no formato tradicional de um artigo científico, acredito que o formato que aqui proponho se coaduna melhor com os objetivos expostos no convite em prol da edição de um volume de coautoria de um número significativo de investigadores e professores da Universidade do Minho, combinando a reflexão pessoal com a revisão crítica da multidão de experiências individuais e coletivas que os vários ritmos de pandemia proporcionaram. Rever o que ensinámos/ensinamos, aquilo que escrevemos, aquilo que investigámos/investigamos é um passo essencial na nossa essência-vocação de ser Académico; portanto, o exercício de revisão que se segue ajuda-nos a perceber aonde chegámos, o que percorremos e o que mudámos ou temos de mudar. Passos essenciais quando o desafio surge sob a forma de algo invisível aos olhos, impercetível aos sentidos, sob a forma de um vírus batizado no espaço mediático como SARS-CoV-2 e que usa a humanidade e a proximidade humana - aquela capacidade que nos fez evoluir, sobreviver e inclusive, transcender - para nos fragilizar, nos diminuir e nos separar.

O presente trabalho termina com alguns parágrafos esboçando uma síntese conclusiva dos conteúdos, mas também perspetivas de leituras e de desafios nos tempos mais imediatos.

## **PRIMEIRA ENTREVISTA (16 de março de 2020)**

A primeira entrevista aconteceu, através de uma troca de correio eletrónico, nos dias 15 e 16 de março de 2020. A Universidade do Minho tinha suspenso as atividades

letivas presenciais na semana anterior devido à confirmação de um caso positivo envolvendo um discente. Nessa semana, outras instituições do Ensino Superior tinham também suspenso as atividades por motivos próximos e adivinhava-se, com a experiência observada noutros países que tinham tido casos positivos identificados antes do primeiro em solo português, que período(s) de confinamento seriam decretados pelo Governo, generalizando a suspensão das aulas de todos os níveis de ensino pré-universitário que tinha começado a ocorrer na segunda-feira dia 16 de março. O conteúdo desta entrevista, entre António Gonçalves Rodrigues (AGR) e Paulo Reis Mourão (PRM) foi o seguinte.

**AGR:** Previsões para o impacto da COVID na economia transmontana?

**PRM:** As várias análises a partir do IETI [Índice da Economia de Trás-os-Montes e Alto Douro, da responsabilidade de PRM] mostram que a economia transmontana tem ciclos próximos dos da economia nacional. Em média, episódios pandémicos têm tido valores de referência na ordem dos 1-2% de quebra no produto *per capita* nos países afetados. Há também uma certa sobre-reação no período posterior, com crescimento significativo dos gastos públicos e privados. A nossa economia transmontana, com a sua especificidade, dependente do setor público nacional e com dificuldades de alavancagem do investimento próprio, vai sofrer com as restrições nos hábitos de consumo, com a fragilidade de algumas unidades produtivas da região e com a quebra notória no turismo (a variável que para mim mais vai demorar a reagir). A favor temos a transmontanidade - o comércio local pode aproveitar o momento para ver algumas lojas desaparecerem, mas aqueles negócios que tiveram alguns recursos acumulados e sobretudo de gestão familiar não sentirão de sobremaneira a quebra no consumo como as grandes cadeias com centenas de funcionários e valores empatados nos fornecimentos e nas entregas. Dependendo da duração, diria que podemos esperar uma quebra na faturação esperada no comércio em redor de 5-7% do ano passado por cada mês de quarentena.

**AGR:** Conseguiremos recuperar ou haverá danos irreparáveis? De que tipo?

**PRM:** Acho que fui respondendo na primeira questão. Houve sempre recuperação, mas também houve danos irreparáveis na economia e sobretudo na demografia. Um estudo

interessante sobre a pneumónica em Trás-os-Montes de há 100 anos é o do António Conde (2018. “A Pneumónica ou gripe espanhola em Vila Real (1918-1919) - um olhar”. Tellus/ Revista de cultura transmontana e duriense. Grémio Literário de Vila Real).

**AGR:** O superavit previsto para este ano fica comprometido?

**PRM:** Isso é mais que certo (já antes o era quase em surdina...)

**AGR:** Que medidas deveriam ser tomadas para mitigar os efeitos junto das empresas?

**PRM:** Tantas medidas que ainda não foram avançadas. Desde logo, um plano de higienização laboral urgente de modo a que a produção não fique ainda mais comprometida, motivando os trabalhadores para o trabalho em segurança. A suspensão das obrigações fiscais pelo menos em dois meses. O reforço da linha de apoio a dificuldades de tesouraria e a associação do Estado a esquemas de seguros de produção, distribuição e armazenamento, bem como a reconversão das empresas com dificuldades de tesouraria e operacionalidade.

**AGR:** Em termos de propagação, o que dizem os modelos? O que poderemos esperar? Quais as áreas económicas mais afetadas?

**PRM:** Também fui respondendo nas anteriores. Até agora, percebemos todos alguns pontos. O contágio é elevado. A morbidade é alta em termos de grupos de risco. Portanto, a profilaxia existente - enquanto não surgir medicamento alternativo - tem sido a de uma certa ‘solidariedade com os grupos de risco’. Nenhum de nós sabe como o organismo reagiria com a COVID-19 e, portanto, na dúvida podemos aceitar que temos uma probabilidade razoável de pertencer ao grupo de risco. Mas a maioria dos casos tem sido tratado assintomaticamente ou com sintomas comuns aos de uma gripe. Parece-me que vamos ter aquilo que na “Economia do Comportamento” se apelida de ‘exaustão da paciência’ ou ‘relativização do risco’, isto é, o risco moral - quando os Sistemas de Saúde (Públicos + Privados) perceberem uma certa capacidade de acomodar os casos mais graves (não todos os atuais infetados) - capacidade que agora não está segura - vão diminuir as defesas impostas à população, até porque a própria população aguenta quarentenas/estados de sítio com alguma limitação temporal e psicológica.

**AGR:** Qual o tempo de paragem a partir do qual a economia começa a sofrer danos irreparáveis?

**PRM:** A generalidade dos setores produtivos - até pela perecibilidade das matérias de base - começa a sofrer de histerese a partir de 3 meses. Mas outros setores (e cada agente/empresa) tem prazos diferentes, geralmente mais curtos.

**AGR:** Já houve outra situação semelhante a esta?

**PRM:** Nunca há duas crises epidémicas/pandémicas iguais. Em solo europeu, a mais recente e com magnitude brutal foi a gripe espanhola: de há 100 anos, comentada pelos nossos avós. Talvez a mensagem global seja a de que i) nada vai ficar como dantes no nosso mundo; ii) os sobreviventes vão receber tempos recheados de oportunidades e desafios (e de crescimento económico) e iii) a nossa Região Transmontana pelas suas características pode não ter a severidade dos espaços mais urbanizados e pode receber a fase pós-COVID-19 como uma janela de oportunidades que agora não se vislumbram (até porque geralmente quem melhor sai destas crises é quem - além de sobrevivente natural - soube acumular ‘capitais’ que outros perderam, capitais financeiros, mas também capital social, capital cultural e negocial.

## REVISÃO CRÍTICA DAS RESPOSTAS DADAS

Na questão das previsões, a quebra do PIB dada como resposta visava a quebra esperada por cada mês atingido. Desde o início do ano de 2020, com o avolumar dos números da pandemia em solo chinês e rapidamente a partir do primeiro foco europeu (o Norte da Itália), diversas projeções começaram a ser partilhadas a partir de trabalhos da imprensa norte-americana. Um desses trabalhos (Carlsson-Szlezak, P., Reeves, M, Swartz, P. (2020). “What Coronavirus Could Mean for the Global Economy”. *Harvard Business Review*. March 3, 2020) possibilitava essa projeção. Atualmente, seis meses depois do início da pandemia em solo português, as projeções revelam uma quebra esperada no PIB português de 2020, que oscila entre os 8% (estimados pelo FMI em abril de 2020) e os 13% (estimados pelo Banco de Portugal, em junho de 2020). Relativamente ao défice público, as estimações também oscilaram entre os 7% do Ministério das Finanças (em abril de 2020) e os 9% do Conselho das Finanças Públicas (em junho

de 2020). Sobre o efeito de histerese sentido em vários setores de atividade económica, um indicador reflexivo é a taxa de desemprego, cujas projeções para Portugal oscilaram entre os 10% (em 26 de março, pelo Banco de Portugal) e os 11% (do cenário-base antecipado pelo Conselho das Finanças Públicas, em junho de 2020), sentido sobretudo nas áreas de turismo, viagens, restauração e hotelaria. De qualquer modo, no mínimo, um salto de 4 pontos percentuais, a partir dos 6% oficializados para 2019, reflexivo, também, das várias fases de confinamento/distanciamento social, que tiveram o pico de imposição/adesão da população entre 19 de março (início da primeira fase do Estado de Emergência) e 1 de julho (final do Estado de Calamidade nacional).

Além das tendências de agravamento da queda da produção nacional assim como do saldo das contas públicas, a evidência acumulada nestes seis meses permitiu validar algumas das respostas sugeridas nesta primeira entrevista. Assim, foram particularmente validadas a sugestão da difícil ‘paciência’ dos portugueses face aos períodos (mais tardios) de confinamento decretados, bem como o turismo (local e nacional) enquanto setor económico particularmente afetado pela pandemia (agravado pelas restrições de mobilidade ou a obrigatoriedade de quarentenas à chegada impostas por vários países tradicionalmente clientes da oferta turística portuguesa).

No entanto, uma projeção minha não se observou como eu esperava - a menor letalidade provocada (no mínimo, de modo direto) pela pandemia na região do Interior Norte. Se, por um lado, é verdade que os números atualmente disponibilizados mostram que a gripe espanhola de há cem anos foi significativamente mais letal na generalidade das regiões portuguesas do que a COVID-19, por outra via, o Interior Norte teve uma taxa de morbilidade (Número de Mortes diretamente provocadas pela COVID-19 sobre Número de Casos Positivos de COVID-19) que rondou os 8%, quando o respetivo indicador para o país está atualmente em 3.7%. Ainda que tenha escasseado uma discussão focada nestes desequilíbrios territoriais, a forma como a pandemia era extremamente mortífera para os grupos de risco (sobretudo, cidadãos com idade superior a 70 anos) bem como a concentração demográfica no Interior Norte de uma população envelhecida, não pode ser deixada de fora dessa discussão, onde também poderá ser discutida a qualidade da assistência disponibilizada nas Unidades de Cuidados Continuados que acolheram os casos mais graves da região. Friso aqui a questão

adicional, sublinhada no último mês, da mortalidade maior observada em junho-julho de 2020, face a períodos homólogos, questionando os efeitos ‘indiretos’ da pandemia quer na qualidade da oferta de suportes de saúde públicos e privados, quer no enviesamento induzido na população, que passou a procurar significativamente menos consultas e tratamentos médicos e clínicos presenciais.

## **SEGUNDA ENTREVISTA (28 de abril de 2020)**

A segunda entrevista ocorreu entre os dias 27 e 28 de abril de 2020, também através de correio eletrónico. O país tinha passado o período de maior número diário de novos casos ocorrido no início do mês, bem como o período de Páscoa tinha sido também vivido de forma completamente diferente do habitual. Por exemplo, em minha casa, não houve a habitual reunião familiar alargada, bem como o almoço pascal foi encomendado e entregue na porta. As normas de distanciamento social continuavam a imperar nos finais de abril, ainda que a rigidez do confinamento mais severo (isto é, alargado à generalidade dos setores produtivos) já só atingisse algumas áreas económicas. No entanto, a generalidade dos gerentes de lojas fazia sentir a frustração pela inexistência de faturação suficiente bem como pela dificuldade da retoma dos ritmos de consumo. Nessa sequência, aproveitando a edição mensal que desenvolvo há dois anos do IETI (Índice de Economia de Trás-os-Montes e Alto Douro), para o Mensageiro de Bragança, António Gonçalves Rodrigues começava a segunda entrevista por auscultar a minha leitura da evolução desse Índice. Segue a transcrição desta segunda entrevista.

**AGR:** Sobre o IETI, temos dados do primeiro mês com a economia parada. O que nos dizem?

**PRM:** Dizem-nos que caímos 83% em relação ao valor de um ano. Atingiu-se o mínimo histórico de registos do IETI em dois anos e meio. O valor de 20.2 pode ser interpretado do seguinte modo: os transmontanos que reconhecem que a economia está pior são 3 vezes aqueles que reconhecem que a economia está igual ou melhor. Portanto, as pessoas gastaram muito menos em abril do que em março, veem menos obras, e não vislumbram sequer turistas no horizonte.

**AGR:** Diferem da média nacional?

**PRM:** Este índice tem o mérito único de desagregar a perceção a nível regional, algo que só Trás-os-Montes tem. No entanto, os vários inquéritos saídos na última semana e representativos do sentimento nacional mostram resultados convergentes. Quebra da confiança dos consumidores e investidores, receios múltiplos quanto ao futuro, incertezas socioeconómicas variadas.

**AGR:** A este ritmo, quanto pode perder a economia transmontana até ao verão?

**PRM:** Quando o Mensageiro de Bragança me entrevistou em março, propus uma quebra de 7% por cada mês de inatividade. Mantenho essa estimativa para a generalidade dos setores, com a agravante que as quebras tendem a ser progressivas: 7% no primeiro mês, 10% no segundo, 20% no terceiro, etc. No entanto, o desconfinamento é um recurso que parece um tango ou um jogo de xadrez - a economia e a sociedade darão alguns passos, a doença virá atrás, a economia e a sociedade responderão, a doença terá outra reação, etc. Temos tido uma região transmontana com aparentemente ritmos de contágios controlados - nos últimos 15 dias os concelhos mais infetados têm tido uma média de dois casos em cada três dias e os restantes, tirando os saltos por contágio institucional (lares ou comunidades), tem mais um caso em cada 5 ou 6 dias. Isto leva-me a defender um desconfinamento faseado, que deveria relançar primeiro a economia das regiões menos infetadas. Mas o Governo, numa lógica de equidade territorial, vai desconfinar a todos por igual. Também pouco a pouco as pessoas - sobretudo num contexto mais urbano - ‘precisam’ de ir saindo, de reganhar ritmos de vida social, o que poderá fazer com que maio seja um mês com alguma recuperação [face] ao marasmo de abril. De qualquer modo, a generalidade dos rendimentos em Trás-os-Montes está diretamente ou indiretamente ligado ao setor público, quer por via de salários, quer por via de transferências sociais; até ao momento o setor público não introduziu reduções nestas variáveis, o que possibilita a manutenção de algum poder de compra regional, até mesmo durante o verão. Agora, o setor do turismo quando muito terá alguma dinâmica - sempre longe do passado recente - em função dos turistas nacionais (e nas áreas de fronteira reabertas, de turistas espanhóis) - e sempre com muito condicionamento higiénico e vigilância das autoridades (o que por si só são fatores inibidores).



**AGR:** Quais os setores mais afetados?

**PRM:** O IETI mostrou quebras em 75% (em média) das perceções sobre gastos locais, obras e turismo.

## REVISÃO CRÍTICA DAS RESPOSTAS DADAS

O Índice da Economia de Trás-os-Montes, projeto pessoal iniciado em outubro de 2017, nunca tinha conhecido o valor que conheceu em abril de 2020. Efetivamente, o mínimo alcançado (20.2) e tratando-se de um Índice de Difusão (isto é, de auscultação da perceção económica dos agentes representados pela amostra inquirida) revelava, numa leitura simples, que o número de pessoas que reconhecia que em abril a economia tinha piorado face a março era 3 vezes superior ao número de pessoas que tinha outra perceção sobre a evolução em análise. Nesse mesmo período (finais de abril), diversos outros índices (nacionais e comunitários) corroboravam que consumidores e investidores estavam pessimistas, quer sobre o que se tinha passado em termos económicos, quer sobre o que a economia poderia mostrar nos tempos futuros mais próximos.

Em termos de evolução da pandemia, os números nacionais atingidos em finais de abril pareciam esconder o choque negativo que se verificaria entre maio e junho em Lisboa e Vale do Tejo. A Região Norte (sobretudo, o Norte Litoral) tinha sido até então a região identificada pela Direção Geral de Saúde como a mais severamente atingida em números de contágios e de mortes. No entanto, desde meados de abril, a generalidade dos espaços do Norte vinha mostrando uma redução dos casos ativos o que combinava com a leitura positiva que alguma imprensa internacional vinha fazendo do exemplo português. Os ritmos de contágio na região Norte tinham sido sobretudo alimentados por fatores laborais, mas também - especialmente em concelhos do interior - por focos institucionais (nomeadamente, lares e unidades de internamento clínico). Tenho um trabalho em submissão, assinado também por Ricardo Bento (da Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro), sobre a autocorrelação espacial dos contágios, diferenciando casos por milhar de habitante, mas também casos por densidade populacional (que mostra claramente a presença de ‘casos especiais’ em determinados municípios de baixa densidade e onde o contágio se processou sobretudo pelos tais focos institucionais).

Em abril, defendia aquilo que, em ‘imagem de negativo’, o Estado faria para Lisboa e Vale do Tejo a partir de maio - o desconfinamento diferenciado. Na altura, com base em ensaios que países da Europa Central estavam a realizar, mas também observando vários exemplos da História Económica e das pandemias, eu encontrava vantagens em libertar as regiões mais bem-sucedidas no combate, nomeadamente, as regiões de baixa densidade e os seus setores poderiam ter um estímulo positivo nessa diferenciação. Em contrapartida, a imagem ‘todos pagam por alguns’ que estava a ser seguida, parecia castigar por exemplo o Norte Interior (mais controlado) devido ao Norte Litoral. Obviamente compreendia as exigências administrativas, sanitárias e inclusive de ordem pública por detrás de pretensões de eficiência desta medida de desconfinamento diferenciado. No entanto, os exemplos citados apresentavam resultados positivos compensadores. Curiosamente, em maio e junho, a generalidade do país avançou para desconfinamentos cada vez mais generosos e Lisboa e Vale do Tejo permaneceu debaixo de medidas de controlo, com algumas freguesias severamente vigiadas pelas autoridades devido ao número crítico de casos ativos residentes.

Neste período, escutando muitos gerentes de lojas e de restauração, amigos e conhecidos, assim como empresários de outros ramos e alguns industriais, percebia que a solução de curto prazo de dinamização do consumo ecoada por alguns economistas não bastava para motivar a população. Assinei vários artigos de opinião sobre o assunto e apoiava-me não só em episódios históricos, mas também nas assunções clássicas da Microeconomia e da Macroeconomia, nomeadamente, na capacidade limitada de usufruto que o consumo nos proporciona bem como nas restrições naturais de armazenamento (mesmo desconsiderando o poder da restrição de rendimentos). Aquilo que a economia portuguesa - e também a generalidade das economias europeias - vivia era um clima de ‘poupança mórbida’, na designação de John Hobson. O Setor Público não tinha induzido quebras nas remunerações dos seus colaboradores pelo que regiões dependentes não sentiam quebras reais nos rendimentos em abril de 2020; no entanto, os canais de consumo estavam estiolados. Daí, era importante canalizar os valores acumulados ‘involuntariamente’ para os setores necessitados de ‘dinheiro vivo’, nomeadamente o comércio, a restauração, etc. Recuperei como propostas as experiências bem-sucedidas de dinamização de investimento local dos Bancos Comunitários de

Desenvolvimento (amplamente implementados no continente americano e no entanto com tanta falta evidente no europeu), assim como a necessidade de criação de instrumentos de financiamento local nos negócios necessitados de meios de pagamento, através de bolsas locais ou de entidades emissoras de obrigações do comércio local. Através destas entidades, pequenos investidores locais poderiam ajudar hoje os comerciantes em volta, evitando a subida tão significativa dos impostos em períodos futuros, devido às pressões sobre o Estado Social pela subida esperada no desemprego. A esta distância, e mesmo agora que os ritmos de consumo se aproximam das médias de verão mas também se verifica o encerramento definitivo de muitos negócios, continuo - com outros colegas - a considerar estas propostas relevantes.

### **TERCEIRA ENTREVISTA (31 de julho de 2020)**

A terceira entrevista aconteceu entre os dias 30 e 31 de julho de 2020. O país tinha deixado de ser o ‘bom exemplo internacional’, muito devido ao abalo na reputação deixado pela exclusão de Portugal das listas de países ‘sugeridos’ pelo Reino Unido para turismo dos britânicos sem a necessidade de quarentenas obrigatórias no regresso. No entanto, a economia nacional ia mostrando alguma reação devido à procura interna e as altas temperaturas de julho tinham dinamizado ritmos de turismo menos afastados do que seria o ritmo esperado sem o contexto pandémico. O campeonato profissional de futebol sénior fora retomado em inícios de junho e a época desportiva da modalidade terminava, sem público nas bancadas, a 1 de agosto, com a Taça de Portugal. A partir da última semana de julho, com a situação pandémica a ficar (mais) controlada na generalidade das regiões portuguesas, os números diários de novos casos atingiam médias observadas só nas primeiras semanas de março, bem como o número de mortes diárias por COVID-19 raramente vinha passando o valor de 5 nas semanas de antecedência. A transcrição da terceira entrevista é a que se segue.

**AGR:** Como está o primeiro semestre comparativamente com o primeiro semestre do ano passado?

**PRM:** Se os meses de janeiro e fevereiro de 2020 até mostravam valores do IETI mais altos do que os respetivos meses de 2019 (em média, 25 pontos percentuais acima), desde março de 2020 que em termos homólogos estamos a ter valores que são inferiores 45 pontos percentuais.

**AGR:** E o segundo trimestre deste ano comparativamente com período homólogo do ano anterior?

**PRM:** Claramente negativo. Por exemplo, abril de 2020 valeu 15% de abril de 2019. Houve uma diminuição do IETI em maio e junho de 2020 menos acentuada mas podemos dizer que houve menos 50% de dinheiro a circular na região do que há um ano.

**AGR:** Quais os setores mais afetados?

**PRM:** Obras públicas e turismo, principalmente. Para lá [dos setores] do índice, a restauração e setores associados (como a distribuição de géneros), a organização de eventos e a hotelaria são claramente afetados.

**AGR:** Como está a confiança dos transmontanos?

**PRM:** O Índice mostra a perceção dos fluxos de consumo, investimento e turismo. Tradicionalmente, o consumo mostra a capacidade de resposta a necessidades correntes enquanto o investimento está mais associado à confiança. E aí vemos que a região tem um setor das Obras Públicas que caiu muito em março e abril, mas que desde então não recuperou. Ainda neste último inquérito, o IETI de julho mostrou que 80% dos respondentes referiu que o volume de obras era similar ao do mês anterior.

**AGR:** Tendo em conta os dados divulgados pelo INE e os dados que tem do IETI, o que já dá para ver já sobre a economia transmontana com esta pandemia?

**PRM:** Os dados de hoje apontam quebras que ultrapassam os 15% para o PIB nacional. Nas grandes crises do passado, como em 1929, a região ficou ‘resguardada’ de impactos proporcionais devido à sua endogeneidade e menor exposição aos setores globais. Atualmente, a região depende direta e indiretamente do Estado, enquanto não houver

impactos nos salários reais dos funcionários públicos isso permitirá que a crise na região não seja em magnitude maior. Até lá, e com as previsões em curso, e se fechássemos o ano no primeiro semestre, teríamos uma queda dos rendimentos em redor dos 20%.

## REVISÃO CRÍTICA DAS RESPOSTAS DADAS

Os valores do IETI, quando comparados homologamente, mostram, desde março de 2020, resultados sempre inferiores aos alcançados nos respetivos meses de 2019. Claramente o maior fosso ficou em abril de 2020 (que valeu só 15% do índice de abril de 2019). No entanto, o valor médio entre março de 2020 e julho de 2020 foi sempre praticamente metade do valor médio entre março de 2019 e julho de 2019. Estes valores, concordando com as projeções mais recentes para o conjunto do país, comprovam a prociclicidade (atual) da economia das regiões mais interiores com o conjunto nacional (muito por força da dependência do ciclo dos rendimentos ligados aos fluxos do setor público). Mas comprovam também que a crise foi especialmente simétrica - sentida por todos com intensidade próxima - dentro do território português (quer pela resposta uniforme imposta pelo Estado, quer pela dependência dos rendimentos associados aos estabilizadores automáticos). Ao invés, a crise pandémica que muitos queriam, em termos retóricos, colocar como simétrica no espaço europeu, acabou por revelar-se profundamente assimétrica, quer nas respostas políticas dessincronizadas, quer na gestão da informação sobre as mesmas respostas (especialmente evidente na segunda 'Cimeira Europeia' mais longa, a ocorrida entre os dias 17 e 21 de julho de 2020).

Revendo as respostas dadas a esta terceira entrevista, observo adicionalmente outro aspeto de diferenciação das economias regionais do nosso país. Diversas fontes do período sugerem que o setor nacional das obras públicas não assumia um discurso tão crítico quanto os dados que o Índice da Economia de Trás-os-Montes mostravam para a região. Isto revela aquilo que eu deixava antever na minha resposta - o ciclo do investimento imobiliário e de construção civil está inerte em muitas áreas do país, ficando claramente concentrado nas áreas tradicionalmente suspeitas - áreas litorais e densamente povoadas.

Finalmente, a gravidade dos impactos na crise em setores específicos da economia nacional ficou ainda confirmada por fontes alternativas. Esses setores mais afetados foram os setores do alojamento, restauração, transportes e armazenagem (de acordo com o jornal ‘Dinheiro Vivo’, edição de 11 de Maio de 2020, divulgando resultados obtidos a partir de um inquérito encomendado pela Associação Industrial Portuguesa).

## EM JEITO DE CONCLUSÃO

Quando estas linhas foram escritas, a pandemia da COVID-19 ainda existia, quer em Portugal, quer no resto do mundo. A leitura generalista divide-se entre uma ala otimista (onde perfilam aqueles que esperam uma réplica da gripe espanhola que chegou, estragou e desapareceu sem vacina, mas onde também se escutam aqueles que confiam na presença de uma vacina eficaz em tempo próximo) e alas mais pessimistas (que somam transtornos potenciais para vagas futuras, com maior severidade da passada). As leituras dos economistas não se têm distanciado em matizes muito mais distintas, dividindo-se entre correntes libertárias/liberais (protestando contra o confinamento e o aproveitamento do Estado em dilatar a sua influência e peso devido à pandemia, sobrevalorizada em conluio com algumas agendas mediáticas, segundo essas correntes) e correntes neokeynesianas (que pedem um Estado-bombeiro, médico e vigilante à porta de cada um e das instituições), correntes ambientalistas (que exigem mudanças comportamentais para evitar pânicos e pandemias futuras) e correntes apoiantes do decrescimento e da sustentabilidade (exigindo reduções da emissão de gases poluentes associados aos ritmos de consumo e de industrialização do presente).

Diversos setores não foram aqui identificados, ainda que o impacto da pandemia também neles esteja a ser significativo. Os setores da própria Comunicação Social, da Cultura e inclusive da Academia (onde cabem as instituições públicas e privadas) são setores profundamente afetados, em Portugal e na generalidade dos outros países. A complexidade dos mesmos, as experiências diversas já recolhidas bem como a incerteza dos cenários em causa aconselharam-me a cingir aos conteúdos das entrevistas transcritas para esta reflexão. Inclusive diversos ensaios têm sido revisitados por autores como Pedro Seixas Miranda (no jornal *i*), que merecem uma leitura atenta pois provocam-nos a olhar com vistas mais exigentes e longínquas estes problemas.

Diversas questões se impõem ainda neste agosto de 2020, desde a incerteza da reação epidémica e concomitantemente socioeconómica, à reabertura das escolas e universidades (com os próprios desafios psicológicos e sociológicos endógenos), até às tensões geradas pela presença/diluição de um Estado mais autoritário, observado na generalidade das sociedades que tiveram experiências de confinamento.

Ao longo da pandemia, com a opção/imposição do teletrabalho, reforcei o trabalho com a rede de coautores nacionais e internacionais (inclusive na assinatura de trabalhos de investigação sobre aspetos mais detalhados da ‘Economia da Pandemia’), mas também explorei ferramentas de aulas à distância, recursos alternativos de lecionação e discussão académica, de participação em conferências e seminários em formato ‘*webinar*’ bem como de reforço das capacidades de gestão das tensões pessoais, familiares e profissionais.

No fundo, como respondia a uma outra entrevista, em maio (jornal ‘Marcador’/entrevistado por Carlos Rodrigues): “Se a maioria de nós está a ler estas linhas com saúde, significa que pertence ao grupo maioritário de portugueses que com responsabilidade e com alguma sorte não foi contagiado pela COVID-19 (ou que se o foi, é assintomático...) De qualquer modo, resultado de robustez pessoal, mas também reflexo da responsabilidade de todos os que estabeleceram algum contato de proximidade física nestes dois meses, desde os nossos familiares, vizinhos e até comerciantes com que nos cruzámos. Obviamente, também reflexo das medidas diversas aplicadas ao país. Portanto, esta leitura obriga ao reconhecimento desse sucesso relativo que cada um conseguiu à data.” Sucesso, que esperamos, continue para todos à nossa volta.

# **(In)certeza jurídica em tempos de pandemia: desafios ao Direito**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.2>

**Maria Clara Calheiros**

Maria Clara Calheiros ([ORCID: 0000-0001-9324-5813](https://orcid.org/0000-0001-9324-5813)) é Professora Catedrática da Escola de Direito da Universidade do Minho. É licenciada e mestre em Direito pela Escola de Direito da Universidade do Minho e Doutora em Direito pela Faculdade de Direito da Universidade de Santiago de Compostela. É autora de publicações nas áreas de Filosofia do Direito, História do Pensamento Jurídico, Teoria do Direito, Teoria da Prova, Metodologia do Direito. Presentemente, dirige o grupo de investigação «Laboratório da Justiça» (JusLab) do Centro de Investigação JusGov.



## INTRODUÇÃO

O mote das reflexões que partilho aqui com o leitor é a pandemia que se abateu sobre todos nós no ano 2020. Eu, como todos os demais, tenho a percepção de estar confrontada com uma situação nova, com contornos, consequências e alcance desconhecidos. No entanto, na realidade, trata-se de uma situação que se tem repetido ciclicamente na história da Humanidade e, nessa medida, é “nova” apenas no sentido em que, no nosso tempo de vida e no tempo de vida dos nossos pais e avós, nunca foi vivida, nem nos foi relatada, em discurso directo. De facto, se pesquisarmos, ainda que muito superficialmente, facilmente encontramos registos históricos, bem próximos no tempo, a propósito da pandemia que ficou conhecida mundialmente como “gripe espanhola”. De resto, porque se trata de um evento não tão distante assim, temos abundantes registos fotográficos que parecem ser uma versão a preto e branco das imagens que inundaram os nossos televisores e os ecrãs dos telemóveis e computadores: homens e mulheres de máscaras, hospitais de campanha, cemitérios esventrados pelas incontáveis covas abertas para a inumação dos mortos, etc.

Dito isto, e continuando a usar o argumento de estarmos a viver um tempo que parece novo, mas não o é, descarto desde início a tese, a que muitos prontamente aderiram, de que esta é uma situação transformadora e que tudo será diferente a partir de agora. Com efeito, não faltaram opiniões, recetíveis para a *vox populi*, mas também com origem nas elites mais ou menos intelectuais, a vaticinar alterações radicais no nosso modo de vida, muitas vezes associadas a uma visão catártica da pandemia, como se por esta via o mundo estivesse a viver acontecimentos predestinados, com a finalidade salvífica de nos guiar para outro patamar de “consciência” (expressão favorita dos gurus que pululam as redes sociais), conduzidos que seríamos, enfim, a uma reaproximação das famílias, a uma reaprendizagem dos valores, a um reaprendido respeito pela natureza e pelo “outro”. Confesso que talvez a minha deformação profissional, como jurista, me tenha tornado demasiado cínica e por isso tenha dificuldade em acreditar que a Humanidade consegue aprender lições e não repetir, uma e outra vez, erros do passado. Talvez, também por isso, continuo a gostar particularmente da frase de Lampedusa, em *Il gatopardo*: “*Se vogliamo che tutto rimanga come è, bisogna che tutto cambi.*” Também nesta pandemia vejo as

mudanças sobretudo como ajustamentos necessários para que, no essencial, tudo permaneça inalterado.

O que me interessa nesta pandemia, desde a minha perspectiva como membro da academia e como jurista, não é, portanto, o seu potencial transformador (do qual desacredito, como acabei de dizer), mas antes o facto de constituir um evento que permite, justamente, na minha opinião, explorar e explicar os dilemas aporéticos com que o Direito vem lidando desde sempre. Refiro-me, em particular, à questão da previsibilidade que é pedida ao Direito pela sociedade, e que encontra no feixe concetual das ciências jurídicas várias expressões, entre elas a certeza e segurança jurídicas. Por isso mesmo, nas linhas que se seguem, vou convidar o leitor a revisitar comigo o percurso histórico mais próximo que erigiu a certeza jurídica como uma finalidade do Direito e procurarei demonstrar, recorrendo à análise da pandemia, a dificuldade/impossibilidade do Direito nos conduzir até essa terra prometida.

### **A RELEVÂNCIA DA CERTEZA PARA O DIREITO: PERCURSOS HISTÓRICOS EM TORNO DA QUESTÃO DA IMPREVISIBILIDADE**

A certeza é importante na nossa vida - mesmo que no tempo atual se diga que não podemos ter nada por certo (ou garantido) o que é a mesma coisa. Esta certeza de que falo é aquela que respeita à nossa necessidade de fazermos constantes juízos de prognose com vista a podermos guiar a nossa acção, a podermos tomar decisões. De um modo geral, o ser humano procura sempre, em todos os domínios da vida, compreender com antecipação as consequências previsíveis das nossas acções ou da falta delas. Poderíamos aqui oferecer incontáveis exemplos, desde as previsões meteorológicas até às previsões económicas, passando (aqui só pelo carácter anedótico) pelas previsões astrológicas, todas avidamente consumidas por distintos grupos. Por certo, uma das maiores consequências disruptivas da pandemia foi, seguramente, ter interrompido ou suspenso os nossos horizontes de previsibilidade. Subitamente, todos deixamos de ter a certeza de poder marcar as costumeiras férias, ou fazer coisas tão triviais como festejar um aniversário.

A demanda por certeza é algo que está, e esteve, presente na evolução histórica do direito e tem múltiplas manifestações. Sem compreendermos este desejo ou expectativa humana, perderemos a possibilidade de compreendermos o núcleo da própria evolução histórica do direito e o desenho da ciência jurídica moderna. A certeza é ínsita ao acto de julgar e às nossas expectativas quanto a ele, como bem soube assinalar Ricouer. Diz-nos este autor: “importa sublinhar a necessidade social que se atribui a esta finalidade, que denominámos curta, e que consiste na interrupção da incerteza. Nos estritos limites do processo, o acto de julgar aparece na fase final de um drama com várias personagens [...] Além do mais, este acto terminal aparece como o encerramento de um processo aleatório; a este respeito estamos próximos da conduta adoptada numa partida de xadrez: as regras do jogo são conhecidas, mas ignora-se, em cada jogada, como é que a parte será conduzida ao seu objectivo.”<sup>1</sup>

Também na literatura encontramos uma via para compreender o lugar importante que ocupa a certeza no Direito. Na obra genial de Kafka, *O Processo*, Josef K. descobre-se preso a um processo cuja natureza e contornos nunca lhe são revelados e, por isso, ele deixa de ser pura e simplesmente livre, passando a viver dominado pelo processo. Durante toda a obra somos confrontados com a perplexidade e angústia do protagonista submetido a um processo judicial de que nada sabe, fonte contínua da tortura a que a personagem é submetida. De tal modo que, a dado ponto, ao ser impedido de ler os livros do juiz, expressa a sua angústia com particular clareza dizendo:

“Faz parte desse género de justiça que uma pessoa seja não só condenada inocentemente, mas também desconhecendo a lei.” (p.37)

O que me importa aqui é sublinhar o modo como o personagem nos indica, nestas palavras, como considera que a injustiça da sua situação não advém apenas de estar convicto de que nada fizera de mal, mas também de maneira acrescida por não lhe ser dado sequer conhecer, ao certo, a sua posição perante a lei. Poder ser, enfim, o juiz de si próprio e das suas acções, poder fazer o seu juízo de prognose sobre o desfecho possível que o aguardava: isso era, em grande medida aquilo por que ansiava e que, sendo-lhe negado, o angustiava.

---

1 Ricouer, P. (1997). *O justo ou a essência da justiça*, Lisboa: Piaget: 165.

Voltando o olhar para o percurso histórico do Direito, podemos marcar como referente da centralidade que a questão da certeza assumirá no mundo jurídico o advento do Humanismo. No seu contexto, haveria de criticar-se a confusão normativa característica do direito medieval, o dúbio rigor filológico e lógico em que, por então, assentara o labor interpretativo, cujos resultados parecem incompatíveis com a certeza que as novas sociedades europeias começam a reclamar ao Direito. O antropocentrismo da época alia-se à paralela renovação das formas políticas para permitir a substituição do paradigma da “descoberta” do direito (própria das formas jurídicas medievais) pelo da criação da “lei”. Daqui derivam duas consequências importantes: a transformação do direito num instrumento da vontade política soberana e a conversão do jurista - anteriormente um detentor de *auctoritas* social indisputável - no exegeta da lei, o cultor do método, que assegurará, pelo rigor interpretativo, a já mencionada certeza do Direito.

A *Aufklärung* dará o golpe final na concepção do Direito como descoberta e na inerente autoridade de criação do direito associada aos juristas. O conceito de direito natural jusracionalista nada mais é do que uma tentativa de fixar os princípios de uma legislação ideal, que se pudesse concretizar, hermeneuticamente, através de procedimentos lógico-formais. Em matéria de método, o cânone que se pretende seguir é o estabelecido pelas ciências da natureza, cuja fundamentação filosófica resulta do proposto por Descartes.

Pensa-se que a lei contém já a solução do caso concreto, apenas cabendo ao jurista a tarefa de encontrar a lei aplicável e realizar a operação lógica de subsunção, retirando daí uma conclusão necessária. Esta é também uma época em que se sublinha a necessidade de que o Direito ofereça segurança e certeza jurídica, o que haverá de realizar-se, em grande medida, através do desenvolvimento do conceito de direito como Sistema, assente nos postulados da coerência e da plenitude dos ordenamentos jurídicos. Eis, pois, a metodologia jurídica moderna, de cariz lógico-dedutivo<sup>2</sup>.

---

2 Uma análise minuciosa do processo histórico que aqui sumariamos pode ser encontrada em Calvo Garcia, *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*: 44-62.

Assim, na transição para o séc. XIX, a interpretação já se tinha convertido numa tarefa assente, essencialmente, sobre a ideia de sistematicidade<sup>3</sup>. É esta última que permite: entender corretamente o sentido da lei, superar as dificuldades de interpretação e completar o próprio ordenamento jurídico. A ciência do Direito é uma “Ciência da Legislação”<sup>4</sup>.

Este novo Direito não pode ser sustentado num sistema de autoridades, como até então. As fontes da sua legitimação hão-de agora, em consonância com as mudanças operadas na estrutura político-social, encontrar-se nas formas de positivação desse mesmo Direito. Isto mesmo há-de conduzir, inevitavelmente, ao processo de progressiva estatização do Direito, para o que muito contribui o movimento da codificação. Dora-vante, o Direito expande-se, sistematiza-se e complexifica-se, o que exigirá o surgimento de uma nova casta de juristas profissionais e especializados. E é este novo direito estatal, sistemático, apoiado por um corpo técnico de juristas exegetas, que há-de concretizar a certeza jurídica tão desejada.

O novo direito codificado materializa os ideais de plenitude, coerência, sistematicidade dos ordenamentos jurídicos, e pretende ser o meio de garantia efectiva da segurança jurídica. Muitos destes postulados, característicos do formalismo jurídico,

---

3 Consideramos, pois, que a ideia de sistema é um produto anterior, consolidado com os “excessos da razão” de que fala Foucault, ao interpretar com um sentido crítico o opúsculo de Kant, *Was ist Aufklärung?*, interrogando-se sobre os excessos de poder, incompreensivelmente justificados pela “razão”. Cf. Foucault, M. (2006). *Sobre la Ilustración*, 2ªed., Madrid: Tecnos: 15.

4 Acompanhamos, pois, neste ponto Barbas Homem (2003) quando afirma: “A crença segundo a qual as leis, em si mesmas consideradas, constituem o fundamento de um certo tipo de conhecimento científico expõe-se na formulação conceptual da *ciência da legislação*. Esta nova visão das coisas abre caminho para uma concepção do direito como ciência autónoma das restantes disciplinas científicas e, em primeiro lugar, da Teologia. Esta pretensão da construção científica do direito não é, portanto, o resultado do positivismo oitocentista, mas o resultado da reflexão da ilustração acerca das ciências, em geral, e da ciência do direito, em particular.” *Judex Perfectus. Função Jurisdicional e estatuto judicial em Portugal - 1640-1820*, Coimbra: Almedina: 393. Em sentido contrário, defendendo a radicação originária do conceito de “ciência do direito” em oitocentos, Castanheira Neves, *Questão de facto - questão de Direito*, op. cit.: 870. Sobre o impacto desta visão do Direito como Ciência na educação jurídica vd. ainda Barbas Homem, op. cit.: 379 e ss, em particular página 435, sobre a conexão entre o pensamento setecentista e a emergência de uma nova disciplina de interpretação e aplicação da lei, de hermenêutica.

acabam por ganhar dignidade de princípios constitucionais, a marcar doravante o pensamento jurídico, sobretudo a partir da segunda metade do séc. XIX<sup>5</sup>.

A confiança no poder criador da letra escrita<sup>6</sup> leva os revolucionários de 1789 a plasmar, por escrito, os direitos do Homem, de modo a que estes se tornem reais e efetivos, numa demonstração da fé que depositavam em que tal, só por si, bastasse para os concretizar, como que por mero efeito da declaração. O grande inspirador do ideário revolucionário, Rousseau, tinha-nos apresentado a ideia de que a lei, enquanto expressão da vontade geral, caracterizada pela generalidade e abstração dos seus preceitos, seria doravante o “mágico” instrumento<sup>7</sup> capaz de assegurar a quadratura do círculo: tornar-nos a todos livres no momento em que - e por que - nos prendemos uns aos outros pelas suas grillhetas.

Desde os finais do século XIX e durante todo o século XX esta Ciência Jurídica moderna, essencial à confiança social na existência de uma certeza, de uma previsibilidade que o Direito nos podia oferecer, foi sendo questionada e desconstruída. A fragilidade das suas fundações foi exposta vezes sem conta, e a busca da certeza jurídica transformou-se na pedra que um Sísifo jurista rola continuamente montanha acima.

A possibilidade de o Direito nos garantir certeza jurídica foi colocada em causa por diversas vias, com particular destaque para a crise da própria lei e a questão da (im)previsibilidade do sentido das decisões judiciais de aplicação do direito.

---

5 Cf. Calvo Garcia (1994). *Los fundamentos del método jurídico: una revisión crítica*, Madrid: Tecnos: 67 e ss. Na opinião deste autor, que seguimos, existe uma forte interligação entre os postulados referidos e muitos dos princípios basilares em que assentam os Estados constitucionais modernos. Por exemplo, a plenitude do ordenamento jurídico parece claramente derivar da primazia da lei enquanto fonte de direito e, ainda, do próprio princípio de separação de poderes. Portanto, não se trata simplesmente de algo que decorre do desejo social de obter segurança e certeza jurídica, ou de uma vontade de absorção do direito pelo Estado: é algo mais profundo que parte do facto de se assumir agora, como única forma de legitimidade, da legalidade. Paralelamente, o princípio da separação de poderes aparece estreitamente associado à defesa da necessidade de uma interpretação literal da lei como única via para garantir que o juiz não invade a esfera legislativa. No campo mais específico do Direito Penal, em conexão com estas ideias e princípios, Beccaria (1738-1794) há-de preconizar uma aplicação estrita do silogismo judiciário, sobre uma base metodológica lógico-dedutiva.

6 *Ibidem*.

7 A expressão é de Garcia de Enterría (2000). *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid: Civitas: 27.

No entanto, a certeza e segurança jurídica permanece como uma finalidade de que o Direito não pode prescindir e é uma derivação do próprio princípio do Estado de Direito Democrático, no caso português, consagrado constitucionalmente, no artigo 2º da nossa lei fundamental.

Na verdade, a certeza jurídica é de tal modo importante que, em múltiplas ocasiões prevalece sobre as exigências que derivariam de outras finalidades do Direito. Radbruch<sup>8</sup> fala da existência de uma relação de tensão entre justiça e segurança. O autor dá vários exemplos desta tensão e dos diferentes níveis que a caracteriza. No entanto, considera que não é possível, nem desejável, para o direito, eliminar esta tensão:

“A nossa conclusão será, pois, esta: os três lados da ideia de direito - Justiça, Fim e Segurança - dominam a este ao mesmo tempo, sob qualquer dos aspectos da vida jurídica que se considere, embora entre eles por vezes surjam e não possam deixar de surgir contradições. Há por vezes épocas históricas que pretendem atribuir maior importância a um só destes lados do que aos outros”<sup>9</sup>.

De tudo aqui escrito resulta que, ainda que com múltiplas dificuldades de concretização, esta associação do Direito a uma resposta a uma necessidade de previsibilidade e certeza, no plano social, surgida no fio da história que procuramos aqui, brevemente, desenrolar, continua bem presente no que respeita às nossas expectativas sobre o Direito. Mas não se tratará apenas, porventura, de uma ficção?

## **A INCERTEZA DA VIDA E A IMPREVISIBILIDADE DOS REMÉDIOS: O DIREITO DA PANDEMIA**

A incerteza faz parte da vida, mas nós tendemos a esquecer isso: fazemos muitos planos, definimos objectivos e metas e vivemos muitas vezes o futuro mais do que presente. E uma e outra vez, e outra vez ainda, somos lembrados de que, afinal, apenas o dia de hoje nos pertence. Por isso...

---

8 Radbruch (1974). *Filosofia do Direito*, trad. cabral de Moncada, Coimbra: Arménio Amado ed.: 162-164.

9 *Idem, ibidem*.

Eis que, em março de 2020, todos somos confrontados com a pandemia. E com ela surge a necessidade de atuar em reação à nova realidade distópica com que fomos surpreendidos. Os tempos eram de extrema incerteza, tanto mais que quase nada se sabia com grande fiabilidade sobre a doença, a forma de a prevenir ou combater. Certa era apenas a necessidade urgente de procurar, com rapidez, adoptar medidas que pudessem suster o contágio, o que implicaria uma paralisação dos países, a todos os níveis, numa experiência social desconhecida de todos.

Foi neste contexto, de calamidade global, que no dia 18 de março de 2020 foi decretado, em Portugal, o Estado de Emergência, através do Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020. Este diploma veio permitir a aplicação de medidas extraordinárias e de carácter urgente de restrição parcial de direitos e liberdades. O Estado de Emergência veio a ter sucessivas prorrogações e permitiu, durante a sua vigência, a implementação de medidas sem precedente na nossa experiência histórica pós-revolucionária e que aqui, avulsamente, mencionamos: limitação do direito de circulação no território nacional; restrições à liberdade contratual e ao direito de propriedade; restrição ao direito à greve e às manifestações; restrições à liberdade de culto, nas suas manifestações colectivas ou de grupo. A execução das medidas, através da sua definição no plano concreto, coube ao Governo, seguindo o constitucionalmente estatuído, que também por via legislativa determinou um conjunto de medidas que alteraram radicalmente, a partir da sua entrada em vigor, o cenário de previsibilidade com que a sociedade portuguesa contava. Senão vejamos: daí derivou a especial proteção de grupos sociais de risco (os maiores de setenta anos); o confinamento domiciliário dos infetados (ou casos suspeitos) sem internamento hospitalar; a restrição da liberdade geral de circulação à necessária para satisfazer certas necessidades; o encerramento do comércio e serviços; a instituição do teletrabalho; a suspensão ou limitação dos serviços de transportes; o encerramento da fronteira terrestre, com exceções; a proibição de atracagem de certas categorias de embarcações.

Dado que o Estado de Emergência tem a sua duração limitada a 15 dias, nos termos da Constituição, mas também porque a situação ía evoluindo, também as medidas adotadas foram sendo alteradas nas sucessivas prorrogações do Estado de Emergência. De um modo geral, sem estar aqui a escarpelizar as medidas adotadas podemos dizer



que concordamos com a avaliação daqueles que as caracterizaram como medidas com elevado grau de impacto na nossa liberdade<sup>10</sup>, fruto de uma escolha difícil entre salvar vidas ou salvar a economia. Basta lembrar os impactos no comércio e serviços, em particular na hotelaria e restauração. Mas mais do que isso, foi o sentido de normalidade da vida que ficou em suspenso: os nossos projectos de vida foram afectados a todos os níveis: alteração do modo de ensinar e de aprender; cancelamento ou adiamento de casamentos e baptizados; mudança nas formas de trabalho; perda de emprego e de rendimentos; disrupção das relações familiares, com o isolamento dos avós; limitações no modo de chorar os nossos mortos, etc.

Sucedem, porém, que tempos de incerteza são sempre tempos de grande confusão e desorientação. De tal sorte que, em paralelo ao processo com tutela constitucional que acima descrevemos, foi-se assistindo no país a atuações de entidades públicas avulsas não respaldadas pelo Direito, a que a intervenção da Provedoria da Justiça foi pondo cobro. Cito, em particular, a atuação da Autoridade de Saúde Regional do Algarve e a Unidade de Saúde Local do Nordeste que impuseram, invocando a situação pandémica, uma quarentena profilática a todos aqueles que regressassem do estrangeiro. A Provedora de Justiça reagiu, enviando ofício à Direcção Geral de Saúde<sup>11</sup>, em 24 de março de 2020, onde expunha com meridiana clareza a falta de sustentação legal daquelas actuações.

Todavia, o caso mais grave em matéria de ingerência nas nossas liberdades e direitos ocorreu, talvez, nos Açores. Com efeito, um cidadão português, piloto de aviação residente nos Açores, viu-se confrontado à sua chegada a S. Miguel com a imposição de uma quarentena profilática num hotel, por determinação do Governo Regional. Efetivamente, porque a situação configurava a de uma detenção ilegal, foi apresentado um pedido de *habeas corpus* no Tribunal de Ponta Delgada, com a solicitação de libertação imediata, que veio a ser julgado procedente. Vale a pena descrever

---

10 Veja-se a caracterização realizada a este respeito, em particular sobre as medidas de polícia sanitária, de Carla Amado Gomes (2020). “Legalidade em tempos atípicos: notas sobre as medidas de polícia sanitária no âmbito da pandemia” in *Revista do Ministério Público*, Junho: 43-78.

11 Ofício da Provedora de Justiça disponível em [http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/2020\\_03\\_24\\_DGS.pdf](http://www.provedor-jus.pt/site/public/archive/doc/2020_03_24_DGS.pdf), último acesso 30.06.2020.

aqui um pouco mais em detalhe os contornos da situação e as apreciações que vieram a ser realizadas pelo Tribunal.

O referido cidadão alegou que, tendo chegado aos Açores em 10 de maio de 2020, vindo de Lisboa, num voo da TAP, fora levado, contra sua vontade, sob escolta policial, para um Hotel, onde juntamente com os passageiros do voo, teria de permanecer, confinado no quarto que lhe foi atribuído, sem poder manter contactos com outras pessoas, designadamente os seus familiares. A sua oposição, manifestada desde o primeiro momento, até porque nem tinha sintomas de doença, nem lhe foi efetuado qualquer teste, foi desconsiderada, uma vez que estaria em causa o cumprimento da Resolução 77/2020 de 23 de março, emanada pelo Governo Regional dos Açores. Os argumentos apresentados em Tribunal para sustentar a defesa da posição do Governo Regional dos Açores são curiosos, em particular o que respeita à tentativa de sustentar que não se tratava de uma privação de liberdade porque o cidadão em causa podia sempre... ir embora dos Açores, onde, no entanto, até residia.

Em face destas circunstâncias de facto, que se deram por provadas, decidiu o Tribunal pelo deferimento do pedido por considerar que se estava perante uma situação de privação da liberdade não enquadrável em qualquer das tipificações legais que a legitimariam. A dado passo da decisão, conclui a juíza: “[o requerente foi] Não só instado a permanecer no quarto, como proibido de contactar pessoalmente com outras pessoas que ali o pudessem procurar - familiares, amigos ou conhecidos - ou mesmo com os demais passageiros que consigo desembarcaram e para ali foram conduzidos. Ficou sujeito a alimentar-se com as refeições que estão pré-definidas por outrem; ficou impedido de receber bens que não os de primeira necessidade vindos do exterior, designadamente roupa que, aparentemente, não é considerado bem de primeira necessidade; ficou responsável pela manutenção e limpeza do quarto e pelo tratamento da sua roupa pessoal, não lhe sendo dado acesso aos serviços de lavandaria do hotel. Dizer que perante este quadro é o direito de circulação do requerente que está limitado, é encarar de modo absolutamente redutor a realidade. O direito de circulação está limitado, porque limitada está a sua liberdade. Cremos que qualquer cidadão perante este quadro não tem dúvidas em concluir que a liberdade que o requerente tem naquela situação em pouco difere da liberdade que tem um recluso que se encontra preso num

estabelecimento prisional. Que tem mais conforto, melhores condições, sem dúvida; maior liberdade de circulação, aí parece que a vantagem pende para o recluso.” O deferimento do pedido de *habeas corpus* assenta no reconhecimento que o aresto faz de que o Governo Regional não tinha, face à Constituição, competência para restringir direitos, liberdades e garantias, mesmo tendo em conta os tempos excecionais em que vivemos. Esta decisão pôs termo ao confinamento de outros cidadãos, já que o Governo Regional acabou por decidir abandonar a imposição da quarentena a todos os que chegavam ao arquipélago.

Aqui chegados, importa observar que, por via de todas as medidas que foram aplicadas por lei, às alterações de vida derivadas diretamente da própria pandemia, se somaram as múltiplas alterações a que aquelas medidas deram azo. Essas alterações eram imprevisíveis para todos os cidadãos e tiveram um impacto esmagador nas suas vidas. Pense-se, por exemplo, na situação daqueles que viram os seus meios de sustento económico radicalmente cortados, num abrir e fechar de olhos. Note-se que não pretendo aqui discutir, por qualquer forma, o acerto das medidas. O meu ponto é outro: quero sustentar que as alterações legislativas promovidas, como meio de reacção à pandemia, são pela sua natureza necessariamente geradoras de incerteza, por imprevisíveis e frustradoras da confiança e das expectativas dos cidadãos. Por muito justificadas, necessárias e indispensáveis que sejam, é iniludível este seu carácter disruptivo. Mas afinal não deveria o Direito levar-nos a essa terra prometida da segurança e certeza jurídica?

## O DIREITO E A (IN)CERTEZA. CONCLUINDO

Desde o ponto de vista que procuramos adotar aqui, nesta nossa breve reflexão, o que mais nos importa é salientar como a uma situação fática de imprevisibilidade e incerteza, o Direito é chamado a atuar, mas pela sua atuação outra imprevisibilidade é introduzida na vida social. A lei é reativa e, em tempos de extrema imprevisibilidade, é hiper reativa, como vimos pelos exemplos atrás elencados.

Desde meados do século XX, a lei converteu-se, cada vez mais, em lei-medida, isto é, tentativa de solução e reacção face a problemas concretos, que por isso se multiplica e muda a cada instante. Carl Schmitt falou sobre este fenómeno que designou

com uma formulação eloquente, que obteve notoriedade: *motorisierter Gesetzgeber*, o legislador motorizado.

Como se disse atrás, a lei é erigida, na revolução francesa e seguindo a inspiração rousseauiana, em manifesto da vontade geral e primeira garantia da liberdade de todos. No entanto, o séc. XX haveria de nos demonstrar, por via dos vários totalitarismos que viu nascer, que ela podia ser justamente uma “ameaça para a liberdade” parafraseando aqui o título da célebre conferência de Leibholz<sup>12</sup>. Todavia, dissolvida que foi a deriva totalitarista no ocidente, as democracias ocidentais confrontaram-nos ainda com outra crise da lei que é aquela que advém da atual e incontida inflação legislativa, à qual está inexoravelmente associada a perda de valor da própria lei, que se associa cada vez mais com jogos de interesses particulares e fugazes e cada vez menos com o ideal de expressão de uma vontade geral, como bem explica García de Enterría<sup>13</sup>.

Por outro lado, também a certeza jurídica enquanto previsibilidade das decisões judiciais (do seu sentido) entrou claramente em crise. Não temos aqui tempo de tecer nem sequer breves considerações a este respeito, mas fica aqui apenas a nota de que o formalismo do método jurídico tradicional, nascido no contexto da busca de corresponder a uma necessidade de certeza jurídica acaba por ser criticado a partir de dentro do próprio positivismo jurídico.

Acontece que a velocidade a que as iniciativas do legislador se sucedem se tornou vertiginosa e converteu o ónus de conhecimento da lei pelos cidadãos numa imposição cínica, sem qualquer plausibilidade.

Na verdade, o que parece estar em causa é a própria sistematicidade do Direito. Acompanhamos, neste aspecto, a posição de García Enterría que apresenta a estabilidade como característica imprescindível dos sistemas jurídicos, ao lado da plenitude e da coerência. Na sua opinião, esta estabilidade teria de ser assegurada através de uma estrutura sólida de princípios gerais do direito, com assento constitucional.

---

12 Gerhard Leibholz (1964), tendo vivido a dura experiência do exílio e da perseguição pela sua origem judia, expõe de modo eloquente como o legislador pode converter-se numa ameaça para a nossa liberdade. *El legislador como amenaza para la libertad en el moderno Estado de partidos*, Revista de Estudios Políticos, nº 137, set/out: 5-17.

13 García de Enterría (2000) *Justicia y seguridad en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid: Civitas: 47.

Voltamos a nossa atenção, novamente, para o resumo breve que fizemos do “direito da pandemia”. As várias iniciativas legislativas a que fizemos alusão têm, segundo os casos, uma preocupação de criação de certeza jurídica (ou melhor fora dizer, de limitação da incerteza) e, simultaneamente são causadoras dessa mesma incerteza. Explico-me. O Decreto presidencial que institui o Estado de Emergência assume-se, claramente, alinhado com o quadro e valores constitucionais de que já explicamos que a segurança jurídica faz parte. O decreto visa estabelecer um quadro tão claro e certo quanto possível para todas as medidas que, para sua implementação, tivessem que ser adotadas pelo Governo. Dessa forma, podemos dizer que a sua adopção constitui um esforço de prestar ainda homenagem à certeza jurídica, num quadro que para esta é particularmente exigente, pois reveste total excecionalidade.

Por outro lado, vemos como as medidas efetivamente adotadas para concretização do estado emergencial vão tendo configurações diversas, em espaços curtíssimos de tempo e acabam por gerar insegurança, incerteza e imprevisibilidade. Mais até do que atuação do governo, preocupa a atuação de outras entidades que, seguramente com as melhores das intenções, aplicaram medidas com elevado grau de ingerência na liberdade dos cidadãos.

Termino com a referência ao caso dos Açores, por me parecer tão ilustrativo das tensões que a certeza e a segurança jurídica provocam no Direito. De um lado temos uma iniciativa do Governo Regional claramente limitadora, de um modo imprevisível, da liberdade individual; do outro temos a aplicação do quadro constitucional de referência que permite regressar ao terreno firme que o Direito nos prometeu oferecer.

Portanto, aqui chegados, há que ponderar se continua a fazer sentido pensar a certeza jurídica e, desde logo, pensá-la como fim que o Direito deve procurar realizar. Ora, apesar de todas as dificuldades e evidentes limitações que o Direito enfrenta na procura de uma resposta a este antigo anseio das comunidades humanas, não o vejo menos realizável do que outros de que também não queremos prescindir, como a verdade ou a justiça. Haverá, no entanto, que pensar de modo distinto. Talvez nos possamos hoje acolher a uma noção mais relativista de certeza jurídica, seguindo Gommez que pretende retomar a *ratio* originária do conceito «dada pelo seu carácter instrumental de servir como possibilidade de planificar de modo juridicamente consciente as

próprias escolhas práticas» e, também, a capacidade de prever consequências jurídicas de factos (i.e. eventos independentes da acção humana)<sup>14</sup>.

A certeza jurídica revela-se por vezes uma miragem, outras uma construção inacabada, mas sempre nos parece algo de que dificilmente poderemos abdicar. Por uma simples razão: sem certeza (ou algum, mínimo, pálido que seja, vestígio dela) dificilmente seremos livres.

---

14 Gommetz (2012). *La certeza jurídica como previsibilidad*, Madrid: Marcial Pons.

# A praticabilidade de respostas administrativas em estado de necessidade no contexto da pandemia COVID-19

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.3>

**Carlos Abreu Amorim**

Carlos Abreu Amorim é Professor de Direito Administrativo e Direito do Ambiente na Escola de Direito da Universidade do Minho. Licenciado em Direito pela Universidade Lusíada é Mestre em Direito pela Universidade de Coimbra e Doutor em Direito pela Universidade do Minho. Foi Deputado da Assembleia da República (2011-2019) e Vice-presidente do Grupo Parlamentar do PSD, entre 2011 e 2017, com as responsabilidades do Poder Local e Ambiente, entre 2011 e 2014 e da Justiça e Administração Interna, entre 2014 e 2017.

## 1 A EVOLUÇÃO DA ESTRATÉGIA DOS PODERES PÚBLICOS FACE À SUBSISTÊNCIA DO PERIGO SANITÁRIO (COVID-19) - ESTADO DE EMERGÊNCIA, SITUAÇÃO DE CALAMIDADE, DE CONTINGÊNCIA E DE ALERTA

Perante a ameaça crescente provocada pela pandemia de um coronavírus (SARS-COV-2), que origina uma doença (COVID-19), inusitadamente contagiosa e o receio de insustentabilidade do Serviço Nacional de Saúde (SNS) face à provável proliferação de doentes infetados, a 13 de março de 2020 o Governo elaborou o Despacho nº 3298-B/2020 que emitiu a **declaração de alerta** em todo o território nacional<sup>1</sup>.

Contudo, os poderes conferidos às autoridades não foram considerados suficientes para fazer face à calamidade pública iminente, já então percecionada noutros países da União Europeia e, em conformidade, o Senhor Presidente da República através do Decreto nº 14-A/2020, de 18 de março, declarou o **estado de emergência**. Esta declaração, por imperativo constitucional e legal, tem a limitação temporal de 15 dias<sup>2</sup>. Foi, seguidamente, renovada pelo Decreto do Presidente da República nº 17-A/2020, de 2 de abril, tendo sido objeto de segunda renovação mediante o Decreto do Presidente da República nº 20-A/2020, de 17 de abril, que prolongou a vigência do estado de emergência até às 23:59 h do dia 2 de maio.

No final de abril, quando se tornou claro que o SNS permanecia apto a fornecer respostas de qualidade e que o número de contágios em Portugal não tinha revelado o dramatismo observado em alguns países europeus, a par das preocupações permanentes com os efeitos de saúde pública da pandemia, a atenção dos poderes públicos centrou-se nas consequências económicas do confinamento e do encerramento de muitas atividades. Progressivamente, perspetivaram-se cenários muito negativos, de clara recessão

---

1 Publicado em Diário da República (DR) nº 52/2020, 1º Suplemento, Série II, nº 52/2020, de 13 de março.

2 De acordo com o disposto na Constituição da República Portuguesa (CRP), artigo 19º, nº 5. No mesmo sentido, essa limitação temporal está legalmente definida no artigo 5º, nº 1, da Lei nº 44/86, de 30 de setembro (Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência): “O estado de sítio ou o estado de emergência terão duração limitada ao necessário à salvaguarda dos direitos e interesses que visam proteger e ao restabelecimento da normalidade, não podendo prolongar-se por mais de 15 dias, sem prejuízo de eventual renovação por um ou mais períodos, com igual limite, no caso de subsistência das suas causas determinantes”.



económica, que iriam atingir a generalidade das economias europeias e mundiais. Tendo evitar a ocorrência desses panoramas mais prejudiciais, as autoridades nacionais elaboraram planos de desconfinamento gradual, procedendo à abertura progressiva de algumas atividades económicas, mas, sublinhe-se, nunca perdendo o acento tónico nas políticas e ações administrativas relacionadas com a prevenção dos contágios. A ideia assumida pelos poderes públicos passou, também, a integrar uma lógica de desconfinamento sob a égide dos princípios da prioridade, da prevenção, da precaução, da subsidiariedade, da cooperação, da coordenação, da unidade do comando e da informação, todos constantes da Lei de Bases da Proteção Civil<sup>3</sup> e claramente demonstrativos da lógica das respostas excecionais e urgentes que a situação de calamidade, ulteriormente decretada, considera e pressupõe.

Tal como sucedia durante a vigência do estado de emergência, na situação de calamidade continuou-se a tentar evitar as hipóteses de contágio, criando um quadro muito acentuado de prudência quanto ao comportamento dos cidadãos e à vigilância das entidades públicas, com o intuito de que não se perdesse tudo o que de positivo para a saúde pública e, designadamente, para as boas respostas do SNS, que fora adquirido com os sacrifícios a que os cidadãos portugueses foram sujeitos desde os idos de março de 2020. Este propósito de prudente e gradual reabertura de certas atividades, designadamente no plano económico, deixaria de estar sob a cobertura do quadro constitucional e legal do estado de emergência. Contudo, tal plano seria possível de implementar através de uma declaração de situação de calamidade, por iniciativa do Governo, mas com o acordo expresso do Senhor Presidente da República e o assentimento dos partidos políticos representados na Assembleia da República.

Consequentemente, a partir do dia 3 de maio de 2020, Portugal entrou em **situação de calamidade**, decretada pelo Governo, através da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril, que vigorou até às 23:59h do dia 17 de maio de 2020<sup>4</sup>. A situação de calamidade foi prorrogada a 17 de maio através da Resolução do Conselho de Ministros nº 38/2020, o mesmo acontecendo a 29 de maio com a

---

3 Estes princípios estão presentes no artigo 5º da Lei nº 27/2006, de 3 de julho, com as alterações da Lei nº 80/2015, de 3 de agosto.

4 De acordo com o nº 1 da mesma Resolução do Conselho de Ministros.

Resolução do Conselho de Ministros nº 40-A/2020, e, também, veio a ser novamente prorrogada pela Resolução do Conselho de Ministros nº 43-B/2020, de 12 de junho. Logo a 30 de abril, o plano de desconfinamento, ao abrigo da lógica do estado administrativo excecional que é a situação de calamidade, cujo conceito adiante desenvolveremos, foi desenhado em três fases, a primeira iniciada no final do estado de emergência, a 3 de maio, uma outra que se iniciou a 18 de maio e outra, ainda, prevista no final do mês de maio de 2020<sup>5</sup>.

Porém, o desconfinamento gizado em maio e junho não obteve os resultados desejados de modo territorialmente uniforme. O número de novos casos de infetados pareceu descer significativamente em quase todo o território nacional, bem como nos arquipélagos da Madeira e dos Açores. Todavia, na região de Lisboa e Vale do Tejo (LVT) o nível de contágio começou a subir desde o final de maio, revelando focos de novos infetados muito preocupantes nos municípios limítrofes de Lisboa e, inclusivamente, em algumas freguesias da própria capital do país. Esses efeitos imprevistos e indesejados do desconfinamento, territorialmente desequilibrados, forçaram a uma mudança de estratégia por parte do Governo. Assim, em 25 de junho de 2020, o Conselho de Ministros emitiu um Comunicado<sup>6</sup> em que se definiam para o futuro e a partir do dia 1 de julho, face aos diferentes estágios da evolução da pandemia nas várias áreas geográficas do país, três situações distintas com níveis diferenciados de respostas administrativas, designadamente a situação de alerta, de contingência e de calamidade:

---

5 Cfr. número 2 da Resolução do Conselho de Ministros nº 33 -C/2020, de 30 de abril.

6 Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de junho de 2020, consultado em <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/governo/comunicado-de-conselho-de-ministros?i=354>.

«O Conselho de Ministros aprovou hoje a resolução que dá continuidade ao processo de desconfinamento iniciado a 30 de abril<sup>7</sup>, declarando a situação de alerta, contingência e calamidade, consoante o território, com efeito a partir das 00:00h do dia 1 de julho e até 23:59h do dia 14 de julho de 2020».

A ideia patente seria a de que os diferentes resultados da evolução do nível contágios obrigavam a respostas públicas separadas dentro e fora da região de LVT e, também, no interior desta. Deste modo, foi criada uma espécie de “zonamento sanitário” dentro da região mais atingida pelos novos contágios mediante a Resolução do Conselho de Ministros nº 51-A/2020, de 26 de junho, que determina a situação de calamidade em seis freguesias do concelho da Amadora, quatro do concelho de Odivelas, uma do concelho de Lisboa, três do concelho de Loures e quatro do concelho de Sintra<sup>8</sup>. Com a exceção desses municípios e freguesias sujeitos à situação de calamidade, toda a Área Metropolitana de Lisboa ficou sob **situação de contingência**<sup>9</sup>. E, salvaguardando os municípios e freguesias submetidas a situação de calamidade e de contingência, todo o território nacional continental passou a estar sujeito a **situação de alerta**<sup>10</sup>.

O Governo parecia não ter dúvidas acerca das razões que fizeram vacilar a estratégia de desconfinamento na região da capital. Na exposição de motivos do Decreto-Lei nº 28-B/2020, de 26 de junho, que agrava o regime contraordenacional para os

---

7 Julgamos existir um lapso reiterado nesta data referenciada quer nas várias exposições de motivos das Resoluções do Conselho de Ministros que prorrogaram a situação de calamidade quer no Comunicado do Conselho de Ministros de 25 de junho como aquela em que se deu o início do “desconfinamento”. Conforme foi exposto supra, o estado de emergência só deixou de vigorar em todo o território nacional no dia 2 de maio de 2020. Provavelmente, a origem da confusão residirá na data da publicação da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril. Embora seja líquido que a data de um diploma é o da sua publicação, acontece que esta Resolução do Conselho de Ministros só iniciou a sua produção de efeitos no dia 3 de maio, tal como está expressamente estabelecido no ponto nº 11 da própria: «... a presente resolução produz efeitos a partir das 00:00 h do dia 3 de maio de 2020». Para além do mais, o Decreto do Presidente da República nº 20-A/2020, de 17 de abril, que procedeu à segunda renovação do estado de emergência afigura-se, também, inequívoco quando dispõe acerca do seu próprio tempo de vigência, no artigo 3º: «A renovação do estado de emergência tem a duração de 15 dias, iniciando -se às 0:00 horas do dia 18 de abril de 2020 e cessando às 23:59 horas do dia 2 de maio de 2020». Donde, em rigor, o “desconfinamento” só se terá iniciado nessa data.

8 Cfr. número 1, alínea a), da Resolução do Conselho de Ministros nº 51-A/2020, de 26 de junho.

9 Cfr. número 1, alínea b), *idem*.

10 Cfr. número 1, alínea c), *ibidem*.

incumprimentos das determinações dos poderes públicos decorrentes da pandemia, essas razões estão declaradas:

«Apesar da tendência atual de evolução da situação epidemiológica, verifica-se que os novos contágios decorrem, frequentemente, de situações de incumprimento das normas de distanciamento físico, em especial em eventos que implicam a aglomeração de pessoas. Torna-se necessário, portanto, associar o incumprimento das disposições que visam assegurar a adoção de práticas sociais adequadas à aplicação de sanções administrativas com efeito predominantemente dissuasor.»<sup>11</sup>

São estas as situações de excecionalidade, de natureza constitucional e administrativa, que vigoraram em Portugal durante o período temporal em que se enquadra a análise jurídica que nos propomos realizar.

### ***1.1 Do estado de emergência***

O estado de emergência corresponde a uma das respostas mais robustas dos órgãos de soberania a uma situação patente ou iminente de verificação de um perigo grave para a existência do Estado, a segurança e a organização da coletividade, que não podem ser eliminados pelos meios normais previstos na Constituição da República Portuguesa (CRP). Constitui uma situação constitucional excecional que é consequência direta de circunstâncias fácticas anormais e que solicita decisões e resoluções de natureza extraordinária por parte das autoridades que, em princípio, não poderão ser obtidas com a mesma eficácia mediante os mecanismos normais previstos na CRP e na lei<sup>12</sup>. Apesar de o estado de emergência ser menos intenso do que a outra resposta excecional consagrada na CRP, o estado de sítio<sup>13</sup>, provoca uma suspensão parcial de direitos, liberdades e garantias, respeitando o princípio da proporcionalidade e na medida estritamente adequada e necessária ao pronto restabelecimento da normalidade.

---

11 Segundo e terceiro parágrafos da exposição de motivos do Decreto-Lei nº 28-B/2020, de 26 de junho.

12 Cfr. Canotilho, J.J. Gomes, Moreira, Vital. (2007). *Constituição da República Portuguesa Anotada* (4ª ed.), Coimbra: Coimbra Editora: 399-400.

13 Cfr. artigo 19º, nº 3, da CRP e artigo 9º, nº 1, da Lei nº 44/86, de 30 de setembro.

A intenção primordial do estado de emergência que, concretamente, vigorou em Portugal entre os dias 18 de março e 2 de maio de 2020 foi prevenir a transmissão do vírus e conter a pandemia, dotando os poderes públicos de capacidades muito acrescidas que lhes permitiram aplicar medidas transitórias, extraordinárias e urgentes, de restrição de direitos e liberdades, designadamente no que respeita aos direitos de circulação e liberdades económicas sem correr o risco de ofender a CRP e a legalidade vigente<sup>14</sup>. Embora a sua inquestionável raridade o converta num mecanismo constitucional excecional não se trata de um instrumento extravagante que eventualmente colida com a CRP<sup>15</sup>. Não apenas por nela estar previsto, mas, sobretudo, porque a sua utilização obedece a regras estritas que a controlam, limitam e enquadram dentro da lógica constitucional. Como já foi defendido, estamos perante uma verdadeira garantia constitucional<sup>16</sup>. Ainda assim, a natureza marcadamente extraordinária deste mecanismo está espelhada na raridade da sua utilização, pois a sua declaração, em 18 março de 2020, foi pioneira nos 44 anos de vigência da atual lei fundamental<sup>17</sup>.

A declaração do estado de emergência, bem como, de modo mais definido, os termos e condições precisos das várias concretizações governamentais<sup>18</sup> dos Decretos presidenciais que proclamaram e prorrogaram o estado de emergência, convergem para uma limitação temporária dos direitos e liberdades de circulação, de encerramento de instalações e estabelecimentos, de suspensão de atividades de comércio e de prestação

---

14 Intenções que subsistem de forme perene na situação de calamidade que se lhe seguiu como adiante analisaremos.

15 Miranda, Jorge, Medeiros, Rui (2005). *Constituição Portuguesa Anotada*, Tomo I, Coimbra: Coimbra Editora: 166 e ss.

16 Ramião, Ruben (2020). *A Eficácia Retroativa do Estado de Emergência (resposta a Jorge Reis Novais)* in ICP - CIDP, março de 2020 (disponível em: [https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a\\_eficacia\\_retroativa\\_do\\_estado\\_de\\_emergencia\\_resposta\\_a\\_jorge\\_reis\\_novais\\_0.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/papers/a_eficacia_retroativa_do_estado_de_emergencia_resposta_a_jorge_reis_novais_0.pdf)).

17 No regime democrático, uma declaração semelhante só tinha sido realizada em 25 de novembro de 1975, quando a CRP se encontrava ainda em fase de elaboração e meses antes da sua entrada em vigor, o que veio a acontecer em 25 de abril de 1976.

18 Decreto da Presidência do Conselho de Ministros nº 2-A, de 20 de março; Decreto da Presidência do Conselho de Ministros nº 2-B/2020, de 2 de abril; e Decreto da Presidência do Conselho de Ministros nº 2-C/2020, de 17 de abril. Estes diplomas formam o núcleo essencial da resposta governamental à crise pandémica COVID-19, servindo de base e fundamento dos diversos instrumentos legislativos e regulamentares que integram a denominada Legislação COVID-19 - ver, *infra*, nota de rodapé nº 20.

de serviços, restrições de acesso, regras de higiene e segurança, entre outras reservas que se reconduzem a dever geral de recolhimento domiciliário e a deveres ainda mais adensados como o “dever especial de proteção” ou, até, o “confinamento obrigatório” para aqueles que se encontrarem específica e circunstanciadamente em situação de risco acrescido. A ideia clara do legislador, ajustada à lógica constitucional e legal que preside ao estado de emergência, foi proceder a uma limitação excecional de direitos que permita aos poderes públicos fazer face a uma ameaça iminente ou já em execução que se mostre capaz de colocar em perigo substancial a sociedade, as pessoas, a sua vida e a sua segurança, bem como a atuação do Estado enquanto protagonista principal na defesa dos valores essenciais que as conformam. O estado de emergência foi decretado com o intuito de que essa mesma restrição de direitos seja apta a facilitar e a possibilitar o seu pronto e eficaz restabelecimento. Ou seja, o seu fim primordial não é o imediato e aparente - a limitação de direitos é declarada com o desígnio claro de que estes possam ressurgir de forma mais rápida e robustecida<sup>19</sup>. No que tange aos efeitos precisos que resultaram das três declarações do estado de emergência que Portugal conheceu entre meados de março e princípios de maio, estes traduzem-se em evitar o mais possível os contatos entre as pessoas, alterando as regras comuns de convivência, bem como, consequentemente, os modos comuns de laboração e de funcionamento daquelas atividades públicas e privadas em que o contato pessoal seja necessário ou que se tenha constituído como padrão de normalidade.

Numa simples interpretação declarativa dos vários diplomas do importante acervo legal e regulamentar a que se veio dar o nome de Legislação COVID-19<sup>20</sup>, torna-se inquestionável que a intenção primordial dos órgãos de soberania se centrou na limitação

---

19 Insistimos que, a nosso ver, este fim primordial do estado de emergência não se distingue das razões que presidem à situação de calamidade como adiante analisaremos.

20 Denominação que passou a ser dada ao vasto manancial legislativo e regulamentar que foi gerado a partir das Declarações do estado de emergência do Senhor Presidente da República e dos diplomas governamentais que diretamente as concretizaram, bem como pela subsequente atividade legislativa e regulamentar do Governo e dos vários atos legislativos que a Assembleia da República elaborou no mesmo contexto e sentido. A Declaração governamental da situação de calamidade, de contingência e de alerta, assim como todo o acervo legislativo e regulamentar que se lhe seguiu integram-se neste mesmo conjunto. A Legislação COVID-19 pode ser encontrada de forma compilada e cronológica em: <https://dre.pt/legislacao-COVID-19-upo>.

significativa dos contatos pessoais em quase todos os planos de atividade, seja nos atos de mera informalidade e confraternização, nas circunstâncias habituais de convívio nas relações laborais, de amizade ou entre os familiares, incluindo os naturais e socialmente mais consistentes como são aqueles que decorrem das relações com os entes familiares mais idosos, quer, ainda, nos modos de exercício da generalidade das atividades profissionais que impliquem o contato ou o relacionamento próximo entre pessoas. Nesta última situação, conforme se verificará *infra*, enquadra-se integralmente o funcionamento dos órgãos da Administração Pública<sup>21</sup>. Em boa verdade, tal como está afirmado na exposição de motivos do Decreto nº 2-B/2020, o propósito inequívoco do legislador é que os contatos entre as pessoas, bem como as suas deslocações, devem manter-se «*ao nível mínimo indispensável*» enquanto os efeitos da pandemia COVID-19 persistirem no território português. E as razões que presidem a estas precauções são inquestionáveis. A pandemia que, ainda hoje, assola o mundo inteiro caracteriza-se por essa vigorosa propensão para o contágio, muitas vezes assintomático, escondida do próprio portador do vírus que o pode propagar julgando-se livre de qualquer sinal de doença. O resultado, por todos conhecido, é a disseminação do vírus pelo planeta a uma velocidade vertiginosa, provocando medos globais, enclausurando atividades, fechando fronteiras e economias, alterando os modos comuns de funcionamento de quase todas as funções, designadamente aquelas que implicam o contato entre pessoas.

### ***1.2 Da situação de calamidade como um estado de quase-emergência***

A situação de calamidade constitui um estado administrativo de exceção caracterizado por um nível de acentuada vigilância administrativa visando dotar a Administração Pública dos meios e respostas necessárias para fazer face à iminência ou à verificação já efetiva de um perigo grave para prossecução de um fim de interesse público relevante ou, ainda, para permitir o funcionamento capaz da própria Administração em tempos de um quadro factual extraordinário. A situação de calamidade é conformada por circunstâncias incomuns que alteram a lógica da normalidade e tornam insuficientes as

---

21 Ver Coimbra, José Duarte, Caldeira, Marco, Serrão, Tiago (2020). *Direito Administrativo da Emergência*. Coimbra: Almedina: 17-36.

respostas administrativas gizadas para momentos de constatação corrente e previsível dos factos. Tem como consequência a limitação de certos direitos das pessoas e das instituições públicas e privadas, designadamente quanto à liberdade de movimentação, de reunião, de relacionamento e de convívio pessoal. Essas restrições são fundamentadas e realizadas tendo sempre em vista a salvaguarda de um fim superior de interesse público que claramente se sobrepõe aos direitos e liberdades que possam ser objeto de coartações. Aliás, tal como acontecia no estado de emergência com quem a situação de calamidade mantém sobejas afinidades - não apenas nos motivos que lhes deram origem mas, também, nas soluções jurídicas e nos seus efeitos concretos quanto ao desenho dos deveres dos cidadãos.

A situação de calamidade, enquanto estado de exceção administrativo, é declarada pelo Governo com base nas suas competências administrativas definidas na CRP<sup>22</sup> e baseia-se na Lei de Bases da Proteção Civil<sup>23</sup>. Os poderes governamentais de natureza restritiva estão revigorados com a Lei relativa ao Sistema de Vigilância em Saúde Pública<sup>24</sup>, bem como muita da Legislação COVID-19 que permanece em vigor como o Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março e a Lei nº 1-A/2020, de 19 de março<sup>25</sup>.

O sumário expositivo da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril, que decretou e definiu as condições e os fundamentos da situação de calamidade é sumamente cristalino quanto aos seus fundamentos, natureza e efeitos, que vigoraram a partir do dia 3 de maio. Logo nos parágrafos iniciais é fixada a «*situação excecional*», assim como a indiscutível prioridade a precaver na presente situação de calamidade, exatamente a mesma que subsistia no estado de emergência «*prioridade de prevenção da doença, contenção da pandemia e garantia da segurança dos portugueses*»<sup>26</sup>.

---

22 Cfr. CRP, artigo nº 199º, alínea g).

23 Lei nº 27/2006, de 3 de julho, com as alterações da Lei nº 80/2015, de 3 de agosto. A declaração da situação de calamidade, está consagrada no artigo 8º, nº 1, alínea c). O seu âmbito e limites, estão definidos nos artigos 19º a 30º, do mesmo diploma.

24 Lei nº 81/2009, de 21 de agosto.

25 Essencial, também, para perceber o alcance da presente situação de calamidade é o Decreto-Lei nº 20/2020, de 1 de maio.

26 Cfr. segundo parágrafo do sumário expositivo da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril.



Continua o mesmo sumário expositivo da Resolução assinalando que as medidas de desconfinamento progressivo não obstam, pelo contrário, ao exercício contínuo da precaução no sentido de poder ser atingido o inequívoco propósito da situação de calamidade:

«Sucedem, porém, que a avaliação efetuada pelas autoridades de saúde determina ser fundamental continuar a conter a transmissão do vírus para controlar a situação epidemiológica em Portugal»<sup>27</sup>.

Este é o fito principal da situação de calamidade: realizar um «*caminho de regresso gradual da atividade económica ao seu normal funcionamento*»<sup>28</sup> mantendo muitas das restrições, suspensões e interdições, que matizaram o estado de emergência. Daí considerar-se «*fundamental*»<sup>29</sup> que as pessoas em risco especial, como são aquelas que se encontram doentes e as que estão em vigilância ativa, fiquem em confinamento obrigatório - o que, sublinhe-se, era precisamente o que já acontecia durante a vigência plena do estado de emergência, mediante a aplicação do disposto no artigo 3º, nº 1, do Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril, que constituiu a concretização governamental da segunda renovação do estado de emergência decretada pelo Senhor Presidente da República. Também numa óbvia linha de continuidade entre o estado de emergência e a situação de calamidade se deve percecionar a regra geral de conduta nesses dois momentos de natureza excecional: o dever de recolhimento. Se durante a vigência do estado de emergência, que no seu último período foi materializado pelo Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril, estabeleceu-se o “dever geral de recolhimento domiciliário”<sup>30</sup> como regra de conduta para todos os cidadãos cuja idade e condições específicas de saúde não implicassem o “confinamento obrigatório”<sup>31</sup> ou o “dever especial de proteção”<sup>32</sup>, agora, no instrumento jurídico que determinou a situação de calamidade, existe igualmente uma regra geral de comportamento de recolhimento domiciliário, desta vez trajado de “dever cívico” em vez de “dever geral”:

---

27 Cfr. terceiro parágrafo, *idem*.

28 Cfr. segundo parágrafo, *idem*.

29 Cfr. oitavo parágrafo, *idem*; e ver artigo 2º, nº 1 do Anexo a que se refere o nº 2 da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril.

30 Ver artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril.

31 Ver artigo 3º *idem*.

32 Ver artigo 4º, *idem*.

«... a população deve procurar cumprir um dever cívico de recolhimento domiciliário, dando primazia às atividades, decisões e deslocações que não impliquem um contato social alargado»<sup>33</sup>.

Em consequência, no Anexo dispositivo da mesma Resolução do Conselho de Ministros, no artigo 3º, sob a epígrafe «*Dever cívico de recolhimento obrigatório*», é estabelecida a regra geral de conduta para todos os cidadãos<sup>34</sup>. Sucede que, não por acaso, a norma correspondente que vigorava durante o estado de emergência, o artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril, possui uma redação intrinsecamente semelhante com esse artigo 3º, da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril, encontrando-se, entre os dois artigos, correspondências literais e de sentido lógico inquestionáveis:

- i) Ambos equivalem à definição de regras gerais de comportamento dos cidadãos;
- ii) Ambos determinam o recolhimento domiciliário como situação-regra exceto nos casos de deslocações autorizadas e previstas nalgumas das circunstâncias descritas no mesmo artigo;
- iii) Essas circunstâncias apenas parecem diferenciarem-se em questões de pormenor. Senão vejamos:
  - a. Todo o conteúdo dispositivo das alíneas a) até g), ii), inclusive, dos artigos respetivos, é integralmente idêntico;
  - b. A alínea h), do nº 2, artigo 3º, da Resolução, refere a possibilidade de «*Deslocações a bibliotecas e arquivos, bem como a espaços verdes e ao ar livre em museus, monumentos, palácios e sítios arqueológicos ou similares*» o que não acontecia com o nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020, porque esses serviços não estavam abertos ao público durante a vigência do estado de emergência;
  - c. As alíneas h) do nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020 e e i) do nº 2,

---

33 Cfr. nono parágrafo do sumário expositivo da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril.

34 Na concretização governamental do estado de emergência estão traçadas nas várias alíneas do nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril. Na determinação da situação de calamidade as mesmas encontram-se nas alíneas do nº 2, do artigo 3º da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril.

artigo 3º, da Resolução, referem-se a atividades físicas, sendo que o caráter autorizativo da Resolução é mais alargado;

d. O mesmo sucede com o disposto nas alíneas j), k), do nº 2, artigo 3º, da Resolução, abrangendo outras atividades físicas e de lazer;

e. As alíneas l), m), n), do nº 2, artigo 3º, da Resolução, são integralmente iguais ao disposto nas alíneas i), j), e k), do nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020;

f. A alínea o), do nº 2, artigo 3º, da Resolução e a alínea l), do nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020 possuem uma ligeira diferença literal mas são idênticas quanto ao sentido lógico;

g. O mesmo se pode dizer quanto às alíneas p), do nº 2, artigo 3º, da Resolução e m), do nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020;

h. Por sua vez, o conteúdo das alíneas n) até u), do nº 1, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020 é inteiramente o mesmo das alíneas q) até w), do nº 2, artigo 3º, da Resolução;

i. Essa plena igualdade de redação verifica-se também entre os números 3, 4 e 5, do artigo 3º, da Resolução, e os números 2, 3, e 4, do artigo 5º, do Decreto nº 2-C/2020.

Conforme se manifesta, é intensa a semelhança dispositiva entre o instrumento jurídico que determinou a situação de calamidade a partir de dia 3 de maio e o decreto de concretização governamental da segunda renovação do estado de emergência. Não apenas nos artigos de que aqui fazemos a comparação concreta, mas em quase todas as demais disposições normativas dos diplomas. Assim, a situação de calamidade que passou a vigorar em Portugal no dia 3 de maio manifesta-se como um prolongamento lógico do estado de emergência que subsistiu até essa data. Ambas são situações de exceção que partilham os mesmos fins subjacentes à sua declaração, visam a salvaguarda dos mesmos bens jurídicos, máxime a saúde pública, obedecem aos mesmos princípios jurídicos conformadores, mormente os da prevenção, precaução e proporcionalidade e, ainda, ambas implicam um quadro de diminuição de direitos tendo por desígnio assumido o seu pronto restabelecimento mal as condições factuais de evolução positiva do combate à pandemia o permitam.

Nesse sentido, muitas das lógicas de conduta exigidas aos cidadãos a que correspondem um quadro de deveres são análogos e de efeitos equivalentes. Obviamente que a situação de calamidade possui robustez jurídica inferior à do estado de emergência. Desde logo, por não possuir direta consagração constitucional e porque não está diretamente vocacionada para habilitar a diminuição drástica dos direitos, liberdade e garantias. Também, porque não é declarada pelo Presidente da República nem pressupõe a aprovação formal da Assembleia da República, nem antevê a possibilidade de intervenção das Forças Armadas. Contudo, ainda que assim seja, a situação de calamidade que produziu os seus efeitos a partir do dia 3 de maio tem semelhanças irrecusáveis com o estado de emergência que vigorou entre 18 de março e o dia 2 de maio de 2020.

Como expusemos supra, na análise dos diplomas jurídicos que a consagraram e definiram, perdura de forma indelével uma linha de continuidade lógica entre esses dois estados de exceção, um quase-cordão umbilical entre as duas situações de excecionalidade, para além da diferença de suportes jurídicos formais que as distinguem, podendo-se depreender que a situação de calamidade decretada em Portugal corresponde a uma amenização do estado de emergência, um degrau inferior na gravidade e na excecionalidade que, mantendo um elevado grau de prevenção e de precaução e procurando prosseguir as mesmas finalidades de interesse público, visou permitir o levantamento prudente e gradual das restrições aos direitos dos cidadãos e criar condições de reabertura progressiva das atividades económicas.

Enquanto estado administrativo de exceção pressupõe a existência de circunstâncias fácticas extraordinárias, incomuns, para cuja resposta, por parte da Administração Pública, não se adéque o chamado direito da normalidade. Ao invés, a necessidade de soluções peculiares implica que a Administração Pública se veja na contingência de encarar a produção de decisões num quadro de urgência permanente seguindo os ditames lógicos e modernos do princípio da legalidade que a melhor doutrina administrativista tem designado por princípio da juridicidade<sup>35</sup>, em que se sublinha a vinculação da Administração não apenas à lei mas, também, ao direito e

---

35 Ver Gonçalves, Pedro Costa (2019). *Manual de Direito Administrativo*, Vol. 1, Coimbra: Almedina: 184 ss. Ver, também, a ideia de insuficiências do princípio da legalidade em ALMEIDA, Mário Aroso de (2020). *Teoria Geral do Direito Administrativo* (6ª). Coimbra: Almedina: 85.

que se encontra plasmado no artigo 3º, nº 1, e, também, no artigo 161º, nº 2, alínea l), do Código de Procedimento Administrativo (adiante CPA)<sup>36</sup>. Neste quadro geral de excecionalidade, comum ao estado de emergência e à situação de calamidade, os órgãos administrativos, muitas vezes, vêem-se forçados a atuar em estado de necessidade<sup>37</sup> procurando ressalvar as finalidades de interesse público relevante que se podem encontrar ameaçadas pelas circunstâncias excecionais ou, ainda, por atuações de outros órgãos administrativos que, impavidamente, pretendam continuar a agir como se o contexto factual fosse de normalidade inabalável e o contexto de excecionalidade pudesse ser assumido como uma questão de mera opinião.

### ***1.3 Da excecionalidade mitigada dos estados de contingência e de alerta***

A partir das 00.00h do dia 1 de julho de 2020 a Área Metropolitana de Lisboa passou a estar sujeita a estado de contingência, com exceção das freguesias às quais foi determinada a situação de calamidade<sup>38</sup>, enquanto que todo o restante território de Portugal continental ficou sob estado de alerta<sup>39</sup>.

A situação de contingência<sup>40</sup> está consagrada na alínea b), do nº 1, do artigo 8º, da Lei de Bases da Proteção Civil. No mesmo artigo, no nº 3, identifica-se uma relação de «*subsidiariedade*» entre os três patamares de exceção administrativos, calamidade, contingência e alerta, e a necessidade de, em regra, praticar previamente atos do estado

---

36 CPA, artigo 3º, nº 1: «*Os órgãos da Administração Pública devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respetivos fins.*»

37 Sintomaticamente, o artigo 23º, nº 2, da Lei de Bases da Proteção Civil, refere de forma expressa uma presunção legal nesse mesmo sentido: «*Os atos jurídicos ou operações materiais adotadas em execução da declaração de situação de calamidade para reagir contra os efeitos de acidente ou catástrofe presumem-se praticados em estado de necessidade*» (sublinhado nosso).

38 Cfr. supra, notas de rodapé números 8, 9 e 10.

39 Número 17, da Resolução do Conselho de Ministros nº 51-A/2020, de 26 de junho.

40 Não foi a primeira vez que o estado de contingência foi decretado em Portugal na pendência das respostas públicas à pandemia COVID-19, já que o tinha sido antes na Região Autónoma dos Açores através da Resolução do Conselho do Governo nº 123/2020, de 4 de maio, que o determinou para os concelhos de Ponta Delgada, Lagoa, Ribeira Grande e Vila Franca do Campo, da Ilha de São Miguel; Ilhas Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial, até dia 31 de maio.

precedente antes da declaração do subsequente<sup>41</sup>. Os seus pressupostos estão determinados no nº 2, do artigo 9º, do mesmo diploma<sup>42</sup> e a competência para sua declaração, o seu ato e âmbito material, constam dos artigos 16º e 17º, respetivamente.

Por sua vez, a situação de alerta<sup>43</sup> está reconhecida na alínea a), do nº 1, do artigo 8º, do mesmo diploma. Os seus pressupostos constam do nº 1, do artigo 9º, e a competência para a sua declaração, o seu ato e âmbito material encontram-se nos artigos 13º e 14º, respetivamente<sup>44</sup>.

Todas estas situações de exceção administrativa, calamidade, contingência e alerta, dadas as especificidades das respostas públicas necessárias perante a crise da pandemia, deverão ser articuladas com as autoridades de saúde, designadamente pela aplicação da lei relativa ao sistema de vigilância em saúde pública<sup>45</sup> que alarga e intensifica os poderes administrativos das entidades competentes, bem como da restante Legislação COVID-19 aplicável. A graduação de gravidade destas situações de excecionalidade administrativa que se constata na Lei de Bases da Proteção Civil é decrescente, com a situação de calamidade a assumir-se como aquela que exige respostas administrativas mais robustas e a de alerta a que implica respostas mais contidas. Na nossa opinião, as diferenças gradativas entre as situações de contingência e de alerta são pouco significativas - pelo contrário, conforme expusemos, a situação de calamidade corresponde a um estado de quase-emergência

---

41 Número 3, do artigo 8º, da Lei nº 27/2006, de 3 de julho (com as alterações da Lei nº 80/2015, de 3 de agosto): «*A declaração de situação de contingência ou de situação de calamidade pressupõe, numa lógica de subsidiariedade, a existência prévia dos atos correspondentes aos patamares precedentes, salvo na ocorrência de fenómenos cuja gravidade e extensão justifiquem e determinem a declaração imediata de um dos patamares superiores*».

42 Artigo 9º, nº 2: «*A situação de contingência pode ser declarada quando, face à ocorrência ou iminência de ocorrência de algum ou alguns dos acontecimentos referidos no artigo 3º, é reconhecida a necessidade de adotar medidas preventivas e ou medidas especiais de reação não mobilizáveis no âmbito municipal*».

43 Recordamos que a situação de alerta tinha sido a primeira resposta governamental quando a pandemia atingiu Portugal, tendo sido declarada em todo o território nacional logo em 13 de março de 2020, pelo Despacho nº 3298-B/2020. Demonstrou-se como insuficiente e foi revogada cinco dias depois pelo advento do estado de emergência, decretado através do Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18 de março.

44 O âmbito material das situações de alerta e de contingência, que constavam dos artigos 15º e 18º, respetivamente, foram revogados pela lei nº 80/2015, de 3 de agosto. O aparente vazio legislativo deverá ser preenchido com as determinações existentes para os regimes de cada uma das situações administrativas excecionais, bem como da interpretação sistemática deste diploma e dos restantes que também se aplicam a estas mesmas situações.

45 Lei nº 81/2009, de 21 de agosto.

já que envolve respostas públicas de envergadura substancial. Essa nossa visão de uma linha de identidade lógica na conceção e consequências administrativas entre as situações de contingência e de alerta substancialmente menores do que as que se verificam no estado de calamidade pode ser comprovada na análise da Resolução do Conselho de Ministros nº 51-A/2020, de 26 de junho, designadamente no seu artigo 5º, cujo âmbito de aplicação é a Área Metropolitana de Lisboa, e, sobretudo, no seu artigo 6º, de aplicação circunscrita às freguesias sujeitas a situação de calamidade e cujo conteúdo impositivo e energicamente restritivo o faz aproximar, inapelavelmente, do regime administrativo que vigorou durante o estado de emergência. Ou seja, ao nível das respostas administrativas são bastante maiores as conexões lógicas entre o estado de emergência, de configuração constitucional, e a situação de calamidade do que entre esta última e as demais situações típicas de necessidade administrativa como são as situações de contingência e de alerta. A consequência relevante para esta nossa reflexão é que os poderes acrescidos que decorrem do princípio da necessidade administrativa subsistirão como pano de fundo e contextualização permanente quer no estado de emergência quer na situação de calamidade, enquanto que apenas poderão ser utilizados incidental e fundamentadamente, caso a caso, nas situações de contingência e de alerta.

## **DO ESTADO DE NECESSIDADE ADMINISTRATIVO**

O sistema é naturalmente englobante; e o jurídico tende a abarcar nas suas previsões lógicas e normativas todas as situações factuais juridicamente relevantes, encaminhando os seus efeitos num certo sentido achado como justo pelo próprio sistema. Contudo, independentemente da sua complexidade ou do grau de aperfeiçoamento, todos os sistemas abrem brechas, encontram algo que foge aos seus mecanismos: por vezes por imprevisão, outras intencionalmente visando a criação de “válvulas de escape” aliviantes. O sistema jurídico trata condutas sociais e, estas, são pautadas por uma acentuada repetição e antevisão de comportamentos e resultados que muito relevam na elaboração normativa. Aí, importa, também, a percepção que se deve outorgar a uma grande margem de manobra para determinadas ações e factos para que se possam abranger o maior número possível, ainda que sejam fora do comum. É exatamente nas conjunturas factuais incomuns que o problema oferece

maiores perplexidades. Concetualmente, “factos incomuns” serão aqueles acontecimentos sociais juridicamente relevantes que pela sua raridade, limitada oportunidade de surgimento na vida social são colocados como situações fora do quotidiano, que são suscetíveis de escapar à possibilidade de tutela rotineira que o sistema comporta - estas serão as conjunturas extraordinárias.

Mas é possível descortinar um outro tipo de situações factuais incomuns que têm o seu acento tónico no sentido lógico da sua expressão factual; *i.e.* são conjunturas que, independentemente do problema da sua maior ou menor possibilidade de repetição, constituem uma confrontação lógica com a normalidade das situações-tipo, por se direcionarem em sentido contrário da regra factual de onde derivam - aqui, estaremos perante conjunturas excecionais. Julgamos serem estas últimas as que oferecerão maiores problemas para o sistema, dadas as naturais dificuldades de assimilação, e as que resultarão no maior número de atuações administrativas ao abrigo do estado de necessidade. Os vetores deste tipo de atuação deverão ser prioritariamente normativos, mas, sublinhe-se desde já, não se pode aceitar a ideia de uma qualquer forma de inércia da Administração motivada pela natureza incomum das situações que tem de tutelar em concreto. Assim terão de ser encontradas outras formas de solucionar estas questões, dentro da lógica global do sistema e no respeito pelos fins de interesse público que terão de ser implementados; repita-se quer pela criação normativa, quer por uma atuação jurídica desprovida de parâmetro legal concreto.

Desde há muito, que os juristas compreenderam que ainda que se consiga criar uma ampla variedade de normas que tipifiquem, tanto quanto possível, situações extravagantes e incomuns, nunca se poderá ter a veleidade de tudo prever e normativizar. E, se os mecanismos existentes para este tipo de situações não resolverem o problema restarão, então, os princípios jurídicos produtores da lógica global do sistema que, em conjunto ou singularmente, articularão a solução. As situações extraordinárias, no âmbito dos comportamentos administrativos, muitas vezes não encontram cobertura jurídica e não comportam, também, um tratamento que derive das regras mediante as quais o “direito da normalidade” resolva satisfatoriamente este tipo de questões. Como as situações exigem uma ação reguladora por parte dos poderes públicos - por se reconduzirem a situações de interesse público essencial e prioritário em que a



intervenção da Administração é exclusiva e indispensável - estaremos, portanto, diante de factos jurídicos que os publicistas doutrinariamente classificam como situações ou estado de necessidade<sup>46</sup>.

O conceito de estado de necessidade lida com delicadas questões jurídicas que se prendem com a materialização dos fins de interesse público, a obrigação de agir dos entes administrativos e a proteção dos direitos e das garantias dos particulares. E, salvaguardando a lógica intrínseca do princípio da legalidade e da juridicidade, quando as normas não refletem globalmente a factualidade extraordinária existente será precisamente a questão da aplicação normativa que poderá acabar por ser posta em causa. É nesse sentido que interpretamos o conceito moderno do princípio da legalidade, nomeadamente mediante a indispensabilidade de superar as suas incompletudes naturais ou agravadas pelas circunstâncias excecionais. Nas palavras de Mário Aroso de Almeida: «... a circunstância de os órgãos da Administração serem investidos na titularidade de um conjunto heterogéneo de interesses públicos, cuja satisfação é assumida pela comunidade como uma necessidade coletiva que lhes cumpre promover, permite compreender que a atividade administrativa não possa ser uma atividade integralmente subordinada à lei, no sentido de ter de encontrar sempre necessariamente na lei a definição precisa dos termos em que se deve concretizar. Neste ponto radicam as insuficiências do princípio da legalidade administrativa»<sup>47</sup>.

O órgão administrativo na hora de atuar, colocado na situação concreta, deve ter parâmetros objetivos de valoração perspectivados normativamente que lhe permitam a graduação do perigo existente e qualificar a conjuntura. Depois, mediante o resultado obtido, exercerá uma conduta proporcional à gravidade encontrada, podendo atuar com poderes extraordinários unicamente na medida em que tal for estritamente imperioso para afastar o perigo e continuar a prossecução do fim público. Uma das

---

46 Por todos, Gonçalves, *cit.*, pp. 388 e ss. Otero, Paulo (2016). *Direito do Procedimento Administrativo*. Coimbra: Almedina: 127 ss, Correia, J. M. Sérvulo (2010). “Revisitando o Estado de Necessidade”. In *Em Homenagem ao Professor Doutor Diogo Freitas do Amaral*, Coimbra: Almedina; Frier (1987). “L’urgence”. In *Bibliothèque de Droit Public*. Paris: LGDJ: 126 e ss.; Garcia, Alvarez. (1996). *El concepto de Necesidad en Derecho Publico*, Madrid: Civitas: 155 e ss; Angiolini (1986). *Necessità ed Emergenza nel Diritto Pubblico*. Padova: Cedam: 96 e ss.

47 Almeida, *cit.*, p. 85.

maiores dificuldades prende-se com a impossibilidade lógica de determinação legislativa ou regulamentar apriorística dessas circunstâncias factuais possíveis, mas sempre inusitadas e incomuns, ao contrário do que sucede com os fins que a Administração prossegue que estão previamente plasmados e inseridos nas regras do ordenamento jurídico. Na verdade, os órgãos legislativos apenas conseguem fazer uma previsão normativa de algumas - dentro de uma infinidade de possibilidades - daquelas circunstâncias incomuns suscetíveis de colocar em perigo a implementação dos fins de relevante interesse público, relacionando os dois elementos inerentes à *necessidade* mediante uma norma determinada. Mas, ainda assim, tem-se verificado uma intenção de incremento da tipificação de situações de necessidade no nosso sistema e no direito comparado com o propósito claro de dotar, tanto quanto possível, a atividade administrativa de um maior grau de certeza e segurança<sup>48</sup>.

Nasceu, desse modo, ao lado do estabelecimento das condições normais de exercício da ação administrativa um regime legal de crise, de emergência, com o duplo objetivo de colocar sob o âmbito da previsão legal o maior número de circunstâncias factuais: quer as de normalidade, quer as excecionais e extraordinárias. No entanto, parece evidente que pelos mecanismos naturais da vida e das mutações sociais este tipo de conjunturas tende sempre a aparecer imprevisivelmente, e sob novas configurações que exigem respostas diversificadas por parte dos poderes públicos, apesar de todos os esforços para as enquadrar normativamente. Assim, mesmo que o sistema tente enquadrar previamente na parte hipotética das normas as eventuais conjunturas de *necessidade*, sempre existirão vicissitudes e eventos novos, não previstos e que dificilmente serão preenchidos pelas regras normais criadas para resolver este género de situações lacunosas, como o recurso ao raciocínio da analogia como processo de integração no sistema<sup>49</sup>.

---

48 É nesse contexto que devemos incluir o estado de sítio e o estado de emergência, consagrados no artigo 19º da CRP e a lei nº 44/86, de 30 de setembro (Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência), bem como as disposições pertinentes da Lei de Bases da Proteção Civil, entre outras disposições do nosso ordenamento jurídico que serviram de suporte à decretação da situação de calamidade.

49 Sobre o problema das lacunas e a defesa da possibilidade da aplicação analógica das normas excecionais vistas na sua aceção de *jus singulare* seguimos Neves, Castanheira (1993). *Metodologia Jurídica - Problemas fundamentais*, Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra: 273 e ss.

E, ainda, que, de acordo com alguma doutrina<sup>50</sup>, se queira aceitar a integração de lacunas por recurso à analogia com plena aplicabilidade às normas excepcionais - posição conflituante com a proibição expressa constante no direito português, no artigo 11º, do Código Civil - tal não deverá ser permitido no tipo de situações em que o fim de interesse público não for cabalmente atendido na sua íntima relação com a conjuntura factual existente; ou seja, somos de opinião que o raciocínio integrativo da analogia apenas poderá ser utilizado com especiais precauções dadas as peculiares e prioritárias exigências de salvaguarda dos fins públicos em causa. Só que esse “direito da anormalidade” aprioristicamente pensado corresponde a um abrigo legislativo ao qual se irão reconduzir uma série variada de situações de excecionalidade muito diversas. Contudo, pura e simplesmente, não consegue resistir a hipótese de se ir legislando à medida que forem surgindo eventuais situações incomuns para as quais não subsiste qualquer resposta normativa<sup>51</sup>. Não apenas porque o tempo adequado para o surgimento dessa resposta administrativa não se compadece com as inevitáveis morosidades e complexidades do processo legislativo - para além disso, o carácter de excecionalidade dessas circunstâncias factuais implica, na maior parte dos casos, uma celeridade acrescida, uma rapidez de atuação dos poderes públicos que tornam esta hipótese impraticável.

A necessidade, como conceito jurídico, está na base de toda esta discussão sobre a atividade administrativa durante as diferentes etapas constitucionais e administrativas das respostas públicas à pandemia COVID-19. Como parâmetro de condutas dos poderes públicos nessas situações extraordinárias, como princípio regulador e eventualmente derogador, a necessidade permite o preenchimento de lacunas originárias do direito positivo, bem como, e sobretudo, daquelas que vêm ulteriormente a surgir devido às mutações sofridas pela normalidade previsível dos factos e pela imposição de cumprir o fim de interesse público a desenvolver, possibilitando que diante de uma determinada conjuntura factual exista um meio jurídico adequado e proporcional para a realização desse objetivo público.

---

50 Por todos, Castanheira Neves, *cit.*: 274, que refere que o art. 11º, do Código Civil, deve ser interpretado de acordo com o elemento histórico e revela uma «excessiva prudência legislativa» ou, inclusivamente «...a ideia inaceitável de uma como que menoridade da nossa judicatura para solução tão arrojada!».

51 Terá sido precisamente o que sucedeu com o gigantismo da Legislação COVID-19 que quase parece um sistema em autorreprodução sem fim à vista.

No entanto, só serão juridicamente atendíveis e não sancionáveis pelos órgãos de controlo, designadamente os jurisdicionais, aqueles comportamentos que exercidos em função do estado de necessidade estejam submetidos a certos limites e requisitos, dos quais se salientam os seguintes:

- i. A sua imprescindibilidade; efetivamente, só teremos presente o conceito de estado de necessidade em direito administrativo quando a atuação da Administração for indispensável e inadiável para a concreta implementação do fim de relevante interesse público em causa;
- ii. A sua adequação teleológica; a conduta administrativa terá de ser feita em função do fim legal e regulamentarmente prosseguido, de acordo com o conteúdo finalístico dos poderes de direito administrativo dos órgãos competentes;
- iii. O princípio da proporcionalidade; os modos, as formas e os meios de atuação dos órgãos administrativos devem ser os que devida e exclusivamente se adequem ao fim pretendido e aos factos extraordinários que a situação comporta.

Neste seu pleno acolhimento o princípio da proporcionalidade, em consonância plena com o princípio da adequação<sup>52</sup>, agora um princípio jurídico autónomo, resulta numa verdadeira proibição do excesso, aferida em cada caso concreto pelos órgãos competentes e que obriga a Administração, em cada momento, utilizar um meio que represente um menor sacrifício para as posições jurídicas dos particulares<sup>53</sup>, num equilíbrio equitativo com as vantagens adquiridas pela obtenção da realização do fim público perspetivado.

O ordenamento jurídico administrativo português, sublinhamos novamente, prevê e enquadra expressamente esta situação na figura do estado de necessidade, artigo 3º, nº 2, do CPA, prefigurando a possibilidade de poderes derogatórios em certos momentos da sua verificação<sup>54</sup>. O estado de necessidade é, dessa forma, um conceito jurídico com uma clara determinação teleológica. Em face do fim específico pretendido pelos poderes públicos será possível valorar-se o alcance dos factos, constatando-se a maior

---

52 Cfr. Gonçalves, *cit.*, p. 409.

53 Cfr. Oliveira, Esteves de, Gonçalves, Pedro, Amorim João (1993). *Código de Procedimento Administrativo Anotado*, Vol. I, Coimbra: Almedina, anotação ao artigo 5º, nº 2: 153.

54 Cfr. Gonçalves, *cit.*: 391.

ou menor gravidade dos acontecimentos, a proximidade do perigo, componentes desprovidos de qualquer valor absoluto, mas que encontram o seu sentido relativamente ao fim. Estabelecida a relação do elemento fáctico com o fim pretendido deverá observar-se a sua eventual adequação lógica às normas jurídicas positivas - as que integram o direito da normalidade. Se este corpo de regras não abarcar suficientemente a conexão dos factos com o fim, restará aos órgãos administrativos competentes o recurso ao estado da necessidade, enquanto vetor de conduta com um conteúdo e limites encontrados em função do fim que deve ser desenvolvido diante de uma certa conjuntura fáctica anormal que o ameaça.

Por outro lado, o direito da normalidade, não tendo expressão e aplicação cabal neste tipo de situações extraordinárias e excepcionais, não poderá, também, obstaculizar a implementação desses fins essenciais para a comunidade, nem nunca poderá servir como pretexto para a inércia dos órgãos administrativos face a essas tarefas, antes pelo contrário. Deverá mesmo constituir um dos principais meios de desenvolvimento e de implementação desses fins e jamais ser utilizado para tornar as ações desses mesmos órgãos inúteis ou ineficazes. Donde se conclui, que quando cumulativamente se verificarem os requisitos anteriormente enunciados deverão os órgãos administrativos competentes proceder à realização dos fins que lhe estão confiados utilizando os meios idóneos para tal, incluindo os instrumentos jurídicos *had hoc* que lhe são proporcionados pelo sistema.

### ***2.1 Poderes de derrogação da lei em face do estado de necessidade***

De entre todos os possíveis efeitos do estado de necessidade administrativo os mais extremados serão aqueles que apresentam de cariz derogatório, *i.e.* os que vão afastar as normas de direito positivo que preveem as condutas dos órgãos administrativos naquele tipo de situações mas cuja utilização deixou de oferecer garantias de realização plena do interesse público em questão. O alcance destes efeitos derogatórios a estas circunstâncias excepcionais através do comportamento dos órgãos administrativos competentes não poderá ter, obviamente, uma extensão ilimitada, mas, pelo contrário, adquirir uma série de demarcações e de reservas de ação que tornem esse afastamento normativo a atividade proporcionada à gravidade e iminência das circunstâncias

extraordinárias e aos objetivos e fins legalmente definidos para esses órgãos administrativos. Assim, a relatividade intrínseca que caracteriza o conceito de necessidade impossibilita qualquer tentativa de dele oferecer uma definição apriorística de carácter geral. O estado de necessidade deve ser considerado um conceito jurídico indeterminado<sup>55</sup> cujo conteúdo específico e os efeitos resultantes da sua aplicação só se poderão conhecer *a posteriori*, após a composição em cada caso concreto dos elementos fácticos e jurídicos que o integram. Esta classificação como conceito jurídico indeterminado tem como principal consequência a possibilidade da atuação administrativa ser objeto de controle jurisdicional, embora limitado pelas nebulosidades existentes na auréola<sup>56</sup> de imprecisão do conceito, na chamada “zona cinzenta”, onde existe liberdade de ação administrativa devidamente refreada<sup>57</sup>.

### **2.1.1 Poderes de derrogação e o perigo concreto para a concretização do fim de interesse público**

Para que estejamos perante um estado de necessidade que possa implicar poderes derogatórios de normas legais ou regulamentares a conjuntura factual terá de ter como um dos seus componentes principais uma ideia de perigo concreto, inequívoco, para a efetivação de um concreto fim de interesse cometido aos órgãos administrativos competentes<sup>58</sup>. A salvaguarda de um objetivo essencial e a realização de um fim prioritário de interesse público<sup>59</sup> constitui a verdadeira “pedra de toque” do conceito da necessidade administrativa. Neste ponto, não o consideramos como inserido no elemento teleológico - como pareceria natural - mas, sobretudo, dotado da função de aferir e valorar a situação fáctica como suscetível de produzir o estado de necessidade.

---

55 Cfr. Gonçalves, op. cit.: 253 e ss.

56 Sobre esta temática seguimos Gonçalves, idem; Correia, Sérvulo (1987). *Legalidade e Autonomia Contratual nos Contratos Administrativos*. Coimbra: Almedina: 120 e ss., Andrade, J. C. Vieira de (2017). *Lições de Direito Administrativo*, IUC, 5ª ed., Coimbra: 54.

57 Por todos, Soares, Rogério (1978) *Direito Administrativo* (1978), Coimbra: Ed. Policopiada. Enterría, García de, Fernández, Tomaz-Ramon (1996) *Curso de Derecho Administrativo*, I, 7ª ed., Madrid: Civitas: 452-469.

58 Cfr. Gonçalves, cit.: 393-394.

59 Cfr. Andrade, cit.: 49 e ss.

Teoricamente, é possível identificar diferentes graus de perigo, com reflexos em distintas “escalas” de *necessidade*, que por vezes surgem com gradações e delimitações entre si extremamente subtis (e outras parecem ser pura e simplesmente iguais), quando não intrincadas e sinuosas, nas suas denominações normativas: situações urgentes, situações de circunstâncias excepcionais, de extraordinária necessidade, de extraordinária e urgente necessidade, de força maior<sup>60</sup>. Quanto a nós, o perigo terá de existir no seu sentido próprio e a todo o tempo da conduta administrativa ao abrigo da necessidade, *i.e.* tem de existir uma coincidência temporal entre o surgimento e manutenção dos factos extraordinários, anormais e imprevistos, suscetíveis de resultar em perigo para um determinado fim público e a atividade da Administração que vai ser desenvolvida para o obviar. Neste contexto, a situação de perigo e o consequente comportamento dos órgãos públicos têm de ser contemporâneos; e extinto o perigo desaparece imediatamente a necessidade, donde resultará a total impossibilidade de atuação dos órgãos administrativos através deste princípio.

Na delimitação do conceito de perigo em direito administrativo importa relevar alguns fatores que permitam aferir, inquestionavelmente, a sua presença real. Assim, diante de uma conjuntura factual extraordinária será imperioso:

- i. Estabelecer um nexo de causalidade eventual, através de um juízo de prognose, sobre os efeitos futuros da inércia ou de uma insuficiente ação dos órgãos administrativos face às circunstâncias concretas da anormalidade factual;
- ii. Efetuada essa relação de acentuada probabilidade de causa-efeitos, estes últimos deverão ser potencialmente danosos ou, até, impeditivos da implementação do fim público em causa;
- iii. A atuação ao abrigo do princípio da necessidade deverá surgir como o único meio, eivado de juridicidade, de se conseguir a realização do escopo público imputado legalmente aos órgãos administrativos competentes e que se encontra ameaçado pela natureza singular e extraordinária dos eventos.

A questão fundamental é que esta presença de perigo concreto para a concretização

---

60 Angiolini, *cit.*: 116 e ss. Frier, *L'urgence*, *cit.*, pp. 144 ss. Garcia, *cit.*: 250; Agirreazkenaga, I., *La coaccion Administrativa Directa* (1990). Madrid: Civitas: 329 ss.

do interesse público pode justificar que através da necessidade esses órgãos competentes possam exercer condutas *praeter legem* - e, mesmo, *contra legem* - com eventuais efeitos derogatórios ou suspensivos do direito da normalidade.

### 2.1.2 Estado de necessidade administrativo e urgência

Por último, não gostaríamos de deixar de abordar uma das questões que mais turbulentas na temática da necessidade e que se prende com a separação, ao nível legal e jurisprudencial, entre os conceitos de urgência e de necessidade.

A urgência<sup>61</sup> não se confunde com necessidade embora nela esteja ínsita concetualmente<sup>62</sup>. A urgência é uma vertente da necessidade: não há urgência sem estarem presentes todas as componentes desta. Mas, a inversa não é verdadeira: *i.e.* uma conduta ao abrigo da necessidade não será automaticamente urgente. Tal só sucederá se a acompanhar a necessidade - conceito tipo - exista, também, a obrigação de o fazer com rapidez, dada a iminência da ameaça para o fim público. O fator temporal da atuação administrativa constitui o cerne da distinção das duas figuras<sup>63</sup>. Donde, a urgência pode ser definida como toda a conduta sob o parâmetro da necessidade cumulada com a premência de atuar imediatamente ou num curto espaço de tempo<sup>64</sup>.

---

61 Acerca das características dos atos urgentes, Andrade, Vieira de (1991). *O Dever de Fundamentação Expresso de Actos Administrativos*, Coimbra: Almedina: 148 e ss. Oliveira, *et al*, *cit.*: 401.

62 A maioria da doutrina defende uma radical distinção entre os dois conceitos, uma “destrinça”; por todos, Amaral, Freitas do, Garcia, Maria da Glória Dias (1999). “O Estado de Necessidade e a Urgência em Direito Administrativo”, in *Revista da Ordem dos Advogados*, ano 59, Lisboa: 455.

63 A destrinça contém analogias com a distinção entre princípios da prevenção e o da precaução em direito do ambiente, sendo que este integra o conceito daquele. O princípio da precaução potencia a utilização de respostas administrativas de força acrescida em face de riscos e ameaças iminentes ou já em desenvolvimento - ver GOMES, Carla Amado (2018). *Introdução ao Direito do Ambiente*, 4ª, Lisboa: AAFDL. Prieur, Michel (2019). *Droit de L'environnement* (8ª ed.), Paris: Dalloz: 140 ss., Cutanda, Blanca Lozano, Candeira, Alejandro Lago, Álvarez, Luis Felipe Lopez (2014). *Tratado de Derecho Ambiental*, Madrid: CEF: 126 ss., Barroso, Borja Sánchez (2019). “El Principio de Precaución Y Su Posible Contribución para Alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible de la Agenda 2030” in *Principios de Derecho Ambiental Y Agenda 2030*, Valencia: tirant lo blanch: 124 ss., Frade, Marlene (2020), *O Princípio da Precaução no Direito do Ambiente*, Lisboa: AAFDL.

64 Cfr. Gonçalves, *cit.*: 395-396.



Na verdade, este é um aspeto da maior relevância, pois, independentemente da verificação em concreto da situação de necessidade em todos os elementos, a sua adição com a imperiosa obrigação de atuar imediatamente ou num curto espaço temporal, caso contrário seria esgotado o fim de interesse público relevante - de acordo com a tradicional ideia do *periculum in mora* -, vem colocar o problema em moldes distintos. E, como já foi anteriormente aludido, o nosso ordenamento jurídico administrativo reconhece claramente esta excecionalidade, quer no já referido artigo 3º, nº 2, do CPA, quer, ainda, no artigo 161º, nº 2, alínea l), do mesmo Código, que permite a validação nos casos em que a Administração pratica um ato administrativo em estado de necessidade com preterição total do procedimento administrativo legalmente exigido<sup>65</sup>.

Queremos significar que é assaz diferente ter de agir em estado de necessidade e ser obrigado a fazê-lo de imediato ou com grande rapidez. E que essa diferença poderá redundar:

- i. No emprego por parte dos órgãos administrativos de meios distintos para salvaguardar o mesmo fim público;
- ii. E que entre esses meios eventuais estarão presentes, de uma forma acrescida, os efeitos suspensivos e - em certas situações mais extremas - derogatórios de normas do “direito da normalidade”.

Assim, uma atuação administrativa ao abrigo da urgência traduz-se numa possibilidade de aumento dos poderes concretos de ação, mantendo-se vigentes todos aqueles que derivam da necessidade e podendo o órgão atuante escolher a todo o tempo, através de um juízo discricionário e mediante a valoração que faz à situação que lhe subjaz, as medidas mais indicadas para cumprir o fim que tem à sua cura. A urgência será sempre um suplemento de poderes administrativos para quem atua, um aumento do seu campo de atuação e uma reflexa possibilidade de se afastarem, naquela situação concreta, regras jurídicas virtualmente aplicáveis.

---

65 Cfr. Gonçalves, *cit.*: 390.

Assim, em situação de urgência os órgãos administrativos, além de poderes excepcionais para salvaguardar os seus fins, devem atuar imediatamente ou com suficiente rapidez visando afastar a possibilidade de dano. Esta tarefa deverá ser exercida, preferentemente, antes da materialização da ameaça de perigo, *urgência preventiva*<sup>66</sup>.

---

<sup>66</sup> A urgência, em certas situações, poderá também existir depois da verificação do dano, visando a possível resolução do problema ou impedir o alastramento do mal já iniciado - será a urgência reparadora.

# **“Pandemia COVID-19”, estado de exceção constitucional e deveres tributários: uma breve análise comparativa luso-brasileira**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.4>

**Joaquim Freitas da Rocha**

Joaquim Freitas da Rocha ([ORCID: 0000-0001-7510-7476](https://orcid.org/0000-0001-7510-7476)) é Professor Auxiliar com agregação na Escola de Direito da Universidade do Minho e investigador do centro de investigação JusGov da mesma Universidade. É Diretor do Mestrado em Direito Tributário e Fiscal da Universidade e formador no Centro de Estudos Judiciários (CEJ).

**Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes**

Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes ([ORCID: 0000-0002-4322-0260](https://orcid.org/0000-0002-4322-0260)) é Mestre em Direito tributário pela Escola de Direito da Universidade do Minho.

## RESUMO

O presente conjunto de considerações tem natureza eminentemente descritiva e procura evidenciar, numa abordagem comparativa luso-brasileira, o quadro normativo-legal emergente da Pandemia COVID-19, com particular enfoque nas medidas de natureza tributária. Elencar-se-ão, de modo tópico e sumário, as principais intervenções facilitadoras do cumprimento de deveres por parte dos contribuintes, salientando-se, todavia, a natureza pouco generosa de ambos os Estados, possivelmente antecipando a fortíssima crise económica e financeira que se prenuncia e a escassez de recursos públicos.

## 1 EXCECIONALIDADE CONSTITUCIONAL

Adaptando expressões que não são nossas, pode afirmar-se que se vive presentemente uma situação de “nervosismo constitucional”, decorrente de uma receção do medo (*“Rezeption von Angst”*) e de uma condição de permanente alarme e vigilância acrescidos (*“Zustand permanent erhöhter Alarmbereitschaft und Wachsamkeit”*)<sup>1</sup>.

Que uma situação pandémica provoca graves consequências e prejudica um número alargadíssimo de pessoas e situações é irrefutável, desde logo considerando a própria debilidade do estado de saúde das pessoas afetadas.

Acresce que não apenas as consequências sanitárias são de ponderar. Na realidade, a estas últimas, somam-se os devastadores efeitos financeiros, económicos e sociais (entre outros), como o desemprego, a quebra de rendimentos, a suspensão de serviços públicos e privados em educação, saúde, justiça, segurança, licenciamentos, registos, transportes públicos, etc. Como facilmente se compreende, a dimensão desses efeitos é tanto maior quanto maior for a escala e o impacto quantitativo das medidas de prevenção, dos tratamentos, dos internamentos e dos falecimentos, deslocando os tópicos problemáticos do interesse privado e da mera esfera individual - sempre relevante e de considerar - para a dimensão coletiva e de interesse público.

---

1 Neste sentido, e com muitíssimo interesse, v. Barczak, Tristan, *Der nervöse Staat: Ausnahmezustand und Resilienz des Rechts in der Sicherheitsgesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2020.

Em termos jurídicos, uma situação como a que se tem vindo a traçar constitui um campo extremamente rico para reflexão, levantando indagações quanto à necessidade, à conveniência e à oportunidade da tomada de decisões ao nível legal. Deverão o Estado e restantes poderes públicos agir ou omitir-se, deixando, neste último caso, ao livre desenvolvimento das estruturas económicas e sociais privadas o enfrentamento da situação? Agindo, deverá fazê-lo circunscrevendo-se ao domínio sanitário - e particularmente ao círculo da saúde pública -, ou deverá antes ampliar o espectro de atuação, abrangendo outros domínios económicos e sociais? Uma eventual intervenção deverá considerar o quadro constitucional e legal de normalidade recorrente ou, de outro modo, ser materializada no contexto de um estado jurídico-político de excecionalidade?

Como se vê, há inúmeros e complexos questionamentos.

E nem se pense que se tratam de simples questionamentos teóricos ou meramente especulativos (embora tal, só por si, não fosse necessariamente um aspeto negativo); bem longe disso, são problemas que podem implicar corolários bem gravosos, não apenas no presente mas também - e sobretudo, diríamos - no futuro quanto aos interesses, direitos e deveres das gerações vindouras. Pense-se, por exemplo, que pode existir uma tentativa de aproveitamento da situação pandémica para introduzir por via jurídico-normativa afrouxamentos das garantias clássicas inerentes ao Estado de Direito e ao Estado democrático - sem esquecer, evidentemente, o Estado social - como a legitimação democrática das medidas, a separação de poderes, a subordinação da administração à lei, a tendencial irretroatividade das normas, a presunção de inocência dos arguidos, etc. Riscos como a desvalorização do estatuto dos parlamentos e órgãos democraticamente eleitos, a governamentalização das restrições e suspensões de direitos, o abaixamento de grau normativo (*downgrade legislativo*), a criação de tributos ilegítimos ou as prisões precipitadas são reais e bem efetivos, podendo a situação pandémica constituir o fundamento material para abusos que em outras circunstâncias dificilmente seriam tolerados.

Porém, sem embargo do interesse e relevância de todas estas temáticas, o âmbito das presentes considerações é bem mais restrito: os efeitos da situação pandémica no contexto dos deveres dos contribuintes. Estamos, portanto, perante um escrito de Direito tributário.

A adequada compreensão do estatuto do contribuinte numa conjuntura excepcional de pandemia pressupõe que se comece por tematizar, ainda que brevemente, o enquadramento constitucional dos estados de excecionalidade.

Por aí se iniciará.

### ***1.1 Enquadramento dogmático dos estados de exceção constitucional***

Tendo em vista o enfrentamento de situações nas quais a vivência comunitária regular se pode considerar em perigo - como será o caso, por exemplo, de uma pandemia -, as diversas constituições consagram regimes jurídicos de exceção, os quais se traduzem e materializam em situações necessariamente temporárias de interrupção da normalidade institucional, formal e organizatória inerente a um Estado de Direito. Num quadro político-normativo atípico, os procedimentos legiferantes, assim como as competências legalmente previstas, são alterados, concentrando-se nos poderes executivos uma maior preponderância decisória e permitindo a adoção de medidas restritivas mais severas do que aquelas que seriam adotadas em situações consideradas normais. Entre tais medidas contam-se a suspensão ou a limitação de certos direitos ou garantias, como adiante se procurará demonstrar, na medida em que a extensão discursiva o permita. São, enfim, sistemas especiais de solução de crises (válvulas de escape, estados de legalidade extraordinária) que procuram assegurar a manutenção da ordem constitucional e o restabelecimento mais breve possível da normalidade<sup>2</sup>.

Em geral, isso é feito pela inserção nas Constituições de regimes jurídicos extraordinários a serem acionados no enfrentamento de conjunturas de elevada gravidade<sup>3</sup>. Em qualquer caso, a excecionalidade não deve conduzir a uma subversão das competências

---

2 Bem observadas as coisas, esses estados de exceção apenas são cabíveis em verdadeiros Estados de Direito e Estados Democráticos, pois em outro tipo de arranjos (autocráticos, ditatoriais) não se falará propriamente em regimes excecionais, mas antes em características recorrentes de sistemas autoritários e inconstantes *em si*. Nestes últimos, as alterações legislativas e competenciais, assim como as concentrações executivas de poder, serão vistos como esquemas de normalidade (o que, evidentemente, não os torna materialmente legítimos).

3 Ver a respeito do tema, Canotilho, José Joaquim Gomes (2003). *Direito Constitucional e Teoria da Constituição* (7ª Ed.). Coimbra: Almedina, p.1085-1086.

constitucionais. As habituais reservas de competência legislativa e a obrigatoriedade de precedência e de primado (prevalência) da lei não se devem ter por “suspensas” ou desconsideradas. Não há que sofrer contestação a ideia de que as suspensões ou limitações de direitos fundamentais devem sempre constituir reserva de ato legislativo, rejeitando-se que, mesmo a pretexto de um alegado estado de excecionalidade, poderes administrativos emanem atos restritivos que em circunstâncias normais não poderiam emanar. A diferença é que durante estes estados os procedimentos constitucionais são aligeirados, mas não inobservados.

Com particular relevância para os presentes desenvolvimentos, importa considerar os ordenamentos jurídicos português e brasileiro, no âmbito dos quais os estados excecionais referidos são o estado de sítio e o estado de emergência (no primeiro) e o estado de defesa, o estado de sítio e a intervenção federal (no segundo).

Procuremos sumariar, *brevitatis causae*, os contornos essenciais desses institutos.

## ***1.2 Ordenamento jurídico português***

No contexto da infeção epidemiológica provocada pelo novo coronavírus (SARS-CoV-2) e da doença COVID-19, foi em Portugal decretado o denominado “estado de emergência”, o qual, nos termos da Constituição (CRP), pode ter abstratamente como fundamento uma de três circunstâncias<sup>4</sup>:

- i. Agressão efetiva ou iminente por forças estrangeiras;
- ii. Grave ameaça ou perturbação da ordem constitucional democrática; ou
- iii. Calamidade pública.

Na verdade, os fundamentos apontados são idênticos para ambas as situações de excecionalidade acima referidas (estado de sítio e estado de emergência), apenas se diferenciando pela respetiva gravidade.

---

<sup>4</sup> Cf. art.º 19º, n.ºs 2 e 3, da CRP.

O mencionado decretamento, efetuado pelo Presidente da República através do Decreto nº 14-A/2020, de 18 de março, considerou a existência da fundamentação referida em iii), legitimando posteriores intervenções do Parlamento e do Governo no sentido de estabelecer limitações e suspensões de direitos fundamentais. No quadro dessas intervenções<sup>5</sup>, muitíssimas medidas restritivas foram aprovadas, salientando-se as seguintes:

- A obrigação de confinamento no domicílio ou em estabelecimento de saúde;
- O restabelecimento de controlos fronteiriços de pessoas e bens (que, entretanto, haviam deixado de se efetuar em virtude das regras de Direito da UE e dos dispositivos do denominado *acordo Shengen*);
- A possibilidade de estabelecimento de “cercas sanitárias” em localidades particularmente afetadas;
- A interdição da permanência não justificada de grupos numerosos de pessoas na via pública;
- A proibição de reuniões com número elevado de pessoas;
- A possibilidade de requisições de bens ou serviços;
- A obrigatoriedade de abertura, funcionamento ou encerramento de determinadas empresas e estabelecimentos;
- A possibilidade de apresentação coerciva ao serviço;
- A alteração de local, horário e condições de trabalho.

É importante realçar que a disciplina jurídica inerente ao estado de emergência consta da própria CRP e é densificada ao nível infraconstitucional através da Lei nº 44/86, de 30 de setembro.

### ***1.3 Ordenamento jurídico brasileiro***

De modo um pouco distinto, embora com alguns fundamentos análogos, a Constituição brasileira de 1988 (CRFB) prevê, como acima se adiantou, um sistema

---

<sup>5</sup> Para uma visão global, v. <https://dre.pt/legislacao-COVID-19>.



de resposta emergencial que abrange três instrumentos de proteção: o estado de defesa, o estado de sítio e, embora deslocado do Título V (Da defesa do Estado e das instituições democráticas), a intervenção federal<sup>6</sup>.

O estado de defesa é acionado para a preservação ou o pronto restabelecimento da ordem pública ou da paz social quando ameaçadas por grave e iminente instabilidade institucional ou atingidas por calamidades de grandes proporções na natureza, podendo ser decretado pelo Presidente da República, com a obrigatória consulta prévia ao Conselho da República e ao Conselho de Defesa Nacional<sup>7</sup>.

Já o estado de sítio é reservado para situações mais graves, sendo o regime mais extremado dos estados de excecionalidade constitucional no ordenamento jurídico brasileiro. Presta-se ao enfrentamento de comoção grave de repercussão nacional, da ineficácia das medidas tomadas durante o estado de defesa, bem como dos casos de declaração de guerra ou de resposta à agressão armada estrangeira. Não configura necessariamente uma escalada da situação que originou a decretação de estado de defesa, podendo ser declarado sem a existência de estado emergencial anterior de menor gravidade. Na medida em que permite restrições mais severas que as do estado de defesa, no estado de sítio, o Presidente da República deve solicitar ao Congresso Nacional autorização para decretá-lo, após a devida audição dos já citados órgãos colegiais.

Logo, enquanto o estado de defesa é decretado pelo chefe do Poder Executivo e pode ser rejeitado posteriormente pelo Poder Legislativo, o estado de sítio só pode ser decretado com a prévia anuência deste.

Por fim, a intervenção federal é uma medida excecional de supressão temporária da autonomia dos Estados-membros e do Distrito Federal, fundada em hipóteses previstas taxativamente no texto constitucional para a preservação da existência e da unidade da

---

6 O estado de defesa e o estado de sítio são regulados nos art.ºs 136º a 141º e a intervenção federal nos art.ºs 34º e 36º. O art.º 35º e algumas disposições comuns do art.º 36º tratam da intervenção dos Estados-membros nos Municípios que, por ser orientada a situações específicas que não configuram emergência de caráter nacional, não será objeto deste trabalho.

7 O Conselho da República e o Conselho de Defesa Nacional são órgãos colegiais de consulta presidencial (art.ºs 89º a 91º) e, embora sejam de consulta obrigatória para a decretação dos estados de defesa e de sítio, e de intervenção federal, seus pareceres possuem tão somente caráter opinativo.

Federação<sup>8</sup>. É decretada por ato político exclusivo do Presidente da República e tem por objetivos manter a integridade nacional; repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra; pôr termo a grave comprometimento da ordem pública; garantir o livre exercício de quaisquer dos Poderes nas unidades da Federação; reorganizar as finanças da unidade da Federação que suspender pagamento de dívida por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior, ou deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas na Constituição Federal nos prazos legais; prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial; e assegurar a observância de determinados<sup>9</sup> princípios constitucionais.

Em quaisquer dos casos, estamos em face de situações nas quais medidas coercitivas gravosas poderão ser adotadas. No estado de defesa são limitadas pelo texto constitucional à restrição aos direitos de reunião, de sigilo de correspondência, de sigilo de comunicação telegráfica e telefónica e à ocupação e uso temporário de bens e serviços, na hipótese de calamidade pública, respondendo a União pelos danos e custos decorrentes.

No estado de sítio, se este ocorrer em função de comoção grave de repercussão nacional ou da ineficácia das medidas do estado de defesa, são autorizadas, *numerus clausus*, a obrigação de permanência em localidade determinada; a detenção em edifício não destinado a acusados ou condenados por crimes comuns; as restrições relativas à inviolabilidade da correspondência, ao sigilo das comunicações, à prestação de informações e à liberdade de imprensa, radiodifusão e televisão; a suspensão da liberdade de reunião; a busca e apreensão em domicílio; a intervenção nas empresas de serviços públicos; e a requisição de bens.

Porém, se o estado de sítio é decretado em resposta à declaração de guerra ou à agressão armada, a Constituição não define uma relação exaustiva de medidas. Logo, em tese, poderiam ser restringidas outras garantias constitucionais, desde que presentes

---

8 V., a respeito, Moraes, Alexandre de (2003). *Direito Constitucional* (13 Ed.). São Paulo: Atlas, p. 237; Ferreira Filho, Manoel Gonçalves (2020). *Curso de Direito Constitucional* (41 Ed.). Rio de Janeiro: Forense, p. 57.

9 Forma republicana; sistema representativo; regime democrático; direitos da pessoa humana; autonomia municipal; prestação de contas da administração pública, direta e indireta; e aplicação do mínimo exigido da receita de impostos estaduais, inclusive os provenientes de transferências da União, no ensino e na saúde.

três requisitos constitucionais: necessidade de efetivação das medidas, deliberação pelo Congresso Nacional, e previsão expressa no Decreto presidencial<sup>10</sup>.

Quando a intervenção federal se relacionar com o provimento da execução de lei federal, ordem ou decisão judicial, ou com a garantia de princípios constitucionais, as medidas se limitam à suspensão do ato impugnado, se tal medida bastar ao restabelecimento da normalidade.

Importante ressaltar que, apesar de o texto constitucional brasileiro sugerir em alguns momentos a necessidade de complemento normativo infraconstitucional aos regimes de excecionalidade, estes permanecem sendo regulados exclusivamente pela Constituição (ao contrário do que sucede no ordenamento português, como vimos).

No entanto, de maneira diversa do ocorrido no ordenamento português, no ordenamento brasileiro não foi decretado qualquer estado excecional. Para enfrentar a pandemia foi editada uma lei ordinária<sup>11</sup> prevendo as medidas restritivas que poderiam ser adotadas pela União, pelos Estados-membros, pelo Distrito Federal, e pelos Municípios, no âmbito de suas atribuições.

Dessa forma, além das providências a nível federal - como, por exemplo, a restrição de entrada e saída do país -, os governos estaduais, distrital e municipais têm imposto, conforme suas competências constitucionais e necessidades específicas, regras de distanciamento ou isolamento social, quarentena, suspensão de atividades de ensino, restrições ao comércio, a atividades culturais e à circulação de pessoas.

\*\*\*

Por fim, em síntese, é possível afirmar que os ordenamentos jurídico-constitucionais português e brasileiro enfrentaram a pandemia de modo diferenciado:

---

10 Moraes, Alexandre de (2003). *Direito Constitucional* (13 Ed.). São Paulo: Atlas, p. 525-526.

11 A Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020, prevê as seguintes medidas: isolamento; quarentena; realização compulsória de exames médicos, testes laboratoriais, coleta de amostras clínicas, vacinação e outras medidas profiláticas, ou tratamentos específicos; estudo ou investigação epidemiológica; exumação, necropsia, cremação e manejo de cadáver; restrição excecional e temporária de entrada e saída do país e locomoção interestadual e intermunicipal; requisição de bens e serviços de pessoas naturais e jurídicas; e autorização excecional e temporária para importação e distribuição de material de saúde.

- Em Portugal, recorrendo-se a uma situação de exceção, por via do decretamento do estado de emergência (entretanto cessado), colocando as medidas adotadas na órbita constitucional;
- No Brasil, utilizando-se os expedientes normativos habituais, colocando as medidas adotadas na órbita do legislador ordinário.

De todo o modo, não se pode dizer que as medidas adotadas (proibições de deslocação, obrigações de confinamento, obrigações de encerramento de atividades e estabelecimentos, etc.) tenham sido substancialmente distintas.

## 2 AS MEDIDAS DE NATUREZA TRIBUTÁRIA RELACIONADAS COM O ESTADO DE EXCEÇÃO CONSTITUCIONAL

A infeção epidemiológica, a subsequente pandemia, e as medidas restritivas entretanto adotadas em ambos os ordenamentos para enfrentar a situação sanitária adversa implicaram efeitos nefastos.

Se, num primeiro momento, os poderes públicos procuraram conter os efeitos imediatos da doença - evitando a degradação do estado de saúde de milhares de pessoas, impondo o confinamento e o isolamento profilático de muitas delas, num contexto de encerramento de organismos públicos, de restrições de deslocações para o local de trabalho, ou de limitações no acesso a transportes públicos - , num segundo momento procuraram enfrentar os efeitos económicos e sociais decorrentes da mesma.

Em termos práticos, tais efeitos manifestam-se numa dupla perspetiva: (i) em primeiro lugar, sob a forma de *danos emergentes*, que consubstanciam despesas antes inexistentes e que irrompem com a pandemia, designadamente os encargos com a aquisição de máscaras de proteção respiratória ou gel desinfetante cutâneo, obras em estabelecimentos ou veículos para introdução de espaços separados ou zonas de circulação limitada, aquisição de material informático e serviços de telecomunicações para permitir o teletrabalho, etc.; (ii) em segundo lugar, sob a forma de *lucros cessantes*, os quais se materializam, *grosso modo*, nos ingressos que deixaram de ser

percebidos, e.g., em consequência de situações de desemprego, de quebras de faturação por causa do encerramento de estabelecimentos comerciais ou unidades fabris (nos setores da hotelaria, restauração, indústrias transformadoras, etc.), ou ainda por causa da impossibilidade de prestar serviços, como sucede na advocacia, contabilidade, consultoria, aulas ou explicações, estética, limpeza, jardinagem, etc.

Ora, como resulta compreensível, os poderes públicos não poderiam ficar indiferentes a tal cenário, principalmente quando tais poderes se inserem num arranjo organizatório que se qualifica como próprio de um Estado de Direito *social*, como indiscutivelmente é assumido na CRP<sup>12</sup> e na CRFB<sup>13</sup>.

Assim sendo, foram implementadas várias medidas de mitigação ou atenuação desses efeitos nas mais diversas áreas, desde o domínio laboral até o acesso à saúde, passando pela assistência social, pela educação, e - aqui com especial ênfase - pela área dos tributos e das obrigações tributárias.

Sobre as últimas nos debruçaremos de modo tópico nos desenvolvimentos subsequentes, sublinhando que todas as medidas sinalizadas se caracterizam pela sua natureza excecional, transitória e extraordinária, atentos assim ao seu espectro temporal limitado e à circunstância de constituírem desvios aos regimes que seriam normalmente aplicáveis.

## ***2.1 No ordenamento português***

Em primeiro lugar, o legislador português flexibilizou o cumprimento de algumas obrigações tributárias cujo prazo de pagamento decorreria no *pico da crise*, permitindo que as mesmas pudessem ser cumpridas mais tarde. Aqui se incluem quer a entrega de IVA devido pelas operações tributáveis (e.g., transmissões de bens

---

12 Cf., por exemplo, art.ºs 63º (segurança social), 64º (saúde), 65º (habitação), 67º (proteção da família), 68º (paternidade e maternidade), 69º (proteção da infância) ou 72º (proteção das pessoas idosas), todos da CRP.

13 Cf., por exemplo, art.ºs 196º a 200º (saúde), 201º e 202º (previdência social), ou 203º e 204º (assistência social), todos da CRFB.

e prestações de serviços), quer as entregas do imposto de selo, quer ainda as quantias retidas na fonte em sede de IRS ou de IRC e pagamentos especiais por conta<sup>14 e 15</sup>.

Em segundo lugar, isentou de IVA as transmissões e aquisições intracomunitárias de bens quando estejam em causa finalidades sanitárias ou sociais, e determinou a sujeição a taxa reduzida do mesmo imposto (em regra, 6%) das importações, transmissões e aquisições intracomunitárias de máscaras de proteção respiratória ou gel desinfetante cutâneo<sup>16</sup>.

Mas a flexibilização do cumprimento não abrangeu somente as obrigações pecuniárias, a satisfazer em dinheiro, pois também as obrigações de natureza documental foram objeto de algum aligeiramento, permitindo-se a entrega diferida de declarações e outros documentos formais, além de se atenuar algumas exigências procedimentais probatórias, por exemplo, aceitando-se faturas em formato PDF<sup>17</sup>.

---

14 Cf. Decreto-lei nº 10-F/2020, e despachos do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais nºs 104/2020-XXII, de 9 de março; 129/2020-XXII, de 27 de março; e 153/2020-XXII, de 24 de abril de 2020, disponíveis em [https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio\\_contribuinte/COVID\\_19/Despachos/Paginas/default.aspx](https://info.portaldasfinancas.gov.pt/pt/apoio_contribuinte/COVID_19/Despachos/Paginas/default.aspx). Não se cuida no texto das medidas concernentes às contribuições para a segurança social; a respeito destas, v. art.º 4º do Decreto-Lei nº 10-F/2020.

15 Em termos teleológicos, terá sido intenção legislativa atenuar os efeitos económicos que o pagamento em altura de pandemia poderia acarretar, empurrando os encargos para momento futuro, numa altura em que os efeitos negativos sejam menos impactantes. Porém, levanta-se legitimamente a questão de saber se terá sido a melhor abordagem, atendendo ao facto de que, não existindo qualquer espécie de isenção ou exoneração de cumprimento, o efeito de acumulação poderá tornar-se, ele próprio, bastante pernicioso. Por outras palavras: aquilo que não se paga no presente terá de ser pago no futuro, e - mais grave - em cúmulo com as dívidas dessa altura (por exemplo, os IVA's respeitante ao trimestre anterior), sendo que, não se antevendo qualquer alívio da situação de crise económica, poderá suceder que as dificuldades não desapareçam ou até se incrementem. Neste sentido, a solução do legislador Português parecerá um pouco exígua ou parcimoniosa, apenas concedendo uma moratória legal, bem diferente de uma renúncia à receita (sob a forma de eventual perdão fiscal, isenção retroativa, etc.), a qual constituiria sem dúvida um sinal de maior *sensibilidade* para os problemas derivados da pandemia. Em todo o caso, compreende-se que a solução possa ter sido a que foi acolhida, atendendo às necessidades inerentes ao equilíbrio das contas públicas e ao imperativo de arrecadação de receitas para acudir à satisfação das necessidades coletivas e gerais, designadamente de natureza social.

16 Cf. Lei nº 13/2020, de 7 de maio, e despacho nº 112/2020-XXII, de 24 de março, do Secretário de Estado dos Assuntos Fiscais.

17 Aqui, como está bom de ver, a teleologia subjacente já não se relaciona com a atenuação dos efeitos económicos em si, mas antes com as dificuldades de obtenção de suportes adequados para a comprovação dos atos e transações. Convém não perder de vista que muitos serviços públicos e privados se viram encerrados, dificultando sobremaneira as diferentes atuações profissionais e empresariais.

Num outro plano - o processual -, cuidou-se de preservar a subsistência económica quotidiana, resguardando o património dos contribuintes de atos limitativos (de desapossamento ou mesmo de transferência de propriedade) praticados no âmbito de processos de execução fiscal<sup>18</sup>, como as penhoras, as reversões contra responsáveis subsidiários, as graduações de créditos ou as vendas. Neste sentido, determina-se, durante o período em que durar o estado excecional suscitado pela pandemia, a suspensão *automática* dos processos de execução fiscal<sup>19</sup>. Também os pagamentos das prestações devidas ficam suspensos, mas aqui apenas se os interessados assim o desejarem, pois, querendo, podem continuar com o respetivo cumprimento.

Por fim, e considerando a obrigação de confinamento, as limitações de deslocação, e o encerramento ou redução de muitos serviços (entre os quais os Tribunais) - que implicam que muitos atos que deveriam ser praticados presencialmente deixem de o poder ser - suspenderam-se, num primeiro momento, os prazos processuais. Aqui se abrangeram os prazos para a prática de atos e diligências em qualquer tribunal tributário (ou outro tribunal, naturalmente, incluindo os tribunais arbitrais, a funcionar junto do CAAD), como, por exemplo, as contestações ou respostas, as oposições, as diligências probatórias, as alegações, etc.<sup>20</sup>. Posteriormente, a referida suspensão dos prazos processuais cessou, retomando-se a sua contagem nos termos normais, e determinou-se que diligências se deverão fazer através de teleconferência, videochamada ou outro meio equivalente, ou então presencialmente e com a observância do

---

18 Importa salientar que, em termos comparativos, a tramitação da execução fiscal é absolutamente jurisdicionalizada no ordenamento brasileiro, enquanto que no ordenamento português assume uma natureza mista administrativa-jurisdicional. Para desenvolvimentos, v. Rocha, Joaquim Freitas, *Sobre a natureza jurídica dos atos praticados em execução fiscal*, Execução fiscal (e-book), Centro de Estudos Judiciários, Lisboa, 2019, pp. 35 e ss., disponível em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/59862>.

19 Cf. art.º 5º, nº 2, do Decreto-lei nº 10-F/2020.

20 Não obstante, a imposição suspensiva não era absoluta, admitindo-se a possibilidade de prática de atos e diligências em circunstâncias que não implicariam riscos acrescidos ou que envolvessem interesses públicos superiores, particularmente quando estivesse em causa a tutela judicial em tempo útil, como acontece no contexto dos denominados «processos urgentes». V. art.º 7º, nº 7, da Lei nº 1-A/2020. Nestas situações, os atos ou as diligências deveriam praticar-se através de teleconferência, videochamada ou meio equivalente ou - caso não seja possível e esteja em causa a vida, a integridade física, a saúde mental, a liberdade ou a subsistência imediata dos intervenientes - presencialmente, desde que não se exceda o número de pessoas previsto nas recomendações das autoridades de saúde.

limite máximo de pessoas e demais regras de segurança e de higiene definidas pela Direção Geral da Saúde<sup>21</sup>.

## ***2.2 No ordenamento brasileiro***

Como já se adiantou, no Brasil, a pandemia de COVID-19 ainda não ocasionou a decretação de estados de excecionalidade constitucional. Porém, poucos dias após a OMS declarar emergência global de saúde pública, e antes da confirmação do primeiro caso, o Ministério da Saúde declarou Emergência em Saúde Pública de Importância Nacional<sup>22</sup>, permitindo o emprego de medidas urgentes de prevenção, controle e contenção de risco, danos e agravos à saúde pública.

Com o agravamento da pandemia, o Congresso Nacional, por solicitação do Presidente da República, reconheceu o estado de calamidade pública especificamente no que tange à dispensa do atingimento dos resultados fiscais e da limitação de empenho de despesas públicas até 31 de dezembro de 2020, nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>23</sup>.

Dessa forma, o estado de calamidade pública atual prende-se à necessidade imperiosa de aumento do gasto público no combate à pandemia, em especial no apoio financeiro a Estados e Municípios, autorizando a não observância das metas fiscais e dos limites de gastos fixados para o exercício de 2020.

Importante ressaltar que abordaremos aqui tão somente as medidas de âmbito federal com reflexos tributários, excluindo as determinadas pelo Distrito Federal, e pelos 26 Estados e 5.570 Municípios.

Podemos dividir as providências adotadas em três classes: reduções temporárias de tributos; prorrogação de prazo de cumprimento de obrigações tributárias; e outras medidas.

---

21 V. o referido novo art.º 6º-A da Lei nº 1-A /2020.

22 Portaria nº 188, de 3 de fevereiro de 2020.

23 Decreto Legislativo nº 6, de 20 de março de 2020.



Dentre as reduções, a taxa do Imposto de Importação (II) de itens necessários ao combate à COVID-19 foi zerada até 30 de setembro de 2020<sup>24</sup>, tendo sido adotada igual providência para o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) incidente sobre determinados materiais utilizados no enfrentamento da pandemia<sup>25</sup>.

Com o objetivo de reduzir o custo das operações de crédito às pessoas singulares e coletivas, o Imposto sobre Operações de Crédito (IOF) foi reduzido a zero para as operações contratadas entre 3 de abril e 3 de julho de 2020<sup>26</sup>.

A alteração das taxas do II, do IPI e do IOF pode ser promovida diretamente pelo Poder Executivo em função de expressa disposição constitucional<sup>27</sup>, desde que atendidas as condições e os limites estabelecidos em lei, e não dependem da declaração de estados excepcionais.

Outra redução temporária ocorreu com as contribuições sociais ao chamado Sistema “S”, composto por um conjunto de instituições - serviços sociais autónomos de direito privado - voltado para questões profissionais diversas que suportam, por exemplo, as atividades da indústria, do comércio, do agronegócio e das cooperativas. A diminuição das taxas em 50%, porém, teve que ser operada por meio da Medida Provisória nº 932, de 31 de março de 2020, em face da ausência de permissivo legal similar ao concedido aos impostos citados anteriormente<sup>28</sup>.

---

24 Resolução da Câmara de Comércio Exterior nº 17, de 17 de março de 2020. O governo estima um impacto fiscal da ordem de 4,45 mil milhões de reais (aproximadamente 810 milhões de euros), conforme Nota Informativa de 17/04/2020, disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17\\_04.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17_04.pdf/view).

25 Decretos nº 10.285, de 20 de março de 2020 e nº 10.302, de 1º de abril de 2020. O governo estima um impacto fiscal da ordem de 540 milhões de reais (aproximadamente 98 milhões de euros), conforme Nota Informativa de 17/04/2020, disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17\\_04.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17_04.pdf/view).

26 Decreto nº 10.305, de 1º de abril de 2020. O governo estima um impacto fiscal da ordem de 7 mil milhões de reais (aproximadamente 1,2 milhão de euros), conforme Nota Informativa de 17/04/2020, disponível em [https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17\\_04.pdf/view](https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/notas-informativas/2020/nota-informativa-medidas-fiscais-coronavirus-final-17_04.pdf/view).

27 Art. 153º, § 1º da Constituição brasileira.

28 A edição de medida provisória, cuja competência é do Presidente da República, exige situações relevantes e urgentes, tem força de lei, e vigora, em geral, pelo prazo de sessenta dias, perdendo sua eficácia se neste prazo não for convertida em lei pelo Poder legislativo.

O recolhimento das contribuições previdenciárias patronais, das contribuições para o Programa de Integração Social (PIS) e para o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP), além da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS) devidas em abril e em maio de 2020, foi prorrogado respectivamente para os meses de agosto e outubro de 2020<sup>29</sup>. No âmbito do regime do Simples Nacional<sup>30</sup>, houve uma prorrogação de seis meses para o pagamento dos tributos federais<sup>31</sup> e do valor fixo mensal do Microempendedor Individual (MEI) devidos em abril, maio e junho de 2020; e de três meses para o pagamento dos impostos sobre o consumo de competência dos Estados-membros, do Distrito Federal e dos Municípios<sup>32</sup> devidos em abril, maio e junho de 2020<sup>33</sup>.

A motivação da moratória nos parece de todo similar à concedida no ordenamento português - atenuar os efeitos económicos de pagamentos em tempos de pandemia - e, da mesma forma, pode-se questionar os efeitos perniciosos dessa medida, remetendo assim aos comentários da nota nº 14 supra.

Importante destacar que a concessão de moratória - suspensão ou alargamento do prazo de cumprimento da obrigação principal - deve ser promovida por meio de lei<sup>34</sup>, exigência que não foi observada nas prorrogações outorgadas pelo Ministério da Economia e pelo Comitê Gestor do Simples Nacional, órgãos de natureza administrativa.

A dilatação do prazo de cumprimento de obrigações também alcançou as obrigações não pecuniárias, por exemplo, a entrega das declarações relativas ao ano de 2019

---

29 Portaria do Ministério da Economia (ME) nº 139, de 3 de abril de 2020 alterada pela Portaria ME nº 150, de 7 de abril de 2020.

30 O Simples Nacional é um regime tributário facilitado e simplificado para microempresas e empresas de pequeno porte que permite o recolhimento de vários tributos federais, estaduais e municipais num pagamento único.

31 Imposto de Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ), IPI, Contribuição sobre o Lucro Líquido (CSLL), PIS, e a contribuição previdenciária patronal (CPP).

32 Tratam-se do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), de competência dos Estados-membros e do Distrito Federal; e do Imposto sobre Serviços (ISS), de competência do Distrito Federal e dos Municípios.

33 Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional nº 154, de 03 de abril de 2020.

34 Conforme art. 152º do Código Tributário Nacional brasileiro.

do MEI e das microempresas e empresas de pequeno porte<sup>35</sup>, do imposto de renda das pessoas naturais<sup>36</sup>, e da declaração final do espólio e de saída definitiva<sup>37</sup>. Aqui também podemos associar a medida aos óbices enfrentados para a obtenção das informações necessárias ao preenchimento das declarações, o que nos remete aos comentários da nota nº 16 supra.

Dentre as medidas que escapam às reduções e ao diferimento de obrigações, podemos destacar, no domínio da Receita Federal do Brasil, a suspensão até 30 de junho de 2020 dos prazos para a prática de atos processuais; da emissão eletrônica automatizada de aviso de cobrança e intimação para pagamento de tributos, da notificação de lançamento da malha fiscal da pessoa física, do procedimento de exclusão de contribuinte de parcelamento por inadimplência de parcelas, e do registro de pendência de regularização por ausência de declaração no cadastro nacional de pessoas naturais e coletivas<sup>38</sup>. Na jurisdição da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional (PGFN), houve a suspensão por 90 dias dos prazos para impugnações administrativas nos procedimentos de cobrança; da instauração de novos procedimentos de cobrança; do encaminhamento de certidões de dívida ativa para cartórios de protesto; e da instauração de procedimentos de exclusão de parcelamentos em atraso<sup>39</sup>. Também foram prorrogados por três, quatro e cinco meses os prazos para pagamento das prestações de parcelamentos administrados pela PGFN com vencimento, respetivamente, em maio, junho e julho de 2020<sup>40</sup>.

No âmbito do Poder Judiciário, por sua vez, o Conselho Nacional de Justiça, considerando a necessidade de preservar a saúde de magistrados, agentes públicos, advogados e usuários em geral, e de garantir o caráter ininterrupto da atividade jurisdicional, estabeleceu regime de plantão extraordinário, e suspendeu os prazos processuais até 30 de abril de 2020, resguardando a prática de atos necessários à preservação de direitos e os de natureza urgente, tendo depois ampliado ou alterado paulatinamente

---

35 Resolução do Comitê Gestor do Simples Nacional nº 153, de 25 de março de 2020.

36 Instrução Normativa RFB nº 1930, de 01 de abril de 2020.

37 Instrução Normativa RFB nº 1934, de 07 de abril de 2020.

38 Portaria RFB nº 543, de 20 de março de 2020, alterada pela Portaria RFB nº 936, de 29 de maio de 2020.

39 Portaria PGFN nº 7.821, de 18 de março de 2020.

40 Portaria ME nº 201, de 11 de maio de 2020.

essas medidas, adequando-se assim aos estágios de desenvolvimento da pandemia. Dessa forma, por exemplo, a partir de 4 de maio de 2020, os processos judiciais e administrativos eletrônicos retomaram seu curso no estado em que se encontravam no momento da suspensão, sendo restituídos por tempo igual ao que faltava para sua complementação; previu-se a suspensão de prazos nos processos que tramitem em meio eletrônico e físico nas unidades da Federação (Estados-membros e Distrito Federal) onde forem impostas medidas sanitárias restritivas à livre locomoção de pessoas, pelo tempo que estas perdurarem; e determinou-se a retomada dos serviços jurisdicionais presencias de forma gradual e sistematizada, nos tribunais em que isto for possível, a partir de 15 de junho de 2020<sup>41</sup>.

## CONCLUSÕES

Elencadas que estão algumas das mais significativas medidas adotadas pelos legisladores brasileiro e português no quadro do combate aos efeitos ocasionados pela pandemia, o que é possível afirmar em termos reflexivos e de resumo conclusivo?

Basicamente, que ambos os ordenamentos se caracterizaram por uma razoável prontidão (e até rapidez) na emanção de remédios - identificaram prontamente (alguns) problemas e emanaram legislação celeremente -; todavia, os instrumentos “facilitadores” não são propriamente generosos, bem pelo contrário. Trata-se, *grossomodo*, de isenções temporárias de imposto (principalmente quando estejam em causa aquisições de bens ou prestações de serviços diretamente relacionadas com o combate à pandemia); de prorrogação de prazos de cumprimento de obrigações tributárias (pecuniárias e não pecuniárias, designadamente declarativas e documentais); de suspensão temporária de processos executivos e de pagamentos prestacionais, bem como de prazos processuais.

Por isso se disse que o “legislador tributário COVID-19” foi parcimonioso: basta atentar que as isenções e os diferimentos de pagamentos não são generalizados, mas pontuais e as suspensões de prazos duram apenas algumas semanas.

---

41 Resoluções CNJ n.ºs 313, 314, 317, 318 e 320 de 2020, e Portaria do Presidente do CNJ nº 79, de 22/05/2020.

Porém, algumas perturbadoras interrogações se suscitam: o que se passará após a situação de excecionalidade? Não seria o caso de se anteciparem desde já outras medidas mais arrojadas, em lugar de esperar e “navegar à vista?”

É inegável que o fim da pandemia (para já, não vislumbrável) não significará o fim dos efeitos económicos e sociais nefastos, bem pelo contrário, pois o mais provável será que estes últimos se acentuarão com o passar do tempo, incrementando e prolongando o estado de crise. Ademais, e considerando especificamente as dilações de prazo para pagamento de tributos - que não são perdões fiscais -, convém não esquecer que o que não está a ser pago agora terá de ser pago mais à frente no tempo, e em acumulação com as dívidas da altura. Por outras palavras: o que não se paga agora, pagar-se-á juntamente com os encargos do futuro, sobrecarregando significativamente o retomar das atividades económicas, empresariais e prestacionais. Logo, é legítimo admitir que o estado de crise potenciará muitíssimas situações de incumprimento.

Enfim, o “legislador tributário COVID-19” procurou apontar sinais de sensibilidade, tentando passar a mensagem de que existe preocupação com a situação dos contribuintes e humanizando a percepção tradicionalmente adversa do fisco <sup>42</sup>; porém, bem vistas as coisas, trata-se apenas de empurrar os problemas para o futuro o que, francamente, é pouco quando se está a falar de um Estado responsável.

Poder-se-á perguntar: mas então que alternativas existiriam? Poderia o Estado renunciar à percepção de receitas tributárias, principalmente num momento tão delicado como o que se atravessa e com certeza se continuará a atravessar?

Cremos que não.

Porém, os problemas poderiam ser enfrentados de outro modo: poderia ser o próprio Estado, não enquanto credor, mas enquanto devedor, a dar o exemplo. Bastar-lhe-ia - e não seria coisa pouca - honrar os seus compromissos e pagar o muito que deve aos cidadãos e às empresas. Seguramente que isso ajudaria bastante.

---

<sup>42</sup> Sobre o tema, v. Rocha, Joaquim Freitas, *A administração tributária odiosa (repensando os fins e atuações do fisco)*, disponível em formato digital em <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/61950>.

Porém, o tópico da despesa pública empurrar-nos-ia para outras considerações que extravasariam o âmbito do presente escrito.

Fica apenas a sinalização da ideia.

Braga, junho de 2020

# Direito ao trabalho em tempos de pandemia

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.5>

**Teresa Coelho Moreira**

Teresa Coelho Moreira ([ORCID: 0000-0003-1638-2800](https://orcid.org/0000-0003-1638-2800)) é Professora Auxiliar da Escola de Direito da Universidade do Minho e investigadora do JusGov - Centro de Investigação em Justiça e Governação, no qual é coordenadora do Grupo de Investigação em Direitos Humanos. É Vice-Presidente da Direção da APODIT - Associação Portuguesa de Direito do Trabalho.

1 O mundo atualmente vive tempos únicos, de grande incerteza, atravessando-se períodos bastantes conturbados da história mundial. Assistimos a grandes mudanças a vários níveis que originaram o confinamento, a quarentena, uma distância social, uma mudança de comportamentos e uma enorme contração da atividade económica. Ninguém sabe o dia de amanhã e como a sociedade vai ser no *pós-vírus*, pois este vírus, invisível a olho nu, conseguiu fazer-se mostrar de uma forma sem precedentes. Talvez o mais avisado nesta altura seja não planear, não fazer planos a longo prazo<sup>1</sup>. Contudo, isso não significa que não se tomem medidas para tentar diminuir os efeitos deste vírus, por forma a salvar vidas e empregos pois, mais uma vez, ficou bem patente a centralidade do trabalho humano na vida das pessoas. O trabalho não significa apenas a principal fonte de rendimento para a maior parte das pessoas no mundo. O trabalho é também, para muitos, uma forma de estar em sociedade, de dignidade e até de identidade, sendo a forma de participação na sociedade para muitos. O trabalho não deve ser visto apenas como uma forma de remuneração económica, mas também como uma forma de estar em sociedade. E a carência de emprego ou a sua existência precária minam as possibilidades de integração, podendo romper-se a coesão social e criarem-se situações de exclusão, fazendo perigar a estabilidade social da sociedade.

Por isso, o desemprego tem inúmeros custos económicos, sociais, psicológicos que justificam a afirmação de Viviane Forrester<sup>2</sup> quando diz que “para lá da exploração do homem há algo pior: a ausência de qualquer exploração”.

2 Atendendo a esta situação os países tiveram de adotar medidas urgentes para tentar conter a pandemia e Portugal não foi exceção, tendo aprovado várias medidas em diversos setores e declarado o estado de emergência no dia 18 de março através do Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020. Contudo, antes mesmo desta declaração, várias medidas foram implementadas, sendo que apenas nos iremos debruçar sobre algumas com relevância para o Direito do trabalho.

---

1 Como escreve João Leal Amado, “Emergência, calamidade e despedimento: o empoderamento da ACT”, *in RMP*, no prelo, “*Veremos o que o futuro nos reserva, com a convicção de que, nisto como em tudo, os planos e as previsões de pouco servem*”.

2 (1997). *O Horror Económico*, trad., Terramar, p.18.



Não podemos deixar, contudo, de ter em atenção que esta legislação é uma espécie de *work in progress*. Assistimos a momentos de incerteza, de passos num terreno desconhecido e, por isso, necessariamente, a legislação também traduz esse campo. É uma legislação um pouco *mutante* e até pouco convencional nalgumas matérias, porque a situação também não é estanque, nem *convencional*. É uma situação que muda e várias dúvidas surgem depois da legislação já ter sido aprovada e, por isso, é necessário completá-la e melhorá-la. Claramente não é a melhor técnica legislativa. Todos teríamos críticas certas como é óbvio a este processo legislativo, mas, em tempos de pandemia, em tempos de incerteza, não conseguimos vislumbrar outro caminho que não seja este de navegar *junto à costa* e tentando antecipar algumas situações.

3 Portugal teve os primeiros casos de COVID no dia 2 de março e pouco tempo depois começaram a adotar-se inúmeras medidas para evitar o crescimento exponencial dos casos e a rutura do sistema nacional de saúde. Assim, há que ver que as primeiras medidas tomadas foram exatamente no sentido de tentar evitar grandes aglomerados de pessoas e promover o distanciamento social. Há que dizer, contudo, que mesmo antes da adoção destas medidas, existiu uma diminuição voluntária de pessoas em determinados locais, de reuniões, de eventos e mesmo escolas que encerraram antes da decisão oficial tomada pelo Governo dia 12 de março e com produção de efeitos a partir do dia 16 de março. Pode ver-se, assim, que passados 10 dias dos primeiros casos, já se tinham adotado medidas para promover o isolamento social.

Obviamente que todas estas medidas têm um impacto enorme no emprego, no trabalho e na economia do país. Atendendo a esta situação o Governo aprovou um conjunto de medidas temporárias e simplificadas visando ajudar as empresas a suportar o impacto económico desta pandemia. Estas medidas consistem, *inter alia*, em reduzir ou aliviar os compromissos perante a banca, o fisco e a segurança social e os trabalhadores, com vista a manter o emprego e a proporcionar meios financeiros para continuar a pagar aos fornecedores e aos trabalhadores que se mantenham em funções.

4 Uma das primeiras medidas que foi adotada como uma forma de reforçar o isolamento social foi a adoção generalizada do teletrabalho nas atividades que o permitam. O teletrabalho encontra-se regulado no art. 165º do CT - “Considera-se teletrabalho a prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da empresa e através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação”.

Em princípio, o teletrabalho funda-se, necessariamente, no consenso de ambos os sujeitos. Assim, o empregador não pode converter uma relação laboral típica numa relação de teletrabalho. E o trabalhador também não goza de tal direito de conversão unilateral. Há, contudo, desvios a esta regra da necessidade de acordo, verificadas que sejam as condições previstas no nº 1 do art. 195º do CT, o trabalhador que tenha sido vítima de violência doméstica terá direito a passar a exercer a atividade em regime de teletrabalho, quando este seja compatível com a atividade desempenhada, nos termos do nº 2 do art. 166º, ou nos termos do art. 166º, nº 3, o trabalhador com filho com idade até 3 anos tem direito a exercer a atividade em regime de teletrabalho, quando este seja compatível com a atividade desempenhada e o empregador disponha de recursos e meios para o efeito, não podendo este, nos termos do nº 4, opor-se ao correspondente pedido do trabalhador.

Contudo, perante o cenário de pandemia que vivemos, esta necessidade de acordo mudou e alterou-se. Numa primeira fase, através do art. 29º, nº 1 do DL nº 10-A/2020, de 13 de março, estabeleceu-se que “Durante a vigência do presente decreto-lei, o regime de prestação subordinada de teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerido pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas”. O nº 2 do art. 29º ressaltava, contudo, os trabalhadores abrangidos pelo disposto no art. 10º do diploma, isto é, aqueles que desenvolvessem atividades em serviços essenciais como, por exemplo, os profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais ou de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, aos quais a regra do nº 1 não se aplicava.

Segundo o estabelecido neste artigo, inserido num contexto de uma grave situação epidemiológica que impõe um elevado grau de isolamento social, como forma de

prevenir o contágio, o recurso ao teletrabalho na modalidade de teletrabalho no domicílio surge como uma alternativa adequada, pelo que o legislador resolveu prescindir da necessidade de consenso das partes para que o trabalho passasse a ser efetuado em regime de teletrabalho. Ao abrigo do primeiro preceito, o empregador poderia ordenar que o trabalhador passasse a prestar a sua atividade em regime de teletrabalho, assim como o próprio trabalhador poderia requerer a passagem para tal situação, sem necessidade de acordo da contraparte. Tudo isto, claro, desde que as funções em causa assim o permitissem, pois existem atividades que, pela sua própria natureza, não podem ser efetuadas à distância e, mesmo assim, sem esquecer a ressalva dos serviços essenciais, feita pelo nº 2 do art. 29º<sup>3</sup>.

Numa segunda fase, após o Decreto que estabeleceu o estado de emergência, o Decreto do Presidente da República nº 14-A/2020, de 18 de março, o Governo aprovou um diploma estabelecendo os termos das medidas a implementar durante a vigência do estado de emergência, através do Decreto nº 2-A/2020, de 20 de março, no qual o teletrabalho não foi esquecido pois, de acordo com o art. 6º decretou-se, sem ambiguidades, que “é obrigatória a adoção do regime de teletrabalho, independentemente do vínculo laboral, sempre que as funções em causa o permitam”. Ou seja, mais do que uma *opção*, mais do que um *direito* que pode ser invocado perante a contraparte, o recurso ao teletrabalho, quando as funções em causa o permitam, volveu-se numa *obrigação* para ambos os sujeitos da relação laboral, enquanto vigorar o estado de emergência<sup>4</sup>.

Norma reafirmada, com a mesma redação, nos diplomas subsequentes, passando a ser o art. 8º do Decreto nº 2-B/2020, de 2 de abril, e do Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril. O regime em causa manteve-se no art. 4º do diploma que declarou a situação de calamidade em todo o território nacional através da Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/2020, de 30 de abril.

---

3 Ver, para maiores desenvolvimentos, João Leal Amado, *O teletrabalho: do Código à COVID-19*, in <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/25/o-teletrabalho-do-codigo-a-COVID-19/>.

4 Cf. Teresa Coelho Moreira, *Portuguese Labour Law in times of COVID 19: some aspects*, in <https://official-blogofunio.com/2020/04/06/portuguese-labour-law-in-times-of-COVID19-some-aspects/>.

Contudo, alterou-se a redação no DL nº 22/2020, de 16 de maio e passou a estabelecer-se no art. 29º, nº 1, novamente, a possibilidade de ser uma opção, já que se consagrou que “Durante a vigência do presente decreto-lei, o regime de prestação subordinada de teletrabalho pode ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas”.

Mais recentemente, na Resolução do Conselho de Ministros nº 40/2020, de 29 de maio, o art. 4º, remeteu a manutenção do teletrabalho para o regime geral do CT, ou seja, a regra volta a ser a do acordo entre o empregador e o trabalhador, a não ser nos casos abrangidos pelo nº 2 deste artigo onde continua a ser obrigatório mas sujeito a determinados requisitos<sup>5</sup>.

De qualquer das formas uma coisa é certa. Como alguém escreveu, uma das coisas que a COVID-19 parece ter provado aos trabalhadores consiste em que “*the job you were told couldn’t be done remotely can be done remotely*”<sup>6</sup>.

**5** Para evitar o contágio, determinou-se, ainda, que o isolamento profilático dos trabalhadores, subordinados e independentes, é equiparado a doença. No entanto, recebem um subsídio superior ao que se paga em caso de doença e que equivale a 100% da retribuição, nos primeiros 14 dias. Também se considera falta justificada a que se deva à necessidade de acompanhar neto ou filho sujeito a isolamento profilático ou, ainda, as faltas dadas para acompanhar filhos ou outros menores dependentes até 12 anos (ou, independentemente da idade, com deficiência ou doença crónica) cujas atividades letivas tenham sido suspensas, sendo que os trabalhadores nestas circunstâncias recebem um apoio do Estado, desde que não tenham outro cônjuge, ou companheiro em regime de teletrabalho.

---

<sup>5</sup> É interessante notar que no Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 41/2020, de 6 de junho, no ponto 2.6.1., “O Governo pretende, até ao final da legislatura, ter em teletrabalho pelo menos 25 % dos trabalhadores de entre o universo daqueles que exercem funções compatíveis com esta modalidade de trabalho”, assim como visa a criação de apoios ao teletrabalho no interior do país no ponto 2.6.2.

<sup>6</sup> João Leal Amado, última *op. cit.*

**6** Outra das medidas está relacionada com a criação de um sistema simplificado de *lay off*, isto é, de redução ou suspensão da atividade económica.

Relativamente aos *efeitos* da suspensão do contrato de trabalho, o art. 295º do CT determina que durante a suspensão mantêm-se os direitos, deveres e garantias das partes que não pressuponham a efetiva prestação de trabalho; o tempo de suspensão conta-se para efeitos de antiguidade; e a suspensão não tem efeitos no decurso do prazo de caducidade, nem obsta a que qualquer das partes faça cessar o contrato nos termos gerais. Terminado o período de suspensão, são restabelecidos os direitos, deveres e garantias das partes decorrentes da efetiva prestação de trabalho.

Contudo, o CT estabelece várias modalidades de suspensão e só uma releva para este efeito: a suspensão por facto respeitante ao empregador como o caso da suspensão coletiva, em caso de encerramento temporário do estabelecimento.

Nos termos do art. 298º, nº 1, do CT, o empregador poderá suspender os contratos de trabalho “por motivos de mercado, estruturais ou tecnológicos, catástrofes ou outras ocorrências que tenham afetado gravemente a atividade normal da empresa, desde que tal medida seja indispensável para assegurar a viabilidade da empresa e a manutenção dos postos de trabalho”. Quando tal suceda, o empregador deverá comunicar a sua intenção de suspender a prestação do trabalho à estrutura representativa dos trabalhadores ou, na sua falta, a cada trabalhador a abranger, disponibilizando, para consulta, os documentos em que suporta a alegação de situação de crise empresarial, designadamente de natureza contabilística e financeira, nos termos do art. 299º, após o que se abre uma fase de informações e de negociação entre as partes, com vista à obtenção de um acordo sobre a matéria - art. 300º. A suspensão do contrato deve ter uma duração previamente definida, não superior a seis meses, sendo que o prazo de suspensão pode ser de um ano, em caso de catástrofe ou outra ocorrência que tenha afetado gravemente a atividade normal da empresa, prazo que poderá ser prorrogado por mais seis meses, mediante decisão escrita e fundamentada do empregador de acordo com o art. 301º.

Quanto aos direitos e deveres das partes durante o período de suspensão, a lei estabelece que o trabalhador terá direito “a auferir mensalmente um montante mínimo

igual a dois terços da sua retribuição normal ilíquida, ou o valor da retribuição mínima mensal garantida correspondente ao seu período normal de trabalho, consoante o que for mais elevado” nos termos do art. 305º, nº 1, al. *a*), assim garantindo-se ao trabalhador um rendimento equivalente à retribuição mínima garantida ou a 2/3 da remuneração que ele auferia normalmente, conforme o que for mais alto, bem como a exercer outra atividade remunerada consoante o previsto no art. 305º, nº 1, al. *c*), tendo como limite máximo o triplo da retribuição mínima mensal garantida - art. 305º, nº 3. Assim, verdadeiramente, há um limite mínimo, representado pelo valor do salário mínimo nacional - 635€, e um limite máximo, correspondente ao triplo do salário mínimo nacional - o que perfaz 1905€. Convém ver, contudo, e apesar do que está previsto na al. *a*) do nº 1 do art. 305º do CT, o trabalhador só receberá 2/3 da sua remuneração normal, caso esses 2/3 não ultrapassem, hoje, os 1905€. Se ultrapassarem, o trabalhador recebe menos do que esses 2/3, recebe 1905€.

Ora, no contexto da pandemia que enfrentamos, o Governo, através do DL nº 10-G/2020, de 26 de março, alterado pela Declaração de Retificação nº 14/2020, de 28 de março, veio estabelecer um conjunto de medidas excecionais e temporárias, definindo e regulamentando os termos e as condições de atribuição dos apoios destinados aos trabalhadores e às empresas afetados pela pandemia da COVID-19 tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e a mitigação de situações de crise empresarial. Este diploma legal foi complementado pelo DL nº 12-A/2020, de 6 de abril, estendendo também a possibilidade de *lay-off* nos termos do art. 26º para os trabalhadores independentes, criando uma forma de *lay-off simplificado*.

As medidas excecionais previstas no diploma aplicam-se aos empregadores de natureza privada e aos trabalhadores ao seu serviço, afetados pela pandemia da COVID-19 e que se encontrem, em consequência, em situação de crise empresarial, mediante requerimento eletrónico apresentado pela entidade empregadora junto dos serviços da Segurança Social. A situação de *crise empresarial*, pressuposto de aplicação destas medidas, encontra-se definida no art. 3º, compreendendo, designadamente: *i*) o encerramento total ou parcial da empresa ou estabelecimento, decorrente do dever de encerramento de instalações e estabelecimentos; *ii*) a paragem total ou parcial da atividade da empresa ou estabelecimento que resulte da interrupção das cadeias de

abastecimento globais, ou da suspensão ou cancelamento de encomendas, que possam ser documentalmente comprovadas (pode tratar-se de uma paragem de atividade ainda não registada, mas tornada inevitável, em função do cancelamento de encomendas ou de reservas, dos quais resulte que a utilização da empresa ou da unidade afetada será reduzida em mais de 40 % da sua capacidade de produção ou de ocupação no mês seguinte ao do pedido de apoio); *iii*) a quebra abrupta e acentuada de, pelo menos, 40 % da faturação no período de trinta dias anterior ao do pedido junto dos serviços competentes da segurança social, com referência à média mensal dos dois meses anteriores a esse período, ou face ao período homólogo do ano anterior ou, ainda, para quem tenha iniciado a atividade há menos de 12 meses, à média desse período.

Em tais situações de crise empresarial, o empregador poderá reduzir temporariamente os períodos normais de trabalho ou suspender os contratos de trabalho, sendo aplicável, com as necessárias adaptações, o disposto no CT. A compensação retributiva a que o trabalhador tem direito é a prevista no nº 3 do art. 305º do CT, sendo paga pelo empregador. No período de aplicação desta medida, a empresa tem direito a um apoio financeiro para efeitos de pagamento da referida compensação retributiva, nos termos do nº 4 do art. 305º do CT - apoio equivalente a 70% do respetivo montante.

Norma bastante importante deste Diploma legal é a que se encontra no art. 13º com a epígrafe *Proibição do despedimento*, e onde se lê que “Durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no presente decreto-lei, bem como nos 60 dias seguintes, o empregador abrangido por aquelas medidas não pode fazer cessar contratos de trabalho ao abrigo das modalidades de despedimento coletivo ou despedimento por extinção do posto de trabalho, previstos nos artigos 359º e 367º do Código do Trabalho”. E o art. 14º, nº 1, alínea a) estabelece que o incumprimento, por parte do empregador, das obrigações relativas aos apoios previstos na lei, implica a imediata cessação dos mesmos e a restituição dos montantes já recebidos, quando se verifique, entre outras situações, a de “despedimento, exceto por facto imputável ao trabalhador”.

Contudo, como bem realça João Leal Amado<sup>7</sup>, a lei não é muito clara nalguns aspetos e origina algumas dúvidas de interpretação, assim como no que concerne ao

---

<sup>7</sup> “Da pandemia ao “*lay-off* simplificado”: breve reflexão”, in *RLJ*, nº 4021, pp. 250 e ss..

âmbito de proteção que confere aos trabalhadores. Assim, parece óbvio que a lei não impede as empresas que beneficiem desses apoios públicos extraordinários de lançar no desemprego os trabalhadores com vínculos precários, fazendo, *inter alia*, caducar os contratos a termo ou de trabalho temporário, ou denunciando os contratos durante o período experimental. A lei proíbe, apenas, o recurso ao despedimento coletivo ou por extinção de posto de trabalho.

Contudo, creio que também proíbe o despedimento por inadaptação<sup>8</sup>, visto que este não se traduz num despedimento por justa causa, disciplinar, por facto imputável ao trabalhador, única modalidade de despedimento autorizada, segundo resulta do art. 14º. Por outro lado, a proibição de despedimento aparece balizada no tempo - durante o período de aplicação das medidas de apoio previstas no diploma, bem como nos 60 dias seguintes -, pelo que mais tarde, esgotados que sejam esses 60 dias, nada impedirá a entidade empregadora de recorrer a esses mecanismos extintivos da relação laboral, se entender que tal se justifica.

Restam ainda dúvidas sobre a situação de entidades empregadoras que, antes de recorrerem a tais medidas de apoio público, tenham procedido ao despedimento ilícito de trabalhadores como, por exemplo, sem respeitar os procedimentos, sem conceder pré-aviso, sem pagar as devidas compensações. Nestas situações concorda-se inteiramente com o defendido por João Leal Amado<sup>9</sup>, ao escrever que “competindo às entidades públicas fiscalizar, *a posteriori*, as empresas beneficiárias dos apoios extraordinários, a comprovação de que tais despedimentos patentemente ilícitos terão ocorrido em plena crise pandémica, ainda que antes do requerimento de tais medidas de apoio extraordinário, deveria implicar a aplicação das consequências previstas no art. 14º, em sede de incumprimento e restituição do apoio concedido. Se assim não for, os empregadores menos escrupulosos, aqueles que, logo no dealbar da crise, não hesitaram em

---

8 Veja-se Cristina Martins da Cruz, “O “Lay off” no contexto da «pandemia COVID-19»”, in *Estado de emergência - COVID-19 - implicações na justiça*, CEJ, 2020: 597 e João Leal Amado, “Da pandemia ao “lay-off simplificado” ..., cit..

9 *Da pandemia ao lay-off just in time: breve reflexão*, in <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/03/30/da-pandemia-ao-lay-off-just-in-time-breve-reflexao/>.



abandonar os seus “colaboradores”, ainda que ilegalmente, acabarão, quiçá, por ser beneficiados pela sua presteza e total falta de “responsabilidade social”. Não pode ser”.

Mais, a violação deste artigo, tal como nota João Leal Amado<sup>10</sup> não parece tornar o despedimento ilícito no sentido estabelecido nos arts. 381º e ss. do CT, tendo apenas consequências em sede de perda de apoios concedidos, ou seja, de restituição ou pagamento pelo empregador, conforme o caso, ao Instituto da Segurança Social e ao Instituto do Emprego e Formação Profissional, dos montantes já recebidos ou isentados nos termos do art. 14º, assim como em sede de responsabilidade contraordenacional da mesma, conforme o estabelecido no art. 15º<sup>11</sup>.

7 Tendo isto em atenção saúda-se vivamente uma outra medida que foi adotada pelo Governo no Decreto nº 2-B/2020, de 2 de abril, que veio regulamentar a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República, através do art. 24º, com a epígrafe *Reforço dos meios e poderes da Autoridade para as Condições do Trabalho* (ACT), o qual dispõe o seguinte, nos dois primeiros números:

“1 - Durante a vigência do presente decreto e de forma a reforçar os direitos e garantias dos trabalhadores, sempre que inspetor do trabalho verifique a existência de indícios de um despedimento em violação dos artigos 381º, 382º, 383º ou 384º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, lavra um auto e notifica o empregador para regularizar a situação.

---

10 Da pandemia ao “lay-off simplificado”..., cit..

11 Convém ter em atenção que no Programa de Estabilização Económica e Social, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 41/2020, de 6 de junho, no ponto 2.2. fica a saber-se que o *lay-off* simplificado abrangeu cerca de 100 000 empresas e 800 000 trabalhadores, sendo que este modelo é prorrogado até finais de julho deste ano, sendo que após esta data, as empresas que tenham beneficiado do regime de lay -off simplificado como uma forma de apoio à retoma económica, podem passar a beneficiar de um incentivo extraordinário à normalização da atividade empresarial, escolhendo uma de duas modalidades: “1 SMN one-off ou 2 SMN ao longo de 6 meses, com condicionalidades no que diz respeito à proibição de despedimentos e de extinção de postos de trabalho”. Contudo, mais uma vez, há requisitos, e quanto a nós muito bem, e as empresas que recorram a estas medidas não podem proceder a despedimentos coletivos, por extinção do posto de trabalho e por inadaptação durante a aplicação da medida e nos 60 dias subsequentes, assim como também ficam proibidas de distribuir dividendos durante a aplicação da medida.

2 - Com a notificação ao empregador nos termos do número anterior e até à regularização da situação do trabalhador ou ao trânsito em julgado da decisão judicial, conforme os casos, o contrato de trabalho em causa não cessa, mantendo-se todos os direitos das partes, nomeadamente o direito à retribuição, bem como as inerentes obrigações perante o regime geral de segurança social”.

O Decreto nº 2-B/2020, de 2 de abril, veio a ser revogado e substituído pelo Decreto nº 2-C/2020, de 17 de abril, diploma que reproduziu, *ipsis verbis*, a norma, nos dois primeiros números do art. 26º. Entretanto, o estado de emergência terminou e passamos, juridicamente, para uma situação de calamidade. E esta norma manteve-se nos termos do novo art. 8º-C da Lei nº 1-A/2020, de 19 de março, aditado pela Lei nº 14/2020, de 9 de maio.

Claro que se tem perfeita consciência de que não é uma norma isenta de críticas, algumas até sobre a constitucionalidade da mesma feitas já pela Ordem dos Advogados, assim como dificuldades de interpretação e até de aplicação. Contudo, apesar destas críticas, parece-nos ser uma medida de aplaudir. Vivemos tempos novos, em que é difícil legislar, em que é necessário legislar quase diariamente consoante o decurso das circunstâncias como já referimos, pelo que esta norma, apesar das suas dificuldades, nos parece positiva. Convém, contudo, atender à sua especificidade.

Esta norma não proíbe os despedimentos. O empregador continua a poder despedir nos termos previstos no CT, a não ser se tiver recorrido ao regime do *lay-off* simplificado e nas situações já proibidas e referidas anteriormente.

O que se pretendeu com esta norma parece-nos é dar um procedimento mais célere no caso dos despedimentos ilícitos. Para esse efeito, a norma concede um novo poder à ACT que é o de, sempre que um inspetor do trabalho verificar a existência de indícios de um despedimento ilícito, lavrar um auto e notificar o empregador para regularizar a situação. Essa notificação terá, então, o efeito de suspender a eficácia da decisão de despedimento, mantendo-se o contrato de trabalho em vigor até que a situação seja regularizada ou até ao trânsito em julgado da decisão judicial. Com esta notificação, o despedimento fica suspenso, ou seja, a eficácia extintiva da declaração de despedimento é paralisada, pelo que o contrato de trabalho retoma a sua vigência. E isto parece-nos claramente positivo.

Assim, analisando esta norma, secunda-se inteiramente o escrito por João Leal Amado<sup>12</sup>:

“Numa situação de emergência nacional, de calamidade, de pandemia, em que, como se tem dito, ninguém deve ser deixado para trás, a lei não é radical, não proíbe que o empregador despeça, nem sequer altera os termos e as condições em que o empregador pode despedir. Os fundamentos a invocar e os procedimentos a adotar continuam a ser os já antes previstos no CT. Mas a lei tenta evitar que o empregador, neste contexto de crise, despeça ilicitamente, depositando na ACT o poder de paralisar, ainda que transitoriamente, os efeitos de um despedimento que revele fortes indícios de ilicitude”.

Esta é uma medida de urgência para uma situação de emergência. É uma medida, “pouco ortodoxa”<sup>13</sup>, mas que tem a vantagem de permitir suspender despedimentos com fortes indícios de ilegalidade sem forçar o trabalhador despedido a reagir judicialmente, pelo menos num primeiro momento pois pode denunciar o caso à ACT e será o inspetor do trabalho que, depois de analisar a situação, ainda que superficialmente, poderá lavrar o auto e notificar o empregador. Para além disso, convém não esquecer, é uma medida provisória na medida em que tudo irá depender da atuação do empregador notificado que pode regularizar a situação se assim quiser, ou da decisão judicial que vier a ser proferida. Parece-nos ser uma medida cautelar que se justifica inteiramente atenta a necessidade de não pactuar com práticas de empregadores que violem claramente a lei.

**8** Relativamente às férias o legislador não adotou especiais medidas nesta altura a não ser na parte relativa à marcação das mesmas, previsto no art. 241º do CT. O art. 240º do CT estabelece que as férias são gozadas, em princípio, no ano em que se vencem e, nos termos do art. 241º do CT, serão marcadas por acordo entre as partes, ou, na inexistência de acordo, pelo empregador, o qual, porém, nesta hipótese de marcação unilateral, tem de obedecer às regras previstas neste preceito. Em caso algum, porém,

---

<sup>12</sup> “Emergência, calamidade e despedimento...”, cit.

<sup>13</sup> João Leal Amado, última *op. cit.*

admite-se que seja o trabalhador a decidir, sem acordo do empregador, em que momento gozará as mesmas.

Ora, a título excecional, o art. 2º, nºs 5 e 6 do Decreto-Lei nº 10-K/2020, de 26 de março, que *estabelece um regime excecional e temporário de faltas justificadas motivadas por assistência à família, no âmbito da pandemia da doença COVID-19*, prescreve que:

“Para prestar assistência nas situações previstas nas alíneas a) e b) do nº 1, o trabalhador pode proceder à marcação de férias, sem necessidade de acordo com o empregador, mediante comunicação, por escrito com antecedência de dois dias relativamente ao início do período de férias.

6 - Durante o período de férias previsto no número anterior é devida retribuição do período correspondente à que o trabalhador receberia se estivesse em serviço efetivo, não se aplicando o nº 3 do artigo 264º do Código do Trabalho, podendo neste caso o subsídio de férias ser pago na sua totalidade até ao quarto mês seguinte ao do início do gozo de férias”.

Contudo, esta possibilidade não se aplica aos profissionais de saúde, das forças e serviços de segurança e de socorro, incluindo os bombeiros voluntários, e das forças armadas, os trabalhadores dos serviços públicos essenciais, de gestão e manutenção de infraestruturas essenciais, bem como outros serviços essenciais.

Por outro lado, o legislador estabeleceu no art. 32º-A, do DL nº 12-A/2020, de 6 de abril que “a aprovação e afixação do mapa de férias até ao dia 15 de abril, nos termos do nº 9 do artigo 241º do Código do Trabalho, aprovado pela Lei nº 7/2009, de 12 de fevereiro, na sua redação atual, e por remissão da alínea i) do nº 1 do artigo 4º, do nº 1 do artigo 122º e do artigo 126º da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas, aprovada em anexo à Lei nº 35/2014, de 20 de junho, na sua redação atual, respetivamente, pode ter lugar até 10 dias após o termo do estado de emergência”.

**9** No âmbito desta pandemia coloca-se também a questão da realização de medição de temperatura dos trabalhadores pelo empregador como uma forma de tentar diminuir o contágio entre pessoas.

Os dados obtidos com esta medição são dados *sensíveis*, ou *categorias especiais de dados pessoais* ao abrigo do art. 9º do Regulamento Geral de Proteção de Dados Pessoais (RGPD). A regra geral no que concerne este tratamento é a de que não podem ser tratados, a não ser ou com o consentimento do titular dos dados que, neste caso da relação de trabalho, não parece relevar.

Na verdade, o RGPD retirou o acento tónico do consentimento como fundamento jurídico válido para o tratamento de dados pessoais quando, nos termos do considerando 43, “exista um desequilíbrio manifesto entre o titular dos dados e o responsável pelo seu tratamento”, como é o caso, claramente, da relação de trabalho. Este considerando é muito importante porque significa que para que um tratamento de dados pessoais realizado pelo empregador seja válido terá de assentar noutros princípios que não o mero consentimento do trabalhador. E esta ideia é reforçada quer pela redação do próprio art. 4º, ao definir que o consentimento do titular dos dados é “uma manifestação de vontade, **livre**, específica, informada e explícita, pela qual o titular dos dados aceita, mediante declaração ou ato positivo inequívoco, que os dados pessoais que lhe dizem respeito sejam objeto de tratamento”, quer pelo próprio art. 7º, sobretudo os números 1 e 4, que estabelecem, respetivamente, que “quando o tratamento for realizado com base no consentimento, o responsável pelo tratamento deve poder demonstrar que o titular dos dados deu o seu consentimento para o tratamento dos seus dados pessoais”, e que “ao avaliar se o consentimento é dado livremente, há que verificar com a máxima atenção se, designadamente, a execução de um contrato, inclusive a prestação de um serviço, está subordinada ao consentimento para o tratamento de dados pessoais que não é necessário para a execução desse contrato”.

Parece-nos, sem dúvida, que a noção de consentimento, entendido como uma manifestação de vontade livre, específica e informada, é um conceito de difícil concretização e de difícil preenchimento no contexto de uma relação de trabalho.

Considera-se que, no âmbito laboral, o requisito do consentimento fica relegado para um segundo plano já que o trabalhador interessado se encontra numa posição de desigualdade em relação ao responsável pelo tratamento, isto é, o empregador, desigualdade na sua necessidade de obtenção de um posto de trabalho, no caso dos candidatos a emprego, ou de manutenção do mesmo, no caso de trabalhadores. Não

parece que neste tipo de relação se possa falar de um consentimento prestado livremente, principalmente quando o consentimento é requisito para a obtenção de um serviço essencial ou, no caso que aqui nos interessa, para a manutenção de um posto de trabalho, não podendo falar-se aqui de uma verdadeira liberdade de escolha.

Quando uma das partes está submetida ao poder contratual de outrem, não usufruindo de suficiente margem de defesa dos seus próprios interesses e de autoafirmação, o seu consentimento em relação ao contrato e aos vários termos deste não confere qualquer garantia substancial de integrar uma manifestação verdadeira de autodeterminação.

Contudo, não pode deixar de ter-se em atenção que na relação laboral torna-se necessária a recolha de numerosas informações dos trabalhadores para a correta execução do contrato de trabalho, sendo, assim, este tratamento uma consequência quase *natural* deste tipo de relações. Atendendo a tudo isto, defende-se uma inevitável evolução no sentido de colocar o pressuposto legitimador do tratamento de dados pessoais não no consentimento individual do trabalhador, mas na ampliação do número de pressupostos alternativos a este consentimento. Entende-se que deve assumir importância a técnica de tipo objetivo, isto é, que assente a legitimidade do tratamento no respeito pelo princípio da finalidade e no prosseguimento de fins específicos e não de outros, colocando o acento tónico neste princípio e na ideia do tratamento ser pertinente e necessário, respeitando sempre o princípio da proporcionalidade.

Esta construção parece-nos trazer uma maior dose de garantia do ponto de vista laboral, já que, ainda que o consentimento do trabalhador tenha sido prestado, se o tratamento não respeitar estes princípios, isto é, se não for pertinente, nem necessário, ou não tiver uma finalidade lícita, será sempre ilícito. O carácter irrenunciável dos direitos de personalidade a isso obsta<sup>14</sup>.

---

14 Para maiores desenvolvimentos *vide* Teresa Coelho Moreira (2020). Algumas questões sobre o Regulamento Geral de Proteção de dados e as relações de trabalho, *in O Regulamento Geral de Proteção de Dados e as Relações de Trabalho, Estudos APODIT, volume VI* (coordenação Maria do Rosário Palma Ramalho e Teresa Coelho Moreira), Lisboa, AAFDL: 15 e ss., assim como Dados Pessoais: breve análise do art. 28º da lei nº 58/2019, de 8 de agosto, *in QL*, nº 55: 41 e ss., e (2018). A proteção de dados pessoais dos trabalhadores em Portugal, *in 4ª Revolución Industrial: Impacto de la Automatización y la Inteligencia Artificial en la Sociedad y la Economía Digital*, Espanha, Thomson Reuters, Aranzadi.

Outra situação em que é possível o tratamento é se “for necessário para efeitos do cumprimento de obrigações e do exercício de direitos específicos do responsável pelo tratamento ou do titular dos dados em matéria de legislação laboral, de segurança social e de proteção social, na medida em que esse tratamento seja permitido pelo direito da União ou dos Estados-Membros ou ainda por uma convenção coletiva nos termos do direito dos Estados-Membros que preveja garantias adequadas dos direitos fundamentais e dos interesses do titular dos dados”<sup>15</sup>, ou ainda, e parece-nos ser este o caso nestas situações, “Se o tratamento for necessário para efeitos de medicina preventiva ou do trabalho, para a avaliação da capacidade de trabalho do empregado, o diagnóstico médico, a prestação de cuidados ou tratamentos de saúde ou de ação social ou a gestão de sistemas e serviços de saúde ou de ação social com base no direito da União ou dos Estados-Membros ou por força de um contrato com um profissional de saúde, sob reserva das condições e garantias previstas no nº 3”<sup>16</sup>. E estas garantias estabelecem que “Os dados pessoais referidos no nº 1 podem ser tratados para os fins referidos no nº 2, alínea h), **se os dados forem tratados por ou sob a responsabilidade de um profissional sujeito à obrigação de sigilo profissional**”<sup>17</sup>, nos termos do direito da União ou dos Estados-Membros ou de regulamentação estabelecida pelas autoridades nacionais competentes, ou por outra pessoa igualmente sujeita a uma obrigação de confidencialidade ao abrigo do direito da União ou dos Estados-Membros ou de regulamentação estabelecida pelas autoridades nacionais competentes”.

Assim, parece-nos claramente possível a realização de testes aos trabalhadores e, por isso, concorda-se com o que está previsto no art. 13º - C, com a epígrafe *Controlo de temperatura corporal*, do DL nº 20/2020, de 1 de maio, mantido exatamente nos mesmos termos pelo DL nº 22/2020, de 16 de maio. Neste artigo estabelece-se:

“1 - No atual contexto da doença COVID-19, e exclusivamente por motivos de proteção da saúde do próprio e de terceiros, podem ser realizadas medições de temperatura corporal a trabalhadores para efeitos de acesso e permanência no local de trabalho.

---

15 Art. 9º, nº 2, alínea b) do RGPD.

16 Art. 9º, nº 2, alínea h) do RGPD.

17 Negrito nosso.

2 - O disposto no número anterior não prejudica o direito à proteção individual de dados, sendo expressamente proibido o registo da temperatura corporal associado à identidade da pessoa, salvo com expressa autorização da mesma.

3 - Caso haja medições de temperatura superiores à normal temperatura corporal, pode ser impedido o acesso dessa pessoa ao local de trabalho”.

Ora, atendendo ao disposto nesta norma, realizado no âmbito de uma situação excepcional, conforme referido no preâmbulo do diploma legal, no “âmbito da emergência de saúde pública de âmbito internacional causada pela doença COVID-19”, justifica-se a necessidade de medir a temperatura corporal dos trabalhadores, já que se sabe que um dos possíveis sintomas da existência deste vírus é febre.

O empregador, dentro dos seus deveres fundamentais, tem o dever de proporcionar boas condições de trabalho, protegendo a segurança e saúde do trabalhador. Este, por seu lado, também tem de respeitar as regras sobre segurança e saúde no trabalho.

Tendo em atenção este quadro normativo, defende-se a possibilidade de realização deste controlo. Assim, a questão que se coloca é sobre como e de que forma pode ser realizado o mesmo. E aqui parece-nos fundamental lembrar o previsto no RGPD, mas também o previsto no art. 19º do CT, que estabelece, sob a epígrafe *Testes e exames médicos*, que:

“1 - Para além das situações previstas em legislação relativa a segurança e saúde no trabalho, o empregador não pode, para efeitos de admissão ou permanência no emprego, exigir a candidato a emprego ou a trabalhador a realização ou apresentação de testes ou exames médicos, de qualquer natureza, para comprovação das condições físicas ou psíquicas, **salvo quando estes tenham por finalidade a proteção e segurança do trabalhador ou de terceiros, ou quando particulares exigências inerentes à atividade o justifiquem**, devendo em qualquer caso ser fornecida por escrito ao candidato a emprego ou trabalhador a respetiva fundamentação.

2 - O empregador não pode, em circunstância alguma, exigir a candidata a emprego ou a trabalhadora a realização ou apresentação de testes ou exames de gravidez.

3 - **O médico responsável pelos testes e exames médicos só pode comunicar ao empregador se o trabalhador está ou não apto para desempenhar a atividade**<sup>18</sup>.

---

18 Negrito nosso.



4 - Constitui contraordenação muito grave a violação do disposto nos nºs 1 ou 2.”

Assim, quando no nº 2 do art. 13º-C do DL nº 20/2020, de 1 de maio, estabelece que “O disposto no número anterior não prejudica o direito à proteção individual de dados, sendo expressamente proibido o registo da temperatura corporal associado à identidade da pessoa, salvo com expressa autorização da mesma”, parece-nos que quando o legislador se refere a não prejudicar o direito à proteção individual de dados, tem de ser interpretado no sentido de que apenas os profissionais de saúde ou sob a responsabilidade deste, e sujeitos ao sigilo profissional, poderão realizar esta medição.

Repete-se, não é proibida a medição da temperatura. A questão está na forma como será efetuada e, sobretudo, por quem será efetuada.

Atendendo a estes considerandos, o tratamento de dados de saúde pode ser realizado, mas respeitando os princípios de proteção de dados pessoais, ou seja, desde logo o princípio da finalidade legítima que está assegurado no nº 1 do art. 13º-C, o princípio da proporcionalidade, sendo realizado pelas autoridades habilitadas ou sob a responsabilidade delas, e sujeitas ao sigilo profissional, e o princípio da transparência, pois têm de existir regras concretas sobre esta matéria.

Mas este artigo não deixa de suscitar-nos várias dúvidas. Assim, e desde logo, qual é a temperatura corporal normal? 37 graus? 37,5? 38<sup>19</sup>? No ordenamento jurídico italiano estabeleceu-se 37,5 graus, mas em Portugal não há qualquer referência.

Por outro lado, a temperatura corporal pode variar consoante a hora, o local onde é feita a medição e mesmo o aparelho que é utilizado. E qual o aparelho deve ser este? Também não há qualquer referência. Por outro lado, se o trabalhador apresentar uma temperatura corporal acima da média pode ser impedido de aceder ao local de trabalho. Ora, neste caso, qual a consequência para o trabalhador? Não parece existir aqui uma falta no conceito legal, pois o trabalhador apresenta-se no local e

---

19 No Guia da DGS sobre *Saúde e Trabalho - medidas de prevenção da COVID-19 nas empresas*, de 28 de abril de 2020: 13, 2.5., estabelece-se como temperatura *suspeita* igual ou superior a 38 graus, assim como a tosse persistente, ou agravamento da tosse habitual, e a dispneia/dificuldade respiratória como os sintomas comuns da COVID-19. Atendendo a isto parece-nos que só deverá ser considerada uma “temperatura superior à normal” a que for igual ou superior a 38.

no tempo de trabalho para trabalhar. Há é, sim, uma ausência ordenada pela entidade empregadora, que terá de ser suportada pela mesma. E por quanto tempo? Terá o empregador de pagar estas ausências até o trabalhador saber o resultado dos testes médicos para saber se é ou não portador do vírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19?

O trabalhador que é impedido de trabalhar tem a obrigação de entrar em contacto com as entidades competentes para ir realizar um teste de deteção? Parece-nos que a resposta terá de ser afirmativa, atendendo ao dever geral que incumbe a todos os cidadãos e, neste caso particular, ao trabalhador, que também tem de cumprir com as regras de segurança e saúde no trabalho.

Assim, conclui-se, defendendo que é possível a realização da medição da temperatura corporal dos trabalhadores, mas com regras que respeitem sempre a proteção de dados pessoais. Na prática, as questões surgem, precisamente, na forma de conciliar a resposta positiva do legislador quanto à possibilidade de medição de temperatura corporal dos trabalhadores com a devida proteção dos seus dados pessoais, não esquecendo que a temperatura fora do normal pode dever-se a múltiplos fatores que nada estão relacionados com a COVID. Será que não estaremos perante a quadratura do círculo?<sup>20</sup>

## CONCLUSÃO

Perante esta situação de crise convém recordar que a crise económica é “uma realidade que tem acompanhado o Direito do Trabalho, pelo menos de forma intermitente, ao longo do seu percurso histórico, para converter-se, certamente, num «companheiro de viagem histórico» da mesma, incómodo se se quiser”<sup>21</sup>. Contudo, não pode deixar de ter-se em atenção que esta é uma crise sem precedentes pois é uma crise sanitária, económica, verdadeiramente mundial, que vai colocar desafios sem precedentes ao Direito do trabalho.

---

20 Para maiores desenvolvimentos veja-se Teresa Coelho Moreira, *O controlo da temperatura dos trabalhadores no âmbito do COVID-19*, in <https://observatorio.almedina.net/index.php/2020/05/05/o-controlo-da-temperatura-dos-trabalhadores-no-ambito-do-COVID-19/>.

21 Palomeque López (2001). *Direito do Trabalho e Ideologia*, (trad. Anatónio Moreira), Coimbra, Almedina: 39.

Porém, perante esta situação consideramos que o Direito do trabalho tem uma sólida e provada experiência de maleabilidade e que irá adaptar-se e superar esta situação.

Braga, 8 de junho de 2020

## Impactos

“A mão que embala o berço”: as mulheres e o SARS- CoV-2, <i>Ana Maria Brandão</i>	<u>109</u>
Regresso ao trabalho em tempos pandémicos: urgência de vinculação social, <i>Ana Paula Marques</i>	<u>127</u>
A economia e o turismo em Portugal no pós-crise sanitária: um olhar suportado em dados empíricos e na revisão da literatura, <i>J. Cadima Ribeiro</i>	<u>152</u>
Impactos da COVID-19 no setor cultural português: primeiros apontamentos de um estudo em curso, <i>Manuel Gama</i>	<u>172</u>

# **“A mão que embala o berço”: as mulheres e o SARS-CoV-2**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.6>

**Ana Maria Brandão**

Ana Maria Brandão (ORCID: [0000-0001-6594-1563](https://orcid.org/0000-0001-6594-1563)) é Professora Auxiliar do Departamento de Sociologia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Comunicação e Sociedade (CECS) da mesma Universidade. Socióloga, as suas áreas principais de interesse são os fenómenos identitários, a sexualidade e a sua interseção com o género, assim como as metodologias qualitativas de investigação social.

*For the hand that rocks the cradle*

*Is the hand that rules the world.*

(William Ross Wallace, *The Hand that Rocks the Cradle*, 1865)

Publicado pela primeira vez em 1865, o poema do norte-americano William Ross Wallace que dá título a esta reflexão é um elogio à maternidade enquanto força motriz do mundo. Muito haveria a dizer sobre a duradoura associação das mulheres à maternidade e mais ainda sobre o verso que conclui o refrão, pois, não sendo evidente que as mulheres governem o mundo, continuam a ser sobretudo elas a embalar o berço.

Em 2018, as mulheres eram, em todo o mundo, as principais responsáveis pelos cuidados informais e pelo trabalho doméstico não pago (três vezes mais do que os homens) e compunham cerca de 2/3 da força de trabalho do setor dos cuidados formais, incluindo este a educação, os serviços de saúde e o serviço social (U.N. Women, 2020). Nos países da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Económico, esse valor ascendia aos 90% (OECD, 2020, p. 3). Como seria de esperar, os dados revelam disparidades, mas, mesmo nos países mais ricos, a redução do hiato de género no que respeita especificamente ao trabalho (doméstico, de cuidado) não pago não se deve ao facto de os homens estarem a assumir de forma equitativa a sua parte, mas sobretudo à presença da “tecnologia doméstica moderna” e à contratação de outras mulheres para realizar esse trabalho (U.N. Women, 2020, p. 147).

Quando, na sequência da pandemia causada pelo vírus SARS-CoV-2, em Portugal, foi decretado o estado de emergência e imposto o dever de recolhimento, uma parte significativa desse trabalho deixou de poder ser delegada ou contratada. O encerramento de creches, infantários, escolas e universidades e a entrada no regime de teletrabalho acrescentou às usuais responsabilidades das mulheres no espaço doméstico o papel de instrutoras. Este inesperado acréscimo de trabalho terá sido também sentido por muitas adolescentes e jovens em idade escolar, chamadas a partilhar o fardo. Nos países mais pobres, a situação agrava o risco de abandono escolar precoce de adolescentes e jovens, compromete o seu futuro e ameaça reverter as conquistas obtidas nas últimas décadas a esse nível (U.N. Women, 2020, p. 14-15).

O que significa ser mulher e viver os efeitos da pandemia? Em que medida se alteraram os nossos quotidianos? As respostas não são lineares porque as mulheres não são todas iguais, não possuem todas os mesmos recursos e não estão todas sujeitas às mesmas condições de vida. Por isso, este texto, que assenta mais nessa espécie de “vadiar sociológico”, que converte “o quotidiano em permanente surpresa” (Pais, 1993, p. 106), do que numa análise estritamente obediente aos cânones académicos, não pode deixar de refletir a minha própria posição e a das mulheres que conheço e que me são mais próximas. É, nesse sentido, um olhar interessado, mas não ignora a existência de outros mundos - os das mulheres não académicas, das não ocidentais, das não caucasianas, das não heterossexuais, daquelas a quem escapa a oportunidade de viver numa realidade distante da indigência generalizada.

## DA CRISE COMO SUSPENSÃO E DO HUMOR COMO SUPERAÇÃO

“De um dia para o outro, o mundo mudou! Que é isto?!...” - Estas são as palavras de uma colega, incluídas numa mensagem de correio eletrónico que recebi poucos dias após a suspensão das atividades na Universidade do Minho. Traduzem estupefação, mas, sobretudo, ilustram a interferência da razão na sequência habitual dos eventos (Schütz, 1964). Sob vários aspetos, o impacto do SARS-CoV-2 é comparável a um desses “momentos críticos” (Giddens, 1997), “acontecimentos imprevistos” (Dubar, 2000) ou “pontos de viragem” (Strauss, 2002) que cortam o curso da *durée*, produzindo perdas materiais, perturbações nas relações com os/as outros/as e connosco e mudanças na subjetividade (Dubar, 2000, p. 167). Nesses momentos, somos obrigados/as a parar, a refletir sobre o que nos está a acontecer, sobre como chegámos aqui. Aquilo que tomámos como adquirido torna-se problemático, exige ponderação. As respostas e as condutas deixam de ser automáticas, passam a ser sopesadas.

Esse súbito encolhimento do mundo e a viragem sobre nós próprios/as tiveram uma primeira consequência particularmente interessante: uma extraordinária explosão de criatividade cómica, agora forçosamente mediada pela tecnologia e recorrendo a uma multiplicidade de suportes<sup>1</sup>! Sobretudo durante as primeiras semanas de confinamento,

---

<sup>1</sup> Veja-se, a propósito, a análise de Stefani (2020) de publicações no *Facebook* para o caso da Roménia.

cidadãs/ãos anónimas/os desmultiplicaram-se na produção e disseminação de *memes* que tinham em comum, explícita ou implicitamente, o SARS-CoV-2. E alguns deles são particularmente reveladores dos efeitos da pandemia no quotidiano das mulheres.

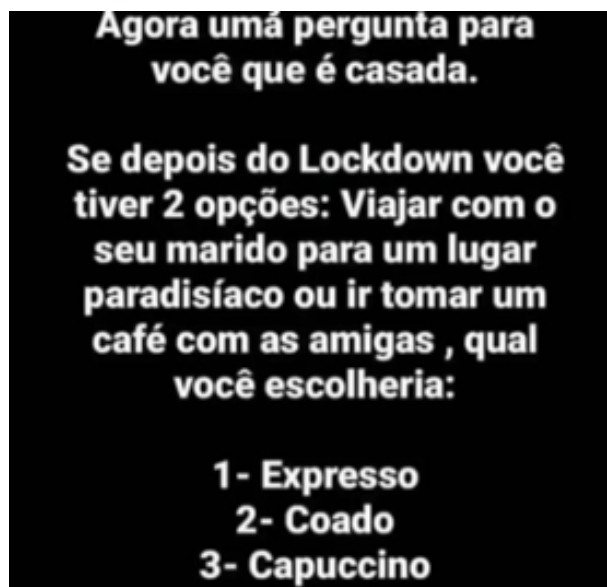
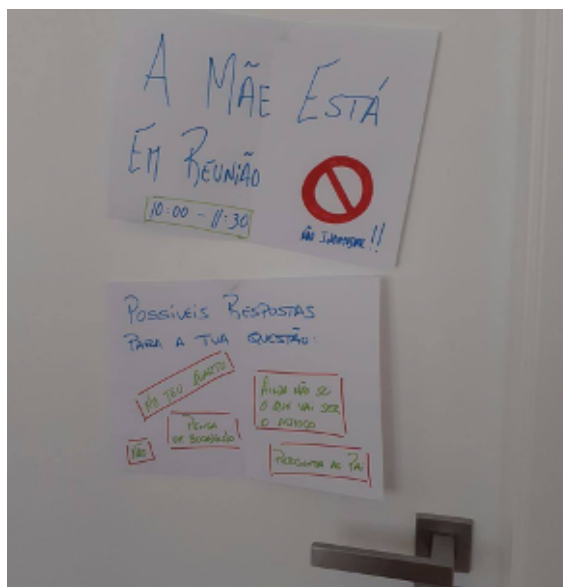
Ora, “o humor é uma maneira de verbalizar o que é difícil de dizer de uma forma viável e admissível”, incluindo não só “sentimentos, expressões, pensamentos e sentimentos que pode ser considerado inapropriado exprimir em contextos sociais, mas também estados afetivos negativos” (Parkhill, Henwood, Pidgeon, & Simmons, 2011, p. 329-330). O humor serve, entre outras coisas, para atenuar a ansiedade e ajudar a viver com as dificuldades e com o risco, rompendo com os limites do que é socialmente aceitável e escapando, ao mesmo tempo, à censura social (Goldstein, 1976; Meyer, 2000; Parkhill *et al.*, 2011). Por outras palavras, ele permite dizer em segurança o que, de outro modo, poderia ter consequências pessoais e sociais desagradáveis.

Não por acaso, a representação da mulher imbuída do mítico “instinto” maternal, sempre disponível para atender às necessidades dos/as outros/as, em geral, e dos/as filhos/as, em particular, foi um dos primeiros alvos dessa criatividade, de que são exemplo as três imagens que se seguem. Em todas elas, os/as filhos/as são retratados/as, no mínimo, como uma interferência indesejada seja no tempo de repouso (Figura 1), seja na atividade profissional (figuras 2 e 3), e, nas figuras 1 e 2, surgem manietados/as de modos que seriam considerados social e moralmente inadmissíveis fora do contexto humorístico.



Figuras 1 e 2.





Figuras 3 e 4.

A Figura 1 é particularmente desafiadora. Além de a ingestão de álcool poder ser lida como uma contravenção da feminilidade normativa, a presença dos chinelos e a pose confortável e sorridente da cuidadora (presume-se, a mãe) é também uma reclamação do direito individual ao ócio, do tempo para si. Nas figuras 2 e 3, a alusão à transição para o teletrabalho denuncia aquilo que já era uma realidade para muitas mulheres - a célebre “dupla jornada de trabalho” e as sobejamente conhecidas dificuldades de conciliação entre vida familiar e vida profissional, agora agravada pela fusão dos espaços onde habitualmente se desenrolavam. A sugestão implícita da ausência de uma partilha equilibrada das responsabilidades pelo trabalho doméstico e de cuidado, patente na pequena nota presente no canto inferior direito da imagem 3 - “Pergunta ao pai” -, parecendo um pormenor, permite acrescentar a esta leitura uma outra, reforçada pelo sinal de proibição de entrada: a persistência da ideia de que a atividade profissional das mulheres é, essencialmente, um complemento à dos homens, não tão relevante ou exigente como a destes e/ou passível de ser mais fácil e inocuamente interrompida para atender às necessidades de terceiros/as. E é esta mesma ideia que explica por que é que, como muitos/as de nós terão reparado, no decurso das atividades letivas a distância, assistimos à intromissão de terceiros nos espaços onde decorriam, invariavelmente nos casos em que eram elas as recetoras.

Não será, portanto, surpreendente que, na sequência do abrandamento das medidas de confinamento, as expressões de humor, *memes* incluídos, tenham passado a retratar um certo alívio pela pequena margem de liberdade readquirida. A este propósito, confesso aqui ter usado o *meme* presente na figura 4 para realizar uma espécie de sondagem entre amigas e familiares próximas.

As respostas variaram das mais sóbrias, que se limitavam a indicar o número da resposta, às mais expansivas (e.g., “Na *mouche*, qualquer um, duplo”...), mas apenas num caso a preferência recaiu na viagem “porque não bebo café”. Estes *memes* - e muitos outros - revelam, explícita ou implicitamente, uma certa consciência da situação desfavorável em que muitas mulheres se viram/veem e a sua denúncia. Nem por isso constituem, contudo, atos de resistência, como avisa Speier (1998, p. 1392-1393) - eles assemelham-se mais ao “riso dos impotentes”, obtido através da ridicularização de si e demonstrativo da própria subjugação a uma ordem a que não conseguem, não podem escapar.

Mas o humor é também cultural e socialmente variável. Estes *memes* retratam a realidade das mulheres que puderam manter os seus empregos e continuar a desenvolver a sua atividade profissional a distância. O teletrabalho é apanágio de uma minoria. Para muitos/as, o SARS-CoV-2 representou, como sublinha Mayo (2020, p. 372), uma escolha diferente: exposição ou perecimento. Nenhum dos *memes* que obtive se referia à realidade das mulheres que perderam os seus empregos, das que não têm acesso a um computador ou sabem, sequer, usá-lo, das que não puderam recolher-se em casa porque disso dependia a sobrevivência - sua e de terceiros/as. E esse apagamento é ainda mais visível quando contrastado com os casos de um “Zé João” ou de um “Wilson”, protagonistas das figuras que se seguem, por mais raras que estas também sejam.



This is Wilson. He is now working from home 😊



Figuras 5 e 6.

A ausência gritante das mulheres mais desfavorecidas dos *memes* em circulação é, talvez, um dos sinais mais evidentes de que a propalada igualdade de género pode estar bem distante da sua realidade quotidiana. O humor é, por isso, e ao contrário do que possa parecer à primeira vista, um assunto muito sério não só por aquilo que revela, mas também por aquilo que encobre.

## A (NÃO TÃO CÓMICA) FACE DOS FACTOS

Como em várias outras áreas, é ainda cedo para tirar conclusões definitivas acerca dos efeitos do SARS-CoV-2 nas relações sociais de género. Ela pode revelar-se o impulso necessário à construção de uma sociedade mais justa e igualitária, como esperam os/as mais otimistas (Alon, Doepke, Olmstead-Rumsey, & Tertilt, 2020), ou, pelo contrário, agravar as desigualdades e as injustiças. Nos domínios familiar e íntimo, ela pode vir a resultar numa aproximação entre homens e mulheres e numa divisão mais equilibrada de responsabilidades, trazer apenas mudanças voláteis, devolvendo uns e outras aos “seus” lugares uma vez ultrapassada a ameaça, ou acentuar o seu afastamento.

Os dados de Carlson, Petts e Pepin (2020) para o caso norte-americano sugerem um acréscimo generalizado do tempo despendido por casais heterossexuais com a realização das tarefas domésticas e de cuidado na sequência da pandemia, mas também padrões de partilha *mais* igualitários. Também no caso das Maldivas, os dados recolhidos sugerem que os homens passaram a estar mais disponíveis para a partilha dessas tarefas (Valero & Tinonin, 2020). No entanto, a tendência não só não eliminou as desigualdades de género a esse nível, como também não está isenta de paradoxos. Assentando este tipo de estudos essencialmente nas percepções dos próprios/as inquiridos/as, em geral, verifica-se que os homens acreditam que despendem mais tempo com essas tarefas do que aquilo que as mulheres afirmam que eles despendem, uma discordância que desaparece quando se trata de reconhecer o acréscimo de trabalho destas (Perista, Cardoso, Brázia, Abrantes *et al.*, 2016).

Entretanto, um estudo longitudinal realizado no Reino Unido mostra um claro agravamento do hiato de género na partilha das responsabilidades domésticas e de cuidado com filhos/as menores em desfavor das mulheres (Zhou, Hertog, Kolpashnikova, & Kan, 2020). Eram também estas a registar um declínio mais evidente dos níveis de bem-estar durante o confinamento e a apresentar maior vulnerabilidade ao desemprego e ao trabalho a tempo parcial, com o consequente risco de perda de rendimentos, situações agravadas no caso dos agregados monoparentais, eles próprios maioritariamente encabeçados por mulheres.

Em Portugal, os dados do inquérito realizado pelo Laboratório Colaborativo para o Trabalho, Emprego e Proteção Social (CoLABOR), entre 25 e 29 de março de 2020, também apontavam para a reprodução das assimetrias de género no que respeita à divisão das tarefas domésticas e de cuidado e um agravamento das dificuldades de gestão do tempo, especialmente entre aqueles - mas, sobretudo, entre aquelas - que passaram ao regime de teletrabalho e que tinham filhos/as dependentes (Silva, Carmo, Cantante, Cruz *et al.*, 2020). Também a primeira parte da sondagem *COVID-19 e os Portugueses*, realizada, entre 6 e 9 de abril, pelo Centro de Estudos e Sondagens de Opinião (CESOP) da Universidade Católica Portuguesa, mostrava que as mulheres inquiridas reportavam mais estados de ansiedade, tristeza e medo do que os homens (Reis, 2020). Estes resultados são compatíveis com o estudo de Antunes, Frontini, Amaro,

Salvador *et al.* (2020), que revela uma autoavaliação da eficiência/competência na interação com o ambiente significativamente mais baixa e estados de maior ansiedade entre as mulheres analisadas. A frequentemente celebrada capacidade das mulheres de assegurar múltiplas tarefas em simultâneo não é, portanto, facilmente alcançada, nem está isenta de prejuízos ao nível da sua saúde física e mental.

Note-se, de resto, que a segunda parte da sondagem *COVID-19 e os Portugueses*, realizada entre os dias 6 e 11 de maio, mostrava um sentimento de degradação da saúde mental dos/as portugueses/as face ao período anterior, novamente com valores mais elevados entre as mulheres, e que eram também sobretudo estas que se encontravam em situação de assistência à família, em *layoff*, desempregadas e sem atividade (Pimenta, 2020a). Mas embora algumas destas situações se possam ter agravado - e vir ainda a agravar - na sequência da pandemia, é necessário recordar que as mulheres apresentam, geralmente, taxas de emprego, desemprego e inatividade superiores às dos homens<sup>2</sup>. De facto, comparando os meses de maio de 2019 e 2020, os resultados ainda provisórios do Instituto Nacional de Estatística (2020) apontam para uma redução das taxas de emprego e desemprego das mulheres inferior à dos homens (2,7% e 1,6%, respetivamente, face a 3,1% e 2,5%, respetivamente). No que respeita às taxas de inatividade, porém, o cenário inverte-se, registando-se um aumento mais acentuado entre as mulheres comparativamente aos homens (3,9% face a 3,1%) (Instituto Nacional de Estatística, 2020)<sup>3</sup>.

Entre as mulheres mais escolarizadas, com qualificações mais elevadas e atividades não manuais que puderam passar ao regime de teletrabalho, encontram-se as académicas. E a despeito da sua posição relativamente privilegiada comparativamente à maioria das mulheres, não será também por acaso que surgem já sub-representadas na autoria de publicações sobre o SARS-CoV-2 (Bhagat, 2020; Pinho-Gomes, Peters, Thompson, Hockham *et al.*, 2020). Isto pode representar não só uma perda no

---

2 Assim, as taxas de emprego de mulheres e homens eram, em maio de 2019, de 58,8% e 66,1%, respetivamente; as taxas de desemprego de 7,1% e 6,1%, respetivamente; e as taxas de inatividade de 36,7% e 29,6%, respetivamente (Instituto Nacional de Estatística, 2020).

3 Valores ajustados de sazonalidade, ainda baseados em estimativas provisórias para o mês de maio de 2020 (cf. Instituto Nacional de Estatística, 2020).

volume total do conhecimento produzido acerca da pandemia, mas também no conhecimento da forma como se intersecta com o género, na medida em que as investigadoras tendem a ser mais sensíveis à interferência desta variável nos fenómenos que analisam.

A tendência não é nova, mas há razões para crer que o cenário se agrave, especialmente atendendo à crescente precarização da carreira académica (Mayo, 2020; Malisch *et al.*, 2020). Também elas tiveram que assumir a sua quota parte adicional de trabalho não pago, reduzindo o tempo disponível para a investigação ou, em alternativa, o já escasso tempo de repouso. Se a isto somarmos o facto de a carreira académica não gozar da mesma proteção legal em todos os países - estando, em muitos casos, dependente de uma “produtividade” medida preponderantemente por indicadores ligados à vertente da investigação - e a tendência para lhe agregar novas funções e responsabilidades, é previsível que também a esse nível as assimetrias de género se venham acentuar<sup>4</sup>.

Outro efeito adicional do SARS-CoV-2 é o aumento da vitimação violenta. As mulheres são, em todo o mundo, as principais vítimas de violência física e sexual (World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, London School of Hygiene and Tropical Medicine, & South African Medical Research Council, 2013). Na sequência do confinamento, muitas delas viram-se enclausuradas com os seus agressores e sob a vigilância constante destes, dificultando as oportunidades de denúncia e de procura de auxílio. Com o encerramento de muitos serviços de apoio e a necessidade de profissionais de saúde e polícias, entre outros, de dar resposta a outras solicitações urgentes, no início de abril, dados preliminares globais sugeriam não só um aumento generalizado do número de casos de violência contra mulheres, mas também uma alteração dos seus padrões, que passaram a incluir a ameaça de recurso à exposição ao SARS-CoV-2 (U.N. Women, 2020). Em países tão diferentes como Argentina, França, Austrália, Singapura ou Chipre, os pedidos de apoio tinham aumentado, pelo menos, 25% a 33%. Em Portugal, depois de um pequeno período em que os/as otimistas teorizavam acerca da diminuição do fenómeno (Pereira, 2020), começa-se a ter a perceção clara de uma realidade bem mais crua: os pedidos de ajuda por via telefónica

---

<sup>4</sup> Sobre este assunto, veja-se, no caso português, a chamada de atenção da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (2020).

ou digital terão duplicado em relação ao período de confinamento e aumentado 180% face ao primeiro trimestre de 2019, além de se terem agudizado em 70% dos casos preexistentes (Pimenta, 2020b).

Os estudos sobre a relação entre o SARS-CoV-2 e género são ainda escassos, baseando-se em metodologias distintas, manipulando variáveis diversas, recorrendo a amostras com composição e representatividade diferentes e, por isso mesmo, não inteiramente comparáveis. Há, também, que contar com a necessária distância entre a ocorrência de um fenómeno e a sua inscrição estatística. Como sublinhou Nico (2020, p. 7), tirar conclusões sustentadas exige tempo, mas, entretanto, é preciso “registar, registar, registar” e usar a inquietação que sentimos. Uma inquietação acompanhada, em surdina, por avisos acerca dos efeitos desiguais que a pandemia terá nas mulheres e nos homens.

## **DAS METÁFORAS BÉLICAS E DA GOVERNAÇÃO DO MUNDO**

A reconhecidamente tardia resposta da generalidade dos/as líderes políticos/as mundiais ao SARS-CoV-2 e a linguagem adotada para mobilizar as populações levanta, também ela, questões que se ligam de perto às desigualdades sociais, incluindo as de género. Desde logo, o recurso mais ou menos generalizado a metáforas bélicas tem sido acompanhado de sinais de alarme largamente ignorados no meio do clima de pânico e ansiedade que se instalou, sobretudo durante as fases iniciais da pandemia, claramente agravado pelo tratamento dado por boa parte da comunicação social ao assunto<sup>5</sup>.

A comparação do vírus a um “inimigo invisível”, das estratégias de controlo da infeção a uma “guerra” e das suas etapas a “batalhas”, ou a elevação de certas categorias sociais à posição de “heróis” foi também a estratégia adotada pelo Presidente da República Portuguesa no sentido de garantir a adesão dos/as cidadãos/ãs às

---

<sup>5</sup> Sublinhe-se, a propósito, a presença constante, na maioria dos canais televisivos portugueses, de uma espécie de “contador de mortes”, especialmente durante o período de confinamento, ou a criação de aplicações de telemóvel desenhadas para acompanhar, a par e passo, o número de óbitos por país, como se disso dependesse a própria sobrevivência individual.

recomendações sanitárias e às restrições impostas<sup>6</sup>. O recurso a metáforas bélicas, parecendo trazer vantagens no imediato pelo apelo essencialmente emocional à união de forças, não é inócuo, nem isento de riscos e há quem discuta a sua adequação à situação que vivemos (Connolly, 2020; Martinez-Brawley, & Gualda, 2020; Petriglieri, 2020; Varma, 2020; Wagener, 2020). Se considerarmos que a guerra é, na sua forma mais elementar, uma forma de “violência coletiva organizada e em larga escala envolvendo pelo menos dois protagonistas” (Hutchings, 2008, p. 402), é legítimo perguntar se a violência é a melhor resposta a uma doença e se um vírus pode, realmente, ser considerado um desses protagonistas.

Um dos efeitos pretendidos da linguagem da guerra é facilitar a aquiescência dos/as cidadãos/ãs à suspensão dos sempre frágeis direitos, liberdades e garantias democráticos. Coadjuvada por derivas totalitárias e nacionalistas emergentes um pouco por toda a parte, que encontraram no clima gerado pela pandemia condições favoráveis de consolidação mais ou menos subreptícia, o recurso a uma linguagem bélica abriu, em muitos casos, uma oportunidade para responsabilizar os mais frágeis por todos os infortúnios (Human Rights Watch, 2020). A guerra assenta numa dicotomia que suprime complexidades éticas, estabelecendo uma fronteira clara entre os bons (nós) e os maus (os outros) e lançando um véu de suspeição sobre críticos e inconformistas (Wagener, 2020, p. 1).

Como qualquer soldado saberá, “o inimigo” tem de ser desumanizado para poder ser eliminado. Rapidamente, portanto, ele se materializou na China e nos/as chineses/as. Depois, na Itália e nos/as italianos/as, em contraste com o “milagre” português - epíteto que, por si só, subtilmente evoca a distinção Norte/ Sul. E continuará a seguir o curso de propagação da infeção, desviando convenientemente o olhar daquilo que é um problema do modelo de desenvolvimento que escolhemos (Bessa Ribeiro, Leite, & Felizes, 2020).

Internamente a cada país, Portugal incluído, assistimos ao mesmo processo, à mesma leitura linear, parcial e injusta que separa bons/boas de maus/más,

---

<sup>6</sup> Aquando da declaração inicial do estado de emergência, a palavra “guerra/s” surge cinco vezes no discurso de Marcelo Rebelo de Sousa à nação (cf. Presidência da República Portuguesa, 2020).



cumpridores/as de incumpridores/as, enfim, os/as que não “merecem” dos/as que “merecem” castigo: os/as velhos/as e, depois, os/as jovens; os/as do Norte e, depois, os/a do Sul; os/as que continuaram a trabalhar e a circular fora de casa, como se fossem inteiramente distintos/as daqueles/as que, por terem que fazer o mesmo, foram erigidos/as a “heróis” da “linha da frente”; os/as pobres e, depois, os/as ricos/as; a maioria das minorias étnicas; os/as cidadãos/ãs nacionais dos imigrantes. As categorias são inconstantes porque uma guerra precisa de um inimigo real e visível. E esta não o tem.

Mas as metáforas bélicas também nos relembram de quem, realmente, governa o mundo. As chefes de Estado continuam a ser uma minoria: em junho de 2020, dos 193 estados-membros da Organização das Nações Unidas, apenas 14 (cerca de 7%) eram encabeçados por mulheres (Statista, 2020). E, como sublinha Hutchings (2020), guerra e masculinidade - especialmente, masculinidade hegemónica - estão ligadas através de um conjunto de aspetos comuns. A linguagem da guerra traduz “a dependência de ambas da capacidade de enquadrar o mundo de uma certa forma” (p. 402), que, por sinal, parece ter deixado rapidamente de fazer sentido face à evolução da pandemia.

Como notam Martinez-Brawley e Gualda (2020, p. 268), “quando a situação se tornou grave e o número de vítimas aumentou exponencialmente, a metáfora da guerra tornou-se menos mobilizadora e a linguagem da solidariedade, da disciplina social e da responsabilidade intensificou-se”. Foi essa a abordagem preferida, logo de início, por exemplo, pela Chanceler alemã, Angela Merkel e pelas Primeiras-Ministras neozelandesa e norueguesa, Jacinda Ardern e Erna Solberg. De uma certa forma, como argumentam Johnson e Williams (2020, p. 2), o SARS-CoV-2 ofereceu uma oportunidade rara para as líderes “exibirem formas de feminilidade protetora”, mas pode ter contribuído, por isso mesmo, para reforçar concepções estereotipadas do género. Por outras palavras, essas mulheres surgem, no exercício das suas funções, como mães, cuidadoras, enfim, mãos que embalam berços, e é de perguntar se não terá sido essa conformidade a atributos essenciais da feminilidade normativa a granjear-lhes não mais do que um sexismo benevolente.

Também nos setores da saúde e dos cuidados formais prolongados, altamente feminizados, a segregação horizontal é acompanhada por uma segregação vertical: as mulheres concentram-se, sobretudo, nos níveis mais baixos da estrutura ocupacional

e estão sub-representadas nas posições de topo (OECD, 2020: 3; U.N. Women, 2020) e, portanto, mais expostas ao risco de contágio. Com efeito, em abril de 2020, do total de profissionais de saúde infetados/as, 68%, em Itália, 72%, na Alemanha, 73%, nos EUA, e 75%, em Espanha, eram mulheres (Global Health 5050, 2020a). Os dados não estão disponíveis para Portugal, mas, considerando que, a 19 de junho, dos 3.681 profissionais de saúde infetados/as, a esmagadora maioria se situava também nos níveis mais baixos da estrutura ocupacional<sup>7</sup>, é legítimo supor idêntica sobre representação das mulheres (Direção-Geral da Saúde, 2020a). Os soldados rasos desta “guerra”, os seus “heróis”, são, afinal, “heroínas”.

Se olharmos para os números do SARS-CoV-2 desagregados por sexo, nos casos em que a informação está disponível, não é ainda possível retirar conclusões claras. Nalguns países e continentes, as mulheres apresentam taxas de infeção e/ou letalidade superiores às dos homens. Noutros, ocorre o inverso. Globalmente, o *ratio* de infeção por sexo (masculino/feminino) era, em 18 de abril, de 1,03 (World Health Organization, 2020); em Portugal, era de 1,3 (Global Health 5050, 2020b). Em 12 de julho, as mulheres portuguesas representavam 55,8% do total de casos confirmados de infeção, mas apresentavam uma taxa de letalidade inferior à dos homens - 3,2% contra 4,04%, respetivamente (Direção-Geral da Saúde, 2020b).

Também neste caso, será necessário esperar para determinar exatamente quais os impactes do género a esses níveis, sobretudo considerando os efeitos de interação do SARS-CoV-2 com a idade, a presença de patologias prévias, a etnia, as condições materiais de vida e de acesso a cuidados de saúde, entre outras variáveis. E haverá, ainda, que conhecer as consequências, nos/as sobreviventes, da recessão económica que, inevitavelmente, se seguirá.

## ALGUMAS NOTAS FINAIS

Esta reflexão não parte da ignorância de que o SARS-CoV-2 afetou e continuará a afetar também os homens ou que estes não estejam também sujeitos aos efeitos da

---

<sup>7</sup> Concretamente, no total de profissionais infetados, contavam-se 516 médicos, 1.180 enfermeiros, 1.082 assistentes operacionais, 166 assistentes técnicos, 113 técnicos superiores de diagnóstico e terapêutica e 620 profissionais de grupos diversos.

ordem de género. O enfoque no caso específico das mulheres foi, todavia, intencional porque as mulheres continuam a ser, em todo o mundo, não só uma minoria, mas também as mais pobres de entre os pobres. É, por isso, o resultado de uma preocupação interessada que encara as desigualdades de género como termómetro da nossa capacidade coletiva de garantir a efetivação de direitos humanos universais. No início da pandemia, sucederam-se discursos promissores que retratavam o SARS-CoV-2 como uma oportunidade de regeneração coletiva da Humanidade, um ineludível ponto de inflexão. Passada a emotividade superficial alimentada por gritos de guerra e sinfonias improvisadas em sacadas, chega paulatinamente o tempo longo de lidar com os destroços. Será o tempo de ver se as profecias se cumprem. Silenciosamente, por todo o lado, as mulheres continuarão a ser chamadas a embalar o berço. Veremos se passarão também a participar mais na governação do mundo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alon, T. M., Doepke, M., Olmstead-Rumsey, J., & Tertilt, M. (2020). The impact of COVID-19 on gender equality. *Working Paper Series*, (26947), 1-40. Consultado em: <https://www.ipr.northwestern.edu/documents/working-papers/2020/wp-20-13.pdf>.
- Antunes, R., Frontini, R., Amaro, N., Salvador, R., Matos, R., Morouço, P., & Rebelo-Gonçalves, R. (2020). Exploring Lifestyle Habits, Physical Activity, Anxiety and Basic Psychological Needs in a Sample of Portuguese Adults during COVID-19. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 17 (12), 4360. Consultado em: <https://www.mdpi.com/1660-4601/17/12/4360>.
- Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (2020, abril 24), Posição pública da Associação Portuguesa de Estudos sobre as Mulheres (APEM) face aos impactos da pandemia por COVID-19 [em linha]. Consultado em: <http://noticias.uc.pt/wp-content/uploads/2020/04/APEM-Posic%C3%A7%C3%A3o-COVID-19-24-de-abril.pdf>.
- Bessa Ribeiro, F., Leite, I., & Felizes, J. (2020). Um objeto complexo e fugidio? Uma introdução crítica ao desenvolvimento. *Configurações*, 25 (1), 9-24. Consultado em: <https://doi.org/10.4000/configuracoes.8126>
- Bhagat, V. (2020). Women Authorship of Scholarly Publications on COVID-19: Leadership analysis. *Feminist Research*, 4 (1), 6-17.
- Carlson, D. L., Petts, R., & Pepin, J. (2020). *US Couples' Divisions of Housework and Childcare During COVID-19 Pandemic*. Consultado em: <https://osf.io/preprints/socarxiv/jy8fn/>.
- Connolly, C. (2020). War and the Coronavirus pandemic. *Third World Approaches to International Law Review*, 2020 (1), 1-7. Consultado em: <https://twailr.com/war-and-the-coronavirus-pandemic/>.

Direção-Geral da Saúde (2020a, julho 13). Mais de 3.000 profissionais de saúde recuperados da COVID-19 [em linha]. Consultado em: <https://COVID19.min-saude.pt/mais-de-3-000-profissionais-de-saude-recuperados-da-COVID-19/>.

Direção-Geral da Saúde (2020b, julho 12). Novo Coronavírus COVID-19: Relatório de Situação [em linha]. Consultado em: [https://COVID19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/07/132\\_DGS\\_boletim\\_20200712.pdf](https://COVID19.min-saude.pt/wp-content/uploads/2020/07/132_DGS_boletim_20200712.pdf).

Dubar, C. (2000). *La crise des identités: L'interprétation d'une mutation*. Paris: P.U.F.

Giddens, A. (1997). *Modernidade e identidade pessoal*. Oeiras: Celta.

Global Health 5050 (2020a, julho 13). COVID-19 and healthcare workers: Tracking the sex-breakdown of infections among healthcare workers [em linha]. Consultado em: <https://globalhealth5050.org/COVID19/healthcare-workers/>.

Global Health 5050 (2020b). COVID-19 sex-disaggregated data tracker: Tracking differences in COVID-19 illness and death among women and men [em linha]. Consultado em: <https://globalhealth5050.org/COVID19/sex-disaggregated-data-tracker/>.

Goldstein, J. H. (1976). Theoretical notes on humor. *Journal of Communication*, 26 (3), 104-112.

Human Rights Watch (2020, abril 14). COVID-19: A human rights checklist [em linha]. Consultado em: <https://www.hrw.org/news/2020/04/14/COVID-19-human-rights-checklist>.

Hutchings, K. (2008). Making sense of masculinity and war. *Men and Masculinities*, 10 (4), 389-404. Consultado em: <https://doi.org/10.1177/1097184X07306740>.

Instituto Nacional de Estatística (2020, julho 1). Estimativas Mensais de Emprego e Desemprego: Maio de 2020 [em linha]. Consultado em: [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_destaques&DESTAQUESdest\\_boui=415271451&DESTAQUESmodo=2](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_destaques&DESTAQUESdest_boui=415271451&DESTAQUESmodo=2).

Johnson, C., & Williams, B. (2020) Gender and Political Leadership in a Time of COVID. *Politics & Gender*, 1-12. Consultado em: <https://doi.org/10.1017/S1743923X2000029X>.

Malisch, J. L., Harris, B. N., Sherrer, S. M., Lewis, K. A., Shepherd, S. L., McCarthy, P. C., ... & Ramalingam, L. (2020). Opinion: In the wake of COVID-19, academia needs new solutions to ensure gender equity. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 117 (27), 15378-15381. Consultado em: <https://www.pnas.org/content/pnas/117/27/15378.full.pdf>.

Martinez-Brawley, E., & Gualda, E. (2020). Transnational social implications of the use of the “war metaphor” concerning Coronavirus: A birds’ eye view. *Culture e Studi del Sociale*, 5 (1, Special), 259-272.

Mayo, P. (2020). The Corona challenge to Higher Education. *Culture e Studi del Sociale*, 5 (1, Special), 371-376.

Meyer, J. C. (2000). Humor as a double-edged sword: Four functions of humor in communication. *Communication theory*, 10 (3), 310-331. Consultado em: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2885.2000.tb00194.x>.

Nico, M. (2020). Ordinary lives, extraordinary times? The terrible opportunity for sociological inquietude. *European Sociologist* (Pandemic (Im)Possibilities), 1 (45). Consultado em: <https://www.europeansociologist.org/issue-45-pandemic-impossibilities-vol-1/ordinary-lives-extraordinary-times-terrible-opportunity>.

OECD (2020, abril 1). Women at the core of the fight against COVID-19 crisis [em linha]. Consultado em: <http://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/women-at-the-core-of-the-fight-against-COVID-19-crisis-553a8269/>.

Pais, J. M. (1993). Nas rotas do quotidiano. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 37, 105-115.

Parkhill, K. A., Henwood, K. L., Pidgeon, N. F., & Simmons, P. (2011). Laughing it off? Humour, affect and emotion work in communities living with nuclear risk 1. *The British Journal of Sociology*, 62 (2), 324-346.

Pereira, A. C. (2020, maio 1), Agressores “mais constrangidos”, menos queixas e menos mortes por violência, *Jornal Público* [em linha]. Consultado em: <https://www.publico.pt/2020/05/01/sociedade/noticia/agressores-constrangidos-menos-queixas-menos-mortes-violencia-domestica-1914665>.

Perista, H., Cardoso, A., Brázia, A., Abrantes, M., & Perista, P. (2016). *Os usos do tempo de homens e de mulheres em Portugal*. Lisboa: Centro de Estudos para a Intervenção Social (CESIS)/Comissão para a Igualdade no Trabalho e no Emprego (CITE). Consultado em: [http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/INUT\\_livro\\_digital.pdf](http://cite.gov.pt/asstscite/downloads/publics/INUT_livro_digital.pdf).

Petriglieri, G. (2020). Your people need care, not a battle cry. *MIT Sloan Management Review*, 61 (4), 88-89. Consultado em: <https://search.proquest.com/docview/2414424224?accountid=39260>.

Pimenta, P. (2020a, maio 14). COVID-19. Mais mulheres que homens em assistência à família, *layoff* ou sem actividade, *Jornal Público* [em linha]. Consultado em: <https://www.publico.pt/2020/05/14/sociedade/noticia/COVID19-mulheres-homens-assistencia-familia-layoff-actividade-1916557>.

Pimenta, P. (2020b, junho 16). COVID-19. Pandemia agudizou situações de violência doméstica já existentes, *Jornal Público* [em linha]. Consultado em: <https://www.publico.pt/2020/06/16/sociedade/noticia/COVID19-pandemia-agudizou-situacoes-violencia-domestica-ja-existentis-1920817>.

Pinho-Gomes, A. C., Peters, S., Thompson, K., Hockham, C., Ripullone, K., Woodward, M., & Carcel, C. (2020). Where are the women? Gender inequalities in COVID-19 research authorship. *BMJ Global Health*, 5 (7), 1-4. Consultado em: <http://dx.doi.org/10.1136/bmjgh-2020-002922>.

Presidência da República Portuguesa (2020, março 18). Mensagem do Presidente da República ao País sobre a declaração do estado de emergência [em linha]. Consultado em: <http://www.presidencia.pt/?idc=22&idi=176060>.

Reis, R. F. (dir.) (2020), *COVID-19 e os Portugueses: A vida em tempo de quarentena* [em linha]. Consultado em: <https://www.clsbe.lisboa.ucp.pt/pt-pt/knowledge-digital-series-COVID-19-and-the-portuguese>.

Schütz, A. (1964). *Collected papers: Studies in social theory*. The Hague: Martinus Nijhoff.

Silva, P. A., Carmo, R. M., Cantante, F., Cruz, C., Estêvão, P., Manso, L., & Pereira, T. S. (2020). Trabalho e desigualdades no Grande Confinamento: Perdas de rendimento e transição para o teletrabalho. *Estudos CoLABOR*, (2). Consultado em: [https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2020/04/18/1587201391664\\_Estudos\\_CoLABOR\\_2.pdf](https://www.iscte-iul.pt/assets/files/2020/04/18/1587201391664_Estudos_CoLABOR_2.pdf).

Speier, S. (1998). Wit and politics: An essay on power and laughter. *The American Journal of Sociology*, 103 (5), 1352-1401.

Statista (2020, julho 2), Number of countries where the highest position of executive power was held by a woman, in each year from 1960 to 2020 [em linha]. Consultado em: <https://www.statista.com/statistics/1058345/countries-with-women-highest-position-executive-power-since-1960/>.

Stefani, C. (2020). Humor during pandemic in Romania on Facebook. *Culture e Studi del Sociale*, 5 (1), 323-334.

Strauss, A. L. (2002). *Mirrors and masks: The search for identity*. New Brunswick: Transaction Publishers.

U. N. Women (2020, abril 9). Policy brief: The impact of COVID-19 on women. New York (NY): United Nations. Consultado em: <https://www2.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2020/policy-brief-the-impact-of-COVID-19-on-women-en.pdf?la=en&vs=1406>.

Valero, S. D., & Tinonin, C. (2020, maio 8). *COVID-19 may be prompting men to help out at home, evidence from the Maldives suggests* [em linha]. Consultado em: <https://data.unwomen.org/features/COVID-19-may-be-prompting-men-help-out-home-evidence-maldives-suggests>.

Varma, S. (2020). A pandemic is not a war: COVID-19 urgent anthropological reflections. *Social Anthropology*, Consultado em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1469-8676.12879>.

Wagener, A. (2020). Crushed by the wheels of industry: War, heroes, and domestic recolonization in the time of COVID-19. *Postdigital Science and Education*, 1, 1-5.

World Health Organization (2020), Coronavirus disease 2019 (COVID-19) Situation Report - 89 [em linha]. Consultado em: [https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200418-sitrep-89-COVID-19.pdf?sfvrsn=3643dd38\\_2](https://www.who.int/docs/default-source/coronaviruse/situation-reports/20200418-sitrep-89-COVID-19.pdf?sfvrsn=3643dd38_2).

World Health Organization, Department of Reproductive Health and Research, London School of Hygiene and Tropical Medicine, South African Medical Research Council (2013). *Global and regional estimates of violence against women: Prevalence and health effects of intimate partner violence and non-partner sexual violence* [em linha]. Consultado em: [https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625\\_eng.pdf;sequence=1](https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/85239/9789241564625_eng.pdf;sequence=1).

Zhou, M., Hertog, E., Kolpashnikova, K., & Kan, M. Y. (2020). *Gender inequalities: Changes in income, time use and well-being before and during the UK COVID-19 lockdown* [em linha]. Consultado em: <https://osf.io/preprints/socarxiv/u8ytc/>.

# **Regresso ao trabalho em tempos pandémicos: urgência de vinculação social**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.7>

**Ana Paula Marques**

Ana Paula Marques ([ORCID: 0000-0002-9458-2915](https://orcid.org/0000-0002-9458-2915)) é Professora Associada, com agregação do Departamento de Sociologia e investigadora do Centro de Comunicação e Sociedade (CECS) do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho. Doutorada em Sociologia investiga em temáticas relacionadas com o trabalho, ensino superior, empreendedorismo, profissões e relações de género. Foi responsável pelo Mestrado em Políticas Comunitárias e Cooperação Territorial e pelo Doutoramento em Sociologia da Universidade do Minho até 2019. Entre 2009 e 2017 integrou o Conselho Geral da mesma Universidade.

## INTRODUÇÃO

A pandemia da COVID-19 faz emergir e ampliar as dimensões sociológicas de desigualdades sociais na consciência pública, em contraste com a ideia generalizada de que o “vírus não discrimina” (Butler, 2020, p. 60)<sup>1</sup>. Assumindo que o trabalho constitui uma experiência social central, que estrutura tempos e espaços da vida coletiva e individual, pública e privada, importa desconstruir a narrativa de um vírus neutral e amoral associada ao SARS-CoV-2 para, no contexto da pandemia, dar relevo às desiguais consequências objetivas e subjetivas inscritas na divisão social do trabalho. Com efeito, esta pandemia, mais do que nivelar<sup>2</sup> todos pela exposição a um vírus sem fronteiras e sem rosto, é sobretudo “reveladora” (Corak, 2020) de desigualdades e vulnerabilidades que urge serem diagnosticadas no sentido de, por um lado, resistir às tendências de homogeneização das consequências (im)previsíveis, e, por outro, repensar os seus impactos nos desenhos de políticas públicas no imediato e no futuro próximo<sup>3</sup>.

À medida que países, governos e cidadãos se confrontam com a vivência da imposição do distanciamento social e a necessidade de desconfinamento progressivo da atividade económica, as desigualdades tornam-se visíveis no aumento de desempregados, migrantes deslocados, trabalhadores em situação de precariedade laboral

---

1 No seu testemunho, a autora é incisiva quanto ao potencial de discriminação de um vírus em Estados ou regiões (nomeadamente nos EUA), agudizando a desigualdade radical, que inclui nacionalismo, supremacia branca, violência contra as mulheres, *queer* e transsexuais, e sempre que a exploração capitalista encontra maneiras de reproduzir e fortalecer os seus poderes no âmbito da pandemia (Butler, 2020).

2 Tem surgido na esfera pública a ideia de que o vírus é “um equalizador”, uma vez que todos os seres humanos são propensos a ele de maneira inata (cf. Owoseje, 2020).

3 O Plano de Estabilização Económica e Política (PEES) do governo português foi sendo alvo de ajustamentos no decorrer da pandemia. Numa primeira fase, a 20 de março de 2020, o pacote financeiro anunciado visou três objetivos: proteger emprego, proteger o rendimento das famílias e evitar a destruição das empresas. Tal traduziu-se em investimentos diretos na economia, por via de apoio financeiro a linhas de crédito, alargamento de prazos de cumprimento de obrigações fiscais das empresas (e.g. IVA, IRS e IRC) e no *layoff* simplificado, fruto da suspensão do contrato de trabalho; e nas famílias (prorrogação da caducidade dos contratos de arrendamento); mas também em medidas de proteção e segurança social, através da prorrogação automática do subsídio de Desemprego, do Complemento Social para Idosos e o Rendimento Social de Inserção. A 4 de junho de 2020, o governo anuncia um reforço daquelas medidas, com entrada prevista a partir de julho até final do corrente ano, com o objetivo de relançar a economia em 2021 (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/area-de-governo/trabalho-solidariedade-e-seguranca-social>, acesso a 19 de junho 2020).



e subemprego. Desde trabalhadores em regime de teletrabalho, autoemprego e em atividades informais, a trabalhadores com funções manuais, assinala-se o registo de posições ambivalentes por eles assumidas nas economias globais baseadas no conhecimento. Muitos são excluídos de medidas de suporte financeiro avançadas pelo governo, outros, integrando o contingente de trabalhadores em regime de *layoff*, parcial ou total, sofrem cortes salariais. Com efeito, as dificuldades financeiras de partida (politicamente construídas) não explicam todas as assimetrias na distribuição dos apoios para enfrentar a crise.

Também com o encerramento temporário da atividade económica de setores mais expostos, como, por exemplo, turismo, restauração, comércio, cultural e recreativo, muitas empresas enfrentam a urgência de serem recapitalizadas para preservarem negócios, postos de trabalho e cumprirem as suas obrigações fiscais. Nem todas serão capazes de sustentarem este impacto decorrente da crise sanitária global e de voltarem a reabrir; das que conseguirem regressar à “normalidade” económica, a maioria será obrigada a redefinir os seus modelos de organização do trabalho e de produção num mundo pós-COVID-19, encurtando ou diversificando as cadeias de fornecimento e expandindo a inteligência artificial. Por conseguinte, é expectável que se assista a uma tensão contraditória: ao mesmo tempo que se “dispensa” trabalhadores e se difunde a digitalização como *modus operandi* da economia, o consumo produtivo sofrerá uma retração sem precedentes, pondo em causa o modelo inovador do consumismo capitalista como alavanca da acumulação do capital. Para Harvey (2020), paradoxalmente este modelo económico será inútil em tempos de pandemia, face aos riscos de fragilização dos direitos e rendimentos de trabalhadores e pensionistas, pondo em causa o consumo em massa e a segurança social, bem como a capacidade do Estado para apoiar, proteger e investir em quem precisa e defender o interesse comum. Também Stiglitz (2020) enfatiza a importância de se repensar o papel de governos, políticas e valores públicos como antídoto a uma “sociedade de risco” (Beck, 1992). Num mesmo sentido, mas com uma perspetiva diferente, Frazer (2017) argumenta que uma sociedade só será sustentável se conseguir criar e manter laços sociais entre gerações, dentro e entre comunidades em geral. Ora, face à atual pandemia, poder-se-á estar perante uma “sociedade em crise” que nos exorta para a urgência da vinculação

social, repensando-se soluções sustentáveis capazes de mitigar as suas consequências de cariz sistémico (sanitárias, económicas, políticas, sociais, ecológicas e culturais).

Nas duas secções que integram este capítulo refletimos sobre as várias dimensões de (in)visibilidade objetiva, mas também subjetiva, de desigualdades socioeconómicas relacionadas com o mundo do trabalho e apresentamos os primeiros resultados obtidos no estudo sociológico em curso “Regresso ao trabalho pós-COVID-19: (Re)centramento de valores”, no quadro do gradual levantamento das medidas de contenção e do relativo controlo da pandemia.

## 1 TRABALHAR EM TEMPOS PANDÉMICOS: UM CALEIDOSCÓPIO DE DESIGUALDADES

Nesta secção, tomamos emprestado dois títulos, “A doença como metáfora”, de Susan Sontag (2010)<sup>4</sup> e “Máquinas de desigualdade”, de Rui Pena Pires<sup>5</sup>, para resistir à tendência de neutralização dos impactos decorrentes da crise sanitária, relançando a discussão para uma maior visibilidade dos sentidos assimétricos dos efeitos socioeconómicos e das políticas para a combater, com inequívocas consequências nas relações *de e no* trabalho pelos diversos grupos sociais.

Antes de mais, importa fazer uma declaração de princípios na nossa argumentação. O ideário de “sacralização” do mercado (Marques, 2010), como justificação da institucionalização crescente de desregulação, privatização e flexibilização das condições de produção e reprodução dos atores sociais, tem vindo a sustentar a lógica neoliberal de mercadorização do *valor* do trabalho, patente nas últimas décadas nas economias avançadas. A partir da crise de 2008, e consequente período de austeridade enfrentado por Portugal entre 2011-2015, o investimento financeiro público respondeu por opções

---

<sup>4</sup> Após o período de convalescença de um cancro, a autora escreveu este ensaio, publicado em 1978, sobre a utilização alegórica e frequentemente culpabilizante e estigmatizante da doença na nossa cultura.

<sup>5</sup> Publicado a 13 de abril 2020 no Jornal Público (<https://www.publico.pt/2020/04/13/opiniao/opiniao/maquinas-desigualdade-1912051>).

político-ideológicas de curto prazo orientadas para setores voláteis como o turismo<sup>6</sup>, abdicando ou secundarizando a (re)industrialização da atividade produtiva dependente de cadeias globais de redistribuição. Nos serviços estatais, as reduções ou cortes significativos dos financiamentos são justificados pelas virtualidades da gestão privada (sob o dogma do *New Public Management*)<sup>7</sup>, transferindo recursos para prestadores privados, por via de externalização e/ou *outsourcing* empresarial (Marques, 2018).

Decorrente destas transformações estruturais na natureza do capital e na produção, assiste-se à intensificação de fenómenos de segmentação e precarização do mercado de trabalho, extensíveis a grupos sociais cada vez mais alargados, incluindo jovens com elevadas qualificações escolares. Muitos ficam nos limites dos mercados de trabalho (Marques, 2020), ou seja, são precários e vulneráveis ao (risco de) desemprego, subemprego e, no limite, à informalidade contratual, expressando, de forma concreta e simbólica, um desperdício de talento em termos económicos, e uma desclassificação simbólica em termos de capital social. Sobre a magnitude da precarização na atualidade, tem sido possível sistematizar conhecimento relevante (Kalleberg & Vallas, 2018), remetendo essa discussão para um quadro mais amplo que extravasa os propósitos do presente capítulo. Todavia, (re)atualizar as interrogações sobre a precarização permite-nos traçar,

---

6 Segundo o mais recente boletim do Banco de Portugal (2020), se outrora o turismo foi uma fonte de receitas muito importante para o PIB, hoje constitui o “calcanhar de Aquiles”, dado o colapso desta componente no total das exportações. Tal explica que Portugal, ao contrário de a maioria dos países europeus, se encontre muito exposto à capacidade de recuperação deste setor de atividade. Prevê-se que para 2020 o recuo da economia portuguesa ronde os 9,5% (o mais severo recuo desde 1928), arrastando todos os setores da procura e com uma recuperação prevista apenas para daqui a dois anos e meio. Todavia, num cenário mais adverso, caso se venha a observar uma “segunda vaga” de infeção pelo coronavírus, as consequências futuras de medidas de confinamento podem levar a um recuo em 13% ou mais no PIB ([https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be\\_jun2020\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_jun2020_p.pdf)).

7 Trata-se de uma expressão que pretende destacar a relevância das tendências de mimetismo verificadas nos anos noventa em Portugal quanto à adoção de modelos de gestão privada no setor público. Baseada nos princípios de mercado, privatização, lógica de custo e benefícios, avaliação e transparência, aquela expressão não representa, no entanto, um movimento consensual nem homogêneo, quer no que diz respeito à comunidade académica, quer nas suas manifestações práticas em contextos organizacionais diversos. Em todo o caso, essa expressão remete-nos para um quadro comum de importantes transformações nos modelos de governação e gestão dos serviços sob a alçada do Estado. Tanto a educação como a saúde, mas também o setor da ação social, têm sido palco de “experiências” várias próximas do movimento designado por *New Public Management*.

ainda que de forma necessariamente sintética, os vários ângulos do caleidoscópio das desigualdades evidenciadas pela crise excecional que vivemos na nossa história coletiva. Dito de outra forma, as repercussões económicas e sociais filtram-se através de discriminações que se afiguram por todo o mundo como persistentes, assumindo padrões de regularidades que nada têm que ver com o mito<sup>8</sup> de que este vírus não escolhe classes sociais, género ou outras barreiras e limites sociais.

### ***1.1 Emergência sanitária, os “heróis” da linha da frente***

Um primeiro ângulo ou filtro de desigualdades remete-nos para os trabalhadores que têm estado na “linha da frente” do combate à pandemia. Dos aclamados “heróis”, sobretudo os diversos profissionais de saúde e de apoio social nos contextos hospitalares e em centros sociais como os lares, aos “invisíveis” que asseguram atividades logísticas indispensáveis ao funcionamento “contínuo” da sociedade (por exemplo, operadores de caixas em supermercados e pessoal de limpeza), partilham em comum a maior exposição ao risco de contágio e à doença. Todavia, integram categorias sociais distintas. Uns são trabalhadores qualificados (e.g. médicos e enfermeiros) e com melhores rendimentos e proteção social, ao passo que os que se mantiveram na “retaguarda”, são trabalhadores, na sua maioria, pouco qualificados, com baixos níveis de rendimento salarial, encontrando-se muitos deles em situações contratuais precárias (e.g. subcontratados e temporários). Igualmente, integram segmentos de mercado de trabalho distintos (Marques, 2012). Os primeiros tendem a fazer parte do mercado primário, caracterizado por uma mão-de-obra estável, central, com segurança no emprego e com possibilidades de carreira. São designados, por isso, mercados “protegidos”, na base de uma lógica credencialista que assegura a monopolização do mercado de trabalho (Marques, 2014). Já os outros têm em comum o facto de pertencerem ao segmento secundário, caracterizado por debilidades ao nível da proteção social e segurança no trabalho e incidirem em grupos mais vulneráveis, como mulheres, jovens, migrantes

---

<sup>8</sup> Alguma verdade poderá ser, ainda assim, atribuída a este mito, se tivermos em consideração que face às epidemias de cólera do século XIX que, como também atingiram as classes altas de então, estiveram na base do movimento de saúde pública e higiene (profissionalizando-se) e que perdura até hoje. Todavia, importa saber se esse movimento foi pensado para proteger todos ou apenas as classes sociais altas que se sentiram ameaçadas.

e desqualificados. Destinados a flutuar em função de exigências da conjuntura e, por isso, sujeitos a elevadas taxas de rotação e com perspectivas de carreira limitadas, estes grupos vivenciam situações de instabilidade de emprego e estratégias de externalização praticadas pelas entidades empregadoras. Estas tendem a recorrer a contratos temporários ou a termo e são, em regra, acompanhados de um perfil de mão-de-obra pouco qualificada e com más condições de trabalho (ao nível de equipamento de proteção individual, social e capacidade de negociação ou defesa sindical).

### ***1.2 Confinamento social, os “resistentes” em teletrabalho***

Na mesma linha de argumentação, impõe-se destacar um segundo ângulo ou filtro de desigualdades. Este remete-nos para os que se encontram a trabalhar a partir de casa, em regime de teletrabalho, e os que exercem atividades manuais e exigem o desempenho presencial nas empresas. Mais uma vez, será possível renovar a inscrição e a ampliação de velhas distinções da divisão social do trabalho, designadamente entre trabalho intelectual *versus* manual, colarinhos brancos *versus* azuis e atividades femininas *versus* masculinas. Se em comum têm o facto de serem foçados a se adaptarem ao impacto brutal das mudanças de organização do trabalho, uns e outros enfrentam-nas diferentemente. Em paralelo, um terceiro ângulo de assimetrias, com geometrias diversas, diz respeito às desigualdades de género numa economia e sociedade que tem deixado o cuidar num lugar de desvalorização (quando praticado na economia formal) e de invisibilidade (quando exercido no domínio doméstico e familiar). Se é certo que a feminização do mercado de trabalho é real e notável, ela é, porém, inacabada, já que se faz em contextos de desigualdade, precariedade e vulnerabilidade. Embora a participação da mulher na força de trabalho esteja agora próxima ou igual à dos homens na maioria dos países industrializados, as mulheres continuam a fornecer uma parcela desproporcional do trabalho doméstico (como cozinhar e limpar) e cuidar das crianças. Por sua vez, a segregação ocupacional da força feminina em setores intensivos na indústria e, em especial, nos serviços de ação social, geralmente mais mal pagos e com menor proteção contratual, a par da segregação vertical associada ao fenómeno de *ceiling glass*, alicerça a persistência de desigualdades no trabalho e vida familiar/privada. De resto, este é um dos eixos estruturantes de reiteradas clivagens apontadas pela literatura

académica e organismos internacionais que ficam mais visíveis com as repercussões das medidas de combate à pandemia da COVID-19<sup>9</sup>.

Ora, retomando o fio condutor atrás exposto, em resposta à pandemia da COVID-19 e, de forma quase instantânea, decisores públicos e empresários do setor privado adotaram estratégias de continuarem a atividade produtiva com recurso a um conjunto de tecnologias de informação e comunicação e plataformas digitais. Trata-se de uma organização de trabalho assente na flexibilidade temporal e espacial designada de teletrabalho (também denominado *home office*, trabalho remoto, trabalho à distância, entre outros termos), que se desenvolveu residualmente, sobretudo, a partir dos anos oitenta do século XX<sup>10</sup>, e que, no atual contexto pandémico, assume uma expansão inusitada na história recente do trabalho<sup>11</sup>. Sobretudo para os que trabalham com a informação, os designados “analistas simbólicos” (Reich, 2004), a sua *performance* produtiva e as condições salariais mantiveram-se durante o período de isolamento obrigatório, nas várias fases de desconfinamento, e com proporções significativas de trabalhadores a passarem a assumir esse regime de trabalho<sup>12</sup>.

Todavia, nem todas as atividades são potencialmente transferíveis para a modalidade de teletrabalho, em especial as que envolvem trabalho manual e interação interpessoal. Estas são dependentes do “contexto de trabalho” ou de “atividades de trabalho generalizadas” (Dingel & Neiman, 2020), que incluem desde operários especialistas (e.g. mecânicos, eletricitas, operadores de máquinas) a serviços “personalizados” (e.g.

---

9 A importância do impacto da COVID-19 para as desigualdades de género tem feito soar os alarmes por parte da Nações Unidas ou do Instituto Europeu para a Igualdade de Género. Por cá, a Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT), em parceria com a Secretaria de Estado para a Cidadania e a Igualdade e o apoio da Comissão para a Cidadania e Igualdade de Género (CIG), disponibilizaram entre 15 de maio e 2 de junho uma linha de investigação especial para este domínio específico (veja-se a linha de financiamento *Gender Research 4 COVID-19*).

10 O termo teletrabalho remonta aos anos setenta do século XX (*telecommuting* ou *telework*, em inglês), colocando em convergência as noções de “trabalho à distância” e “trabalho em casa”.

11 Segundo estimativas mais recentes, esta medida terá condicionado um terço da população global (Kaplan *et al.*, 2020). Em Portugal, dados disponíveis em linha no sítio do governo apontam para 850 mil trabalhadores atingidos pelo *layoff* simplificado num total de 105.404 empresas (<https://www.portugal.gov.pt/pt/gc22/area-de-governo/trabalho-solidariedade-e-seguranca-social>, acesso a 19 junho 2020).

12 Por parte do governo português estima-se que 25% dos seus trabalhadores possam adotar este regime de teletrabalho no futuro.

cabeleireiros, vendedores, empregados de mesa e limpeza). Recentes evidências focadas nos segmentos da força de trabalho norte-americana que se encontram em teletrabalho *versus* os que não se encontram apontam para padrões de desigualdade com base no salário, educação, género, raça e outras características demográficas e socioeconómicas (Yasenov, 2020): os trabalhadores com salários mais baixos têm uma probabilidade três vezes menor de trabalharem em casa do que os trabalhadores com salários mais altos. Os que detêm níveis mais baixos de educação, mais jovens e pertencendo a minorias étnicas e imigrantes também estão concentrados em ocupações com menor probabilidade de serem realizadas em casa.

A acrescentar a esta discussão, importa referir que o teletrabalho pode assumir diferentes reconfigurações, cujas características filtram segmentos da força de trabalho, considerando: *i*) local/espço de trabalho; *ii*) horário/tempo de trabalho (integral ou parcial); *iii*) tipo de contrato (assalariado ou independente); e *iv*) competências requeridas (conteúdo do trabalho). A partir de um estudo levado a cabo pela Comissão Europeia (EC, 2000)<sup>13</sup> foram sinalizadas seis modalidades de teletrabalho em condições e oportunidades desiguais: umas orientadas para conteúdos qualificantes e baseadas na autonomia do trabalhador, outras mais ambivalentes pela relação de subordinação e controlo, por via de triangulação e/ou externalização produtiva, e outras ainda mais crepusculares pela opacidade da natureza do vínculo contratual (de trabalho ou de serviços) e dos níveis de proteção social e capacidade de negociação ou defesa sindical. Ainda que de forma esquemática, vale a pena enunciá-las: 1) trabalho ao domicílio<sup>14</sup>, também identificado com o termo *small office/home office*, caracterizando qualquer tipo de trabalho realizado na casa do trabalhador; 2) trabalho em escritórios-satélite, em que os trabalhadores executam o trabalho em pequenas unidades espalhadas de uma empresa central; 3) trabalho em *telecentros*, onde o trabalho é realizado em estabelecimentos normalmente instalados próximo ao domicílio do trabalhador que oferecem

---

13 Realizado com milhares de teletrabalhadores em 10 países europeus, além do Japão e dos EUA.

14 Vale a pena insistir que se entende aqui por trabalho ao domicílio aquele que se socorre das tecnologias de informação e comunicação, aproximando-se, assim, do termo de teletrabalho. Nada tem que ver com o sentido mais amplo e clássico do trabalho ao domicílio, enquanto um sistema de organização produtiva em vigor na fase pré-industrial e durante a revolução industrial, persistindo até aos dias de hoje em atividades de menor valor acrescentado (Godelier, 1986).

postos de trabalho a empregados ou várias organizações ou serviços telemáticos a clientes remotos; 4) trabalho móvel realizado fora do domicílio ou do centro principal de trabalho, compreendendo viagens de negócios ou trabalho de campo ou em instalações do cliente; 5) trabalho em empresas remotas ou *off-shore: call-centers* ou telesserviços por meio das quais as empresas instalam escritórios-satélite ou subcontratam empresas de telesserviços de outras zonas do mundo com mão-de-obra mais barata; 6) trabalho informal ou teletrabalho misto: arranjo com o empregador para que se trabalhe algumas horas fora da empresa.

Portanto, uma das consequências das políticas de combate à atual crise sanitária é a de trazer à discussão a não neutralidade da opção pelo teletrabalho, não só porque nem todos os conteúdos funcionais assim o permite, como nem todos os/as trabalhadores/as têm as mesmas condições e oportunidades de a assumirem (espaços privados sem capacidade nem equipamento suficientes, a acrescer as funções domésticas e de apoio familiar). Além de contemplar inserções distintas na relação com a empresa, direitos sociais e laborais a elas associadas, contribui para a erosão da fronteira entre público e privado.

### ***1.3 Desconfinamento gradual, os “empresários nómadas”***

É indiscutível a relevância da dimensão digital e virtual em que trabalhamos e vivemos. Veja-se como as medidas de encerramento temporário de certos setores económicos fizeram disparar o comércio eletrónico e a entrega ao domicílio através de plataformas *online* (e.g. *UberEats*, *Foodora*, *Glovo*), para manterem em funcionamento os negócios em contexto de pandemia. Ironicamente, no entanto, ninguém parece perceber que a *pizza* não é entregue por um robô, mas por um indivíduo que está em perigo - de ser contagiado pela doença, de se tornar um veículo para sua propagação e assim por diante - e que, em regra, não tem um seguro de saúde (Marà & Pulignano, 2020) e, geralmente, trabalha como *freelancer* ou “empresário nómada”.

Ora, emerge um quarto ângulo ou filtro face às contradições que surgem naquelas recomposições do teletrabalho, atrás referenciadas, em articulação com a proliferação recente de formas “não padronizadas”, incluindo, em concreto, as modalidades



de autoemprego ou trabalhador independente. Estas saem da *norma* que define um emprego típico (Marques, 2013), como sendo estável, a tempo inteiro e com proteção social, podendo ser referidas categorias de trabalhadores independentes dependentes, trabalhadores temporários, falsos trabalhadores independentes, trabalhadores de plataformas digitais, com potenciais sobreposições entre eles (por exemplo, um trabalhador independente que trabalha em plataformas digitais para uma entidade empresarial) e com regimes diversos (por exemplo, a tempo parcial como fonte de rendimento complementar a um outro emprego). Como traço comum destaca-se a “independência” contratual e libertação organizacional ou subordinação hierárquica desses trabalhadores, porém sujeitos à lógica de mercado, i.e., ao “risco de negócio”. Se aparentemente ser trabalhador independente parecer ser atrativo para alguns segmentos de jovens qualificados (Marques, 2016), expressando uma escolha, em muitas circunstâncias este exercício profissional faz-se em contextos de opacidade e subordinação, impondo ou horários e locais de trabalho para uma ou mais instituições ou externalizando os custos de produção no prestador desse serviço. A panóplia de categorias de trabalhadores que cabem nesta situação é tão ampla que pode ir desde arquitetos<sup>15</sup> a profissionais itinerantes<sup>16</sup> em áreas da cultura e turismo. Expressam riscos diversos na sua relação com o trabalho, pela ausência de direitos laborais (incluindo negociação coletiva e direitos de participação) e insuficiente proteção social (benefícios sociais e de saúde adequados).

Da atração associada a um *status* de trabalhador independente, aliás estimulada por políticas europeias para a criação de emprego e combate do desemprego, mas também como resposta à atual transição digital da economia, urge dar conta do efeito *boomerang* quanto ao risco de maior vulnerabilidade e exclusão (formal) do mercado

---

15 Num estudo promovido em 2019, pela Secção Regional do Norte da Ordem dos Arquitetos, mostra que os arquitetos portugueses ganham cerca de 1/3 do que ganham os europeus e, no país, 2/3 do que ganham os licenciados nos mesmos escalões etários. Na comparação com os Estados-membros, as disparidades são mais evidentes, tendo levado à criação de um movimento de proteção de defesa dos direitos dos arquitetos (cf. <https://espacodearquitetura.com/noticias/esta-a-nascer-um-movimento-para-defender-os-direitos-dos-trabalhadores-em-arquitectura/>).

16 As manifestações públicas junto de decisores políticos no sentido de abertura das atividades (e.g. circos, feiras, discotecas) revelam a necessidade de apoios específicos para estes setores económicos face à perda completa de rendimentos desde o início da crise provocada pelo coronavírus.

de trabalho a que se encontra sujeito. Como se depreende, o trabalhador independente, em especial o que se encontra na informalidade económica (Williams & Kayaoglu, 2020), é o primeiro a sucumbir numa situação de desaceleração geral do sistema produtivo provocado pela atual situação pandémica. Neste sentido, importa convocar prudência analítica na referenciação destas modalidades de trabalho assentes na autonomia ou independência profissional. Só a partir de uma análise das condições de realização da atividade profissional, dos quadros de interação privilegiados e dos operadores simbólico-valorativos se pode reunir evidências empíricas relevantes que permitam sustentar tratar-se de uma relação de autonomia e independência profissional ou, pelo contrário, de formas compósitas e opacas de dependência económica, organizacional e hierárquica.

#### ***1.4 Flexitrabalho a longo prazo, os “nativos digitais” do futuro***

Se é certo que as atividades à distância, seja no contexto do teletrabalho, seja no desenvolvimento do estatuto de trabalhador independente, não se encontram isentas de alguma controvérsia quanto às suas alegadas vantagens e inconvenientes, tal remete-nos para uma problemática a suscitar investigação robusta quanto ao futuro do trabalho. Por um lado, é inquestionável o impacto da atual REV 4.0 baseada em sistemas de *big data* (com a qual concentraremos grandes volumes de informação), engenharia genética (com a qual venceremos muitas doenças), inteligência artificial (com a qual substituiremos muito trabalho intelectual), nanotecnologia (pela qual os objetos se relacionarão entre eles e connosco) e impressoras 3D (com as quais construiremos em casa muitos objetos). O seu potencial de transformação não se reduz apenas a uma área ou setor económico, como o transporte, comércio, saúde, ciência, mas envolve atividades que fazem parte do domínio privado e lúdico. Ainda assim, cada uma daquelas revoluções enunciadas apresenta limitações na sua implementação efetiva atual, ao requerer um enorme esforço de análise de dados, robótica, engenharia, genética, impacto de mudanças climáticas, entre outros, bem como se encontra dependente de fatores exógenos de natureza política e económica (e.g. regulamentação, disponibilidade de financiamento adequados). Todavia, ao trazer benefícios tangíveis para certas empresas e melhores níveis de serviço para os consumidores, o futuro do trabalho será cada vez mais digitalizado, acelerado, conectado e disruptivo face ao passado recente (Schwab, 2018).

Por outro lado, o movimento de destruição do trabalho vivo e a degradação da qualidade do fator humano, a par do desemprego estrutural e tecnológico ou da desqualificação humana (Gerd, 2017), ainda que em curso, fará parte do futuro do trabalho e do trabalhador pós-COVID-19. Dificilmente, a longo prazo, entidades públicas e privadas prescindirão da possibilidade de adoção de estratégias híbridas de emagrecimento, fragmentação e externalização da produção de bens e serviços, com sistemas globais de produção geridos virtualmente (e.g. *home office*, *outsourcing*, *uberização*), fazendo do “digital” um recurso a mobilizar na dinâmica competitiva. Neste domínio não há propriamente uma interpretação única sobre a evolução do mercado de trabalho, em especial qual o ritmo de destruição de postos de trabalho e que tipos de novos empregos podem ser criados, assumindo que tais movimentos não serão idênticos entre países, setores e empresas. Assim, esta dualização e segmentação do mercado de trabalho e concorrência a nível mundial conferem ao *valor* do trabalho registos de ambivalências acrescidas em dois sentidos principais: *i*) maior investimento na aquisição e desenvolvimento de conhecimento e competências, acompanhado pela sua desclassificação e nivelamento dos rendimentos e condições de proteção social, fruto do excesso de mão-de-obra qualificada e automatização de postos de trabalho; *ii*) maior disponibilidade e intensificação dos ritmos de trabalho, diluindo fronteiras de espaços profissionais e privados, com consequentes impactos na qualidade de vida e saúde no trabalho e do trabalhador.

Na verdade, as exigências de competências futuras têm sido alicerçadas nas sistematizações disponíveis pela literatura mais recente. Sem pretendermos ser exaustivos atente-se aos resultados obtidos em investigações nacionais e internacionais (Marques, 2019; World Economic Forum, 2018), que nos apontam para a convergência de competências orientadas para a análise e resolução de problemas, criatividade e inovação, adaptação e flexibilidade e planeamento e organização. Dos mais criativos aos mais analíticos, outras capacidades são importantes como, por exemplo, relacionamento interpessoal e gestão de conflitos, trabalho em equipa, gestão do tempo, liderança, tomada de decisão, ética e responsabilidade social e comunicação. Todavia, nestes “futuros” de trabalho mais acelerados, conectados, mas também mais competitivos, incertos e vulneráveis, somos desafiados a repensar os modelos de reorganização do trabalho e da gestão

mais delicada de articulação com a vida familiar/privada. Coletiva e individualmente, importa desenvolver estratégias objetivas orientadas para a proteção da integridade e saúde dos trabalhadores e seus direitos sociais. Só assim será possível atenuar a degradação das condições de trabalho, a precarização e expulsão do mercado de trabalho, o nivelamento por baixo dos sistemas de proteção social, mas também a maior incidência de patologias associadas a fenómenos de *burnout*, fadiga visual, mental e física, *stress*, que minam a dignidade do trabalho e qualidade de vida. Subjetivamente, está em causa a preservação de *culturas de trabalho* pela destabilização dos processos de vinculação profissional e redes de sociabilidades e procura de sentidos de autorrealização no e fora do trabalho, enquanto experiência social central contemporânea. Aprofundaremos esta temática na secção seguinte.

## 2 REGRESSO AO TRABALHO PÓS-COVID-19: (RE)CENTRAMENTO DE VALORES

Tendo como referência a reflexão teórica atrás enunciada, recolhem-se nesta secção alguns resultados de uma análise preliminar da informação empírica obtida no estudo sociológico “Regresso ao trabalho pós-COVID-19: (Re)centramento de valores”, conduzida em coautoria com Rui Brites<sup>17</sup>. Para a escrita deste capítulo é nossa intenção explorar as dimensões previstas nesse estudo, em especial as que respondem à seguinte questão: Em tempos de pandemia, o que mudou nas perceções e expectativas do/as trabalhadores/as no seu “regresso ao trabalho”? Em concreto, prosseguimos dois objetivos: 1) interpretar quais foram as principais mudanças nas orientações valorativas face ao trabalho, antes e durante as medidas políticas de combate à atual crise sanitária da COVID-19 e 2) antecipar os principais receios ou riscos que associam à experiência de isolamento e distanciamento social e respetivas fases de desconfinamento gradual da economia e sociedade portuguesa.

---

<sup>17</sup> Sociólogo e professor no ISEG-Universidade de Lisboa e investigador do CIES-ISCTE-IUL (ruibrites@iseg.ulisboa.pt). Agradeço, desde já, a sua disponibilidade para o primeiro tratamento dos dados globais, ainda que provisórios, de suporte à redação do presente capítulo.

## ***2.1 Metodologia e perfil sociodemográfico***

Como tivemos oportunidade de observar, desde que se registaram os primeiros casos de pandemia da COVID-19, sem ser no continente asiático, primeiro em Itália e espalhando-se rapidamente para os países europeus e EUA, que se faz sentir a urgência em se conhecer o mais possível este novo agente patogénico e suas repercussões sanitárias, económicas, sociais, ambientais, políticas, entre outras. Tal assume maior premência quanto mais se amplia a incerteza e a imprevisibilidade de uma “segunda vaga” e o não controlo do *timing* da descoberta de uma vacina eficaz e condições de aplicação maciça.

Nesse sentido, no curto espaço de tempo em que decorre esta investigação, é nossa intenção recolher evidências empíricas que nos permitam sustentar informações que têm sido veiculadas nos diversos artigos e ensaios sobre esta crise sanitária global. Se a metodologia se inscreve numa abordagem de cariz exploratória, ela suporta-se em premissas teóricas ancoradas no património consolidado da sociologia do trabalho e desigualdades sociais. Para isso, concebeu-se um questionário *online* aplicado, numa primeira fase, entre os dias 04 e 16 de junho de 2020<sup>18</sup>. A disseminação do *link* para preenchimento do questionário foi feita através da lista do correio eletrónico dos investigadores das respetivas instituições de pertença, do *Facebook* e do *LinkedIn*, tendo sido recebidas 445 respostas válidas.

Considerando o carácter ainda preliminar dos resultados, pode-se, desde já, fazer uma primeira caracterização dos respondentes. Do total, quase dois terços são mulheres (72%), têm uma idade média de 46,5 anos (34,7% têm menos de 30 anos e 20,1% têm mais de 50 anos) e a esmagadora maioria detém o ensino superior (87%). Muitos declaram estar casados ou a viverem em união de facto (58,2%), sendo que 76,6% indicaram que o seu agregado familiar era composto por 4 elementos, incluindo o/a respondente. Todos os distritos do Continente e Açores (7,9%) encontram-se presentes neste estudo. Todavia, a maior parte do/as respondentes reside no

---

<sup>18</sup> Dado que o trabalho de campo do presente estudo se encontra ainda em curso para uma segunda fase de recolha de dados, os resultados utilizados para apoio à escrita deste capítulo são necessariamente provisórios.

distrito de Lisboa (36,4%), seguido de Braga (21,3%), Porto (9%), Aveiro (7,4%), Setúbal (4,5%) e Santarém (2,9%). É de notar, ainda, que 12 respondentes residem no Estrangeiro (2,7%).

Mais relevante para efeitos da nossa discussão é a relação dos respondentes face ao mercado de trabalho (Tabela 1): 40,1% encontram-se empregados em teletrabalho e sensivelmente idêntica proporção fá-lo em forma presencial (38,1%), assumindo valores manifestamente inferiores os que se encontram em autoemprego (6,3%), em regime *layoff* (2,3%), desempregado (1,8%) e a darem assistência familiar (0,2%). Esta amostra por conveniência, apesar das suas limitações<sup>19</sup> e de o estudo ainda se encontrar em curso, permite destacar claramente a presença do teletrabalho como uma modalidade muito importante na atualidade. Esta nova realidade de reorganização flexível espaço temporal apresenta-se coerente com o referido atrás, bem como com o facto de os grupos profissionais mais expressivos que responderam ao questionário serem “Especialistas das Actividades Intelectuais e Científicas” (36%), seguidos de “Técnicos e profissões de Nível Intermédio” (17,8%) e “Pessoal de Chefia e Direcção” (17,8%). Ainda que estejam representados todos os grupos profissionais, desde pessoal de serviços e vendedores, trabalhadores qualificados, operários e operadores de instalações e máquinas até trabalhadores não qualificados, os seus valores são manifestamente residuais. É admissível deduzir, todavia, que muitos dos respondentes integrem esses grupos profissionais estejam a trabalhar presencialmente de forma contínua.

---

19 Face à importância de se realizar um estudo próximo da vivência dos trabalhadores em tempos de pandemia, a nossa escolha recaiu numa estratégia de amostragem por conveniência, por razões óbvias de exequibilidade e de capacidade de mobilizar redes institucionais, profissionais e pessoais para a maior participação possível de respondentes. Ainda assim, tal estratégia confronta-se com as limitações decorrentes deste tipo de amostra, nomeadamente os resultados não serem passíveis de extrapolação.

Tabela 1. Situação face ao mercado de trabalho em tempos pandémicos.

Neste momento, encontra-se:	N	%
Empregado (em forma presencial)	169	38,1
Empregado (em teletrabalho)	178	40,1
Autoemprego (profissional liberal)	28	6,3
Em regime de <i>layoff</i>	10	2,3
A dar assistência familiar	1	0,2
Desempregado	8	1,8
Outra situação	50	11,3
<b>Total</b>	<b>444</b>	<b>100,0</b>

Fonte: Questionário *online* - Regresso ao trabalho pós-COVID-19.

## 2.2 Primeiro “*estranha-se, depois entranha-se*”: a musculatura do trabalho virtual

Em apenas alguns meses, a pandemia de coronavírus alterou o nosso dia-a-dia, concretizando a profecia avançada por McLuhan (1962) de que o mundo é agora uma “aldeia global”. Com o confinamento obrigatório, as pessoas que até então não estavam acostumadas a usar ferramentas tecnológicas no local de trabalho não tiveram escolha a não ser adaptarem-se. Muitos dos encontros, reuniões e viagens de negócios foram substituídos por plataformas digitais, permitindo a não interrupção da atividade produtiva. Poder-se-ia admitir que este “estranhamento” tecnológico se existiu antes da pandemia, foi-se se “entranhando” no quotidiano da vida dos trabalhadores ora pela sua necessidade imperativa, ora pelo virtuosismo que se foi adquirindo no seu manuseio. A economia de tempo, ao se evitar as deslocações físicas para o local de trabalho, mas também a agilidade na comunicação com os colegas e a rapidez de *feedback*, por via de *emails*, poderão conferir “musculatura” ao trabalho virtual no sentido de as boas práticas resistirem a longo prazo. De resto esta é uma das teses avançadas por Domenico De Masi, conhecido pelas obras “O ócio criativo” (2000) e “O futuro do trabalho” (1999). Na sua perspetiva, com a digitalização e a automação seria possível libertar tempo de trabalho orientado para a vida pessoal, familiar, cultural e comunitária. Com a

reorganização dos tempos de trabalho e extratrabalho, as empresas e os trabalhadores passarão a ser mais criativos e produtivos. A contrapartida será, por isso, uma nova ordem social que refrearia a lógica mercantilista da economia e criaria novas formas de viver mais racionais e proveitosas para o mundo contemporâneo. Tratar-se-ia de uma profunda mudança cultural ao se recentrar o “ócio criativo” em linha com a importância dos tempos livres, dos valores de solidariedade e interajuda na esfera pública.

Todavia, ainda que aquele cenário esteja cada vez mais próximo, em especial os múltiplos rearranjos temporais e espaciais de trabalhar no futuro, importa confrontá-los com os primeiros resultados do nosso estudo. Com efeito, quando interpelados sobre o grau de importância atribuído ao regresso ao trabalho de forma presencial, após as medidas de confinamento adotadas pelo governo, quase metade referiu que este é “muito importante” (48,3%), seguido de “importante” (34,2%), sendo residuais as percentagens dos/as que declararam que era “pouco” (13,8%) ou “nada importante” (3,7%). Mas, atente-se às razões que sustentam essas posições sobre a importância do regresso ao trabalho presencial (Tabela 2).

Tabela 2. Razões para regressar ao trabalho presencial (%).

	Nada import.	Pouco import.	Im- port.	Muito import.
Ser útil à sociedade e a todos os que dependem de mim	6,9	7,9	34,8	50,3
Manter o equilíbrio mental e psicológico	5,2	8,6	36,4	49,8
Conciliar a vida familiar/privada com a atividade profissional	4,8	10,4	37,7	47,1
Manter-me realizado numa atividade profissional	7,9	11,0	34,4	46,7
Conseguir equilibrar o trabalho com o tempo de lazer	4,9	10,4	39,2	45,5
Manter o nível económico do agregado familiar	9,0	9,7	42,4	39,0
Evitar o risco de eventual desemprego	15,0	11,5	34,6	38,8
Preservar o meu posto de trabalho/emprego	10,1	7,6	44,4	37,8
Voltar à minha rotina diária	8,9	18,8	44,0	28,3
(Re)encontrar os colegas de trabalho	6,2	20,7	51,4	21,7

Fonte: Questionário *online* - Regresso ao trabalho pós-COVID-19.



Ficam patentes razões sobretudo de natureza coletiva e intrínseca para a sua sustentação. Com posições relativas mais relevantes, vale a pena destacar os seguintes argumentos centrais relacionados com a categoria de resposta “muito importante”: ser útil à sociedade e a todos os que dependem dos trabalhadores (50,3%); manter o equilíbrio mental e psicológico (49,8%); conciliar a vida familiar/privada com a atividade profissional (47,1%). Ainda é de relevar a dimensão de realização profissional (46,7%) e conseguir equilibrar o trabalho com o tempo de lazer (45,5%). Olhando para as posições relativas que foram alvo de maior escolha na categoria de resposta “importante”, é de assinalar as seguintes: reencontro com os colegas de trabalho (51,4%), preservar os pontos de trabalho/ emprego (44,4%), voltar à rotina diária (44%) e manter o nível económico do agregado familiar (42,4%). Estas reforçam a dimensão estruturante da experiência social do trabalho. Todavia, os resultados indiciam também sinais de mudanças em curso com registos de ambivalência ao serem atribuídas percentagens relativas de “pouca” ou “nenhuma importância” mais significativas a estes últimos argumentos. Certamente que a passagem por esta crise provocada pela pandemia da COVID-19 não deixará ninguém indiferente quanto ao futuro do trabalho e, em especial, quanto à predisposição para se questionar a sua centralidade, sobretudo na sua modalidade presencial, na estruturação dos tempos e espaços, dos valores e orientações subjetivas a ele associados na economia e sociedade atuais.

### ***2.3 Descentramento do valor do trabalho? Receios no futuro próximo***

Retomando o fio orientador da argumentação sobre qual o *valor* do trabalho nestes tempos de pandemia, importa refletir sobre um possível descentramento do mesmo no futuro. Ou seja, por força da difusão de outras modalidades de flexibilização dos espaços e tempos, e cumulativamente, da expansão de formas de sociabilidade fora da esfera produtiva, é exetável que se assista ao “fim do trabalho” tal como o conhecemos. Não é nosso propósito retomar os debates e controvérsias associados a esta problemática que, desde os anos noventa do século passado, têm alimentado a literatura da especialidade. Aliás, a essas questões outras poderiam ser formuladas tendo em conta o contexto das revoluções tecnológicas que dão corpo à REV.4.0. (Marques, 2019),

designadamente: qual o lugar do trabalho no mundo tecnológico, digital em que hoje vivemos? Quais as competências exigidas pelo mercado de trabalho global? O trabalho está a humanizar-se ou a desumanizar-se no confronto com a “máquina”? Ele é gerador de maiores desigualdades ou contribui para as reduzir?

Evidentemente que o trabalho, enquanto traço modal e específico da espécie humana, tem vindo a assumir contornos e significados diferenciados ao longo da história, consoante os contextos preponderantes, nomeadamente político, económico, social e ideológico. A sua ambivalência tem estruturalmente definido o lugar e a natureza do trabalho, alimentando processos que são simultaneamente: *i*) fonte de sofrimento, opressão e constrangimentos, mas também de autonomia, autorrealização, integração e identidade; *ii*) espaços-tempo de socialização e de aprendizagem, de existência social e realização de si, a par de outros agentes como família, escola, grupos de pares e meios de comunicação; *iii*) sistemas simbólico-valorativos que expressam evoluções histórico-sociais de categorias de trabalhadores, a partir de uma panóplia diversa e distinta de referenciais e capitais sociais.

Para já, reiterando as cautelas heurísticas decorrentes dos resultados obtidos no presente estudo, num futuro próximo (2 a 3 anos), os receios do/as respondentes são relativamente acentuados no que diz respeito à possibilidade (“alguma” e “muita”) de sofrerem com uma redução dos rendimentos económicos, bem como ao facto de virem a ser contagiados por este vírus ou um outro que surja e serem obrigados a ficarem em quarentena por períodos longos e intercalados (Tabela 3). Também o facto de terem de aceitar abdicar de direitos até então consagrados na lei e assistirem à redução de direitos individuais com o aumento do controlo pelos órgãos do Estado, integram o cômputo geral dos receios mais apontados.

Tabela 3. Receios no futuro próximo (%).

	Nenhum	Pouco	Algum	Muito
Ter uma redução dos rendimentos económicos	5,1	19,9	40,4	34,6
Assistir à redução de direitos individuais com o aumento do controlo pelos órgãos do Estado	11,1	28,1	32,3	28,5
Ter de aceitar abdicar de direitos até então consagrados na lei	13,0	24,3	35,8	26,9
Ficar em quarentena por períodos longos e intercalados	11,0	22,5	41,0	25,5
Ser contagiado por este vírus ou de um outro que surja	7,8	17,9	49,1	25,2
Ser alvo de constante controlo e supervisão pelas entidades de saúde pública	16,5	35,4	27,4	20,8
Vir a ser dispensado/despedido pela entidade patronal	21,3	29,3	29,6	19,9
Abrir falência da empresa/negócio em que estou envolvido	42,7	21,8	19,2	16,3
Ser vítima de estigma social (por desemprego, ser migrante, ser velho, etc.)	26,4	35,6	23,3	14,6
Ser obrigado a aceitar turnos e horários de trabalho desregulados	29,4	30,3	26,3	14,0
Ser substituído pela tecnologia digital	36,0	31,8	22,7	9,5

Fonte: Questionário *online* - Regresso ao trabalho pós-COVID-19.

Em sentido inverso, com posições sinalizadas nas categorias “nenhum” e “pouco” receios no futuro próximo, destacam-se, entre outros, os seguintes: serem substituídos pela tecnologia digital; abrirem falência da empresa/negócio em que se encontram envolvido; serem vítimas de estigma social (por desemprego, ser migrante, ser velho, etc.); e serem obrigados a aceitar turnos e horários de trabalho desreguladas ou virem a ser dispensados/despeditos pela entidade patronal. Atendendo que muitos dos/as respondentes integram quadros técnicos superiores e intermédios e pessoal de chefia e direção, o seu enquadramento laboral confere, em grande medida, inteligibilidade a estes resultados. Com efeito, estes tendem a caracterizar o segmento primário do mercado de trabalho, com empregos estáveis e rendimentos protegidos, podendo perspetivar este “parêntese temporal”, sem que o mesmo ponha em causa o futuro profissional.

Ora, assumindo que a pandemia da COVID-19 faz emergir e ampliar outras dimensões sociológicas das desigualdades, em especial no que diz respeito ao mundo do trabalho, será prematuro sustentar a sua dispensabilidade na moldagem de configurações societais, lógicas de estratificação e estratégias de poder associado (económico, político, educativo, simbólico, entre outros). Os diversos ângulos ou filtros, que constituem o caleidoscópio de desigualdades exposto na secção precedente deste capítulo, atestam a urgência da atualização da reflexão sobre o *valor* do trabalho para melhor conhecermos as mulheres e os homens reais que, *de facto*, trabalham, sob “novas morfologias do trabalho” (Antunes, 2013) e camuflagens diversas, que condicionam o exercício pleno e inteiro da cidadania.

## NOTAS FINAIS

Regressando à nossa escolha dos dois títulos emprestado, “A doença como metáfora”, de Susan Sontag (2010) e “Máquinas de desigualdade” (2020), de Rui Penas Pires, resta-nos fechar este capítulo corporizando duas interrogações principais. Primeiro, a partir desta crise de saúde pública, como contrariar um futuro com maior empobrecimento económico dos diversos grupos de trabalhadores, a instauração de uma sociedade psicótica e hipocondríaca face aos sucessivos estados de emergência nacional e ao maior controlo sobre a nossa privacidade? Segundo, como impedir que se tornem invisíveis as desigualdades perante os riscos de degradação das condições de trabalho, diluição da fronteira entre público e privado e erosão das condições de proteção social e capacidade de negociação coletiva?

Se é incerto o que poderá acontecer nos próximos meses ou anos, quanto à existência de vagas de pandemia deste ou outro vírus, é certo que esta não é apenas uma crise de saúde pública. Aguarda-se que os resultados da investigação no terreno em curso realizado no âmbito do referido estudo - que aqui só foi possível utilizar muito parcialmente - permitam, a breve prazo, fundamentar em bases mais sólidas o percurso interpretativo aqui traçado.

Conhecer as causas desta pandemia força-nos a reconhecer as transformações globais na economia e sociedade, nas empresas e trabalhadores, nos espaços públicos

e privados, nas expectativas e receios face ao futuro. Mas são as suas consequências e impactos no tempo que nos desafiam a projetar para além de uma crise de contornos apenas sanitários. Trata-se de uma crise económica e social, com desdobramentos das consequências da pandemia na produção de assimetrias (in)visíveis nas relações *de e no* trabalho. Em especial, a experiência objetiva e subjetiva dos trabalhadores que frequentemente representam “o futuro do trabalho” só será sustentável, com enquadramento e regulação que promovam a dignidade e qualidade de vida no trabalho.

Estas desigualdades são também palco de uma crise que se antecipa em termos coletivos e individuais, no plano da cidadania e democracia, da liberdade e responsabilidade, mas também dos limites e da necessidade de novas formas de regulação. Requer-se maior consciência para a governação democrática com a qual todos - particularmente os governos nacionais e as instituições europeias - devem contribuir para a criação. Saúde *versus* economia, sugere, por isso, uma equação que se esgota na sua linearidade e impossibilidade de opção. Será necessário afirmar ser possível a escolha política e societal, seja qual for o cenário que o futuro nos reserve.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes, R. (2013). *Os sentidos do trabalho. Ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. Coimbra: Edições Almedina.
- Banco de Portugal (2020). *Boletim económico*. Junho 2020. Edição Departamento de Estudos Económico. Consultado em [https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be\\_jun2020\\_p.pdf](https://www.bportugal.pt/sites/default/files/anexos/pdf-boletim/be_jun2020_p.pdf).
- Beck, U. (1992). *Risk Society. Towards a New Modernity*. London: Sage.
- Butler, J. (2020). El capitalismo tiene sus límites. In G Agamben, S. Zizek, J.L. Nancy, F. “Bifo” Berardi, S. L Petit, J. Butler, P. B. Preciado. *Sopa de Wuhan - Pensamiento Contemporaneo em Tiempos de Pandemias*. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), (59-65). Consultado em <http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE>.
- Corak, M. (2020). COVID-19 is not the great leveller, it's the great revealer. *Economics for Public Policy*. Consultado em <https://milesorak.com/2020/04/13/COVID-19-is-not-the-great-leveller-its-the-great-revealer/>.
- De Masi, D. (2000). *O ócio criativo*. Editora Sextante.
- De Masi, D. (1999). *O Futuro do Trabalho*. Editora Jose Olympio.

European Commission (2000). *Benchmarking progress on new ways of working and new forms of business across Europe*. ECaTT final report 2000. Bruxelas: IST.

Fraser, N. (2017). *Social Reproduction Theory e mapping Class, Recentering Oppression*. Editor Tithi Bhattacharya.

Gerd, L. (2017). *Tecnologia versus Humanidade. O confronto futuro ente a Máquina e o Homem*. Gradiva Editora.

Godelier, M. (1986). Trabalho. *Enciclopédia Einaudi-Modo de Produção. Desenvolvimento/Subdesenvolvimento*, Vol. 7 (11- 62), Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda.

Harvey, D. (2020). Política anticapitalista en tiempos de coronavirus. In G Agamben, S. Zizek, J.L. Nancy, F. “Bifo” Berardi, S. L Petit, J. Butler, P. B. Preciado. *Sopa de Wuhan - Pensamiento Contemporaneo em Tiempos de Pandemias*. ASPO (Aislamiento Social Preventivo y Obligatorio), (79-96). Disponível em <http://tiempodecrisis.org/wp-content/uploads/2020/03/Sopa-de-Wuhan-ASPO.pdf?fbclid=IwAR386959-q7FG9ZCeGsEFSxGBOerZNNMf3s1hmLn8nYjcieT4QA-yyx6zE>

Jonathan I. D. & Brent N. (2020). How Many Jobs Can be Done at Home?. *NBER Working Papers 26948*, National Bureau of Economic Research, Inc.

Kalleberg A. L. & Vallas S. P. (Eds.) (2018). *Precarious Work. Book Series: Research in the Sociology of Work*. Bingley, England: Emerald Publishing.

Kaplan, J, Frias, L., McFall-Johnse, M. (2020). A third of the global population is on coronavirus lockdown - here's our constantly updated list of countries and restrictions. *Business Insider*, Disponível em <https://www.businessinsider.com/countries-on-lockdown-coronavirus-italy-2020-3>. &

Marà, C., & Pulignano, V. (2020). Working - Work Disruption in a Context of Pandemics: Social Bonds and the ‘Crisis Society’ (RN17). *European Sociologist. Issue 45: Pandemic (Im)Possibilities*. vol. 1, Discussion - Key Debates, Viewpoints & Interviews, Disponível em <https://www.europeansociologist.org/issue-45-pandemic-impossibilities-vol-1/working-work-disruption-context-pandemics-social-bonds-and>.

Marques, A. P. (2020). Na fronteira do mercado de emprego: jovens, trabalho e cidadania. *Revista Trabalho, Educação e Saúde*, 18 (Suppl.1), e0024981. <https://doi.org/10.1590/1981-7746-sol00249>

Marques, A. P. (2019). Rev. 4.0. e competências. De que “futuros” de trabalho falamos?. *Revista Formar & Dirigir*, n. 22 (32-35). Lisboa: IEFP.

Marques, A. P. (2018). “Reformas de saúde nos países do Sul da Europa, razão gestonária e profissionalismo. In S. Gomes, V. Duarte, F.B. Ribeiro, L. Cunha, A Brandão, A. Jorge (Orgs.), *Desigualdades sociais e políticas públicas*. (415-434). Vila Nova de Famalicão: Edições Húmus.

Marques, A.P. (2016). Self-Employment experiences of young graduates: new forms of professional (in) dependence. *European Journal of Multidisciplinary Studies*, v. 3, n. 2 (97-106). <http://dx.doi.org/10.26417/ejser.v6i2.p97-106>.

Marques, A. P. (2014). Mercados de trabalho no sector da saúde: Profissionalismo, paradoxos e dilemas de regulação. In M. I. C. Martins, A. P. Marques, N. R. Costa, A. Matos (Orgs.). *Trabalho em Saúde, Desigualdades e Políticas Públicas*. (127-139), CICS-UMinho/ ENSP/FIOCRUZ, Disponível em [http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cics\\_ebooks/issue/view/149/showToc](http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cics_ebooks/issue/view/149/showToc).

Marques, A. P. (2013). Empregabilidade e (novos) riscos profissionais. A.M Brandão & A. P. Marques (Org.). *Jovens, Trabalho e Cidadania: Que Sentidos?*. (20-34). CICS/ Universidade do Minho. Disponível em [http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cics\\_ebooks/issue/view/123](http://www.lasics.uminho.pt/ojs/index.php/cics_ebooks/issue/view/123).

Marques, A. P (2012). Restituir a multidimensionalidade do mercado de trabalho: O ‘olhar’ sociológico’. In F. B. Ribeiro, M. C. Silva & A. P. Marques (Org.). *Trabalho, Técnicas e o Mundo: Perspectivas e debates*. (61-81). Vila Nova de Famalicão: Húmus.

Marques, A.P. (2010). ‘Sacralização’ do mercado de trabalho. Jovens diplomados sob o signo da precariedade. *Revista Configurações*, 7: 65-89.

McLuhan, M. (1962). *Gutenberg galaxy the making of typographic man*. University of Toronto press.

Owoseje, T. (2020). Coronavirus is ‘the great equalizer,’ Madonna tells fans from her bath-tub, CNN, 2020. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=K63Ga8gcvM4>.

Pires, R. P. (2020). Máquinas de desigualdade. *Jornal Público*, 13 de Abril. Disponível em <https://www.publico.pt/2020/04/13/opinioao/opinioao/maquinas-desigualdade-1912051>.

Reich, R. B. (2004). *O futuro do Sucesso: viver e trabalhar na nova economia*. Lisboa: Terramar

Schwab, K. (2018). *A Quarta Revolução Industrial*. Editora Levoir.

Sontag, S. (2010). *A Doença Como Metáfora. A Sida e as Suas Metáforas*. Quetzal Editores.

Stiglitz, J.E. (2020). Four Priorities for Pandemic Relief Efforts. *Roosevelt Institute Working Paper*. Disponível em [https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/04/RI\\_Four-Priorities-for-Pandemic-Relief-Effort-WP-202004.pdf](https://rooseveltinstitute.org/wp-content/uploads/2020/04/RI_Four-Priorities-for-Pandemic-Relief-Effort-WP-202004.pdf).

Williams, C. C. & Kayaoglu, A. (2020). COVID-19 and undeclared work: impacts and policy responses in Europe. *The Service Industries Journal*. <https://doi.org/10.1080/02642069.2020.1757073>.

World Economic Forum (2018). *The Future of Jobs. Report 2018*. World Economic Forum. Disponível em [http://www3.weforum.org/docs/WEF\\_Future\\_of\\_Jobs\\_2018.pdf](http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs_2018.pdf).

Yasenov, V. (2010). Who can work from home?. *Discussion paper series*, IZA DP, nº 13197. Disponível em <http://ftp.iza.org/dp13197.pdf>.

# **A economia e o turismo em Portugal no pós-crise sanitária: um olhar suportado em dados empíricos e na revisão da literatura**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.8>

**J. Cadima Ribeiro**

José Cadima Ribeiro ([ORCID: 0000-0002-4434-0766](https://orcid.org/0000-0002-4434-0766)) é Professor Catedrático do Departamento de Economia da Escola de Economia e Gestão (EEG) da Universidade do Minho e investigador do NIPE. É doutorado em Ciências Económicas e Empresariais pela Universidade do Minho e autor e coautor de artigos científicos, capítulos de livros e livros nas áreas do desenvolvimento e das políticas regionais e da economia do turismo, entre outras. Desde fevereiro de 2016 é editor-chefe da Revista Portuguesa de Estudos Regionais.



## INTRODUÇÃO

Nas últimas décadas, o turismo tornou-se uma das atividades que mais tem contribuído para o produto e emprego em muitos países, regiões e cidades em todo o mundo (Folinas e Metaxas, 2020). Esse crescimento extraordinário foi impulsionado por vários fatores ao longo dos anos, principalmente o desenvolvimento de novas tecnologias no âmbito dos transportes e das comunicações, novos estilos de vida decorrentes da crescente prosperidade global e o advento de companhias aéreas de baixo custo, o que tornou as viagens internacionais acessíveis para grandes setores da população mundial. Dados da Organização Mundial do Turismo (OMT) respeitantes ao ano de 2018 mostram que o turismo mundial gerou uma receita de 1.462 biliões de dólares americanos. Desta, 39% foi arrecadada pela Europa, que recebeu 51% do total mundial de turistas (UNWTO, 2020a).

Em razão dessa importância, o impacto da crise sanitária decorrente da doença COVID-19 na economia dos países e territórios mais dependentes da atividade turística tem sido dramática (Gössling, Scott e Hall, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020). No espaço de algumas semanas, alguns destinos evoluíram de uma situação de sobrecarga turística para a ausência de turistas (Gössling, Scott e Hall, 2020). O confinamento das pessoas nas suas residências assim como o fechamento de fronteiras, assumidos como instrumentos centrais do combate à propagação do vírus, podem levar, segundo a UNWTO (2020b), a uma redução entre 20% e 30% da receita internacional do turismo (exportações) este ano, em comparação com os valores alcançados em 2019. Isso significaria que, devido à COVID-19, o valor de 5 a 7 anos de crescimento seria perdido (UNWTO, 2020b), sendo esta uma queda maior que as registadas no setor com a crise económica de 2009 e a crise sanitária associada ao vírus SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*), em 2003.

Em direta conexão com a crise sanitária que se vive, a estimativa formulada em maio pela Comissão Europeia para a evolução do PIB (Produto Interno Bruto) mundial em 2020 era de -3,5%, bastante melhor, mesmo assim, do que se previa que acontecesse na União Europeia (-7,4%) e, dentro desta, na Zona Euro (-7,7%) e em vários países da União, incluindo Portugal (-6,8%) (GEE, 2020). Por outro lado, os dados divulgados pelo INE (Instituto Nacional de Estatística) referentes ao desempenho da

economia portuguesa no 1º trimestre de 2020 indicam ter-se verificado uma retração do PIB de 2,4%, em termos homólogos e que, em março do presente ano, os estabelecimentos hoteleiros acolheram 697,7 mil hóspedes e cerca de 1,9 milhões de dormidas, refletindo-se tal em variações de -62,3% e -58,7%, respetivamente, face aos dados de fevereiro (INE, 2020a). A mesma instituição (INE, 2020b) divulgou também que, em abril de 2020, o setor do alojamento turístico terá registado 68,0 mil hóspedes e 193,8 mil dormidas, o que corresponde a variações de -97,1% e -96,7%, respetivamente, relativamente ao verificado no mês homólogo do ano anterior. As dormidas de residentes terão diminuído 92,7% (-57,6% em março) e as de não residentes terão decrescido 98,3% (-59,2% no mês anterior). Em abril, no contexto do estado de emergência, cerca de 80,6% dos estabelecimentos de alojamento turístico terão estado encerrados ou não registaram movimento de hóspedes (INE, 2020b).

Na data antes enunciada (maio de 2020), a Comissão Europeia anunciava previsões de crescimento para 2021 para a economia mundial de 5,2%, de 6,1% para a União Europeia e de 5,8% para Portugal (GEE, 2020), o que configura a expectativa de uma rápida recuperação, mas que, a confirmar-se, não permitirá repor já no próximo ano a situação em matéria de montante de PIB que se verificava no fecho do ano de 2019. Adicionalmente, vale a pena notar que essa previsão foi feita num cenário de grande incerteza sobre a evolução da crise sanitária e dos seus efeitos nas economias. Estes serão diferenciados em razão da gravidade das situações de saúde experimentadas em cada caso, das estruturas económicas, da capacidade de financiamento das economias e dos seus graus de abertura.

No caso português, em particular, pese o relativo bom desempenho mantido até ao momento na gestão da crise sanitária, importa ter presente a forte dependência que o país mantém da receita turística. O turismo foi, aliás, um dos principais suportes, se não o principal, da economia nacional durante o período recente de crise da dívida pública que o país enfrentou, impedindo que PIB e emprego caíssem ainda mais, e foi-o, também, na fase posterior de relançamento económico. Referindo-se a essa realidade de forma crítica, Nunes fala do 'papel predominante' que o turismo teve na economia nacional na última década (Nunes, 2020).

Do que foi dito antes, resulta claro que o cenário económico do país, da Europa e do mundo nos curto e médio prazos são de grande incerteza económica e insegurança sanitária, condicionando isso projetos e estratégias individuais e coletivos, das famílias às empresas e aos estados. Também por isso é um tempo de desafio e oportunidade, desafio de superação, de procura de novas soluções, oportunidade para repensar modelos de organização económica e social e de posicionamento nos mercados, o mercado turístico, entre eles.

Fazendo uso de dados estatísticos e outros recolhidos no âmbito de levantamentos vários que foram sendo realizados para apurar os múltiplos efeitos da crise sanitária provocada pela COVID-19, juntamente com uma revisão de literatura académica no âmbito da economia e do turismo sobre a mesma realidade, faz-se neste capítulo uma reflexão sobre os parâmetros em que se está a tecer a crise social, económica, turística em fase de materialização e sobre o que possa vir a ser a respetiva superação, como e quando. A literatura tomada como foco foi a dos estudos turísticos e “hospitalidade” reportada aos impactes da COVID-19. Sublinhe-se a propósito que vários autores produziram, entretanto, contributos sobre a matéria, muitos dos quais se apresentam ainda em formato de pré-publicação, disponíveis, por isso, apenas em bases de dados de uso dos investigadores.

Dentro desse propósito e com esse suporte, o texto que se segue percorre os 5 tópicos seguintes: i) Incerteza; ii) Insegurança; iii) Assimetria; iv) Reconfiguração e v) Retorno ao caminho. Finaliza com algumas considerações finais onde, entre outras coisas, se sublinha a precaridade de uma análise feita em pleno curso do surto pandémico. Fazendo este percurso, procurar-se-á destacar aquelas que me parecem ser as questões/preocupações centrais do momento, que se referem ao presente, mas, igualmente, à construção do futuro, apostando num desenvolvimento turístico em Portugal e no Minho, em particular, mais equilibrado e sustentável do que a presente realidade configura.

## **INCERTEZA**

A crise sanitária, na sua expressão no mundo e implicações de saúde, sociais e económicas, foi/vem sendo um evento absolutamente inesperado e esmagador, que

poderá ser comparado nas suas repercussões a tragédias como as da 2ª guerra mundial. Em matéria de consequências a nível de saúde coletiva, o paralelo possível de estabelecer será com o surto pandémico que ocorreu entre 2018 e 2020, com origem provável nos Estados Unidos da América, que ficou conhecido como gripe espanhola (Folinas e Metaxas, 2020; Gössling, Scott e Hall, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020; Wanjala, 2020).

Conforme enunciado por Gössling, Scott e Hall (2020), suportados num levantamento da literatura sobre o assunto, a pandemia de 1918 e 1920, levou à infeção de 500 milhões de pessoas (aproximadamente um terço da população mundial) e, segundo estimativas produzidas, resultou na morte de 21 a 100 milhões de pessoas.

Um fenómeno sanitário com a gravidade e abrangência geográfica da COVID-19 teria que ter um grande impacte económico (Ioannides e Gyimóthy, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020; Ruiz Estrada, Park e Lee, 2020), cujos efeitos se vão estender para além do momento em que a crise sanitária possa ser considerada debelada. Ninguém - indivíduos/famílias, empresas, estados, organizações internacionais - estava preparado para lidar com tal fenómeno e ninguém sabe muito bem o que se vai passar a seguir (Gössling, Scott e Hall, 2020; Ioannides e Gyimóthy, 2020; Ranasinghe, Karunarathna, Pradeepamali, 2020), em que horizonte temporal e como. Daí resulta que estamos perante um cenário de gestão de um fenómeno num contexto de aprendizagem e adaptação/resposta. O planeamento, a decisão e o investimento devem acontecer, mas guiados por esse ambiente de incerteza, o que recomenda muita prudência, e apostas seguras, quer dizer, estruturais.

Num levantamento feito da literatura sobre os impactes económicos de uma crise sanitária, particularmente no turismo, viagens e comércio, Wanjala (2020) apurou que a SARS (*Severe Acute Respiratory Syndrome*), em 2003, que se estendeu por cerca de 7 meses, provocou efeitos significativos, apesar de se ter saldado num número relativamente pequeno de casos e de mortes. Conforme esperado, uma das áreas mais afetadas foi a do turismo e da indústria de viagens. Os custos foram mais sentidos pelos territórios mais diretamente atingidos, mas não ficaram limitados a esses territórios. Hong Kong, em concreto, decorrente do episódio de saúde antes mencionado, registrou um declínio de 68% nas chegadas de turistas um mês e meio depois de declarada a epidemia (Wanjala, 2020).

Uma outra situação também inventariada por Wanjala (2020) foi a epidemia designada internacionalmente por MERS (*Middle East respiratory syndrome*), que teve origem em Jeddah, na Arábia Saudita e causou um surto em 2015. Apesar de breve, o seu impacto na economia global foi enorme. Na Coreia do Sul, a doença resultou na colocação de 16.000 pessoas em quarentena, e em 186 infeções e 38 mortes. Em matéria de repercussão económica, a epidemia levou a um declínio de 40% no número de turistas internacionais no primeiro mês e 61% no segundo mês após a declaração da situação de saúde pública. Por sua vez, a autoridade de turismo da Arábia Saudita estimou que se registou uma perda de receita de 5 biliões de dólares americanos (EUA) (Wanjala, 2020).

Como quer que seja, nem neste último caso nem no anteriormente referido as crises sanitárias conduziram a uma queda de longo-prazo dos fluxos turísticos globais (Gössling, Scott e Hall, 2020). Isso sugere que o turismo como sistema tem sido bastante resistente a choques externos. No entanto, conforme reclamam Gössling, Scott e Hall (2020), os dados disponíveis no caso da COVID-19 sugerem que o impacto e a recuperação desta pandemia não terão precedente.

Em expressão da incerteza e precariedade trazida pela crise sanitária em curso (COVID-19), mantendo presente o 'papel predominante' que o turismo teve na economia nacional na última década, conforme já mencionado, Nunes (2020) reclama ter-lhe parecido sempre muito questionável económica e politicamente que se defendesse que o turismo constituísse um setor estruturante da economia portuguesa, posto que esta não é uma atividade isenta de fragilidades e que beneficie com a 'desordem'. O que Nunes (2020) parece desconsiderar é que, num contexto de economia aberta e de competição aguerrida nos mercados, haverá poucos setores económicos, se é que há algum, que estejam imunes a confrontarem-se com choques externos extremos, em cenários de curto e médio prazos. O que sucedeu em meados da primeira década do século XXI com a fileira do têxtil e vestuário portuguesa, decorrente da integração da China e de outros países asiáticos na Organização Mundial do Comércio como membro de pleno direito, é bem a ilustração disso.

Neste tempo de incerteza, seguro e já bem patente é que temos e iremos experimentar ainda mais perdas de capacidade instalada e destruição de emprego (Gössling, Scott e Hall, 2020; Nunes, 2020; Ranasinghe, Karunarathna, Pradeepamali, 2020;

Wanjala, 2020), com implicações sociais e económicas que extravasam muito os limites da indústria turística. Isso é assim, tanto assim mais, quanto o turismo é, pela sua natureza, um produto composto, para o qual contribuem múltiplas atividades e agentes de variados setores, dos transportes e comunicações, à hotelaria e restauração, dos serviços de viagens à cultura e à animação cultural, etc. Em razão disso, em milhares de localidades em todo o mundo, empresas de todos os tamanhos, que dependem direta ou indiretamente do afluxo de visitantes, suspenderam as operações e há indicações de que muitas delas provavelmente nunca irão reabrir (Ioannides e Gyimóthy, 2020). O impacto no mercado de trabalho tem sido devastador, tanto mais que muitos empregos relacionados com turismo e a hospitalidade têm caráter precário e pagam salários baixos (Turismo de Portugal, 2017; Gössling, Scott e Hall, 2020; Ioannides e Gyimóthy, 2020).

Embora seja cedo para prever o impacto total, como se vinha dizendo, podemos observar já algumas das consequências desta crise sanitária, como são reduções drásticas nos processos de produção e consumo e, mais marcadamente, no comércio internacional de bens e serviços e nos fluxos de pessoas (Hall, Scott e Gössling (2020); Olivié e Gracia, 2020), sendo que alguns territórios e setores sociais estão a ser mais duramente atingidos (Ranasinghe, Karunarathna, Pradeepamali, 2020). É expectável que daí decorram efeitos a médio e longo prazos, que não é viável antecipar quais possam ser.

Dado o contexto e implicações mundiais em que a doença decorre, muitas das respostas necessárias só são possíveis de ser dadas e ter alguma eficácia no contexto internacional global, da saúde, à economia e, obviamente, ao turismo, como é sublinhado por Hall, Scott e Gössling (2020), entre outros autores.

Por outro lado, como vem sendo admitido por múltiplos analistas (por exemplo: Olivié e Gracia, 2020), afigura-se como altamente provável assistir-se ao abrandamento do processo de globalização ou mesma a alguma desglobalização, com expressão, nomeadamente, na aposta na reindustrialização em setores considerados estratégicos e, daí, também, à reconfiguração da cadeia de valor em algumas indústrias. A ser assim, o cenário de incerteza que vivemos pode constituir-se num ponto de mudança de projeto económico e social e, porventura, ambiental, igualmente.

No meio de tanta incerteza e perturbação, fica como consolação (não despicienda), a melhoria significativa a que se assistiu da qualidade do ar, verificada em várias localidades em todo o mundo, com ganhos nessa dimensão que há décadas não se registavam. A redução ou paralisação das viagens locais e internacionais, mas, também, a desaceleração das atividades fabris estarão por detrás desses ganhos (Ioannides e Gyimóthy, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020). Entretanto, a grande questão que se pode colocar é se, passado este momento mais agudo da crise, tudo voltará a ser como antes (Hall, Scott e Gössling (2020), retomando trajetórias de insustentabilidade ambiental reconhecidas, que há muito governos e instituições internacionais, generalizadamente, dizem estar empenhados em mitigar.

## INSEGURANÇA

A insegurança que se vive começa por ser sanitária, sentida por cada um e pelo coletivo, e conduz a insegurança geral, económica, social e turística. Em razão disso, adia-se a retoma da vida económica e social e adiam-se decisões, como a aquisição de certos bens (bens duradouros), o investimento, o planeamento de viagens e o agendamento de férias. Quando não se adiam, avança-se precariamente, ao sabor dos sentimentos e acontecimentos do dia-a-dia, isto é, por exemplo, fazem-se reservas de alojamento para o verão, mas também se cancelam, a seguir, ao menor sinal de incerteza.

Conforme noticiado nos jornais neste final do mês, depois de no dia 14 de abril o primeiro-ministro português, António Costa, ter dito que espera que, no verão, os portugueses tenham possibilidade de gozar férias, as reservas de casas e hotéis no Algarve têm aumentado. O jornal *Observador*, por exemplo, avançava que os hotéis algarvios estavam a receber cada vez mais reservas, para julho e agosto, de portugueses e turistas estrangeiros, nomeadamente britânicos (ZAP aeiou, de 27 de abril). Entretanto, o diretor da Associação dos Hotéis e Empreendimentos Turísticos do Algarve adiantava que “É verdade que também tivemos e ainda temos muitos cancelamentos” (ZAP aeiou, de 27 de abril). Nesse contexto, o mesmo ator associativo acrescentava nas declarações que fez à comunicação social que “O facto de o Algarve ser considerado um destino turístico *COVID-Free* pode potenciar o aumento da procura externa” (ZAP aeiou, de 27 de abril).

Essa leitura de situação aparece confirmada por um estudo realizado junto de agentes de viagens, operadores turísticos e outros profissionais de turismo de Itália, Holanda, França e Espanha, quando interrogados sobre as respetivas visões sobre as tendências de retoma da atividade, conforme era notícia no sítio da RTBF.be (<https://www.rtbef.be/>), em 16 de maio de 2020. De acordo com a notícia publicada e segundo os resultados apurados no inquérito realizado, é expetável que a maioria dos turistas (89%) imponha a saúde e segurança como prioridades ao escolher o seu destino. Acresce que as viagens (75%) tenderão maioritariamente a ocorrer nos mercados domésticos e europeu (87%) e percebidos como menos atingidos pela crise sanitária. É a esta luz que Portugal e Grécia se sugerem ser os grandes ganhadores nesse processo de retoma. Em todo o caso, segundo os mesmos respondentes, deverá demorar algum tempo até se atingir uma situação idêntica à do período anterior à crise (RTBF.be, 2020).

Antes, fez-se referência à probabilidade de se vir a assistir ao abrandamento do processo de globalização ou a alguma desglobalização, cuja expressão concreta é difícil de prever. Importa, no entanto, desde já sublinhar que as consequências e a escala em que as mudanças venham a acontecer, nesta dimensão, também dependem da duração da crise sanitária, com as suas eventuais repetidas vagas e das medidas de “confinamento” que possam continuar a ser tomadas. Infelizmente, uma possível cura, controle ou vacina parece estar ainda muito longe e o período de tempo que tal levará até acontecer ainda é de arriscada previsão (Gössling, Scott e Hall, 2020; Ranasinghe, Karunarathna, Pradeepamali, 2020). Seguro é que se as políticas de liberalização implementadas nas últimas três décadas do século XX resultaram num rápido crescimento das trocas internacionais (bens, serviços, fluxos de pessoas e de ideias), a severidade da situação ditou a reativação do papel dos Estados e das políticas públicas (Olivie e Gracia, 2020).

Recentrando a abordagem na problemática da indústria turística e tendo presente os dados antes avançados, afigura-se claro que os tempos que vivemos devem ser olhados como oportunidade para repensar as ofertas e a forma como são disponibilizadas, de modo a garantir condições de segurança sanitária fundamentais à recuperação da confiança.



Os dados antes invocados são corroborados por outros que vão surgindo, de que são exemplo os recolhidos num motor de pesquisa de viagens mencionados num artigo da seção *Fugas*, do jornal *Público*, de 28 de março de 2020, onde se reporta que no topo das escolhas de destino apuradas estão as praias e os grandes espaços ao livre, a natureza e, quanto a locais, retendo o caso português, estão os Açores e a Serra da Arrábida (*Público*, 2020). Perante esses dados, dizia-se, afigura-se claro que os tempos que vivemos devem ser olhados como oportunidade para repensar as ofertas e a forma como são disponibilizadas, de modo a garantir condições de segurança sanitária fundamentais à recuperação da confiança.

Nesse contexto, não sendo expectável que os turistas percam o interesse pelo património e ofertas culturais, incluindo gastronomia e vinhos, que têm sido as grandes alavancas do crescimento da atividade turística nas décadas mais recentes, sobretudo na Europa, é crível que se venham a tornar mais exigentes em matéria de segurança sanitária geral da viagem, dando especial atenção à qualidade do alojamento e do sistema sanitário dos destinos (Soares, Gabriel e Romo, 2020).

## ASSIMETRIA

O que se avançou antes sobre reservas e cancelamentos de férias no Algarve, percebe-se que se passa com outros territórios. Ponte de Lima, por exemplo, é uma das manifestações da assimetria como o fenómeno sanitário, nas suas implicações económicas, se exprime. O Algarve, ao ser considerado um destino turístico *COVID-Free*, chamemos-lhe assim, pode potenciar a procura externa, na medida em que os seus principais concorrentes se debatem com problemas sérios, a começar pelo sul de Espanha, que é um dos seus maiores concorrentes, segundo o diretor da AHETA (ZAP aeiou, de 27 de abril).

Outra manifestação de assimetria neste fenómeno é a do potencial reforço da procura turística interna, em detrimento da externa, não apenas por razões de confiança mas, igualmente, por determinações administrativas que possam existir (barreiras à circulação de pessoas no contexto internacional) e condicionamentos de transporte (operação das companhias aéreas e marítimas, entre outras, que têm sido dos setores

económicos mais atingidos pela crise económico/sanitária) (Ioannides e Gyimóthy, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020).

Conforme enunciado por Gössling, Scott e Hall (2020) e por Ioannides e Gyimóthy (2020), entre outros investigadores, a evidência inicial dos impactes nas viagens aéreas, cruzeiros e alojamento foi devastadora. A China, onde se originou a doença COVID-19, foi também o primeiro país a sentir as consequências económicas do problema de saúde pública suscitado, não surpreendendo que o turismo tenha sido a principal indústria impactada negativamente. Em concreto, no que se refere à China continental, a maioria das companhias aéreas que aí operavam cancelou os voos de e para a China e todas as atividades turísticas foram interrompidas (Folinas e Metaxas, 2020). Segundo as estimativas de Ruiz Estrada, Park e Lee (2020), no biénio 2020/2021, o setor do turismo chinês pode sofrer uma contração da sua procura em torno dos 75%, a procura externa (comércio internacional) de 40% e o setor de transporte aéreo de 85%. Para o mundo, globalmente, embora altamente incertas, as projeções iniciais da Organização Mundial do Turismo para 2020 sugerem que as chegadas internacionais podem diminuir de 20 a 30% face a 2019 (UNWTO, 2020b). Certo parece ser que pode levar bastante tempo até que as viagens de lazer e os voos de longo-curso atinjam os níveis pré-COVID-19 (Ioannides e Gyimóthy, 2020).

Se, como foi dito, parece ser consensual que a crise que enfrentamos terá um grande impacto em todas as dimensões do comércio internacional e que a sua duração é incerta (Olivie e Gracia, 2020), parece ser igualmente seguro que os seus efeitos serão sentidos de forma assimétrica nos diferentes países e territórios. Desde logo, os efeitos económicos tendem a ser especialmente sentidos nas localidades ou mesmo países dependentes fortemente das chegadas de turistas (Ioannides e Gyimóthy, 2020).

Do mesmo modo, os grupos sociais mais pobres e os dependentes de rendimentos associados aos setores mais atingidos pela crise económica serão os mais penalizados (Ranasinghe, Karunarathna, Pradeepamali, 2020). A assimetria decorrerá também das respostas sanitárias e de política económica que forem sendo dadas.

Aparte a queda abrupta ou a paragem dos fluxos turísticos que sucedeu à generalização da crise sanitária, um exemplo de impacto de curto-prazo tornado bem visível

foi o da queda dramática dos preços do petróleo bruto, que, obviamente, deixou os países produtores em situação difícil (que antes já não era fácil, em particular, em razão da guerra de preços que estava declarada entre a Arábia Saudita e a Rússia). Conforme mencionado por Wanjala (2020), citando (Begley, 2013), a SARS, em 2003, conduziu também a uma queda da procura de petróleo, que se reduziu, em média, em 3.000 barris por dia nos primeiros dois meses da epidemia, tendo tal levado a uma queda nos preços do petróleo em 15%.

No caso do turismo, economias como Espanha, Itália, França, Grécia e Portugal, na Europa e, fora da Europa, Tailândia, Maldivas, Ilhas Seicheles, Ilhas Maurícias, República Dominicana, Bahamas, Camboja, Cabo Verde e Laos, entre muitas outras, com grandes setores de serviços e fortes ênfases no turismo, sofrerão um impacto significativo como resultado da queda de visitantes e das receitas que lhe estariam associadas (Olivie e Gracia, 2020; Ranasinghe, Karunarathna, Pradeepamali, 2020). Por outro lado, sendo sabido que a concentração de pessoas aumenta o potencial de disseminação de doenças por contacto e proximidade, é provável que os maiores centros urbanos e eventos que envolvem maiores volumes de participantes sejam mais penalizados por esta doença (Hall, Scott e Gössling, 2020).

A dimensão já referida de esperada retoma diferenciada no tempo da atividade turística segundo os destinos será também uma das dimensões, porventura a mais sensível, dessa dinâmica desigual que esta crise sanitária está e continuará a ter. Entretanto, a história também dá sustentação à ideia de que as crises também podem desencadear o surgimento de novos modelos de negócios e de oportunidades económicas (Hall, Scott e Gössling, 2020).

## RECONFIGURAÇÃO

A interligação das dimensões social, cultural, psicológica e económicas de uma crise desta magnitude poderão conduzir ao desenvolvimento de trajetórias imprevistas (Ioannides e Gyimóthy, 2020). Tal pode decorrer do potencial desta pandemia para desencadear mudanças duradouras no comportamento dos indivíduos e das sociedades, que poderá transformar os padrões de consumo turístico e de viagem. Conforme

sublinhado por Hall, Scott e Gössling (2020), as capacidades transformacionais das pandemias modernas não são nada de novo.

Existindo esse potencial, é também verdade que, no passado, após várias crises sanitárias e económicas que foram sucedendo, a indústria do turismo foi capaz de recuperar, demonstrando um nível de resiliência considerável (Ioannides e Gyimóthy, 2020), embora, muitas vezes, retomando no essencial as linhas de desenvolvimento passadas, isto é, interrompidas. Por exemplo, e conforme sublinharam Zeng, Carter e De Lacy (2005), embora a epidemia de SARS, em 2003, tenha levado a uma significativa queda nas visitas à China, o destino recuperou rapidamente.

Na expressão vivida inicialmente em matéria de fornecimento de materiais e equipamentos de saúde, mas para além desta, a crise atual destacou o risco de dependência do mercado chinês. Daí poderão resultar estratégias apostadas em diversificar a localização de fornecedores ou em desencadear operações de realocização (Olivie e Gracia, 2020) e, portanto, contrariar a tendência para o aprofundamento da globalização a que se vinha assistindo.

No quadro do turismo internacional, espera-se, também, que se assista a mudanças que serão desiguais no espaço e no tempo. Nalguns destinos, este quadro económico/sanitário ditará que se reconsiderem a natureza da sua indústria do turismo e se concentrem mais em formas locais e mais sustentáveis de turismo (Gössling, Scott e Hall, 2020; Ioannides e Gyimóthy, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020). Porventura, num primeiro momento, estas estratégias estarão mais atentas ao turismo interno, mas com espaço para a continuação da aposta no turismo internacional.

Em todo o caso, em razão das circunstâncias sem precedentes que o setor de viagens e turismo enfrenta, que também significam, pelo menos a curto-prazo, a redução da atratividade de alguns dos grandes centros urbanos que tradicionalmente atraíam grandes investimentos e número de visitantes internacionais, este parece ser o momento para questionar a sustentabilidade do percurso mantido (Gössling, Scott e Hall, 2020; Ioannides e Gyimóthy, 2020), isto é, para equacionar e pôr no terreno apostas turísticas menos massificados e que vão ao encontro de públicos mais exigentes em matéria de experiência turística. Trata-se de apostar em transformações menos centradas

no crescimento do número de visitantes e, porventura, mais sustentáveis, nas diversas leituras do conceito, e mais ricas e diversas em matéria de fruição turística e de contributo para o desenvolvimento local, isto é, outros modos de fazer as coisas. Se for esse o caso, sublinha-se, tal abrirá um espaço de oportunidade para regiões menos atraentes e mais escassamente povoadas. Isso poderá criar, também, um cenário em que empresas de menor escala, controladas e operadas localmente, possam reforçar o seu papel no mercado.

Reforça-se, no entanto, que, pese a trajetória de insustentabilidade que foi sendo percorrida por muitos destinos, importa ter presente que o retomar do caminho anterior também se pode configurar, conforme o suporta a evidência histórica (Ioannides e Gyimóthy, 2020; Hall, Scott e Gössling, 2020). O desenvolvimento de nichos como o ecoturismo, o turismo no espaço rural, o enoturismo e o turismo criativo, entre outros, são apostas que fazem particular sentido serem feitas em Portugal. A aposta no património natural e nas manifestações culturais singulares das comunidades, em particular, afigura-se serem uma orientação óbvia pois apresentam baixos riscos de contaminação e a gestão de grupos torna-se mais fácil. De igual modo, e concomitantemente, sugere-se fazer sentido fomentar o turismo em territórios de baixa densidade populacional, o que pode constituir uma real oportunidade para os dinamizar económica e socialmente.

Querendo caminhar para uma oferta menos massificada, mais sustentável e preenchendo requisitos de segurança pessoal em tempos de crise de saúde pública, será necessário qualificar a oferta de modo a proporcionar um bom serviço e suprir as expectativas de um perfil de turista mais exigente (que o vem sendo, cada vez mais, independentemente das circunstâncias) e, desejavelmente, social e ambientalmente mais responsável.

A qualificação da oferta faz-se pela dupla dimensão da identidade/singularidade dos produtos disponibilizados e da qualificação dos prestadores de serviços, onde há espaço significativo para a progredir, como se assumia no documento “Estratégia Turismo 2027” (Turismo de Portugal, 2017).

## RETORNO AO CAMINHO

Contrariamente ao que acontecia noutros destinos turísticos nacionais, por exemplo, Lisboa, Porto, Algarve e Madeira, o Minho pré-COVID-19 não se tinha tornado num destino massificado. Aparte isso, muita da sua oferta potencial encaixa bem na estratégia que se reclama ser necessário implementar em Portugal no futuro mais próximo e mais longínquo.

As expressões culturais diversas, materiais e imateriais, a natureza, as manifestações particulares do rural, a gastronomia e vinhos, as rotas de peregrinação e de fruição da natureza, etc., são um pano de fundo suficientemente rico e diverso para sustentar um desenvolvimento turístico rico em experiência proporcionada aos visitantes e promotor de desenvolvimento local/regional. A reconfiguração da oferta não parece ser muito difícil de fazer, e as oportunidades económicas avultam. Importa, entretanto, mobilizar os atores convenientes e colocar alguma criatividade para potenciar a atratividade das ofertas e o impacto em matéria de desenvolvimento local.

Entre muitos atributos disponíveis, no Minho encontramos:

- i. natureza exuberante, com expressão máxima no Parque Nacional da Peneda Gerês;
- ii. festas e romarias de longa tradição (Festas da Senhora da Agonia; Feiras Novas; Festa das Cruzes; etc.);
- iii. tradições em matéria de produção de artesanato riquíssimas e diversas, que vão desde os bordados de Viana, aos lenços de namorados, à filigrana, ao figurado em barro e às diversas expressões do artesanato em barro, onde toma lugar especial o galo de Barcelos, que se presta especialmente para ser usado em materializações de oferta de experiências de turismo criativo;
- iv. a gastronomia tradicional, que foi preservada mesmo em tempos de normalização de hábitos de consumo e de banalização de receitas gastronómicas (com pratos como o arroz e as papas de sarrabulho, o bacalhau à Narcisa ou à Braga, a lampreia, o cabrito, a posta barrosã, o pudim Abade de Priscos, etc.);
- v. o vinho verde e a respetiva rota gastronómica, onde tomam particular destaque o vinho Alvarinho e os municípios ribeirinhos e fronteiriços de Monção e Melgaço;

- vi. o Caminho de Santiago, com as suas rotas Central e Litoral, atravessando lugares com paisagens urbanas e rurais minhotas tradicionais e permitindo o contacto com as rotinas de vida das gentes minhotas;
- vii. o património monumental, do casario urbano medieval (com destaque para o Centro Histórico de Guimarães, por ostentar o título de Património Cultural da Humanidade), aos solares minhotos, às catedrais, aos complexos religiosos (importando realçar o Bom Jesus do Monte, em Braga, por ostentar o título de Património Cultural da Humanidade) e às capelas múltiplas, dispersas no território e às edificações nobres do presente, o Estádio Municipal de Braga, entre elas;
- viii. as manifestações e procissões religiosas, com realce para a semana santa, em Braga;
- ix. as feiras francas tradicionais, a primeira das quais é, incontornavelmente, a feira semanal de Barcelos;
- x. os festivais de música moderna, com Paredes de Coura à cabeça, retomando a iniciativa pioneira de Vilar de Mouros;
- xi. ...

Não se pense, no entanto, que mesmo no Minho não há custos decorrentes da crise sanitária. Na verdade, do que conheço no terreno, particularmente da vivência de Ponte de Lima, que tinha uma aposta turística bastante consistente (e é, um dos lugares atravessados pelo Caminho [Central] de Santiago e de outras “peregrinações”, nomeadamente de natureza gastronómica e ambiental), fica patente que os custos são notórios. Ponte de Lima, digo, é o exemplo de um local onde foram feitos investimentos que não vão ser rendibilizados e onde há empregos que não serão recuperados nos curto e médio prazos.

Note-se a propósito que já antes da crise sanitária e pese o afluxo crescente de visitantes, era razoavelmente óbvio que a oferta de unidades de alojamento local estava a crescer muito acima das necessidades. Criou-se a ilusão de que havia espaço para todos e a rendibilidade gerada era elevada, o que estava longe da realidade. Muitas dessas unidades não vão voltar a abrir e outro tanto se passa com uma série de

pequenos negócios que giravam em torno do turismo, nomeadamente de venda de artesanato, “lembranças de viagem” e restauração.

Esta é uma realidade que extravasa muito o caso de Ponte de Lima, mesmo no contexto do Minho. No caso de outros territórios que viveram mais intensamente o fenómeno da explosão do turismo em Portugal, a situação será muito mais grave. Seja como for, acredita-se que há futuro para o turismo em Portugal, e também no Minho, em particular.

Para o país, no seu todo, e para o Minho, em particular, a crise sanitária atual deve ser aproveitada para refletir sobre as estratégias a prosseguir, com expressão nos produtos a disponibilizar e na qualidade do serviço a prestar ao visitante, na perspetiva de relançar o turismo e reposicioná-lo num trilho que, simultaneamente, dê resposta à sua procura em matéria de experiência turística e preocupações em termos de segurança sanitária, e que, também, seja mais sustentável.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Recorrendo a dados estatísticos que vêm sendo divulgados sobre os efeitos da crise sanitária provocada pela COVID-19 e a uma revisão de literatura académica sobre a mesma, produziu-se neste capítulo uma reflexão sobre os parâmetros em que se tem estado a tecer esta crise, com particular atenção às expressões económica e turística da mesma. A preocupação que se exprime não se limita ao presente momento, posto que importa inquirir sobre o que possa vir a ser a respetiva superação, como e quando.

Nesta perspetiva de equacionar a respetiva superação, crises sanitárias enfrentadas precedentemente podem fornecer ensinamentos importantes não só sobre os efeitos que tiveram, mas, também, que respostas foram encontradas e o tempo que demoraram a ser ultrapassadas.

Uma crise é sempre um momento de perturbação, de perda (humana, económica e outras) mas é, igualmente, uma oportunidade para instituir um novo começo, que pode apresentar graus variados de mudança face à trajetória precedente e, a essa luz, criar condições para criar resiliência a potenciais fenómenos similares futuros. Nessa perspetiva, a atual crise constitui uma oportunidade para reinventar o turismo de



amanhã, que tem que caminhar na direção de uma oferta mais sustentável, resiliente e inovadora, no sentido de singular.

Nesta leitura de situação e perspetivação do horizonte, recusa-se a ideia de que o turismo não pode/não deve continuar a ser um setor estruturante da economia portuguesa. No entanto, tal não é igual a dizer que deve ser “o setor estruturante”. Claramente, há que equacionar a estratégia de desenvolvimento turístico seguida em Portugal, o que a crise da COVID-19 torna mais patente, mas o caminho não será “abandonar” a aposta no turismo, mas reconfigurá-la, dar-lhe maior sustentabilidade e focá-la em produtos que aportem mais valor e sejam dotados de maior singularidade.

Pela oferta de que dispõe em várias áreas, Portugal pode estruturar pacotes que conjuguem turismo cultural, turismo natural, turismo de bem-estar e turismo ativo e criativo para atrair visitantes exigentes em matéria de experiência turística e, no contexto imediato, ansiosos por recuperarem do período de confinamento a que estiveram sujeitos por força da crise sanitária. Desse ponto de vista, parece fazer sentido apostar na promoção do património natural e dos espaços de baixa densidade populacional como alternativas, pois representam baixos riscos de contaminação e a gestão de grupos é mais fácil. A ideia é, obviamente, promover Portugal como destino seguro do ponto de vista de cuidados com a propagação do vírus, mas tal não é suficiente.

A essa luz, o Minho sugere-se particularmente bem posicionado, não só por não se ter tornado um destino massificado no período pré-COVID-19 mas, também, porque muita da sua oferta potencial encaixa bem na estratégia que se entende ser necessário implementar no recomeço que importa fazer. As expressões culturais diversas e originais, a natureza, as manifestações concretas do espaço rural, a gastronomia e vinhos, as rotas de peregrinação e de fruição da natureza constituem um potencial capaz de sustentar um desenvolvimento turístico rico em experiência e promotor de desenvolvimento local/regional. A esse potencial turístico importa que se junte garantia de segurança sanitária, qualidade de serviço e ofertas ativas e criativas, bebendo nos recursos e competências do território.

Como o desenvolvimento do fenómeno em estudo está em curso, com expressões no tempo e alcance que não podem ser antecipadas, a reflexão que é feita

suporta-se em dados estatísticos que foram sendo quotidianamente divulgados, na vivência pessoal do autor, em informação divulgada na comunicação social de massas e em referências bibliográficas (artigos académicos) que, numa grande parte, não foram ainda publicados em periódicos científicos. A opção tomada sugere-se óbvia e inultrapassável posto que ainda não há um número significativo de trabalhos publicados sobre o impacte no turismo e na economia, em termos gerais, da COVID-19.

## REFERÊNCIAS

- Begley, S. (2013). *Flu-Conomics: The Next Pandemic Could Trigger Global Recession*. Disponível em <https://www.reuters.com/article/us-reutersmagazine-davos-flu-economy/flu-conomics-the-next-pandemic-could-trigger-global-recession-idUSBRE90K0F820130121> (acesso em 2020/04/01).
- Folinas, S. e Metaxas, T. (2020). “Tourism: The Great Patient of Coronavirus COVID-2019”. *International Journal of Advanced Research*, 8(04), 365-375. <https://doi.org/10.21474/IJAR01/10788>.
- GEE (2020). *Síntese Estatística de Conjuntura/Short-term Economic Indicators*, Nº 20/2020. Lisboa: Gabinete de Estratégia e Estudos, Ministério da Economia, 15 de maio de 2020.
- Gössling, S., Scott, D. e Hall, M. (2020). “Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19”. *Journal of Sustainable Tourism*, <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1758708>.
- Hall, M., Scott, D. e Gössling, S. (2020). “Pandemics, transformations and tourism: be careful what you wish for”. *Tourism Geographies*, <http://doi.org/10.1080/14616688.2020.1759131>.
- INE (2020a). *Destaque: Atividade Turística - Março de 2020*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 15 de maio de 2020.
- INE (2020b). *Destaque: Atividade Turística - Abril de 2020 - Estimativa rápida*. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 29 de maio de 2020.
- Ioannides, D. e Gyimóthy, S. (2020): “The COVID-19 crisis as an opportunity for escaping the unsustainable global tourism path”. *Tourism Geographies*, <http://doi.org/10.1080/14616688.2020.1763445>.
- Nunes, S. (2020). “Tourism and Innovation: towards a territorial symbiosis in the post-COVID-19”. *Working Papers Series*, N. 2020.01 (first draft, 04.05.2020). Tomar: CIAEGT- IPT, Instituto Politécnico de Tomar.
- Oliví, I. e Gracia, M. (2020). “The end of globalisation? A reflection on the effects of the COVID-19 crisis using the Elcano Global Presence Index”. *ARI 60/2020* (English version). Madrid: Elcano Royal Institute, 4 de maio de 2020.

- Público (2020). *Onde ir depois disto tudo? Açores e Arrábida em top internacional de viajantes para o pós-pandemia*. Seção *Fugas*, Público, 2020/03/28. Disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/28/fugas/noticia/onde-ir-aco-res-arrabida-top-internacional-viajantes-pospandemia-1909843> (acesso em 2020/05/24).
- Ranasinghe, R., Karunarathna, C. e Pradeepamali, J. (2020). *After Corona (COVID-19) Impacts on Global Poverty and Recovery of Tourism Based Service Economies: An Appraisal*. Department of Tourism Studies, Uva Wellassa University of Sri Lanka. Preprint, May 2020 <http://doi.org/10.13140/RG.2.2.26187.34087> (acesso em 2020/05/18).
- RTBF.be (2020). *Reprise du tourisme : le Portugal et la Grèce seront les destinations privilégiées*. 16 de maio de 2020. Disponível em [https://www.rtbf.be/tendance/voyage/destinations/detail\\_reprise-du-tourisme-le-portugal-et-la-grece-seront-les-destinations-privilegiees?id=10502775](https://www.rtbf.be/tendance/voyage/destinations/detail_reprise-du-tourisme-le-portugal-et-la-grece-seront-les-destinations-privilegiees?id=10502775) (acesso em 2020/05/19).
- Ruiz Estrada, M., Park, D. e Lee, M. (2020). “How A Massive Contagious Infectious Diseases can Affect Tourism, International Trade, Air Transportation, and Electricity Consumption? The Case of 2019 novel coronavirus (2019-nCoV) in China”. *SSRN Electronic Journal*. <http://doi.org/10.2139/ssrn.3540667>.
- Soares, J., Gabriel, L. e Romo, R. (Coord.) (2020). *Impacto da COVID-19 no comportamento do turista brasileiro*. Fortaleza, Ceará: Editora da Universidade Estadual do Ceará - EdUECE.
- Turismo de Portugal (2017). *Estratégia Turismo 2027*. Lisboa: Turismo de Portugal I.P. (TdP), Ministério da Economia.
- UNWTO (2020a). *Global and Regional Tourism Performance*. World Tourism Organization: <https://www.unwto.org/global-and-regional-tourism-performance> (acesso em 2020/05/05).
- UNWTO (2020b). *Las Llegadas de Turistas Internacionales Podrían Caer un 20-30% en 2020*. Organización Mundial del Turismo: <https://www.unwto.org/es/news/omt-las-llegadas-de-turistas-internacionales-podrian-caer-2020> (acesso em 2020/05/05).
- ZAP aeiou (2020). *COVID-19 não trava férias de verão. Reservas de casas e hotéis no Algarve aumentam*. ZAP aeiou: <http://www.aeiou.pt/>, edição de 27 de abril de 2020 (acesso em 2020/04/27).
- Zeng, B., Carter, R. e De Lacy, T. (2005). “Short-term perturbations and tourism effects: The case of SARS in China”. *Current Issues in Tourism*, 8(4), 306-322.
- Wanjala, K. (2020). “Economic Impact Assessment of the Novel Coronavirus on Tourism and Trade in Kenya: Lessons from Preceding Epidemics”. *Finance & Economics Review*, 2(1), 1-10. <http://doi.org/10.38157/finance-economics-review.v2i1.57>.

# **Impactos da COVID-19 no setor cultural português: primeiros apontamentos de um estudo em curso**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.9>

**Manuel Gama**

Manuel Gama ([ORCID: 0000-0002-5950-1956](https://orcid.org/0000-0002-5950-1956)) é investigador do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da Universidade do Minho. Áreas de interesse de investigação: Políticas Culturais, Gestão Cultural, Redes Culturais, Mediação Cultural, Públicos da Cultura e Educação Artística. É, desde 2016, um dos coordenadores do Observatório de Políticas de Comunicação e Cultura (POLObs) do CECS-UM.

## NOTA INTRODUTÓRIA

Seis meses depois de a Organização Mundial da Saúde ter revelado a existência de casos de pneumonia de causa desconhecida em Wuhan (2020) prever os impactos deste acontecimento de saúde pública continua a não ser uma tarefa fácil.

Evoluímos de um vírus desconhecido com uma probabilidade de propagação humana baixa ou muito baixa (Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças, 2020), para uma pandemia de um novo coronavírus 2019-nCoV (COVID-19), que, no final de junho de 2020, já tinha contaminado mais de dez milhões de pessoas de 216 países, provocando mais de meio milhão de vítimas mortais.

Para fazer face à pandemia, entidades nacionais e internacionais, nomeadamente da área da saúde pública, foram tomando um conjunto de medidas, que, revelando algumas hesitações e contradições, concorreram de forma decisiva para o evoluir da pandemia e para os impactos que a mesma está a ter um pouco por todo o mundo.

Independentemente da escala de impactos, não restam dúvidas de que nos encontramos num processo de transformação único, que está a ter implicações substantivas em todas as dimensões na nossa vida individual e coletiva. Por isso há que aproveitar a oportunidade e, como diz Latour, no futuro, “a última coisa a fazer seria voltar a fazer tudo o que fizemos antes” (2020).

No que concerne ao setor cultural, tornou-se óbvio desde muito cedo que a imunidade à pandemia não estava assegurada. Sabine Verheyne, presidente da Comissão para a Cultura e a Educação do Parlamento Europeu, alertou, no final de março, que os setores culturais e criativos estavam a ser devastados pelo impacto de medidas rigorosas de saúde pública (Parlamento Europeu, 2020). E na reunião de Ministros da Cultura promovida pela UNESCO em abril, assinalou-se, por um lado, a importância fundamental da cultura para fazer face à crise e, por outro lado, o efeito cascata que a crise no setor cultural estava a provocar em outros setores da atividade económica (UNESCO; 2020).

Nesta relação COVID-19 e cultura convocamos simbolicamente Wuhan, cidade epicentro da pandemia. Wuhan aprovou, em fevereiro de 2012, um plano cultural a médio prazo com o objetivo de implementar um conjunto de políticas para promover

o desenvolvimento cultural inovador, coordenado, aberto e partilhado (Xuanxuan, 2016). Assim sendo, considera-se expectável que o Governo tenha incluído no lote de constrangimentos provocados pela COVID-19 algumas dimensões do plano cultural, que deveriam estar concluídas no ano de 2020 e que dificilmente serão atingidas. Sublinha-se que, para além do simbolismo, o exemplo de Wuhan foi convocado, pelo facto da cidade ter um plano estratégico para a cultura - instrumento de gestão fundamental para o desenvolvimento de políticas culturais coerentes, consistentes, concertadas, continuadas e consequentes, que ainda não é uma prática ancorada a nível mundial -, que foi objeto de avaliação em 2016 e foi considerado, pela comissão de cultura da organização Cidades e Governos Locais Unidos, como uma boa prática no que concerne à relação entre a cultura e o desenvolvimento sustentável.

Saindo de Wuhan, mas mantendo o foco nos impactos da COVID-19 no setor cultural, assinala-se a importância da multiplicidade de análises que se iniciaram em março de 2020: à escala regional (e.g. Secretaria da Cultura do Estado do Ceará, 2020), à escala nacional (e.g. Ministério da Cultura do Perú, 2020) e à escala internacional (e.g. European Creative Business Network, 2020), centrados em distintos domínios culturais (e.g. Network of European Museum Organisations, 2020) e desenvolvidas por entidades representativas de setores culturais específicos (e.g. La Red Española de Teatros, Auditorios, Circuitos y Festivales de Titularidad Pública, 2020) ou da academia (e.g. Observatório da Economia Criativa da Bahia da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia, 2020).

No que concerne a Portugal, à medida que a COVID-19 se foi aproximando de território e do setor cultural português - o que pode ser simbolicamente assinalado, pela notícia do teste positivo ao escritor chileno Luís Sepúlveda à COVID-19, depois de participar no Correntes de Escrita (Correia, A. 2020) e pela confirmação do primeiro caso positivo diagnosticado em Portugal (Maia, 2020), tornou ainda mais nítido que o país e o setor cultural nacional não estavam imunes à pandemia.

Este foi o pano de fundo que concorreu para que o POLObs tenha considerado relevante e pertinente desenvolver um projeto de investigação para identificar e analisar alguns dos impactos da COVID-19 no setor cultural português.

Assim, “Impactos da COVID-19 no setor cultural português” encontra-se inscrito nas múltiplas análises que se iniciaram em março de 2020, sendo que algumas das suas características tornam o projeto distintivo:

- 1) a operacionalização da dimensão cultural é efetuada através dos dez domínios da cultura definidos em 2016 no âmbito da Conta Satélite da Cultura 2010-2012 (Instituto Nacional de Estatística I.P., 2016); 2) a análise efetuada é longitudinal, com três janelas temporais (março de 2020, 2º trimestre de 2020 e 2º semestre de 2020);
- 3) a análise é multidimensional, com cruzamento de impactos de natureza variada.

Genericamente, o projeto, que vai decorrer até março de 2021, visa atingir os seguintes objetivos específicos:

- aferir o impacto mediático das consequências da COVID-19 no setor cultural português;
- identificar o fluxo de notícias produzidas pelos municípios e pelas entidades intermunicipais que abordam sincronicamente aspetos relacionados com COVID-19 e cultura;
- analisar as iniciativas do Governo, através do Ministério da Cultura, do Parlamento e de organismos/entidades tutelados pelo Ministério da Cultura, para enfrentar os constrangimentos provocados pela COVID-19;
- avaliar os impactos, esperados e observados, que a COVID-19 teve e terá nas organizações e profissionais do setor cultural português.

No presente artigo, por se tratar de um projeto em curso e de uma apresentação preliminar de resultados, vamos centrar-nos nos dados recolhidos até 31 de maio de 2020 em duas das dimensões do estudo: o impacto mediático das consequências da COVID-19 no setor cultural português e nos impactos, esperados e observados, que a COVID-19 teve e terá nas organizações e profissionais do setor cultural português.

## IMPACTO MEDIÁTICO DAS CONSEQUÊNCIAS DA COVID-19 NA CULTURA

Para aferir o impacto mediático das consequências da COVID-19 no setor cultural português, a equipa do projeto optou por fazer um levantamento de notícias nos motores de pesquisa de um grupo restrito de *websites* de jornais e revistas portuguesas seleccionadas, nomeadamente, a partir dos valores referentes à circulação paga (imprensa e digital) do quarto trimestre de 2019 disponibilizados no *website* da Associação Portuguesa para o Controlo de Tiragem e Circulação. Aos sete jornais e revistas que constituem o grupo, juntou-se a Lusa - Agência de Notícias S.A. (Lusa), por nos permitir chegar a um leque mais abrangente de notícias. Para a identificação das notícias utilizaram-se três palavras-chave (COVID-19, coronavírus e cultura) - utilizadas isoladamente ou associando as duas primeiras à terceira. De cada notícia identificada, registaram-se um conjunto de dados para nos permitir efetuar, primeiro uma análise de natureza quantitativa e, posteriormente, uma análise de natureza qualitativa em função de um conjunto de categorias definidas para o efeito.

Assim, o processo de aferição do impacto mediático das consequências da COVID-19 no setor cultural português inclui o levantamento de notícias nos oito *websites* seleccionados. Os itens identificados são fragmentados em função do *website* de origem e da dimensão temporal. Posteriormente é efetuada uma análise aos títulos das notícias a partir das palavras mais usadas e por último a análise de conteúdo de um conjunto específico de notícias. Esta dimensão do projeto integra ainda a análise das primeiras páginas dos sete jornais e revistas objeto do estudo.

A pesquisa de notícias permitiu a identificação de um total de 533 itens no mês de março e de mais 1.492 notícias nos dois primeiros meses do segundo trimestre de 2020, perfazendo 1.975 itens publicados entre 1 de março e 31 de maio.

Uma primeira análise quantitativa da amostra revela que a maioria das notícias são provenientes da Lusa (26,1%), sendo o Público, o Jornal de Notícias e a Visão, responsáveis, respetivamente, por 18,2%, 13,1% e 12,6% das notícias identificadas.

Não obstante ter sido o mês com menos publicações identificadas (26,5%), não deixa de ser relevante convocar algumas das notícias publicadas durante o mês de



março, tanto mais que nos permitem perceber que os tempos de reação por parte de algumas entidades com responsabilidades no setor cultural foram muito distintos. Das 182 notícias publicadas na primeira quinzena, destacamos a que refere a iniciativa da autarquia da Porto de reunir “com representantes de empresas privadas da área da cultura e do turismo “para alinhar estratégias” relativamente à pandemia” (Cardoso, 2020), a que dá conta do encerramento dos museus, monumentos e palácios nacionais afetos à Direção-Geral do Património Cultural (DGPC) e dos museus e monumentos dependentes das direções regionais de Cultura do Norte, Centro, Alentejo e Algarve (Lusa, 2020a) e, por fim, a que sublinha as preocupações do Sindicato dos Trabalhadores de Espetáculos, do Audiovisual e dos Músicos (CENA-STE) no que concerne aos “direitos dos trabalhadores da área da Cultura, bem como das estruturas que cancelem ou adiem iniciativas seguindo as recomendações vigentes” (Lusa, 2020b). Foi necessário esperar por mais de duas centenas e meia de notícias identificadas nos oito websites consultados para, às 17h32 do dia 19 de março, a Lusa publicar a notícia da criação, por parte do Ministério da Cultura, de um endereço de correio eletrónico para “dar resposta às dúvidas do setor sobre todas as medidas de apoio” face à COVID-19 (Lusa, 2020c), sendo que no dia 20 março surgiram mais informações sobre as medidas de apoio do Ministério da Cultura a artistas e profissionais do setor (Lopes, 2020), que foram sendo aprofundadas ao longo da quinzena (e.g. Cabrita, 2020; Cardoso, J. 2020; Público, 2020a). Dos 351 itens que foi possível identificar na segunda quinzena de março, vamos completar a lista de destaques com a notícia que nos apresenta um conjunto de argumentos de como pode a cultura ajudar nesta época de pandemia (Martins, 2020), com as notícias sobre as preocupações de organizações representativas do setor - como a Sociedade Portuguesa de Autores (Lusa, 2020d) e a Plateia (Lusa, 2020e) -, com as notícias com linhas de financiamento criadas por entidades não dependentes do Ministério da Cultura - como a Fundação Calouste Gulbenkian (Correia, J. 2020) e o município de Lisboa (Carrapatoso, 2020) - e com as notícias referentes a estudos para avaliar os impactos da COVID-19 no setor cultural - como o do CENA-STE (Público, 2020b) e o da Fundação Gestão dos Direitos dos Artistas (Lusa, 2020f).

O número de notícias identificadas no mês de abril foi ligeiramente superior ao identificado no mês de maio, mas a realidade é que, nos três primeiros meses do estudo,

o pico de notícias aconteceu na segunda quinzena de maio, representando 21,7% da totalidade de notícias publicadas entre março e maio sobre a temática COVID-19 e cultura. A análise dos títulos das notícias identificadas permite perceber que o elevado volume de notícias na segunda quinzena de maio pode ter múltiplas justificações, como: a abertura de equipamentos culturais, nomeadamente “os novos desafios dos museus: menos visitantes e menos receita” (Caetano, 2020); o reagendamento de eventos culturais “em virtude da proibição de festivais de música até 30 de setembro” (Costa, 2020) e as polémicas em torno das linhas de financiamento criadas pelo Governo (Soldano & Nadais, 2020).

A análise das palavras mais usadas nos 1.975 títulos das notícias, também nos está a permitir identificar algumas das ideias-chave que atravessam a amostra:

- 1) impactos negativos (e.g. adiamento/cancelamento de eventos, suspensão de atividades, encerramento de instalações);
- 2) papel do Governo e das autarquias locais na mitigação dos impactos;
- 3) iniciativas concretas promovidas por profissionais e organizações do setor cultural.

No que concerne às 447 capas de jornais e revistas analisadas entre março e maio, verificou-se que o peso da cultura nas 4.112 chamadas de primeira página é residual: 1,8% do total das chamadas abordam sincronicamente aspetos relacionados com cultura e a COVID-19, aos quais se acrescem 2,5% das chamadas de capa dedicadas exclusivamente à cultura.

De entre as primeiras páginas consultadas, foi no Jornal de Notícias do dia 2 de março que foi possível identificar a primeira chamada com a temática da COVID-19 e cultura, que se centrava no facto de a “Póvoa de Varzim [estar] em alerta com coronavírus de Luís Sepúlveda” (Jornal de Notícias, 2020a), mas foi no Público que se encontraram mais primeiras páginas dedicadas, quase em exclusivo, aos impactos da COVID-19 no setor cultural - as capas de 20 de março (Público, 2020c) e de 22 de maio (Público, 2020d). No que diz respeito às temáticas, a grande maioria das chamadas de primeira página sobre COVID-19 e cultura, centrou-se inicialmente nos impactos negativos (e.g. adiamento/cancelamento de eventos, suspensão de

atividades, encerramento de instalações, constrangimentos financeiros), para, mais tarde, abordar de forma menos veemente as reivindicações dos profissionais do setor e os processos de reabertura dos espaços culturais. Não deixa de ser interessante sublinhar que as chamadas de primeira página sobre medidas e iniciativas da tutela para mitigar os impactos da COVID-19 foram, praticamente, nulas - a título meramente ilustrativo, refere-se que a palavra *ministra* só figura por duas vezes nas primeiras páginas analisadas, sendo que uma das vezes foi para noticiar que os “artistas doam 151 euros à ministra” (Jornal de Notícias, 2020a).

## IMPACTOS NOS PROFISSIONAIS E ORGANIZAÇÕES DO SETOR CULTURAL

Para avaliar os impactos, esperados e observados, que a COVID-19 teve e terá nos profissionais e organizações do setor cultural português, decidimos aplicar um inquérito por questionário, que se manterá ativo até 31 de dezembro de 2020.

Na construção do inquérito seguiram-se os procedimentos metodológicos habituais no desenho de instrumentos desta natureza e na sua aplicação foram seguidos todos os princípios éticos, nomeadamente no que concerne à confidencialidade, ao consentimento informado e à possibilidade de recusa na participação. Tendo em consideração os objetivos gerais do estudo, optou-se por construir duas versões do questionário, uma destinada a profissionais e outra a organizações do setor cultural. A estrutura base das duas versões do questionário é semelhante e integra duas secções principais: 1) caracterização do respondente e 2) avaliação dos impactos da COVID-19 na atividade. Com a secção de caracterização dos profissionais e das organizações do setor cultural, pretendeu reunir-se um conjunto de informações sobre os respondentes (e.g. domicílio fiscal, ano de início de atividade profissional regular e continuada, vínculo profissional/natureza jurídica, número de postos de trabalho no caso das organizações culturais, domínios e funções culturais da atividade profissional, volume de negócios no ano de 2019). Com a secção de avaliação dos impactos da COVID-19 procurou-se reunir informações sobre várias dimensões (e.g. atividade profissional, volume de negócios, recursos humanos das organizações culturais) e em três tempos distintos (até 31 de março, de 1 de abril a 30 de junho, de 1 de julho a 31 de dezembro). Na segunda

seção das duas versões do questionário foi ainda solicitado que fosse indicada aquela que poderá ser a mais relevante consequência que a COVID-19 poderá provocar, em 2020, no tecido cultural português. Composto essencialmente por perguntas fechadas, as duas versões do questionário foram alojadas na plataforma *LimeSurvey*, sendo que o convite à participação foi efetuado, a partir de 20 de março, através dos canais de divulgação habituais do POLObs, mas também por entidades, públicas e privadas, do setor cultural português.

Segue-se a apresentação sumária dos resultados referentes aos primeiros dois meses em que o questionário esteve ativo - de 20 de março a 19 de maio de 2020.

Dos 799 profissionais e das 382 organizações do setor cultural português que se registaram na plataforma para preencher o questionário, 33,5% submeteram o questionário. Depois de concluído o processo de validação, 3,8% dos questionários foram considerados inválidos, concorrendo para que a amostra atual do estudo seja constituída por 271 profissionais e 110 organizações do setor cultural, que preencheram ou atualizaram o questionário.

Os dados de caracterização da amostra revelam que a maioria dos respondentes são profissionais do setor cultural, com domicílio fiscal na Área Metropolitana de Lisboa e na região Norte, que iniciaram a sua atividade profissional, regular e continuada, a partir do ano 2000, no domínio das artes do espetáculo e com a função de criação. Realça-se que os dados referentes às organizações estão, à sua escala, alinhados com os dos profissionais e que é possível encontrar na amostra profissionais e organizações de todas as NUTS 2, o que é significativo do alcance do estudo. No que concerne à natureza jurídica das organizações do setor cultural, destaca-se que a maioria dos respondentes são associações, havendo, contudo, cerca de 25,5% que selecionaram a opção de resposta *outro* por serem entidades públicas (e.g. bibliotecas, museus, municípios). A análise da questão referente aos recursos humanos, permite perceber que as organizações têm um total de 1.417 trabalhadores, sendo que destes há 32,7% que são trabalhadores independentes. A grande maioria das organizações tem menos de 10 trabalhadores em cada subcategoria, sendo que uma análise mais fina dos dados revela que tem menos de 10 trabalhadores, independentemente do regime de contratação. Os dados referentes ao vínculo laboral dos profissionais do setor cultural, tornam nítida a precariedade do

setor, com 63,5% dos respondentes a serem trabalhadores independentes. Na secção de caracterização dos inquiridos, também se solicitaram informações referentes ao volume de negócios no ano e 2019 e as respostas reforçam, mais uma vez, a fragilidade do tecido cultural português, de que o volume de negócios anual é apenas um indicador: 66,4% das organizações tem uma média mensal do volume de negócios inferior a 5.000€ e o valor mediano do volume de negócios mensal dos profissionais do setor cultural não ultrapassa os 683,54€.

Convocados os dados referentes à caracterização da amostra, seguem-se os impactos da COVID-19 no setor cultural português identificados pelos respondentes.

A comparação entre o Gráfico 1 e o Gráfico 2 permite perceber que o cancelamento, efetivo ou esperado, da totalidade ou de até 50% das atividades previstas é um dos fatores mais preocupantes, nomeadamente no que se refere aos profissionais do setor cultural e no segundo semestre de 2020. Os dados do reagendamento das atividades que foram adiadas devido à COVID-19 evidenciam mais um problema, com 22,4% das organizações e 29,1% dos profissionais a afirmarem que ainda não tinham sido definidas as datas para as atividades que se iriam realizar no segundo trimestre, sendo que no que se refere às atividades do segundo semestre, as organizações do setor cultural apresentaram valores previsíveis de adiamentos sem data definida ainda mais elevados (34,3%).

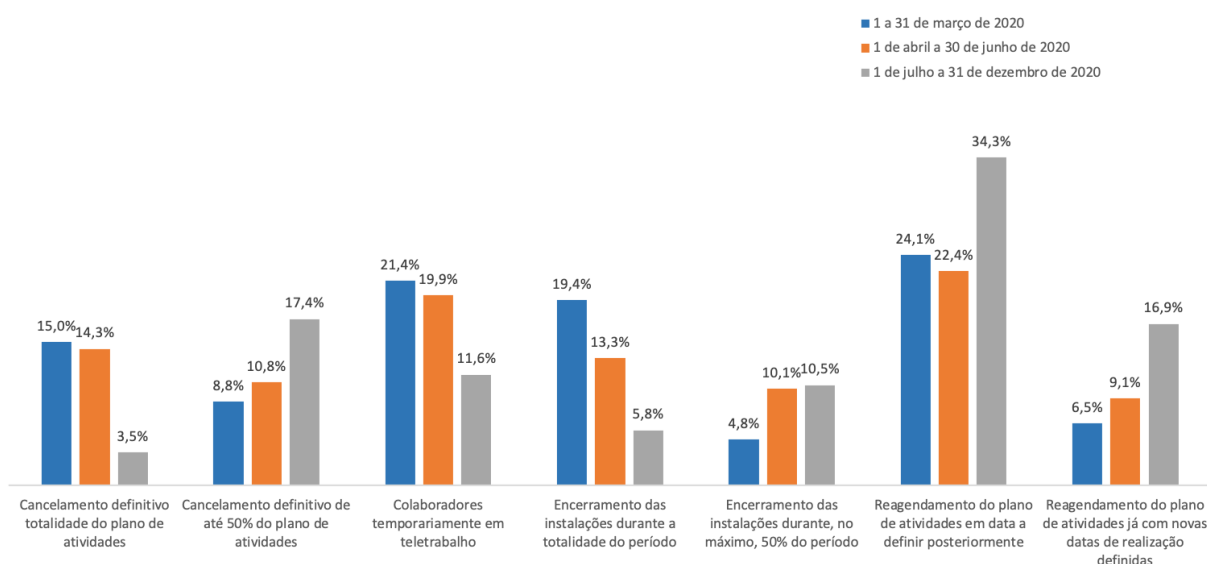


Gráfico 1. Impactos esperados no plano de atividades das organizações do setor cultural.

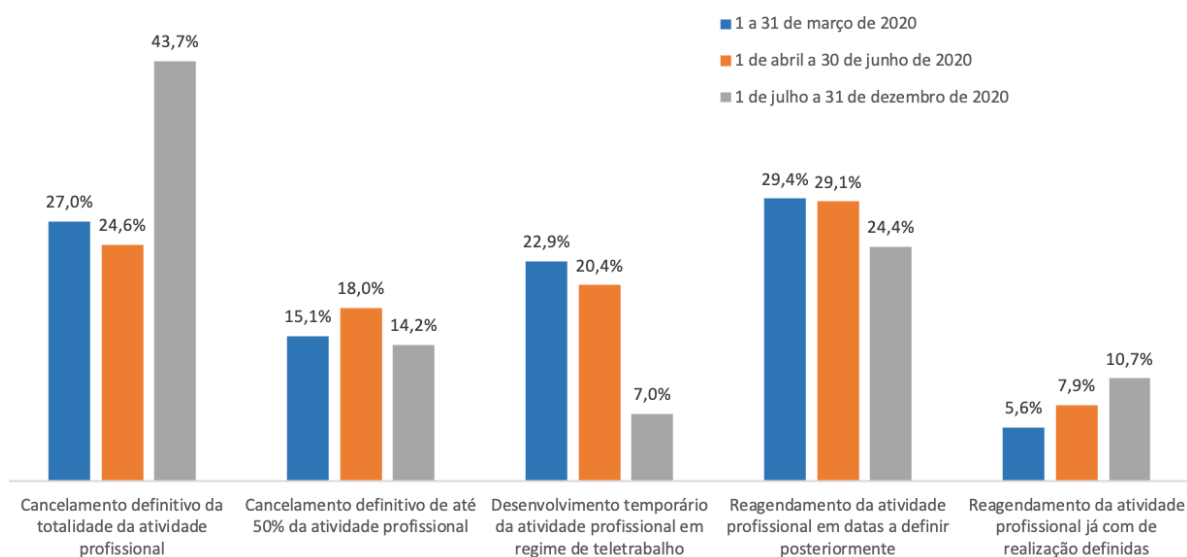


Gráfico 2. Impactos esperados nas atividades dos profissionais do setor cultural.

Os impactos apresentados nos planos de atividades têm, como seria de esperar, reflexo nos recursos humanos das organizações e no volume de negócios das organizações e dos profissionais.

No que se refere aos recursos humanos das organizações, salienta-se que 34,6% dos respondentes assinalam a redução de postos de trabalho, sendo que 14,6% afirmam mesmo que terão uma redução superior a 50%. Se entrarmos em linha de conta que a maioria das organizações têm menos de 10 trabalhadores e que a maioria dos trabalhadores são trabalhadores independentes, podemos estar perante um cenário de uma subida muito significativa da taxa de desemprego no setor cultural e da extinção de um conjunto muito significativo de organizações do setor cultural português. A redução no volume de negócios anual também parece ser um dos impactos esperados, com 48,2% das organizações e 70,5% dos profissionais a esperarem uma redução no volume de negócios de, no mínimo, 50%.

Os dados que acabamos de convocar permitem perceber, de forma muito rápida e objetiva, que os impactos da COVID-19 no setor cultural português serão muitíssimo significativos.

Mas os contributos dos respondentes ao inquérito não se ficaram pelos dados objetivos. As duas versões do inquérito terminam com uma questão aberta que visa reunir contributos sobre aquela que poderá ser a mais relevante consequência que a COVID-19 poderá provocar, em 2020, no tecido cultural português. As respostas obtidas nos dois primeiros meses do estudo foram, como seria de esperar, muito diversificadas. Destaca-se, no entanto, que as preocupações elencadas por organizações e por profissionais do setor cultural foram muito semelhantes.

A grande maioria dos respondentes considera que a COVID-19 terá, no ano de 2020, impactos (muito) negativos no setor cultural português, não só devido ao adiamento/cancelamento de eventos, à suspensão de atividades e ao encerramento de instalações, mas também devido à incerteza do que pode acontecer à medida que as restrições impostas ao setor cultural forem sendo levantadas, mas essencialmente por problemas estruturais do setor cultural, que podem ser agudizados pela pandemia.

## NOTAS EM JEITO DE CONCLUSÃO

O projeto “Impactos da COVID-19 no setor cultural português” só estará concluído em março de 2021, contudo os resultados preliminares do primeiro trimestre indiciam que a contaminação do setor cultural português pela COVID-19 se está a revelar dramática.

Não obstante a considerável cobertura mediática das consequências da COVID-19 no setor cultural português, ficou nítido que a cultura não constituiu uma prioridade editorial, nomeadamente no que concerne às chamadas de primeira página, tendo sido predominantes notícias referentes aos impactos negativos e dado pouco destaque às iniciativas do Ministério da Cultura para apoiar o setor. O tempo de reação dos diversos protagonistas do setor foi muito distinto. O CENA-STE foi uma das primeiras organizações representativas do setor a alertar para os problemas que se avizinhavam, com ou sem COVID-19 e o município do Porto foi uma das primeiras autarquias a reunir com entidades do setor privado para definir estratégias para o turismo e para a cultura. Enquanto as preocupações da maioria das entidades públicas e do ministério se centravam em encerrar espaços e cancelar atividades, as organizações e os

profissionais do setor cultural privado reagiram de forma muito rápida e espontânea, ainda antes de ser declarada a situação de alerta, promovendo a transição da oferta cultural do espaço físico para o mundo virtual. A adaptação da oferta cultural, associada ao confinamento, voluntário ou obrigatório, foram dois dos motivos que contribuíram para que também tenha havido impactos positivos da COVID-19 no setor cultural português - observou-se, para além de um natural incremento das dinâmicas e oferta e consumos culturais associadas a plataformas *online*, um aumento histórico das audiências de televisão. Os ecos das iniciativas do Ministério da Cultura para apoiar o setor começaram a surgir na segunda quinzena do mês de março, mas a criação de um website específico não concorreu substantivamente para a proliferação de notícias nos média sobre como o ministério estava a reagir para colmatar grande parte dos problemas que o setor estava a sentir de forma muito particular.

As organizações e os profissionais do setor cultural, auscultados através de um inquérito por questionário, não deixaram margem para dúvidas revelando que, se não forem tomadas medidas urgentes, substantivas e estruturantes, o setor cultural português poderá sofrer danos irreparáveis fruto da pandemia. Os dados revelam que, para além das perdas imediatas que as medidas transversais e setoriais não estão a ser capazes de dar uma resposta cabal, no final de 2020 poderemos assistir, para além de um agudizar da precarização (que já era uma realidade muito presente antes da COVID-19), um incremento no desemprego de profissionais do setor cultural que tinham contratos de trabalho.

Em Portugal, aos constrangimentos provocados pelo inesperado da situação, acrescem as debilidades estruturais que se têm traduzido de múltiplas e variadas formas ao longo dos anos (e.g. desarticulação intersectorial, desarticulação entre os diversos níveis da administração pública, excesso de protagonistas políticos, precarização, subfinanciamento).

Resta, por isso, a esperança de que a pandemia seja uma oportunidade para operar uma mudança de paradigma, promovendo o diálogo consistente e consequente entre os diferentes protagonistas do setor cultural português. Diálogo que só terá a ganhar se entrar em linha de conta com as múltiplas experiências internacionais onde a cultura não é remetida para um papel secundário em tempos de pandemia (e.g.



Compendium of Cultural Policies & Trends<sup>1</sup>, Creative Scotland<sup>2</sup>, International Network for Contemporary Performing Arts<sup>3</sup>, KEA European Affairs<sup>4</sup>, On The Move<sup>5</sup>, Organização de Estados Ibero-americanos<sup>6</sup>).

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Cabrita, A. (2020). Ministério da Cultura avança com medidas excepcionais. *Expresso*. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-23-Ministerio-da-Cultura-avanca-com-medidas-excepcionais>.

Caetano, M. (2020). Os novos desafios dos museus: menos visitantes e menos receita. *Diário de Notícias*. Retirado de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/17-mai-2020/os-novos-desafios-dos-museus-menos-visitantes-e-menos-receita-12200898.html>.

Cardoso, J. (2020). Entrega digital, mais verbas mais cedo: há novas medidas excepcionais do ICA para agilizar apoios. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/26/culturaipsilon/noticia/entrega-digital-verbas-cedo-ha-novas-medidas-excepcionais-ica-agilizar-apoios-1909552>.

Cardoso, M. (2020). COVID-19. Câmara do Porto e privados definem estratégias para turismo e cultura. *Expresso*. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-11-COVID-19.-Camara-do-Porto-e-privados-definem-estrategias-para-turismo-e-cultura>.

Carrapatoso, M. (2020). COVID-19. As 15 medidas de Fernando Medina para enfrentar a crise económica. *Expresso*. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-25-COVID-19.-As-15-medidas-de-Fernando-Medina-para-enfrentar-a-crise-economica>.

Centro Europeu de Prevenção e Controlo de Doenças. (2020). Pneumonia cases possibly associated with a novel coronavirus in Wuhan, China. Retirado de <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/Threat-assessment-Pneumonia-cases-possibly-associated-to-a-novel-coronavirus-in-Wuhan-China.pdf>.

Correia, A. (2020). Escritor Luís Sepúlveda infetado com coronavírus após visitar Portugal. *Jornal de Notícias*. Retirado de <https://www.jn.pt/mundo/escritor-luis-sepulveda-infetado-com-coronavirus-apos-visitar-portugal-11873738.html>.

Correia, J. (2020). COVID-19. Mapa interativo mostra estabelecimentos encerrados e eventos cancelados pelo país. *Expresso*. Retirado de <https://expresso.pt/coronavirus/2020-03-12-COVID-19.-Mapa-interativo-mostra-estabelecimentos-encerrados-e-eventos-cancelados-pelo-pais>.

---

1 Ver <https://www.culturalpolicies.net/COVID-19/>.

2 Ver <https://www.creativescotland.com/resources/professional-resources/COVID-19-directory>.

3 Ver [https://www.ietm.org/en/system/files/publications/performing\\_arts\\_in\\_times\\_of\\_the\\_pandemic\\_0.pdf](https://www.ietm.org/en/system/files/publications/performing_arts_in_times_of_the_pandemic_0.pdf).

4 Ver <https://keanet.eu/collaborative-map-COVID-19-policy-measures/>.

5 Ver <http://on-the-move.org/news/article/20675/corona-virus-resources-arts-culture-and-cultural/?f>.

6 Ver <https://www.oei.es/cultura-COVID-19/iniciativas>.

Costa, R. (2020). NOS Alive já tem datas para 2021. *Jornal de Notícias*. Retirado de <https://www.jn.pt/artes/nos-alive-ja-tem-datas-para-2021-12215511.html>.

Decreto-Lei nº 169-B/2019, de 3 de dezembro, República Portuguesa. Retirado de <https://dre.pt/application/conteudo/126869983>.

European Creative Business Network. (2020). Urgent Survey: Effects of COVID-19 (“Coronavirus”) on the European Cultural and Creative Industries. Retirado de <http://ecbnetwork.eu/urgent-survey-effects-of-COVID-19-coronavirus-on-the-european-culture-and-creative-industries/>.

Instituto Nacional de Estatística I.P. (2016). Conta Satélite da Cultura - 2010-2012. Notas metodológicas. Retirado de [https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine\\_docmetodsec2010\\_cn&perfilpagemnumber=2&perfil=220674570&contexto=c](https://www.ine.pt/xportal/xmain?xpid=INE&xpgid=ine_docmetodsec2010_cn&perfilpagemnumber=2&perfil=220674570&contexto=c).

Jornal de Notícias. (2020a). Retirado de <https://www.jn.pt/edicao-do-dia/2020-03-02.html>.

Jornal de Notícias. (2020b). Retirado de <https://www.jn.pt/edicao-do-dia/2020-05-26.html>.

La Red Española de Teatros, Auditorios, Circuitos y Festivales de Titularidad Pública. (2020). 52 medidas extraordinarias para afrontar las consecuencias del COVID-19. Retirado de <https://www.redescena.net/redaccion/2020/04/52MedidasCOVIDArtesEscenicasMusica.pdf>.

Latour, B. (2020). *Imaginar gestos que barrem o retorno da produção pré-crise*. Retirado de <http://www.bruno-latour.fr/sites/default/files/downloads/P-202-AOC-03-20-PORTUGAIS.pdf>.

Lopes, M. (2020). Ministério da Cultura anuncia medidas de apoio a artistas e profissionais do sector. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/20/culturaipsilon/noticia/ministerio-cultura-anuncia-medidas-apoio-artistas-profissionais-sector-1908682>.

Lusa (2020a). COVID-19: Direções regionais de Cultura encerram museus e monumentos. Retirado de <https://www.lusa.pt/article/hxO4ynFacBhC3fPxb9k2UjMSZM5iuSI1/COVID-19-direções-regionais-de-cultura-encerram-museus-e-monumentos>.

Lusa (2020b). COVID-19: Sindicato insta Governo a garantir direitos dos trabalhadores da Cultura. Retirado de <https://www.lusa.pt/article/Hg9xOvEPmRVyCCHi89pCXjMSZM5iuSI1/COVID-19-sindicato-insta-governo-a-garantir-direitos-dos-trabalhadores-da-cultura>.

Lusa (2020c). COVID-19: Governo cria endereço para responder a agentes culturais sobre apoios. Retirado de <https://www.lusa.pt/article/CNaLKY3IyrAlqciwkvzj0DMSZM5iuSI1/COVID-19-governo-cria-endereço-para-responder-a-agentes-culturais-sobre-apoios>.

Lusa (2020d). COVID-19: Sociedade de Autores pede apoio urgente ao Governo para os agentes culturais. Retirado de <https://www.lusa.pt/article/vecEQkpm36FhKVCePaxMjMSZM5iuSI1/COVID-19-sociedade-de-autores-pede-apoio-urgente-ao-governo-para-os-agentes-culturais>.

Lusa (2020e). COVID-19: Plateia considera fundamental linha de emergência do Ministério da Cultura. Retirado de <https://www.lusa.pt/article/7OCNvO00nVbvUBthrUBBBjMSZM5iuSI1/COVID-19-plateia-considera-fundamental-linha-de-emergência-do-ministério-da-cultura>.

Lusa (2020f). COVID-19: Fundação GDA promove inquérito para avaliar “situação real” vivida nas Artes. Retirado de <https://www.lusa.pt/article/ggPx84ZwYr3DUqd3SjN3LzMSZM5iuSI1/COVID-19-fundação-gda-promove-inquérito-para-avaliar-situação-real-vivida-nas-artes>.

Maia, A. (2020). Coronavírus: há dois casos confirmados em Portugal. *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/02/sociedade/noticia/coronavirus-ha-dois-infectados-portugal-1905823>.

Martins, J. (2020). Como pode a Cultura ajudar... *Público*. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/23/culturaipsilon/opiniao/cultura-ajudar-1908897>.

Ministério da Cultura do Perú. (2020). Encuesta sobre impactos y potenciales medidas de amortiguamiento en el sector de las artes, industrias culturales y creativas, y museos en el Perú Retirado de <https://www.gob.pe/institucion/cultura/campañas/919-encuesta-sobre-impactos-y-potenciales-medidas-de-amortiguamiento-en-el-sector-de-las-artes-industrias-culturales-y-creativas-y-museos-en-el-peru>.

Network of European Museum Organisations (2020). Mapping of the short and long term effect of COVID-19 on museums. Retirado de <https://www.ne-mo.org/news/article/nemo/mapping-short-and-long-term-effect-of-COVID-19-on-museums.html>.

Observatório da Economia Criativa da Bahia da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia. (2020). Impactos da COVID-19 na Economia Criativa. Retirado de <https://ufrb.edu.br/proext/economiacriativa-COVID19/>.

Organização Mundial da Saúde. (2020). Pneumonia of unknown cause - China. Disponível em <https://www.who.int/csr/don/05-january-2020-pneumonia-of-unkown-cause-china/en/>.

Parlamento Europeu. (2020). COVID-19 impact on culture: new funds must reach creative sectors immediately. Retirado de: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20200326IPR75912/COVID-19-impact-on-culture-new-funds-must-reach-creative-sectors-immediately>.

Público (2020a). COVID-19: plataforma onde empresas podem investir em projectos artísticos já está online. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/31/culturaipsilon/noticia/COVID19-plataforma-onde-empresas-podem-investir-projectos-artisticos-ja-online-1910294>.

Público (2020b). Sindicato pede aos trabalhadores do espectáculo e do audiovisual para avaliarem as suas perdas. Retirado de <https://www.publico.pt/2020/03/19/culturaipsilon/noticia/sindicato-pede-trabalhadores-espectaculo-audiovisual-avaliarem-perdas-1908475>.

Público. (2020c). Retirado de <https://www.publico.pt/jornal?date=20200320#&gid=1&pid=1>.

Público. (2020d). Retirado de <https://www.publico.pt/jornal?date=20200522#&gid=1&pid=1>.

Secretaria da Cultura do Estado do Ceará. (2020). Impacto da Pandemia da Covid-19 na economia da cultura cearense. Retirado de <https://www.secult.ce.gov.br/2020/06/29/secult-divulga-estudo-de-impacto-da-pandemia-de-covid-19-na-economia-da-cultura-cearense/>.

Soldano, C. & Nadais, I. (2020). Os 30 milhões que António Costa anunciou para a cultura “não são uma boa notícia”. *Público*. Retirado de: <https://www.publico.pt/2020/05/22/culturaipsilon/noticia/30-milhoes-antonio-costa-anunciou-cultura-nao-sao-boa-noticia-1917779>.

UNESCO. (2020). More than 130 Ministers call for support to culture sector in COVID-19 crisis response. Retirado de: <https://en.unesco.org/news/more-130-ministers-call-support-culture-sector-COVID-19-crisis-response>.

Xuanxuan, P. (2016). El “Programa Metrópolis Cultural” de Wuhan. Retirado de <http://obs.agenda21culture.net/index.php/es/good-practices/el-programa-metropolis-cultural-de-wuhan>.

## Dinâmicas

As artes performativas e os desafios do futuro, <i>Francesca Rayner</i>	<u>190</u>
COVID-19: quando o jornalismo se assume como uma frente de combate à pandemia, <i>Felisbela Lopes, Rita Araújo, Olga Magalhães e Alberto Sá</i>	<u>205</u>
A e-Saúde ( <i>eHealth</i> ) no contexto da presente emergência pandémica: a proteção de dados pessoais e a interoperabilidade nas aplicações móveis de rastreadabilidade de contactos (tópicas reflexões), <i>Joana Covelo de Abreu</i>	<u>234</u>
Criatividade em turismo em período de pandemia COVID-19 - a ambição e o papel do local no global, <i>Paula Remoaldo</i>	<u>255</u>

# As artes performativas e os desafios do futuro

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.10>

**Francesca Rayner**

Francesca Rayner ([ORCID: 0000-0003-3601-815X](https://orcid.org/0000-0003-3601-815X)) é Professora Auxiliar no Instituto de Letras e Ciências Humanas da Universidade do Minho, onde leciona unidades curriculares de graduação e pós-graduação em Teatro e Performance. É investigadora do CEHUM desenvolvendo pesquisas sobre a política cultural da performance, com um ênfase em Shakespeare no contexto português e nas questões de género e de sexualidade. Está neste momento a preparar um livro com o título “Shakespeare and the Challenge of the Contemporary” para a editora Arden Bloomsbury.

## CONFINAMENTO, CONTÁGIO E COMUNIDADE

À medida que os artistas voltam lentamente a poder mostrar o seu trabalho ao vivo, vale a pena reflectir em como as artes performativas reagiram à pandemia da COVID-19 e como isso pode ajudar-nos a pensar num futuro desconfinado. Também é importante considerar as mudanças em curso nas próprias artes performativas, à medida que se concebem e imaginam novas formas artísticas e modos de trabalhar no futuro.

Os profissionais das artes performativas não são alheios a emergências sanitárias e a metáforas de contágio. Quando os teatros fecharam portas por causa da peste, Shakespeare e a sua companhia saíram de Londres e andaram em digressão pelas províncias e pelo continente, adaptando as peças a diferentes públicos e lugares. O dramaturgo e teórico francês Antonin Artaud, no ensaio “Teatro e a Peste” (1933), queria que o teatro fosse como a peste, arrasando com as convenções fatais do teatro do texto, de modo a criar um ritual comunitário de sons e imagens que despertasse as emoções e a imaginação do público. Por sua vez, os *performers* contemporâneos Teatro Praga combinam teatro e peste no próprio nome para ilustrar a sua relação de amor-ódio com o teatro. Pedro Penim, membro deste colectivo, afirma que, na obra da companhia, “há uma crítica e um questionamento permanente em relação à tua herança, ao teu meio, e aos teus pares, mas também há uma vontade de reconhecimento desse meio, onde queremos continuar a trabalhar, nesse território desconfortável” (*apud* Vicente 2012, p. 74). Este “território desconfortável” onde podem coexistir amor e ódio, tradição e inovação, crítica e cumplicidade, permitiu aos artistas reagir, de maneiras complexas e criativas, à pandemia de hoje.

Os *performers* também exploraram ideias de confinamento. Por exemplo, em *Five Day Locker Piece* (1971), Chris Burden fechou-se durante cinco dias num cacifo da Universidade da Califórnia. Coco Fusco e Guilherme Gomez Peña encerraram-se numa gaiola e questionaram o olhar colonial implícito na exposição de sujeitos colonizados, em *Two Undiscovered Amerindians Visit* (1992-1993). O artista brasileiro Maikon K permaneceu imóvel durante três horas, enquanto uma substância parecida com uma segunda pele secava no próprio corpo, em *DNA de Dan* (2019). Nestas performances, os artistas exploraram as fronteiras físicas do corpo, criaram rituais comunitários de purificação e transfiguração, exploraram as implicações éticas e políticas da

posição do espectador e desafiaram a comodificação dos artistas pelas instituições culturais. Porém, estas performances de confinamento foram livremente assumidas como formas de exploração artística. Em contrapartida, o confinamento de hoje foi-lhes imposto. Obrigou-os a apresentar o trabalho *online* ou a esperar que o desconfinamento (uma das muitas palavras novas que nasceram neste período) reabrisse os teatros e outros espaços de representação. Assim, muitos artistas que já estavam em situação precária têm lutado para sobreviver. Segundo um inquérito do CENA-STE (Sindicato dos Trabalhadores de Espectáculos, do Audiovisual e dos Músicos), 98% dos profissionais das artes tiveram trabalhos cancelados por causa da pandemia e não é claro que espectáculos vão ser reprogramados e/ou pagos. Lembremos que a crise não afectou apenas quem aparece em palco, mas também os responsáveis por luz e som, relações públicas, programação, bilheteira, uma rede inteira de profissionais. A recente Vigília Cultura e Artes e a iniciativa no *Facebook* impulsionada pela Acção Cooperativista de Apoio - Artistas, Técnicos e Produtores das fotos em branco com “# Unidos pelo presente e futuro da Cultura em Portugal” são exemplos da mobilização das/dos artistas para exigir outras condições de trabalho e criação e maior valorização da actividade cultural. Numa iniciativa paralela de solidariedade, David Marques estabeleceu uma rede informal de profissionais das artes performativas na qual quem tinha mais recursos financeiros apoiava quem tinha menos, ou quem não tinha, com alimentos e dinheiro durante os meses de confinamento. Houve ajuda do Ministério da Cultura, mas era inevitável que não chegasse para gerir uma crise prolongada das artes, que esta pandemia só agudizou<sup>1</sup>. As redes de apoio e solidariedade foram sempre mecanismos importantes de sobrevivência das artes performativas e, durante a pandemia, constituíram o tipo de “comunidades

---

1 A linha de apoio de emergência ao Sector das Artes teve uma dotação de um milhão de euros, reforçada depois com 700 mil euros. Recebeu 1025 candidaturas. Dos 636 projectos considerados elegíveis, foram apoiados 311. Sendo um concurso de apoio à criação e não um apoio de emergência sem retorno, implica também a criação dos espectáculos previstos, mas com menos dinheiro. Neste momento existem negociações entre o Governo e profissionais do espectáculo. Em declarações ao *Público*, Sofia Leal, do CENA-STE, espera que destas reuniões possa resultar “a elaboração de um quadro legal específico, totalmente diverso do actual, para os trabalhadores e estruturas”, assumindo que “este sector, tal como todos os outros, deve ser expurgado de más práticas laborais e vínculos ilegais de contratação” (*Público-Ípsilon*, 22 de Maio de 2020, 5).



de cuidado” que Judith Butler (2020) indica terem sido o grande traço desta pandemia<sup>2</sup>. Contudo, como resposta mais estruturada à natureza precária do trabalho nas artes performativas, essas iniciativas só podem mitigar as dificuldades do sector e não resolvê-las.

## DO PRESENCIAL AO DIGITAL

No movimento da performance para o digital que ocorreu durante a pandemia, o cenário foi contraditório. Por um lado, mais pessoas ao nível global assistiram a estes espectáculos, e tiveram divulgação mais ampla espectáculos dantes indisponíveis ou de difícil acesso. Estudos no Reino Unido indicam ter havido mais pessoas a ver teatro durante este período, ainda que em Portugal pareça ter acontecido o oposto. Para os jovens artistas, a entrada no digital permite-lhes chegar a públicos difíceis de almejar nas apresentações, nas salas de espectáculo, de uma ou duas noites. Além disso, no digital emergem novos formatos. A companhia britânica Forced Entertainment criou três episódios de uma performance intitulada *End Meeting for All*, paródia aos problemas de ligação, às interrupções e à desajeitada performatividade das reuniões via *Zoom*, ao passo que jovens artistas sul-africanos criaram a instavela *Lockdown Heights*. Com o telemóvel, os actores filmaram em casa parcelas individuais, que editaram em episódios de telenovela com dez minutos. Mas a performance ao vivo sem públicos tem implicações ao nível do que Erika Fischer-Lichte (2019) nomeou o “circuito retroactivo auto-referencial”, isto é, a energia do público que influencia os performers no seu desinteresse ou arrebatamento, tal como os *performers* também influenciam o público levando-o às lágrimas, ao riso ou à mudança de opinião. Ora, no novo contexto, este circuito energético desaparece. Os espectadores não conseguem influenciar as performances, as quais se aproximam, de maneiras diferentes, mais do cinema do que da experiência viva e imprevisível do teatro. Quando as salas reabrirem, com os espectadores separados entre si, pode tornar-se uma experiência desoladora para performers e público e, em vez de dispersar, pode reforçar sentimentos de isolamento social. Mais

---

2 Butler afirma que, “[e]nquanto alguns sustentam que as desigualdades se intensificarão sob as condições da pandemia e o que se seguirá dela, outros sustentam que as comunidades de cuidado que estão se organizando agora irão despertar, ou darão novos contornos potenciais ao socialismo, à solidariedade horizontal e a uma genuína ética do cuidado”.

ainda, a maioria dos espetáculos apresentados *online* são do passado, enquanto os novos projetos foram cancelados. Como tal, quando regressar a actividade dos teatros, os programadores terão de decidir se apresentam as obras que foram sendo acumuladas nos últimos meses, e que por isso podem encontrar menos eco nos públicos pós-pandemia. Só mais tarde poderão ser vistos os espetáculos em criação neste momento, alguns dos quais poderão vir a abordar diretamente as experiências da pandemia que as pessoas querem ver reflectidas em palco. Esta situação está longe de ser inédita. Após a Revolução de Abril, um grande acumulado de obras censuradas competiu com dramaturgias contemporâneas, e com a representação continuada de dramaturgos do cânone, como Shakespeare e Molière. De igual modo, na perspicaz observação de Jorge de Sena (*apud* Porto, 1997), os teatros independentes dos finais dos anos 50 e dos anos 60 enfrentaram o mesmo dilema:

Um teatro profissional de ensaio tem, no nosso país, de fazer tudo: representar clássicos que nunca ninguém viu ou ouviu, apresentar como grandes novidades da última hora o que o melhor teatro universal tem produzido com um adiantamento de cinquenta anos, [...] Ora é muito difícil ao mesmo tempo criar-se um *estilo* onde não há, nem tradições dele [...] ao mesmo tempo saltando de Shakespeare para Guilherme de Figueiredo, de Bernardo Santareno para Eugene O'Neill, do antigo para o moderno, do nacional para o internacional, do literário para o cénico, e vice-versa, conseguir-se que aquele *estilo* não seja um amável denominador comum, uma arte consumada de fazer depressa e bem.

Em breve, quando os teatros retomarem a actividade, pode haver problemas semelhantes. Manterão o compromisso com quem devia ter apresentado trabalho durante o período de confinamento e reprogramar essas actividades, ou ajudarão a desenvolver novas dramaturgias que reflectem a vivência da pandemia? Num contexto tão competitivo, haverá espaço para a dramaturgia internacional, seja ela canónica ou contemporânea? O mais provável é pedir aos teatros que façam mais com menos, ou seja, tudo isso, mas com menos dinheiro. Mas, há ainda outros factores a considerar. O que vai acontecer aos teatros na reabertura depende do apoio continuado dos públicos e de investimentos avultados na cultura, não só por causa do dinheiro que a cultura gera na

economia (os números de 2018 indiciam chegar aos 6,3 mil milhões), mas sobretudo por se tratar de uma componente vital de uma sociedade democrática.

## MÁSCARAS E PERFORMATIVIDADE OBRIGATÓRIA

O teatro mantém uma relação antiga com as máscaras. As máscaras teatrais têm sido usadas para estabelecer um elo humano com forças divinas e, enquanto colectivo, para comentar os acontecimentos da *polis*. Além disso, têm criado personagens reconhecíveis, como as figuras de Arlequino ou Pantalone na *commedia dell'arte*. Mais recentemente, a formação teatral de Jacques Lecoq com a 'máscara neutra', pretende tornar os *performers* mais conscientes dos movimentos involuntários do corpo, muitas vezes esquecidos dada a concentração excessiva no rosto, e em particular nos olhos. Hoje, o que é mais comum e relevante nas máscaras é, obviamente, o medo e a obrigação associados ao seu uso e as relações complexas que se estabelecem com os outros. No início da pandemia, as máscaras eram relativamente homogêneas, distinguindo-se apenas entre as cirúrgicas e as que ficaram conhecidas como comunitárias. Mais recentemente, sobretudo desde o desconfinamento, têm surgido máscaras mais personalizadas, em cor, tamanho, características e padrões, pois as pessoas procuram distinguir-se naquilo que se tornou uma moda imposta e ao nível global. A máscara comunitária indica, assim, uma espécie de performatividade global no seio do quotidiano. A ideia de teatralidade da vida quotidiana foi explorada exaustivamente nos estudos da performance, com os seus empréstimos transdisciplinares das áreas da antropologia, sociologia, linguística, feminismo e teoria *queer* e pós-colonial. Obras de estudos da performance publicadas no dealbar do milénio, como *Perform or Else: From Discipline to Performance* (2001), de Jon McKenzie, enfatizaram a natureza obrigatória dessa performatividade, associando assim a performatividade artística às relações laborais, a questões de imagem corporal e a noções tecnológicas de eficiência. Estas obras exploraram ainda o que acontece a pessoas que não performam correctamente e, por isso, se sujeitam a prisão, multas e sanções sociais. Por um lado, a performatividade generalizada do uso contemporâneo da máscara pode reforçar o anonimato onde medram os regimes autoritários. Por outro, também pode levar a uma noção mais lata de solidariedade democrática. Todos estamos em risco de ficar doentes e morrer, seja um banqueiro, seja uma mulher que

ganha o salário mínimo (ainda que os mais desfavorecidos tendam a estar mais expostos durante a pandemia). A máscara lembra, pois, que pouco importa o que acumulamos: não somos capazes de fugir à doença e à morte. Como Hamlet apreende nos seus confrontos com a morte, sejamos nós um mendigo, um performer como Yorick, o bobo da corte, ou um poderoso dirigente como Alexandre, *o Grande*, somos todos alimento para vermes<sup>3</sup>. Logo, a máscara contemporânea apresenta uma ambivalência sociopolítica. Tornar-se-á ela uma prótese que, à semelhança de novas tecnologias de vigilância, marca uma sujeição cada vez maior da população, ou, em contrapartida, evoca a nossa fragilidade e vulnerabilidade e nos faz tratar a nós, aos outros e ao planeta com maior cuidado? Butler defende a persistência dos dois cenários, e, por isso, o conflito entre as duas visões tornar-se-á mais pronunciado. Se tiver razão, as divisões sociais vão extremar-se no futuro próximo. Mas as máscaras comunitárias, ao contrário das teatrais, não tapam os olhos, pelo que potencialmente poderão promover uma maior empatia com o outro.

## PENSAR O PRESENTE E O FUTURO

As artes performativas podem ajudar-nos a reflectir nas dimensões mais visíveis da pandemia, das máscaras ao confinamento, mas também evocar uma dimensão mais profunda do presente para trazer à tona a sua complexidade, contradições e problemas. Ainda que, em muitos casos, estes problemas nos afectem de maneira semelhante enquanto cidadãos, a abordagem das artes performativas apresenta traços particulares que vale a pena aqui analisar.

Para começar, as artes performativas podem ajudar-nos a explorar o que pensamos e sentimos durante este período e dar-nos um espaço alternativo e mais seguro para debates tantas vezes difíceis e fracturantes. Regressando ao passado, não tão distante, de 2010, tomemos como exemplo *The Artist is Present*, de Marina Abramović. Nesta performance, Abramović passou oito horas por dia, durante três meses, no MOMA de

---

3 Hamlet afirma, em 4.3: “Em questões de comida, o verme é o único imperador. Nós engordamos todas as outras criaturas para nos engordarem; e engordamo-nos a nós próprios para engordar as minhocas. Um rei gordo e um pedinte magro nada são senão iguarias variadas: dois pratos, mas para um só mesa - eis a conclusão.”

Nova Iorque, sentada à mesa, em silêncio. As pessoas sentavam-se à vez na cadeira em frente e olhavam para ela. Este enquadramento artístico aparentemente simples tinha efeitos incrivelmente poderosos; muitos dos mais de mil estranhos que se sentaram em frente de Abramović sentiram emoções fortes, que por vezes os levavam às lágrimas. Formaram-se longas filas à porta do museu, as pessoas tinham vontade de participar. O problema central desta obra é, evidentemente, porque é que as pessoas sentiam que só conseguiam expressar estas emoções com alguém que pessoalmente lhes era estranha e, simultaneamente, uma artista reconhecida? Porém, a performance captava esta dificuldade crescente de as pessoas expressarem emoções directamente e realça a importância ética daquilo a que Emanuel Lévinas (2012) chamou o encontro face a face com o outro que pode eliminar a máscara social para revelar essas emoções tácitas. As actuais medidas de distanciamento social poderiam implicar, se a performance se repetisse hoje, o aumento da distância entre artista e público. Mas, como demonstra, é possível criar situações performativas relativamente simples que ajudem afetivamente as pessoas para quem o confinamento foi, mental e fisicamente, perturbador e desconcertante. A performance pode actuar na expressão dessas emoções confusas e inquietantes, num ambiente seguro e neutro. A performance também centra a nossa atenção na necessária co-presença dos outros, em particular no facto de haver em nós partes de que só temos consciência no momento de interacção e partilha com os outros. Esta é uma área em que os *performers* se envolvem intimamente quase todos os dias, pois a maior parte dos processos criativos é, pela sua própria natureza, colaborativa. Trabalhar com os outros pode ser frustrante, enfadonho, desagradável, mas também entusiasmante, surpreendente e comovente. É igualmente motor de transformação, pois as ideias e preconceitos recebidos confrontam a realidade física de todas as pessoas a quem nos referíamos como ‘outros’ e muda-nos a ‘nós’ e a ‘elas’ nesse processo.

Durante o período de pandemia e distanciamento social, muita gente sentiu a fragilidade da vida e do corpo, sobretudo do corpo envelhecido. A obra do encenador Romeu Castellucci expõe esta fragilidade corporal de maneiras que amiúde provocaram o choque do público. Por exemplo, *Giulio Cesare* (1997) contava com um César mais velho, debilitado, enrugado e nu e um Marco António cuja ausência de cordas vocais fazia parecer cada palavra, pronunciada com uma caixa de voz, exigir um esforço

sobre-humano. Em *On the Concept of the Face, regarding the Son of God* (2011), um jovem limpa o rabo e muda a fralda, uma e outra vez, de um pai incontinente num apartamento imaculadamente branco. A situação tornava-se mais vívida com o cheiro das fraldas sujas que emanava do palco para o nariz do público. O apelo à religião é aqui ambíguo. Por um lado, parecia dar um certo conforto. Por outro, era incapaz de acabar com o sofrimento de pai e filho. Restava a fragilidade do corpo envelhecido e os cuidados físicos continuados do pai pelo filho, que mostram como estas performances podem escorar a nossa reflexão sobre o presente e o futuro através da crua materialidade do corpo, em vez de o situar no mundo abstracto das tecnologias de informação e comunicação. Estas performances foram controversas, mas o que é relevante nesta e na de Abramović é utilizarem metodologias exploratórias sem tentar dar respostas certas ou gerais, serem interrogativas em vez de afirmativas. Defendo que estas qualidades estão particularmente presentes nas artes performativas, e serão vitais para pensar o futuro.

As artes performativas podem somar complexidade emocional e intelectual aos debates em torno da pandemia. Por exemplo, a peça *Lava* (2018), de James Fritz, abordava os efeitos da colisão de um asteróide em Londres. Por um lado, Jamie, que perdera o pai no acidente, não consegue parar de falar do que aconteceu, o que acaba por esgotar a compaixão de quem o rodeia. Em contrapartida, Vin deixa de comunicar, a não ser nas mensagens de texto à amiga Rach. As reacções à tragédia diferem de pessoa para pessoa. Quando Rach descobre que, na verdade, o pai de Vin não morreu e Vin lhe mentiu, ela confronta-o e recusa voltar a falar-lhe. Acaba por perdoá-lo e decide ingressar na política local para ajudar a reconstruir a sua comunidade. A peça sublinha a diversidade de reacções pessoais à tragédia, à dor e ao luto sem julgar se são as correctas ou apropriadas. Reconhece que às vezes as pessoas portam-se bem, outras portam-se menos bem. As recomendações oficiais à população durante a pandemia têm, inevitavelmente, de simplificar e exigir a generalização de alguns gestos, como a lavagem das mãos e o uso de máscara. Nestas situações, as artes performativas são um espaço onde explorar, sem julgar, reacções individuais e mais complexas às crises.

*Oil* (2016), de Ella Hickson, é mais um exemplo. Nela se traça a relação da sociedade ocidental com o petróleo, desde o uso de querosene no século XIX a um futuro, em 2050, em que o petróleo se esgotou. Hickson esquiva-se do que designa

por “peça do urso polar” sobre o fim desses recursos finitos, mas revela como as sucessivas invenções de querosene, gasolina e Toraid (uma nova forma de energia inventada por ela, com recurso à fusão a frio gerada por um monopólio chinês na Lua, em 2050) têm sido consideradas, por alguns, símbolos de uma distopia iminente, e por outras oportunidades fascinantes do futuro. Paralelamente a este épico da geopolítica do petróleo, Hickson imagina a história pessoal de mãe e filha; questiona assim as consequências das decisões quando estas têm implicações claras para gerações futuras, mas também como as gerações presentes poderão, em retrospectiva, olhar para algumas decisões tomadas no passado e questionar as suas premissas políticas, éticas e ambientais. Ao comentar o processo de escrita da peça, Hickson sugeriu que a sua visão distópica do futuro chegou mais depressa do que anteviu, pelo que muitas das previsões para 2050 já se realizaram em algumas sociedades ocidentais em 2020. Ao ler esta última parte da peça no contexto da pandemia, parecia mesmo uma visão assustadoramente próxima, e não de um futuro distante.

As artes performativas pressentem muitas vezes os futuros possíveis encerrados no presente, elementos do futuro que ainda só começam a emergir no presente. Surpreende, por exemplo, o número de peças distópicas escritas em 2016 que pareciam antecipar a atmosfera de medo e trauma da actual pandemia. Claro que não foi coincidência 2016 ter sido o ano das eleições norte-americanas que elegeram Trump, mas a leitura de peças como *Human Animals*, de Stef Smith, não deixa de ser desconfortável nos dias de hoje. A obra aborda uma misteriosa infecção cujo contágio começa por ser identificado em pombos e raposas. Quando se alastra, e mesmo após a morte em massa destas aves e mamíferos menos amados, a mortandade depressa se espalha aos animais domésticos e depois a golfinhos, seguidos de pinguins e, inevitavelmente, dos seres humanos. Smith ilustra a diversidade das reacções ao alastramento deste contágio e ao medo que o acompanha, de quem protestam contra a destruição massiva de seres vivos ocultando animais em casa às pessoas cujo maior desejo é estabelecer uma certa dose de normalidade num mundo inexoravelmente transformado. Nas palavras de Smith: “As pessoas conseguem habituar-se a coisas terríveis e muito depressa. Se for preciso. Não é preciso muito para tudo desabar.” Quando lhe perguntaram, recentemente, como conseguira captar este clima de medo do contágio dois

anos antes da actual pandemia, Smith disse ter recorrido à sua memória da Escócia rural, durante a epidemia de febre aftosa, em 2001, quando um gigantesco número de animais mortos foram incinerados em grandes pilhas, para impedir que a doença se propagasse e quando a comunidade agrícola era obrigada a usar equipamento protector. É um alerta importante de que esta não é, de todo, a primeira epidemia de grande escala e, as ecodramaturgias, como a de Smith, sugerem que não se aprende com as lições do passado, nesta pressa de voltar ao futuro ‘normal’.

## PARALELOS SHAKESPEARIANOS

Ocorre-nos inevitavelmente, em crises destas, procurar no passado, e especificamente nas peças de Shakespeare, paralelos com os acontecimentos e as figuras públicas de hoje. Durante a pandemia, traçaram-se várias comparações entre o presidente dos Estados Unidos e, por exemplo, Ricardo III, dado muitos dos seus anteriores aliados terem sido afastados de posições de poder para consolidarem o poder do próprio presidente. Nesta peça, o Escrivão faz um comentário triste sobre a tendência do poder para silenciar a oposição:

Quem será tão lerdo

Que não veja esta trama evidente?

Mas quem ousará não dizer que a não vê?

Mau é o mundo, o pior sempre vai estar

Se tais maldades se não podem nomear (3.6. 10-14)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> A figura do Escrivão, que dá voz às verdades incómodas, poderia ser substituída hoje pela comunidade científica e médica, cujos alertas e recomendações são consistentemente ignorados. Cita-se a tradução por Rui Carvalho Homem (2015). Quando Trump foi fotografado recentemente com uma Bíblia na mão, reforçou-se o paralelo com a cena de subida ao poder de Ricardo III quando aparece ao público no meio de dois bispos (3.7).



Jair Bolsonaro, na tendência para imitar Donald Trump e na linguagem robusta, poderia dar por si a protagonizar uma recente adaptação da peça, com o título menos nobre de *Little Dick*. Outras referências shakespearianas para a pandemia poderiam ser o final trágico de *Rei Lear*, quando Edgar conclui “[t]emos de suportar o fardo destes tristes tempos, dizer o que sentimos, não o que devíamos dizer. Os velhos foram quem mais sofreu; nós, que somos jovens, nunca veremos tantas coisas, nem viveremos tanto tempo”. Particularmente perturbador neste final é não sentirmos que o futuro pode ser melhor para os mais jovens com o desaparecimento dos mais velhos, observação que, infelizmente, ecoa o que se pensa hoje sobre as perspectivas económicas das gerações futuras e das suas condições de saúde.

O contexto português parece-se mais, felizmente, com uma comédia de Shakespeare, em particular *Noite de Reis*, filtrada pela melancolia. O primeiro-ministro e o presidente seriam a dupla cómica do ebuliente D. Telmo Sandeman e do raquítico D. André Carabanda<sup>5</sup>. A ministra da Cultura seria Maria, ama e mediadora entre Festa, o bobo e os que o querem expulsar de casa. O ministro das Finanças seria Malvolio, mantendo o lar controlado de uma maneira que, inevitavelmente, acaba por antagonizar os outros. Festa - o bobo que se move entre dois universos domésticos, vive do engenho e se arrisca sempre a ficar lá fora, à chuva e ao vento - seria a precária classe artística. Porém, para a maioria da população portuguesa, talvez seja Violeta quem dá voz à opinião comum do momento que vivemos. Perante escolhas impossíveis, conclui ela: “Só o tempo poderá desenhencilhar isto, que nem eu/Este novelo pôs-se demasiado embrulhado para mim” (2.2). A fé dela de que o tempo há-de acabar por resolver a situação está longe de ser fatalista. Ela continua a agir e a dizer o que pensa. Contudo, num tempo em que *À Espera de Godot*, de Samuel Beckett, poderia receber como título, para o público contemporâneo, *À Espera de Uma Vacina*, e com demasiadas teorias sobre o futuro, o que se compreende, o simples reconhecimento por Violeta de que há tanta coisa sobre o vírus e o futuro que pura e simplesmente desconhecemos e que não controlamos deixa-nos à vontade para nos preocuparmos mais com o presente, en-

---

<sup>5</sup> Cita-se a tradução destes nomes por António M. Feijó na sua tradução para o Teatro Nacional São João, em 1998, numa performance encenada por Ricardo Pais.

quanto antídoto para olharmos com nostalgia para o passado ou pensarmos demasiado num futuro incerto.

Como ilustrado pelo exemplo shakespeariano, reduzir a dimensão de figuras poderosas ou hipócritas por via do humor tem sido constante nas artes performativas, do *Tartufo* (1664), de Molière, a *Ubu Roi* (1896), de Alfred Jarry, e geralmente associa-se certo humor negro aos profissionais de saúde e a quem lida diariamente com a doença e a morte. O humor também aponta para os caminhos a que as artes performativas se têm associado, não só pela seriedade do ritual, mas também pela liberdade lúdica e os momentos em que os participantes se podem esquecer de si; no movimento profundo de *deep play*, são contrapesos necessários à seriedade de uma pandemia.

## FUTUROS PROVÁVEIS E POSSÍVEIS

As artes performativas exploram os futuros prováveis, mas também os possíveis. Contra um regresso à ‘normalidade’ que inclui muitos elementos que não quereríamos transportar connosco para o futuro, e a construção de uma ‘nova normalidade’ que se limita a reforçar a vigilância e o autoritarismo de um presente distópico, as artes performativas podem ser um laboratório de experimentação que, através do método de tentativa e erro, explora alternativas aos mecanismos globais envolvidos que trouxeram a nesta pandemia e que ameaçam o nosso futuro. Com uma sociedade potencialmente mais fracturada, as performances que permitem aprofundar e debater dilemas sociais desempenham um papel relevante. Por exemplo, a premissa de *Atlas* (2012), de João Galante e Ana Borralho, é simples. Os artistas convidaram cem pessoas a participar numa performance para a qual se limitavam a dizer como ganhavam a vida. À vez, cada pessoa avançava no palco e dizia uma variante da mesma frase: “Se um [cabelereiro/pastor/técnico de contas] incomoda muita gente, [dois/três cabelereiros/pastores/técnicos de contas] incomodam muito mais.” A segunda parte era dita em coro por todos os presentes em palco. O orgulho e a paixão com que as pessoas falavam da sua profissão era palpável, e os performers acrescentaram pequenos pormenores à frase, de que é exemplo a mulher cuja “profissão” era ser doméstica e se orgulhava de os filhos terem as vacinas em dia. Quando, no auge das medidas de austeridade, a 40ª pessoa subiu ao palco e disse: “Se quarenta desempregados incomodam muita gente”, e as outras 39 com-

pletaram em coro: “555 000 incomodam muito mais”, o teatro irrompeu em aplausos espontâneos, de um público muito mais diverso que o habitual, pois a comunidade local fora ver os seus familiares e amigos neste espetáculo. Apesar das graves dificuldades, muitos dos que regressam hoje ao trabalho, ou que trabalharam durante o confinamento, fizeram-no com um sentido de missão renovado. Quem perdeu o emprego pode sentir igual necessidade de dar testemunho público das dificuldades em lidar com esta situação, e de igual validação colectiva do seu valor e mérito. *Atlas* tocou no âmago de um problema nas bocas de toda a gente - o desemprego crescente - e imaginou um futuro alternativo comum fundado não numa avaliação económica, mas num sentido de mérito e propósito, seja por via do trabalho, seja por via de uma relação solidária com os outros, seja por via da ideia lúdica e séria de fazer teatro. Os corpos e as vozes do desempregado, do marginal e do diferente raramente aparecem na esfera pública, e o teatro permite ver estes corpos e ouvir estas vozes.

E quanto ao futuro da própria universidade? Presa entre o autoritarismo crescente, de um lado, e a instabilidade social e os apelos à mudança, por outro, dará por si numa posição difícil. Forçada a competir num mercado global em que o ensino *online* vai alargar, do ponto de vista geográfico, as oportunidades de encontrar alunos, bem como a reforçar as suas relações com as comunidades locais, as pressões podem conduzir a universidade em sentidos contrários.

O *performer* Rogério Nuno Costa encontra-se a concluir um mestrado na Universidade das Artes de Helsínquia, na Finlândia, no qual explora a performatividade das práticas universitárias, ou seja, os rituais tão aceites na academia e, por isso, raramente questionados. Em vez de assumir, por exemplo, que a primeira tarefa de um colóquio é convidar um orador, Rogério Nuno Costa formula antes esta pergunta: de que falamos nós quando falamos de um colóquio? A sua pesquisa levou a muitas discussões e debates interessantes no Grupo de Investigação em Artes Performativas da Universidade do Minho, e no projecto final de mestrado, que combina texto e performance, propõe que a ‘universidade’ se torne uma ‘multiversidade’. Como se tornou bem evidente neste período de ensino *online*, há grandes diferenças entre alunos universitários, quer financeiras e tecnológicas, quer ao nível da saúde física e mental. Essa diversidade, aliada à diversidade de género, sexo, raça e idade destes alunos, está no

centro da multiversidade, que também valoriza a diversidade de perspectivas e perfis de alunos, professores, administradores e pessoal administrativo. Na esteira da ideia de multiversidade, Rogério Nuno Costa aceitou que se comente e acrescente à proposta via Google Docs, evitando as hierarquias e separações entre artistas e académicos, entre quem tem mais autoridade e quem tem menos. Este projecto teórico e prático parece-me ser um valioso contributo para, do ângulo das artes performativas, reflectir sobre o futuro da universidade. Em vez de implementar o que se sabe e está estabelecido, procura investigar e experimentar. Esforça-se por promover a diversidade em lugar da homogeneidade, e tem múltiplos pontos de entrada numa estrutura rizomática em vez de uma estrutura hierárquica. A universidade, tal como as artes performativas, pode aproveitar esta mudança abrupta nas nossas vidas e rotinas para repensar o seu propósito e situar as questões da democracia, da diferença e da justiça social no centro das suas práticas, de forma criativa e plural.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Artaud, A. (s/d). O teatro e a Peste. *O Teatro e o Seu Duplo*. São Paulo: Martins Fontes. 9-30.
- Butler, J. (2020). *Traços Humanos nas Superfícies do Mundo*. Trad. André Arias e Clara Barzaghi. Disponível em <https://n1edicoes.org/042?fbclid=IwAR2H4Sx0INBbOcETancuii5aTLFsl2u9pAEOZqaAxxFyKBWhY3tsV3MerMo>. Consultado em 25.5.2020.
- Fischer-Lichte, E. (2019). *Estética do Performativo*. Trad. Manuela Gomes. Lisboa: Orfeu Negro.
- Fritz, J. (2018). *Lava*. London: Nick Hern Books.
- Hickman, E. (2016). *Oil*. London: Nick Hern Books.
- Lévinas E. (2012). *O Humanismo do outro Homem*. 4ª ed. Petrópolis: Vozes.
- McKenzie, J. (2001). *Perform or Else: From Discipline to Punish*. London and New York: Routledge.
- Porto, C. (1997). *O TEP e o Teatro em Portugal*. Porto: Fundação António de Almeida, 260.
- Shakespeare, W. (2015). *Ricardo III*. Trad. Rui Carvalho Homem. Lisboa: Relógio d'Água.
- Shakespeare, W. (1998). *Noite de Reis, ou como lhe queiram chamar*. Trad. António M. Feijó. Lisboa: Cotovia.
- Shakespeare, W. (1987). *Hamlet*. Trad. Sophia de Mello Breyner Andresen. Porto: Lello & Irmão.
- Smith, Stef. (2016). *Human Animals*. London: Nick Hern Books.
- Vicente, G. (2012). Geração sem Fronteiras. *Sinais de Cena*, 12, 70-78.

# COVID-19: quando o jornalismo se assume como uma frente de combate à pandemia

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.11>

## **Felisbela Lopes**

Felisbela Maria Carvalho Lopes ([ORCID: 0000-0001-9227-8998](https://orcid.org/0000-0001-9227-8998)) é Professora Associada com agregação do Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho e investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da mesma Universidade. É comentadora residente da RTP para os temas de comunicação e colunista semanal do Jornal de Notícias e mensal do Correio do Minho. Desenvolve investigação nas áreas do jornalismo televisivo, cobertura mediática em temas de saúde e a relação entre jornalistas e as fontes de informação.

## **Rita Araújo**

Rita Alexandra Manso Araújo ([ORCID: 0000-0001-7124-6057](https://orcid.org/0000-0001-7124-6057)) é investigadora do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da Universidade do Minho. Doutorada em Ciências da Comunicação pela Universidade do Minho, interessa-se pelas áreas do jornalismo, jornalismo na saúde, comunicação na saúde e fontes de informação.

## **Olga Magalhães**

Olga Estrela Magalhães ([ORCID: 0000-0002-7559-4611](https://orcid.org/0000-0002-7559-4611)) é investigadora do Cintesis - Centro de Investigação em Tecnologias e Serviços de Saúde, sediado na Universidade do Porto. É especialista em Assessoria Mediática na área da Investigação em Saúde e coordena o Departamento de Comunicação e Imagem da Faculdade de Medicina da Universidade do Porto (FMUP).

## **Alberto Sá**

Alberto Manuel Teixeira de Sá ([ORCID: 0000-0002-8367-9404](https://orcid.org/0000-0002-8367-9404)) é Professor Auxiliar do Departamento de Ciências da Comunicação do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho e investigador do Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS) da mesma Universidade, onde investiga sobre a mediação da memória na era digital. É Diretor do curso de Ciências da Comunicação lecionando na área dos meios e comunicação digitais.

## INTRODUÇÃO

As notícias da COVID-19 chegam devagarinho a Portugal no início de 2020. A Organização Mundial de Saúde (OMS) emite o primeiro alerta da doença a 31 de dezembro de 2019, após as autoridades chinesas terem notificado casos de uma misteriosa pneumonia na cidade de Wuhan. A 24 de janeiro de 2020, a agência Lusa faz ecos de declarações da Diretora-Geral de Saúde, Graça Freitas, segundo a qual os portugueses deveriam estar atentos, mas tranquilos, sobre o novo vírus, garantindo que Portugal tem planos de contingência regularmente testados que asseguram a preparação necessária para detetar, diagnosticar e tratar eventuais casos. Menos de dois meses depois, a situação começa a ganhar contornos de um certo descontrolo no nosso país. Por isso, a 12 de março de 2020, o Governo português anuncia que, dali a quatro dias, iria suspender as atividades presenciais das creches ao ensino superior. A 18 de março, o Presidente da República decreta o estado de emergência por 15 dias, depois de ouvido o Conselho de Estado e de ter obtido o parecer positivo do Governo e da aprovação do decreto pela Assembleia da República. Essa declaração seria renovada a 2 de abril e a 17 de abril. Nesse tempo, o país vive em severo confinamento, sempre reportado pelos *media* noticiosos, que assumem claramente uma orientação dos cidadãos para comportamentos preventivos da doença, procurando constituir-se como mais uma frente de combate à pandemia, que terá sido importante para ajudar o país a ficar em casa.

Neste capítulo, explicamos a crescente importância que a comunicação e o jornalismo na saúde vêm adquirindo nos últimos anos, principalmente quando está em causa a saúde pública. Deter-nos-emos depois no papel que a literacia em saúde assume aí e procuraremos assinalar o valor que as fontes especializadas representam para um discurso noticioso mais rigoroso naquilo que reporta e mais esclarecedor para os cidadãos. Vamos também expor aqui resultados, ainda preliminares, que emergem de um inquérito aplicado a 200 jornalistas portugueses (diretores de órgãos de comunicação social nacionais, editores/coordenadores e jornalistas) sobre a cobertura jornalística feita quando Portugal esteve em estado de emergência. Nas respostas obtidas, ressalta-se a importância das fontes oficiais e dos especialistas na disseminação de informação pertinente e o papel dos jornalistas na produção de conteúdos informativos que ajudassem a população a adotar comportamentos preventivos face a uma pandemia desconhecida.

## 1 LINHAS TEÓRICAS

### *1.1 A importância da comunicação e do jornalismo na saúde*

Nascida nos Estados Unidos da América (EUA), na década de 1970, a Comunicação da Saúde corresponde a uma área científica interdisciplinar, caracterizada pelo cruzamento entre as Ciências da Comunicação e as Ciências da Saúde, nomeadamente a Medicina, mas também a Saúde Pública, a Enfermagem e a Psicologia (Zoller & Kline, 2008). É, portanto, um campo especial, na medida em que cruza duas áreas com profundas diferenças, difíceis de compatibilizar (Hannawa *et al.*, 2014). Vários autores têm descrito a Comunicação da Saúde como um campo “emergente”, uma vez que, em diferentes pontos do globo, se assiste a um crescimento assinalável da atividade científica focada neste tema (Hannawa *et al.*, 2014; Schulz & Hartung, 2010). Contudo, apesar de contar com quase meio século de história, este campo científico revela a existência de desequilíbrios entre os estádios de desenvolvimento encontrados em diferentes coordenadas geográficas. Os maiores contributos para o desenvolvimento deste campo têm vindo dos EUA, que ditam assim a visão que temos desta área científica. Para isso, contribuem também os vieses das revistas científicas de grande impacto, que tendem a favorecer a publicação de dados recolhidos na América do Norte (Hannawa *et al.*, 2014).

Não existe uma única definição de Comunicação da Saúde, sendo possível encontrar inúmeras aceções de teor técnico e instrumental (Rojas-Rajs & Soto, 2013). Maibach e Holtgrave, por exemplo, descrevem-na como o uso de técnicas e tecnologias de comunicação para informar e influenciar positivamente decisões individuais e coletivas que afetam a saúde (1995). Já o investigador e ex-jornalista norte-americano Gary Kreps diz-nos que “a investigação em Comunicação da Saúde é uma área de investigação extremamente ampla, que examina os importantes papéis desempenhados pela comunicação humana e mediada na atenção à saúde e promoção da saúde numa ampla gama de contextos sociais”, acrescentando que “práticas e políticas de comunicação ineficazes limitam consistentemente a eficácia dos esforços de assistência/promoção de saúde, causando dor, sofrimento e até mortes desnecessárias em todo o mundo moderno” (Kreps, 2001, p. 63).



Em Portugal, as especialistas em Saúde Pública Isabel Loureiro e Natércia Miranda defendem, na obra *Promover a Saúde: dos Fundamentos à Ação*, que a Comunicação da Saúde pretende “levar ao entendimento dos fenómenos de saúde e de doença e dos fatores que os determinam, daqui decorrendo a tomada consciente de decisão para gerir os riscos e para o autocuidado em situação de doença” (Loureiro & Miranda, 2010).

Em 2014, Renata Schiavo defendia que um dos principais objetivos da Comunicação da Saúde é envolver, capacitar e influenciar os indivíduos e as comunidades (2014). De facto, a capacidade de influenciar comportamentos, individuais ou coletivos, é uma das noções que surgem em definições sugeridas por diferentes autores, como constatou a investigadora norte-americana após ter feito um levantamento de dezenas de definições.

Outro dos aspetos que tem merecido a atenção dos académicos é a existência de diferentes níveis de comunicação no âmbito da Comunicação da Saúde. Richard K. Thomas, autor da obra *Health Communication*, defende que a Comunicação da Saúde se debruça sobre diferentes níveis, distinguindo os níveis a) individual; b) grupal; c) organizacional; d) comunitário e e) social (Thomas, 2006, p. 3). Naturalmente, é a Comunicação da Saúde de nível social que mais nos interessa aqui. Nesta lógica, a OMS (1998) defende que a Comunicação da Saúde é uma “estratégia central para informar o público sobre preocupações de saúde e para manter assuntos importantes de saúde na agenda pública”. Socorrendo-se de Gutman (1997), Kreps diz-nos que este nível de comunicação foca a criação, disseminação e utilização de informações de saúde comunicadas através de diversos meios à ampla gama de audiências profissionais e leigas da sociedade, que influenciam as práticas de educação e promoção para a saúde (Kreps, 2001, p. 65). É neste nível que há mais trabalho a fazer. E porquê? Primeiro, porque é um nível de comunicação capaz de ter um enorme impacto sobre largas audiências. Basta pensar nas crises sanitárias anteriores, como o surto de ébola de 2014, por exemplo, para perceber como a Comunicação da Saúde de nível social é fulcral para informar populações de vários países, condicionar comportamentos e, assim, fazer da população uma aliada na manutenção da sua própria segurança sanitária, promovendo a contenção de uma epidemia através de comportamentos preventivos. Em segundo

lugar, porque a sociedade da informação potenciou o aparecimento de múltiplos meios de comunicação, que se acumulam, funcionando paralelamente, com características e públicos diferentes. Ou seja, o panorama mediático é agora mais complexo do que nunca. Se nos anos 1980 seria fácil criar, implementar e acompanhar a notoriedade de uma campanha de Saúde Pública nos *media* tradicionais, hoje percebemos que a existência de diversas plataformas *online* (blogs, redes sociais); a alteração de hábitos de consumo mediáticos (que substituem a televisão pelo telemóvel, por exemplo); a existência de um maior controlo dos cidadãos sobre o tipo de conteúdos que querem receber (ou evitar, como acontece com a publicidade); e a pulverização dos produtores de conteúdos (que passamos a ser todos nós!) adensaram de sobremaneira a área da Comunicação da Saúde de âmbito social que se torna urgente que haja mais investigadores, articulados em equipas multidisciplinares, para realizar estudos cujos resultados se tornem efetivamente relevantes e úteis.

Por seu lado, a Organização Mundial de Saúde (1998) entende que o jornalismo de saúde é uma área da comunicação da saúde, tal como a comunicação interpessoal, a *media advocacy* ou a comunicação organizacional. Mas é também uma especialização do jornalismo. E, na verdade, embora se possa entender o jornalismo de saúde como uma pequena parte do jornalismo, este tem as suas especificidades, tal como acontece com o jornalismo económico, político ou desportivo. Hallin e Briggs (2014) defendem que o jornalismo médico e de saúde é, de certo modo, diferente do restante: os jornalistas que cobrem este *beat* revelam, muitas vezes, conceções mais didáticas e instrumentais do seu papel do que os outros jornalistas. Nos Estados Unidos, por exemplo, é comum que aqueles que, a partir dos jornais, escrevem sobre saúde sejam médicos de formação. O mesmo se passa nas redações francesas, onde não raras vezes os jornalistas têm doutoramentos ou experiência profissional em áreas da saúde (Marchetti, 2005). Este carácter “híbrido” do jornalismo de saúde, a combinação entre as normas comunicativas do jornalismo e as da medicina e saúde pública, é uma das características que faz deste campo um objeto de estudo interessante para os estudos do jornalismo (Hallin & Briggs, 2014). O norte-americano Gary Schwitzer defende igualmente que cobrir assuntos de saúde é diferente de cobrir autarquias, polícias ou política: “Mais do que ser o primeiro, é importante estar certo. Os jornalistas podem não precisar de competências

especiais para cobrir notícias de saúde, mas precisam de uma grande dose de avaliação especial na altura de tomar decisões” (Schwitzer, 1992).

Nas últimas décadas, a emergência das doenças infecciosas e o aumento das doenças crónicas vieram reforçar o papel do jornalismo de saúde, na medida em que os *media* ocupam um lugar social central no retrato destas estórias. A capacidade dos *mass media* em chegar a percentagens significativas da audiência é inegável (Schiavo, 2014). Na saúde, a comunicação criada com um propósito é fundamental para que exista um ambiente favorável aos assuntos de saúde ou para as determinantes sociais da saúde. Renata Schiavo reconhece o poder dos *media* e o facto de estes se constituírem como uma fonte de informação importante para a generalidade da população. A este propósito, Charles L. Briggs nota que a cobertura de assuntos de saúde está “por todo o lado” e “inunda” os jornais, as televisões, a rádio, e os jornais *online*. E isto não acontece apenas quando surge uma nova ou potencial epidemia (Briggs, 2011, p. 218). Cada vez mais as pessoas procuram informação de saúde que as ajude a gerir a sua própria saúde e a prevenir a doença (Hodgetts *et al.*, 2005), e os *media* são frequentemente uma fonte primária de informação de saúde (Aston, 1999; Signorielli, 1993). Os *media* ocidentais continuam, assim, a prestar muita atenção à saúde (Arroyave, 2012; Boyce, 2007), uma vez que esta é transversal a toda a sociedade: “Qualquer um de nós pode ficar doente” (Riggulsford, 2013, p. 56).

A cobertura mediática pode influenciar os decisores políticos relativamente a políticas de prevenção ou tratamentos, ao chamar a atenção para determinados assuntos (Schiavo, 2014, p. 151). Na sua tese de doutoramento, a socióloga Rita Espanha lembra que “a imagem das doenças e dos cuidados de saúde disseminada pelos *media* pode criar desinformação e, conseqüentemente, induzir a práticas desnecessárias, excessivas ou perigosas por parte dos cidadãos” (2009, p. 98). Ou o contrário. Os *media* têm um papel fundamental no entendimento público da saúde e da doença, e nas atitudes perante a promoção da saúde, a prevenção da doença e o tratamento médico (Lipworth *et al.*, 2015, p. 252). A cobertura de assuntos de saúde pode enquadrar e destacar a saliência de determinados assuntos, o que tem impacto nas crenças, atitudes, e comportamentos das pessoas (Viswanath *et al.*, 2008, p. 760).

Os *media* são, portanto, centrais na forma como a saúde e a doença são percebidas e endereçadas à sociedade, fazendo mais do que apresentar e expor a percepção do público (Hodgetts, 2012). Hallin e Briggs (2014) apontam como uma das funções principais do jornalismo de saúde a alteração de comportamentos, de forma a melhorar os resultados de saúde. De facto, os *media* informam, explicam e enquadram temas de saúde que podem ajudar o cidadão na tomada de decisões sobre a sua própria saúde. A cobertura de saúde deve, portanto, ser “precisa, equilibrada e completa”, para que o público esteja adequadamente informado e pronto a participar na tomada de decisões sobre os seus cuidados de saúde. Se a cobertura for errada, desequilibrada ou incompleta, o público pode ficar com expectativas irreais e exigir dos médicos cuidados de saúde de que não precise ou que sejam prejudiciais (Schwitzer, 2008). Numa avaliação das percepções dos públicos relativamente aos conteúdos de saúde, um grupo de investigadores demonstrou que a informação de saúde disponibilizada pela televisão e pelas fontes *online* influencia as percepções dos consumidores e os comportamentos de promoção da saúde (Slooten *et al.*, 2013, p. 48).

O jornalista americano Gary Schwitzer (1992) afirma mesmo que as pessoas confiam nos *media* para decidir sobre a sua saúde, pelo que é uma responsabilidade demasiado grande para ser mal gerida. A nossa capacidade de “entender sintomas, dar um consentimento informado, e de tomar decisões informadas sobre saúde” é adquirida através da comunicação na saúde (Parrott, 2009, p. 13). O público tem, geralmente, poucos conhecimentos sobre assuntos específicos de ciência e saúde. Assume-se, então, que o papel do jornalista é o de educar o público leigo (Salleh, 2008 *in* Hodgetts, 2012) e que os *media* são centrais na construção do entendimento público da saúde (Hodgetts *et al.*, 2005). Os *media* ocupam um lugar central no processo de poder simbólico através do qual a saúde e assuntos sociais são definidos e as soluções legitimadas (Hodgetts, 2012). Neste sentido, a informação errada que os pacientes recebem é consequência de um número de fatores, como os relatos enviesados em revistas especializadas ou nos *media*; a existência de conflitos comerciais ou de interesse; a prática de uma medicina defensiva; a falta de entendimento dos médicos em relação a estatísticas de saúde; e a falta de literacia numérica do público em geral (Müller *et al.*, 2013, p. 196).

Numa obra dedicada à medicina e aos *media*, Lester D. Friedman defende que os mundos dos *media* e da medicina existem numa “simbiose única”, sendo que a sua relação se assemelha a um “ritual de acasalamento” ou a uma dança (Friedman, 2004, p. 2-3). Embora este “seja um casamento difícil, é um casamento que deve acontecer” (O’Leary, 1986, p. 96). Nesta colaboração, os dois mundos são colocados em risco: a medicina, porque é mal interpretada ao aliar-se ao jornalismo; e os *media* porque interpretam, muitas vezes, de forma errada os conteúdos de saúde (O’Leary, 1986).

O jornalista americano Gary Schwitzer entende, assim, que o futuro do jornalismo de saúde terá de ser definido pela forma como os jornalistas decidam enfrentar as questões relacionadas com a saúde, como a proliferação de exames ou de centros médicos. Perante um sem número de dados, vão publicar informação baseada na evidência e ajudar os cidadãos a lidarem com a informação de saúde? Segundo o autor, é este o caminho certo (Schwitzer, 2010). O futuro do jornalismo de saúde será, deste modo, determinado pelo papel que os jornalistas adotarem: *cheerleaders* ou *watchdogs*, promotores de medo ou repórteres que se baseiam na evidência. A adoção de um ou outro papel é a diferença entre ser parte da solução ou do problema (Schwitzer, 2010).

### ***1.2 A literacia em saúde no jornalismo: um meio eficaz para promover a saúde e combater as doenças***

Os primeiros estudos a debruçar-se sobre aquilo a que atualmente chamamos “literacia em saúde” datam do final da década de 1970 e inícios de 1980 (Weiss, 2015). Apesar de ser um campo de estudos recente, a literacia em saúde tem tido desenvolvimentos significativos nas últimas décadas (Frosch & Elwyn, 2014), e a própria Organização Mundial de Saúde reconhece a sua importância em termos mundiais (OMS, 2013).

A literacia em saúde é um conceito dinâmico, e começou por ser definida como a capacidade de ler, escrever, e compreender números, aplicada ao domínio da saúde (Rademakers & Heijmans, 2018; Aldoory, 2017; Mackert *et al*, 2015; Frisch *et al*, 2011; Parker & Ratzan, 2010). As primeiras definições focavam-se nas competências individuais, mas o conceito evoluiu e o campo tornou-se mais abrangente, sendo que hoje a literacia em saúde é considerada multidimensional. A literacia em saúde pode ser

definida como o conjunto de capacidades e competências que as pessoas desenvolvem ao longo da vida de forma a procurar, compreender, e avaliar a informação e conceitos em saúde para que possam fazer escolhas informadas, reduzir riscos de saúde, e aumentar a qualidade de vida (Zarcadoolas *et al.*, 2006, p. 55). Berkman *et al.* (2010, p. 16) afirmam que a literacia em saúde é o conjunto de competências que os indivíduos desenvolvem de forma a obter, processar, compreender, e comunicar sobre a informação de saúde necessária para tomar decisões *informadas* em saúde.

Nas últimas décadas, os investigadores e profissionais de saúde, bem como os decisores políticos, têm vindo a prestar mais atenção à relação entre literacia em saúde e resultados em saúde (Rudd *et al.*, 2012; Berkman *et al.*, 2010). “A literacia em saúde está na agenda pública” (Squiers *et al.*, 2012, p. 30) e a OMS identifica a literacia como uma determinante da saúde, reconhecendo que é um maior preditor do estado de saúde de um indivíduo do que o salário, ter ou não emprego, o nível de educação, ou grupo racial ou étnico (OMS, 2013, p. 7). De facto, vários estudos reconhecem a importância da literacia em saúde enquanto determinante de resultados em saúde e geradora de custos desnecessários (Levy & Janke, 2016; Mackert *et al.*, 2015; OMS, 2013), para além de estabelecerem a associação entre as competências de literacia e o *engagement* em decisões relacionadas com saúde (Rudd *et al.*, 2012; Zarcadoolas *et al.*, 2006).

Os mundos da comunicação e da literacia em saúde estão intimamente ligados, e Parker e Ratzan reconhecem mesmo que “a epidemia da baixa literacia em saúde reflete um problema na forma como a informação de saúde é comunicada às pessoas que estão a tentar perceber o que devem fazer para cuidar da sua saúde” (Parker & Ratzan, 2010, p. 28). Segundo Nova Corcoran, “a comunicação desempenha um papel essencial em qualquer ação que tenha em vista a promoção e melhoria da saúde” (2013, p. 5), e por isso a comunicação assume um lugar de destaque no campo da saúde (Schulz & Nakamoto, 2013). A preocupação com a comunicação enquanto forma de promoção da saúde não é recente. A “comunicação ideal que melhora a literacia em saúde, com cidadãos informados que participam nas decisões que afetam a sua qualidade de vida e a saúde, é um desafio constante” (Ratzan, 2011, p. 2). A comunicação é, de facto, uma componente essencial do trabalho de promoção da saúde, podendo contribuir para a melhoria dos resultados de saúde e a redução das desigualdades (Corcoran, 2013).

Uma boa comunicação em saúde está associada ao aumento da satisfação dos pacientes, adesão a recomendações terapêuticas, e melhoria dos resultados em saúde (Wynia & Osborn, 2010, p. 103).

Posto isto, os *media* têm um papel fundamental na promoção da saúde, uma vez que podem promover a mudança de atitudes, de conhecimento, e até de comportamentos (Corcoran, 2013). De uma perspectiva da saúde pública, os *media* podem influenciar as percepções públicas em relação à gravidade de uma doença, os riscos de contrair a doença, ou mesmo os próprios pensamentos das pessoas quanto à necessidade de prevenção ou tratamento (Schiavo, 2014, p. 150). A cobertura mediática da saúde pode influenciar as atividades diárias das pessoas, como os seus hábitos de leitura ou de alimentação, e os *media* podem constituir-se como uma ferramenta importante na melhoria da saúde junto das populações mais vulneráveis, ajudando a reduzir desigualdades em saúde (De Jesus, 2013, p. 528). Um estudo realizado junto de jornalistas de saúde a trabalhar em estações locais de televisão nos Estados Unidos destaca que a maioria dos jornalistas entrevistados considera que as comunidades em que se inserem têm pouca ou nenhuma literacia em saúde (Friedman *et al.*, 2014). Um resultado positivo desta investigação é o reconhecimento, por parte dos jornalistas, da importância de conhecer o público-alvo e de adequar as histórias aos níveis de educação e de literacia das comunidades (Friedman *et al.*, 2014, p. 381). Neste sentido, admite-se que o jornalismo de saúde tem um papel importante na literacia em saúde dos consumidores (Tanner *et al.*, 2015, p. 361). Um outro grupo de investigadores, australianos, conduziu entrevistas com jornalistas de saúde que identificaram como a sua primeira responsabilidade a educação dos públicos leigos para assuntos de saúde (Forsyth *et al.*, 2012, p. 133). Os autores ponderam mesmo a importância do jornalismo de saúde, reconhecendo que os jornalistas têm responsabilidades acrescidas quando publicam informação de saúde, devendo garantir a exatidão e integridade do seu trabalho (Forsyth *et al.*, 2012, p. 131).

Importa sublinhar que os *media* ajudam a melhorar a literacia em saúde, mas também podem contribuir para reduzi-la; tudo depende das mensagens que transmitem e da forma como o fazem (Zarcadoolas *et al.*, 2006). Para além disso, o aumento da literacia em saúde pode ser uma motivação extra para que as pessoas resolvam

problemas pessoais e de saúde pública, sendo que este processo de *empowerment* constitui um dos objetivos principais da comunicação em saúde (Ishikawa & Kiuchi, 2010, p. 4).

### ***1.3 As fontes especializadas: as vozes que dotam o jornalismo de mais qualidade***

A palavra “fonte”, do latim “fons” remete-nos para a ideia de nascente. É o princípio, a origem, o fundamento ou a causa de algo. E, no jornalismo, são efetivamente elas que estão na origem das informações que lemos, vemos e ouvimos nos *media*. Segundo Hall e colegas (1978), as fontes autorizadas e objetivas são as representantes das principais instituições sociais, do poder institucional, os que detêm estatuto representativo (deputados, ministros, sindicatos, entre outros) e os especialistas. Num trabalho mais recente, Manuel Pinto acrescenta que as fontes são “pessoas, são grupos, são instituições ou são vestígios - falas, documentos, dados - por aqueles preparados, construídos, deixados”, que remetem para “posições e relações sociais, para interesses e pontos de vista, para quadros espaço-temporalmente situados” (Pinto, 2000, p. 278).

Reconhecendo quem são as fontes, interessa-nos perceber como se relacionam com os jornalistas. Em 1995, Jay Blumler, Jay G. Blumler e Michael Gurevitch descrevem a interação entre jornalistas e fontes através de dois modelos: o modelo adversarial e o modelo de troca, sendo que consideram o último mais vantajoso (Blumler, Blumler, & Gurevitch, 1995, p. 27-28). O português Rogério Santos concilia estas duas perspetivas, afirmando, também nos anos 90 do século XX, que “fontes de informação e jornalistas funcionam como parceiros e adversários, cooperam e trabalham com autonomia, defendem objetivos comuns, mas também interesses antagónicos” (Santos, 1997, p. 161). Já na mudança do milénio, Peter Conrad apresenta-nos uma visão bastante pragmática. De acordo com este autor, os jornalistas usam as fontes que querem manter disponíveis em contactos futuros (1999). É a “psicodinâmica da gestão das fontes”, como lhe chamou um jornalista no estudo de Conrad (1999).

Melvin Mencher vai mais longe no reconhecimento do papel das fontes no jornalismo. Segundo o especialista norte-americano, sem fontes, não há o que reportar, logo, não há notícias. O contrário também se verifica, especialmente no que se refere às fontes institucionais: “sem o jornalista a fonte não tem acesso ao público” (Mencher,



2011, p. 283). Trata-se, portanto, de um trabalho simbiótico, sendo que a qualidade das notícias depende da qualidade da informação recolhida junto da fonte. E a mais-valia de uma fonte está na sua idoneidade, pois “de uma fonte espera-se credibilidade, rigor factual e conhecimento superlativo” (Ribeiro, 2015, p. 76).

No campo da Saúde e da Medicina, as fontes de informação são ainda mais preciosas. Em causa estão temas complexos, que colocam obstáculos à autonomia dos jornalistas, pelo que a dependência das fontes é uma realidade frequentemente apontada. Há fatores que contribuem para esta dependência das fontes, como as dificuldades inerentes à linguagem médico-científica e a falta de formação e especialização dos jornalistas (Marcinkowski, Kohring, Furst, & Friedrichsmeier, 2014; Wallington, Blake, Taylor-Clark, & Viswanath, 2010). A crise económica crónica, que leva a uma contração do mercado dos *media* e a cortes nas redações dos órgãos de comunicação social, também influi negativamente no processo, já que a falta de jornalistas criou um “mercado para os subsídios de informação” (Davis, 2000). Pressionados pelo tempo e pela necessidade de alimentar o animal voraz que são as edições *online* e/ou os canais informativos com emissão 24 horas por dia, os jornalistas não resistem à utilização sistemática dos *press releases* prontos a usar, sobretudo quando os assuntos a tratar fogem ao seu domínio, e recorrem às fontes especializadas para obterem confirmações, esclarecimentos e declarações citáveis. “Quanto menos informação existir sobre um assunto, mais os jornalistas tendem a aceitar o material cedido pelas fontes” (Silva, 2005, p. 204).

Diz-nos a literatura que, no contexto de normalidade pré-pandemia, a cobertura jornalística da Saúde depende em grande medida das fontes oficiais. Em Portugal, por exemplo, trata-se de um noticiário altamente politizado, no qual atores como o(a) Ministro(a) da Saúde, o(a) Secretário(a) de Estado da Saúde ou o(a) Diretor(a)-geral da Saúde se afirmam como fontes preponderantes (Araújo, 2016; Tomé & Lopes, 2012). Há estudos que revelam a existência de uma elite de fontes organizadas, que define o noticiário de Saúde, dominada essencialmente por fontes oficiais (Araújo, 2016; Lopes, Ruão, Marinho, & Araújo, 2011). Mas, e quando as fontes oficiais falham?

Quando a cobertura da Saúde é perspectivada pelo ângulo da Ciência, tende a depender das fontes especializadas, ou seja, dos cientistas e, por norma, não procura fontes alternativas que possam fazer o contraditório ou realizar uma avaliação crítica da informação prestada. Porque estas fontes são vistas como críveis. Além disso, este tipo de cobertura é manifestamente mais independente da agenda política. Sabe-se também que os jornalistas que cobrem a área da Saúde sob o halo da Ciência tendem a valorizar os subsídios informativos que lhes chegam das revistas científicas mais conceituadas ou de outras fontes reputadas, tais os Hospitais ou as Universidades (Wilkie, 1996).

“Em Saúde, a relação com as fontes é difícil, mas absolutamente central. Os assuntos de Saúde exigem uma decodificação elevada, que começa nesse trabalho de relação com as fontes” (Ruão, Lopes, Marinho, & Fernandes, 2013). Como nos diz um trabalho da Universidade do Minho, “o jornalismo de saúde faz-se com fontes de informação. Em todos os textos, elas aí estão a marcar presença.” (Lopes, Marinho, Fernandes, Araújo, & Gomes, 2015, p. 66). “É verdade que os jornalistas que se dedicam à saúde nas redações (da mesma forma que qualquer grupo de jornalistas especializados) estabelecem com as suas fontes de informação uma relação de proximidade e confiança. Acabam por recorrer a um grupo restrito de fontes em quem podem confiar para lhes explicar informação complexa ou mais específica” (Araújo, 2016, p. 198).

Em suma, a complexidade da Saúde, a escassez de recursos nas redações e os constrangimentos de tempo e de espaço condicionam o relacionamento entre as fontes de informação e os jornalistas. Juntos, estes fatores dão poder às fontes, especialmente àquelas que possuem as ferramentas necessárias para fornecerem conteúdos de Saúde que cumpram os requisitos jornalísticos, em termos de forma, de conteúdo, e nos *timings* certos (Araújo, 2016; Conrad, 1999; Davis, 2000; Len-Rios *et al.*, 2009; Lopes *et al.*, 2011).

Poder-se-ia dizer que, em face à constrangida realidade vivida nas redações, as fontes prestam um serviço aos órgãos de comunicação social e, consequentemente, ao público. O problema é que as fontes são entidades que podem ter agendas próprias, nem sempre coincidentes com o interesse público, e que usam o seu poder para influenciarem a sociedade a seu contento, através da agenda jornalística. “As fontes a que os

jornalistas recorrem ou que procuram os jornalistas são entidades interessadas,” (Pinto, 2000, p. 278). E a Saúde agrega forças económicas poderosas, que podem recorrer aos mais sofisticados métodos de comunicação.

Contudo, as fontes especializadas gozam de um estatuto especial. Despolitizadas e institucionalmente (mais) livres, sobretudo quando estão ligadas ao meio académico e científico, elas apoiam-se em conhecimento e aditam rigor e credibilidade ao noticiário como nenhum outro grupo de fontes. Até porque muitas dessas fontes defendem também, por pressupostos éticos profissionais, a saúde e/ou o interesse público. Por isso mesmo, são muitos os autores que atestam que as fontes especializadas de informação (como cientistas e médicos) desempenham um papel preponderante no âmbito da cobertura jornalística da Saúde, na sua vertente clínica, mas também científica (Conrad, 1999; Hanson *et al.*, 2017; Nelkin, 1987; Nisbet, Brossard, & Kroepsch, 2003; Stroobant, Dobbelaer & Raeymaeckers, 2018). É depositada uma grande confiança nas fontes especializadas por parte dos jornalistas, nomeadamente nos cientistas e nos profissionais de saúde (Viswanath *et al.*, 2008). São eles que sustentam um noticiário particularmente desafiante, sobretudo quando as fontes oficiais falham na disponibilização da informação aos jornalistas. E são eles que avalizam - à conta da reputação das suas credenciais profissionais, académicas e científicas - o rigor e a credibilidade de que os *media* necessitam para garantirem a qualidade do jornalismo.

## **2 ESTUDO EMPÍRICO: A COBERTURA JORNALÍSTICA DURANTE O PERÍODO DE EMERGÊNCIA SEGUNDO OS JORNALISTAS PORTUGUESES**

### ***2.1 Opções metodológicas***

Para recolha dos dados, procedeu-se à administração de inquéritos por questionário, na modalidade *online* com recurso à plataforma Limesurvey, instalada em servidor próprio no CECS - Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, da Universidade do Minho. Foi fornecido um *link* para se efetuar o respetivo preenchimento por administração direta (Quivy & Campenhoudt, 1992, p. 188-190).

Os dados foram recolhidos entre os dias 11 e 29 de maio de 2020. A investigação foi realizada em conformidade com os procedimentos éticos exigidos, tendo sido prestados esclarecimentos quanto ao âmbito do estudo e tratamento anonimizado dos dados, para o qual se solicitou o devido consentimento informado. Aos inquiridos foi informado que considerassem para análise o período entre 18 de março e 2 de maio, correspondente à vigência do estado de emergência decretado para Portugal. Os dados recolhidos do inquérito por questionário foram tratados, codificados e categorizados com recurso ao programa de análise estatística SPSS.

Para a seleção dos casos, foi feita a listagem de todos os órgãos de comunicação social de âmbito nacional (rádios, *online*, imprensa, televisão), e depois estratificada por categorias mutuamente exclusivas: jornalistas, jornalistas de saúde ou de ciência, editores / coordenadores, e diretores. Pese embora esta segmentação, a seleção dos indivíduos seguiu a amostragem não probabilística por conveniência pois, embora se tenha solicitado a participação a todos, responderam aqueles que voluntariamente entenderam integrar a amostra.

O formulário foi estruturado de acordo com o público-alvo atendendo ao aprofundamento dos seguintes elementos de análise: o impacto do teletrabalho, a organização das redações/secções, a existência de preocupação com a literacia em saúde, a escolha das fontes de informação e as mudanças que o estado de emergência promoveu no jornalismo. Excetuando as variações específicas adaptadas às circunstâncias de cada categoria, os questionários têm na maioria exatamente a mesma estrutura e as mesmas questões, permitindo medir e comparar as perceções dos grupos inquiridos. As questões não tinham caráter obrigatório.

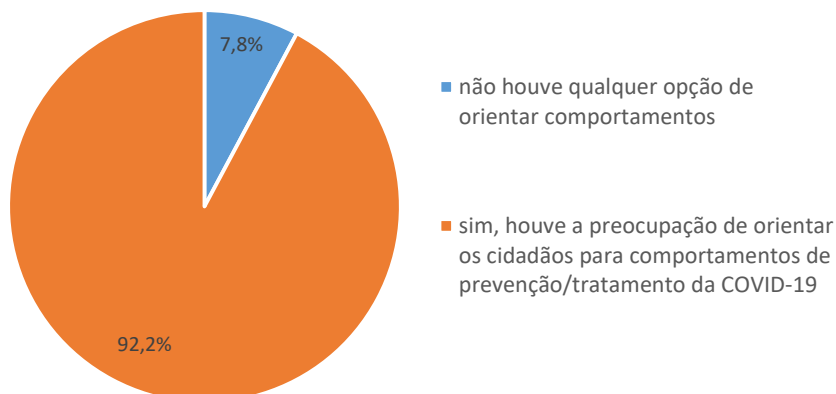
Totalizaram-se para análise 200 inquéritos, com a seguinte distribuição: jornalistas, 114; jornalistas da saúde ou de ciência, 18; editores/coordenadores, 50; e diretores de Informação, 18.

## 2.2 *Leitura de resultados*

A 12 de março de 2020, o Governo português anunciou que, dali a quatro dias, iria suspender as atividades presenciais das creches ao ensino superior, limitar o acesso a centros comerciais e a serviços públicos, reduzir a lotação de restaurantes, fechar bares e proibir visitas a lares de idosos. Nesse dia, o primeiro ministro, numa conferência de imprensa, disse tratar-se de uma “luta pela nossa própria sobrevivência e pela proteção da vida dos portugueses”. A 14 de março, o semanário *Sol* escolhia para manchete uma frase que começava a circular no espaço público: *Fique em casa*. O título converter-se-ia rapidamente num hashtag que os meios de comunicação social replicariam em permanência: no canto superior dos ecrãs de TV, nos respetivos sites, nas páginas dos jornais, nos alinhamentos das rádios. A 18 de março, o país fica em estado de emergência que se prolongaria até 2 de maio. O confinamento de grande parte da população pretendia-se rigoroso e assim aconteceu. Porque os decisores políticos agiram de forma célere, porque as autoridades sanitárias sustentaram essa opção e, não menos importante, porque os meios de comunicação social ergueram uma frente de combate à doença através de uma noticiabilidade centrada em factos que davam conta da gravidade da situação, de opiniões diversas de especialistas que sublinhavam a importância de adotar comportamentos de proteção individual e de espaços de literacia que procurava ajudar os cidadãos a viver em distanciamento social.

No inquérito que realizámos à classe jornalística (diretores, editores/coordenadores, jornalistas) sobre o jornalismo desenvolvido durante todo o estado de emergência, 92,2% dos jornalistas declararam terem tido uma preocupação permanente em orientar comportamentos, uma escolha nunca vista no Portugal democrático depois do 25 de abril de 1974. Não se tratou aqui de direccionar os públicos para o apoio a determinadas opções políticas, mas de os inteirar em permanência acerca da evolução da pandemia em diferentes partes do país e do mundo e de os ajudar a adotar atitudes que promovessem a saúde pública e evitassem cadeias de contágio: ficar em casa, respeitar o distanciamento físico, não participar em ajuntamentos, usar máscara.

### A nível editorial, a par da difusão de informação relevante...



Confrontados com o modo como essa condução de comportamentos se processou, os jornalistas apresentaram caminhos diversos. Essa orientação fez-se, prioritariamente, através do próprio agendamento noticioso. Vejamos, por exemplo, os títulos das peças de dois jornais, um de referência e outro de linha popular, integradas na secção de destaque das edições de 13 de março de 2020, o dia a seguir ao anúncio do Governo de colocar o país a meio gás, suspendendo dali a quatro dias as aulas para todos os níveis de ensino.

#### ***Público***

Título da primeira página: Governo impõe plano de choque para enfrentar coronavírus

Alinhamento da secção Destaque:

- . “Esta é uma luta pela nossa própria sobrevivência”,
- . As principais medidas,
- . Governo paga parte do salário de pais com filhos em casa,
- . À espera do pior, centro europeu de doenças avança medidas,
- . Primeiro doente recuperado. Hospital de S. João limita consultas,
- . (O corona e a economia da sensatez - artigo de opinião),
- . Bolsas dos EUA têm pior dia de negociação desde 1987. Europa afunda-se 10%,

- . TAP atingida em cheio pelo bloqueio de Donald Trump,
- . Descodificado o genoma dos primeiros casos do novo coronavírus em Portugal,
- . Duas ministras e o líder do Vox com COVID-19 quando o número de mortos chega a 84,
- . O ténis entra em quarentena,
- . O desporto mundial parou, da NBA à Liga.

### ***Jornal de Notícias***

Título da primeira página: Mais de dois milhões de pais e filhos ficam em casa

Alinhamento do Primeiro Plano:

- . Quase 2,5 milhões de pessoas poderão ir para casa,
- . Medidas,
- . S. João adia atividade não urgente,
- . Hospital suspende consultas, cirurgias programadas, tratamentos e exames,
- . Hospitais querem mais ventiladores, mas já há falhas a nível europeu,
- . Doente de Lousada é o primeiro a ter alta. Há 19 novos casos,
- . Infografia: situação em Portugal,
- . Pais indignados com agência de viagens de finalistas,
- . Autonomia permite a universidades e tribunais decidir fechar,
- . Recibos verdes mais penalizados,
- . (COVID-19: o envolver de uma pandemia: artigo de opinião)
- . Médicos e jogadores forçam paragem do campeonato,
- . CR7 assintomático, mas só volta a Itália quando passar o pior,

- . Cristas e deputado de quarentena política a meio gás,
- . Comerciantes temem prejuízo com feiras vazias ou canceladas,
- . Sobre como sair de uma Itália em quarentena e sem voos diretos,
- . Uma decisão unilateral que serve de pouco,
- . Espanha cada vez mais preocupante.

Como se constata aqui, os *media* começavam nesse dia um noticiário mais alargado que se manterá até à primeira fase do estado de calamidade (maio de 2020) que sucedeu a um estado de emergência prolongado através de duas renovações consecutivas. Nesse alinhamento noticioso que rapidamente se centrou na COVID-19, houve a preocupação em diversificar ângulos a partir de vários campos sociais (saúde, trabalho, educação, ação social..), procurando dotar diferentes públicos de informação relevante. Notou-se também um cuidado em orientar os cidadãos para comportamentos preventivos da doença, criando-se em simultâneo uma espécie de convicção de que seria necessário o confinamento de grande parte da população para ajudar a achatar uma curva epidemiológica para cuja subida acentuada o Serviço Nacional de Saúde não estaria preparado para dar resposta. No próprio dia 13 de março, o jornalista Rodrigo Guedes de Carvalho abria assim o Jornal da Noite da SIC:

“Boa noite. Bem-vindos. Como estamos todos desde ontem? Espero que bem. Estamos preocupados, como é compreensível, mas quero acreditar que estaremos fortes para esta luta que ainda vai piorar antes de melhorar.”

Em todos os *media* informativos, os jornalistas multiplicavam peças em jeito de pergunta/resposta com informação importante sobre o que se impunha saber em determinada altura (para que serve o estado de emergência, o que é o *lay-off*, em que circunstâncias se pode sair de casa...); infografias diversas (explicativas da doença, exemplificadoras de comportamentos de proteção individual, com pontos de situação das mortes e número de infetados no país e no mundo); artigos de opinião de especialistas ou de profissionais até então pouco valorizados (operadoras de caixa de hipermercados, motoristas...), textos-pivot que misturavam informação com um registo de conversa de proximidade e de empatia com a ansiedade sentida pelos telespectadores.

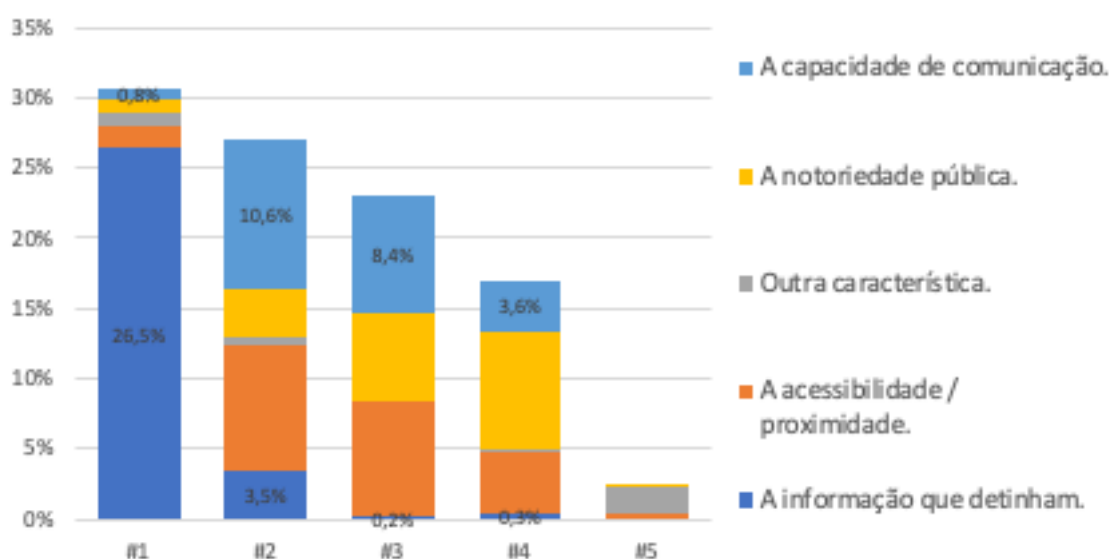


**Se respondeu "sim", isso fazia-se sobretudo através de:**



Na verdade, neste período, as fontes de informação mudaram. Em tempos de pandemia, os jornalistas procuraram muito os especialistas, principalmente professores universitários, investigadores e profissionais de saúde. Era preciso dotar a informação de uma espécie de “saber sábio” que as fontes de informação mais especializadas garantiam com mais facilidade. À notoriedade pública, tradicionalmente apreciada pelos *media* noticiosos, a classe jornalística em tempos de COVID-19 valorizou sobretudo a informação que uma fonte detinha e a respetiva capacidade de comunicação, como documentam as respostas do inquérito que realizámos.

**Na escolha das fontes especializadas, diga por ordem de importância as características mais valorizadas:**



Interrogados acerca de um eventual aumento de informação falsa nesta altura, 87 por cento dos jornalistas disseram que isso aconteceu, usando como estratégias de combate a essa situação o cruzamento da informação com fontes documentais e o pedido de explicações a fontes oficiais ou especializadas. Aliás, os problemas na triagem de informação credível sobre a COVID-19 foram apontados por mais de metade dos jornalistas auscultados como a dificuldade mais importante que enfrentaram durante o estado de emergência, a clara distância da dificuldade seguinte - a falta de colaboração de algumas fontes de informação.

### 3 NOTAS FINAIS

O estado de emergência que Portugal viveu entre 18 de março e 2 de maio será sempre um dos marcos de referência para o jornalismo português. Por várias razões: porque os *media* se assumiram como uma das frentes de combate à pandemia, porque o discurso noticioso foi permanentemente atravessado por uma literacia que visava ajudar os cidadãos a adotar comportamentos que os protegesse de um eventual contágio, porque as fontes de informação mudaram e porque grande parte dos jornalistas desenvolveram muito do seu trabalho a partir de casa, onde ficaram confinados como grande parte dos portugueses.

No inquérito que fizemos à classe jornalística, a quase totalidade dos inquiridos assumiu esse papel de orientação dos cidadãos. A resposta visava estritamente o campo da saúde e não o acompanhamento de qualquer opção política. Não se tratou aqui de uma opção surpreendente. Como documentam muitos estudos internacionais (Tanner *et al.*, 2015; Forsyth *et al.*, 2012), o jornalismo quando mediatiza questões de saúde, principalmente pandemias, assume uma literacia mais acentuada, criando assim uma espécie de segurança ontológica que Anthony Giddens (1987) ligava ao carácter tácito da nossa consciência prática, que não conseguimos verbalizar bem em palavras, mas que sentimos como âncoras, sobretudo em períodos de uma colossal incerteza como foram os primeiros meses desta pandemia.

Foi um tempo de mudanças também na comunicação oficial, mas não tão profundas como aquelas que o campo jornalístico necessitava. Entidades políticas e,

acima de tudo, autoridades sanitárias nem sempre responderam às dúvidas, à procura da informação, à necessidade de explicações adicionais que as redações necessitavam. É verdade que Primeiro-ministro e Presidente da República se constituíram como as vozes principais em momentos-chave, mas era preciso mais informação, principalmente a partir de uma zona mais recuada. A Direção-Geral de Saúde foi promovendo conferências de imprensa diárias e respondendo dentro de algumas limitações de tempo e de recursos às diversas solicitações. Todavia, o caudal de informação permanente que se foi produzindo centrado na COVID-19, o clima de enorme incerteza sobre o que se passava e a proliferação de informação falsa exigiam mais. É exatamente esse modo de comunicar quando a saúde pública está em causa que pode, e deve, ser profundamente revisitado para se encontrar novos modos de ação. Se o jornalismo se assume como um dos meios de combate às pandemias, as fontes de informação oficiais devem também centrar recursos que canalizem em permanência informação rigorosa, dados fidedignos e interlocutores que saibam transmitir o que os cidadãos têm de saber para cuidar da saúde, sua e dos outros.

**BIBLIOGRAFIA**

- Aldoory, L. (2017). The status of health literacy research in health communication and opportunities for future scholarship. *Health Communication*, 32(2), 211-218.
- Araújo, R. (2016). *Dinâmicas de Construção do Noticiário de Saúde: Uma Análise da Imprensa Generalista Portuguesa*. Universidade do Minho.
- Arroyave, J. (2012). Health, News, and Media Information. In R. Obregon & S. Waisbord (Eds.), *The Handbook of Global Health Communication* West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
- Aston, K. (1999). Communication - Yes, but does it work? Paper presented at the *The WHO European Health Communication Network Consultation on Health and Environmental Communication Policy*, Moscow, Russia.
- Berkman, N. D., Davis, T. C., & McCormack, L. (2010). Health Literacy: What Is It?, *Journal of Health Communication*, 15:S2, 9-19, <http://doi.org/10.1080/10810730.2010.499985>.
- Blumler, J. G., Blumler, J., & Gurevitch, M. (1995). *The crisis of public communication*. Nova Iorque: Routledge.
- Boyce, T. (2007). *Health, Risk and News. The MMR Vaccine and the Media*. New York: Peter Lang Publishing.
- Briggs, C. L. (2011). On Virtual Epidemics and the Mediatization of Public Health. *Language & Communication*, 31(3), 217-228.
- Brody, J. E. (1999). Communicating Cancer Risk in Print Journalism. *Journal of the National Cancer Institute Monographs*, 25, 170-172.
- Conrad (1999). Uses of expertise: sources, quotes, and voice in the reporting of genetics in the news. *Public Understanding of Science*, 8(4), 285-302. <https://doi.org/10.1088/0963-6625/8/4/302>.
- Corcoran, N. (2013) *Communicating Health. Strategies for Health Promotion*. 2nd Edition. Sage.
- Davis, A. (2000). Public relations, news production and changing patterns of source access in British national media. *Media, Culture & Society*, 22, 39-59. <https://doi.org/10.1177/01634430002200100>.
- De Jesus, M. (2013) The Impact of Mass Media Health Communication on Health Decision-Making and Medical Advice-Seeking Behavior of U.S. Hispanic Population. *Health Communication*, 28(5), 525-529. <https://doi.org/10.1080/10410236.2012.701584>.
- Espanha, R. (2009). *Projectos de Autonomia numa Sociedade em Transição: Os Media e a Saúde*. (Tese de Doutoramento), ISCTE, Lisboa.
- Forsyth, R., Morrell, B., Lipworth, W., Kerridge, I., Jordens, C. F., & Chapman, S. (2012). Health Journalists' Perceptions of Their Professional Roles and Responsibilities for Ensuring the Veracity of Reports of Health Research. *Journal of Mass Media Ethics*, 27(2), 130-141.
- Friedman, D. B., Tanner, A. H., & Rose, I. D. (2014). Health Journalists' Perceptions of Their Communities and Implications for the Delivery of Health Information in the News. *Journal of Community Health*, 39(2), 378-385.

- Friedman, L. D. (2004). *Cultural Sutures. Medicine and Media*. Durham and London: Duke University Press.
- Frisch, A. L., Camerini, L., Diviani, N., & Schulz: J. (2011) Defining and measuring health literacy: how can we profit from other literacy domains?. *Health Promot Int.*, 27(1):117-126. <http://doi.org/10.1093/heapro/dar043>.
- Frosch, D. L. & Elwyn, G. (2014) Don't Blame Patients, Engage Them: Transforming Health Systems to Address Health Literacy, *Journal of Health Communication*, 19:sup2, 10-14. <http://doi.org/10.1080/10810730.2014.950548>.
- Giddens, Anthony (1987). *La Constitution de la Société: éléments de la théorie de la structuration*. Paris: PUF.
- Hall, S. et al. (1978). *Policing the Crisis. Mugging, tha State, and Law, and order*. New York: Holmes & Meier Publishers Inc.
- Hallin, D. C., & Briggs, C. L. (2014). Transcending the Medical/Media Opposition in Research on News Coverage of Health and Medicine. *Media, Culture & Society*. 1-16.
- Hannawa, A. F., Kreps, G. L., Paek, H.-J., Schulz: J., Smith, S., & Street, R. L. (2014). Emerging issues and future directions of the field of health communication. *Health Communication*, 29(January 2015), 955-961. <https://doi.org/10.1080/10410236.2013.814959>.
- Hanson, H., O'Brien, N., Whybrow: , Isaacs, J. D., & Rapley, T. (2017). Drug breakthrough offers hope to arthritis sufferers: qualitative analysis of medical research in UK newspapers. *Health Expectations*, 20(2), 309-320. <https://doi.org/10.1111/hex.12460>.
- Hodgetts, D. (2012). Civic journalism meets civic social science: foregrounding social determinants in health coverage. *Comunicação & Sociedade*, Número Especial, 23-38.
- Hodgetts, D., Bolam, B., & Stephens, C. (2005). Mediation and the construction of contemporary understandings of health and lifestyle. *J Health Psychol*, 10(1), 123-136. <https://doi.org/10.1177/1359105305048559>.
- Ishikawa, H. & Kiuchi, T. (2010). Health Literacy and Health Communication. *Biopsychosocial Medicine*, 4, 18. <https://doi.org/10.1186/1751-0759-4-18>.
- Kreps, G. L. (2001). The Evolution and Advancement of Health Communication Inquiry. *Communication Yearbook*, 24(2001), 230-253. <https://doi.org/10.1080/23808985.2001.11678988>.
- Len-Rios, M. E., Hinnant, A., Park, S. -a., Cameron, G. T., Frisby, C. M., & Lee, Y. (2009). Health News Agenda Building: Journalists' Perceptions of the Role of Public Relations. *Journalism & Mass Communication Quarterly*, 86(2), 315-331. <https://doi.org/10.1177/107769900908600204>.
- Levy, H. & Janke, A. (2016). Health Literacy and Access to Care, *Journal of Health Communication*, 21(Sup.1), 43-50. <http://doi.org/10.1080/10810730.2015.1131776>.
- Lipworth, W., Kerridge, I., Morrell, B., Forsyth, R., & Jordens, C. F. (2015). Views of health journalists, industry employees and news consumers about disclosure and regulation of industry-journalist relationships: an empirical ethical study. *Journal of Medical Ethics*, 41(3), 252-257.

Lopes, F., Marinho, S., Fernandes, L., Araújo, R., & Gomes, S. (2015). Capítulo 5. In *A Saúde em Notícia: Repensando Práticas de Comunicação* (pp. 55-79).

Lopes, F., Ruão, T., Marinho, S., & Araújo, R. (2011). Jornalismo de Saúde e Fontes de Informação, uma análise dos jornais portugueses entre 2008 e 2010. *Derecho a Comunicar - Revista Científica de La Asociación de Derecho a La Información*, (2), 101-120. Retrieved from <http://132.248.9.34/hevila/Derechoacomunicar/2011/no2/6.pdf>.

Loureiro, I., & Miranda, N. (2010). *Promover a Saúde: dos Fundamentos à Ação* (3ª Edição). Coimbra: Edições Almedina, SA.

Mackert, M. *et al* (2015). The many health literacies: Advancing research or fragmentation? *Health Communication*, 30(12), 1161-1165.

Maibach, E., & Holtgrave, D. R. (1995). Advances in public health communication. *Annual Review of Public Health*, 16, 219-238. <https://doi.org/10.1146/annurev.pu.16.050195.001251>.

Marchetti, D. (2005). Subfields of Specialized Journalism. In R. Benson & E. Neveu (Eds.), *Bourdieu and the Journalistic Field*. UK: Polity Press.

Marcinkowski, F., Kohring, M., Furst, S., & Friedrichsmeier, A. (2014). Organizational Influence on Scientists' Efforts to Go Public: An Empirical Investigation. *Science Communication*, 36(1), 56-80. <https://doi.org/10.1177/1075547013494022>.

Mencher, M. (2011). *Melvin Mencher's News Reporting and Writing* (12th ed.). Nova Iorque: McGraw-Hill.

Müller, S. M., Bodemer, N., Okan, Y., Garcia-Retamero, R., & Neumeyer-Gromen, A. (2013). *Transparent Health Information in the Media: Transparent Communication of Health Risks. Overcoming Cultural Differences*. New York: Springer.

Nelkin, D. (1987). *Selling science: how the press covers science and technology* (Revised Edition). New York: W.H. Freeman and Company.

Nisbet, M. C., Brossard, D., & Kroepsch, A. (2003). Framing Science: The Stem Cell Controversy in an Age of PressPolitics. *The Harvard International Journal of Press/Politics*, 8(2), 36-70. <https://doi.org/10.1177/1081180X02251047>.

O'Leary, D. S. (1986). Physicians and Reporters: Conflicts, Commonalities, and Collaboration. In S. M. Friedman, S. Dunwoody & C. L. Rogers (Eds.), *Scientists and Journalists. Reporting Science as News*. USA: The Free Press.

Organização Mundial de Saúde (1998). *Health Promotion Glossary*.

Organização Mundial de Saúde (2013). *Health Literacy. The Solid Facts*. Disponível em: <http://publichealthwell.ie/node/534072>.

Parker, R. & Ratzan, S. C. (2010) Health Literacy: A Second Decade of Distinction for Americans, *Journal of Health Communication*, 15:S2, 20-33. <http://doi.org/10.1080/10810730.2010.501094>.

- Parrott, R. (2009). *Talking About Health. Why Communication Matters*. West Sussex, UK: Wiley-Blackwell.
- Pinto, M. (2000). Fontes jornalísticas: Contributos para o mapeamento do campo. *Comunicação e Sociedade*, 14(2), 277-294.
- Quivy, R. & Campenhoudt, L. (1992). *Manual de investigação em Ciências Sociais*. Lisboa: Gradiva.
- Rademakers, J. & Heijmans, M. (2018) Beyond Reading and Understanding: Health Literacy as the Capacity to Act. *Int. J. Environ. Res. Public Health*, 15, 1676.
- Ratzan, S. C. (2011). The Noncommunicable Disease Challenge. *Journal of Health Communication: International Perspectives*, 16 (Sup. 2), 1-2.
- Ribeiro, V. (2015). O pragmatismo das fontes profissionais de informação: perspectiva teórica não-conspirativa da relação entre assessores de imprensa e jornalistas. *Organicom*, (22), 46-56.
- Riggulsford, M. (2013). *Health and Medical Public Relations*. New York: Routledge.
- Rojas-Rajs, S., & Soto, E. J. (2013). Comunicación para la salud y estilos de vida saludables: aportes para la reflexión desde la salud colectiva. *Interface - Comunicação, Saúde, Educação*, 17(46), 587-599. <https://doi.org/10.1590/S1414-32832013000300008>.
- Ruão, T., Lopes, F., Marinho, S., & Fernandes, L. (2013). A indústria farmacêutica na imprensa portuguesa: uma assessoria de “low profile.” In A. S. Silva, J. C. Martins, L. Magalhães, & M. Gonçalves (Eds.), *Comunicação Política e Económica - Dimensões Cognitivas e Discursivas*. Braga: ALETHEIA - Associação Científica e Cultural.
- Rudd, R. E., Rosenfeld, L., Simonds, V. W. (2012). Health Literacy: A New Area of Research With Links to Communication. *Atlantic Journal of Communication*, 20:1, 16-30. <http://doi.org/10.1080/15456870.2012.637025>.
- Santos, R. (1997). *A Negociação entre Jornalistas e Fontes*. Coimbra: Minerva.
- Schiavo, R. (2014). *Health Communication. From theory to practice* (2nd ed.). San Francisco: Jossey-Bass.
- Schulz, J. & Nakamoto, K. (2013). Health literacy and patient empowerment in health communication: The importance of separating conjoined twins. *Patient Education & Counseling*, 90: 4-11.
- Schulz, J. & Hartung, U. (2010). Health communication research in Europe: an emerging field. *Health Communication*, 25(6-7), 548-551. <https://doi.org/10.1080/10410236.2010.496720>.
- Schwitzer, G. (1992). The magical medical media tour. *The Journal of The American Medical Association*, 267(14), 1969.
- Schwitzer, G. (2008). How Do US Journalists Cover Treatments, Tests, Products, and Procedures? An Evaluation of 500 Stories. *PLoS Medicine*, 5(5), e95.
- Schwitzer, G. (2010). The Future of Health Journalism. *Public Health Forum*, 18(3), 19.e11-19.e23.

- Signorielli, N. (1993). *Mass Media Images and Impact on Health: A Sourcebook*. USA: Greenwood Press.
- Silva, A. (2005). A Saúde e o Sistema de Saúde na comunicação social Portuguesa: Contributos para uma reflexão sobre a convergência, confiança e legitimidade do SNS. In J. P. Sousa (Ed.), *Congresso Luso-Galego de Estudos Jornalísticos - Jornalismo, ciências e saúde: actas do II Congresso Luso-Brasileiro de Estudos Jornalísticos, IV Congresso Luso-Galego de Estudos Jornalísticos*. Porto.
- Slooten, E. v., Friedman, D. B., & Tanner, A. H. (2013). Are We Getting the Health Information We Need from the Mass Media? An Assessment of Consumers' Perceptions of Health and Medical News. *Journal of Consumer Health on the Internet*, 17(1), 35-53.
- Something Better We Could Be Doing?, *Health Communication*, 30: 12, 1173-1175. <http://doi.org/10.1080/10410236.2015.1037421>.
- Squiers, L. et al (2012). The Health Literacy Skills Framework. *Journal of Health Communication*, 17(3): 30-54.
- Stroobant J., Dobbelaer R. De & Raeymaeckers, K. (2018) *Tracing the Sources*, *Journalism Practice*, 12:3, 344-361. <http://doi.org/10.1080/17512786.2017.1294027>.
- Tanner, A. H., Friedman, D. B., & Zheng, Y. (2015). Influences on the Construction of Health News: The Reporting Practices of Local Television News Health Journalists. *Journal of Broadcasting & Electronic Media*, 59(2), 359-376.
- Thomas, R. K. (2006). *Health Communication*. New York: Springer.
- Tomé, B., & Lopes, F. (2012). Quem fala do quê nas notícias de saúde do Público em 2009: uma análise crítica. *Estudos Em Jornalismo e Mídia*, 9(2), 326-339. Retrieved from <http://www.bocc.uff.br/pag/tome-lopes-quem-fala-do-que-nas-noticias-de-saude.pdf>.
- Viswanath, K., Blake, K. D., Meissner, H. I., Saiontz, N. G., Mull, C., Freeman, C. S., . . . Croyle, R. T. (2008). Occupational Practices and the Making of Health News: A National Survey of US Health and Medical Science Journalists. *Journal of Health Communication: International Perspectives*, 13(8), 759-777.
- Wallington, S. F., Blake, K., Taylor-Clark, K., & Viswanath, K. (2010). Antecedents to Agenda Setting and Framing in Health News: An Examination of Priority, Angle, Source, and Resource Usage from a National Survey of U.S. Health Reporters and Editors. *Journal of Health Communication*, 15(1), 76-94. <https://doi.org/10.1080/10810730903460559>.
- Wilkie, T. (1996). Sources in science: who can we trust? *Lancet*, 347(9011), 1308-1311.
- Wynia, M. K. & Osborn, C. Y. (2010) Health Literacy and Communication Quality in Health Care Organizations, *Journal of Health Communication*, 15: S2, 102-115. <http://doi.org/10.1080/10810730.2010.499981>.
- Zarcadoolas, C., Pleasant, A. F., & Greer, D. S. (2006). *Advancing Health Literacy. A Framework for Understanding and Action*. San Francisco: Jossey-Bass.



Zoller, Heather & Kline, Kim. (2008). Zoller, H. M., & Kline, K. N. (2008). Theoretical contributions of interpretive and critical research in health communication. In C. Beck (Ed.), *Communication Yearbook* (Vol. 32, pp. 89-136). New York: Routledge.

# **A e-Saúde (eHealth) no contexto da presente emergência pandémica - a proteção de dados pessoais e a interoperabilidade nas aplicações móveis de rastreabilidade de contactos (tópicas reflexões)**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.12>

**Joana Covelo de Abreu**

Joana Covelo de Abreu ([ORCID: 0000-0002-1850-6400](https://orcid.org/0000-0002-1850-6400)) é Professora da Escola de Direito da Universidade do Minho e da Universidade Portucalense Infante D. Henrique. É investigadora do JusGov - Centro de Investigação em Justiça e Governação da Universidade do Minho, integrando o seu Conselho Executivo. É especialista designada pela Comissão Europeia - DG Justiça e Consumidores, para a modernização da cooperação judiciária em matéria civil.

## 1 CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES SOBRE AIDEIA DE “EMERGÊNCIA”<sup>1</sup>

Para a redação do presente contributo, a autora colocará a tónica na expressão “emergência” por a mesma ser capaz de encerrar em si dois sentidos ou significados que, atento o tópico e a reflexão visados, lhe parecem apropriados.

Se, por um lado, “emergência” visa significar um evento ou situação que, pela sua gravidade, demanda uma atuação expedita, de forma a dar uma resposta em conformidade, por outro lado, num sentido literal, “emergência” resulta “do ato de emergir”<sup>2</sup>, ou seja, de se sublevar relativamente a uma situação antecedente menos auspiciosa.

Ora, são estes dois sentidos que motivam a reflexão que se conduz tendo por referência que o seu pano de fundo será a proteção dos dados pessoais na União Europeia ante a promoção de soluções interoperáveis no domínio da e-Saúde (ou *eHealth*), escrutinando as soluções associadas às aplicações móveis em matéria de rastreabilidade de contactos no âmbito da pandemia.

Assim, se a crise pandémica global configura e encerra em si o primeiro sentido da palavra “emergência” - porque é ‘O’ evento que, pela sua gravidade, demanda uma atuação expedita - tentaremos, ao longo do texto, equacionar o seu impacto no domínio da saúde e os desenvolvimentos que têm sido realizados em termos e-Saúde (Saúde em linha), particularmente vocacionados à interoperabilidade de ferramentas digitais e, em termos concretizados, se as posições institucionais perante as aplicações móveis de rastreio de contactos, visando o combate da COVID-19, poderão encerrar em si respostas suficientemente adequadas e necessárias em contexto de pandemia. Ora, e aqui reside o segundo sentido da expressão “emergência” - a busca pela resposta à seguinte pergunta: “será que as soluções digitais e tecnológicas que a União Europeia tem vindo a desenvolver dinamicamente no domínio da e-Saúde poderão ter um papel relevante a desempenhar neste contexto?”.

---

1 As considerações preliminares relativas à concetualização instrumental da expressão “emergência” correspondem, no essencial, à introdução da sua intervenção no Ciclo de Palestras, coordenado pelo Ex.mo Sr. Prof. Doutor Joaquim Freitas da Rocha, subordinado ao tema “Crise pandémica, estado de emergência e (algumas) respostas dos poderes públicos”, que ocorreu no dia 11 de maio de 2020.

2 Cfr. Dicionário da Língua Portuguesa - Dicionários Académicos, Porto Editora, 1993, p. 270.

## 2 A E-SAÚDE NA UNIÃO EUROPEIA E O PAPEL DA INTEROPERABILIDADE ADMINISTRATIVA

Posto isto, no âmbito da Administração Pública em linha, outros têm sido os interesses públicos secundários a que se tem dado particular atenção enquanto objetivos que, em termos jurídico-administrativos, cabe à Administração Pública concretizar, implementar e regular<sup>3</sup>. Num contexto pandémico, parece-nos apropriado abordar a e-Saúde (ou Saúde em linha) no contexto amplo do Mercado Único Digital, a fim de intuir o quadro de políticas públicas que lhe subjaz e que considerações jurídicas merecerão equação, sobretudo tendo por referência o elevado padrão de proteção de dados pessoais vigente na União Europeia.

Sobre a matéria, a Comissão Europeia começou por adiantar, já em 2018, a necessidade de reformular “significativamente os [...] sistemas de saúde e de prestação de cuidados” a fim de garantir “que os mesmos se mantêm adequados à sua finalidade”, ou seja, para que tais sistemas possam “continuar a promover a saúde, a prevenir doenças e a prestar cuidados centrados no doente”, “requerem reformas e soluções inovadoras para se tornarem mais resilientes, acessíveis e eficazes na prestação de cuidados de qualidade aos cidadãos europeus”<sup>4</sup>.

Afinal, problemas como “o envelhecimento, a multimorbilidade, a escassez de recursos humanos no setor da saúde e o fardo cada vez maior representado pelas doenças não transmissíveis evitáveis, causadas por fatores de risco como o tabaco, o álcool e a obesidade, assim como outras doenças, incluindo as doenças neurodegenerativas e raras”, a que se associa “uma ameaça crescente das doenças infecciosas devido a uma maior resistência aos antibióticos ou a agentes patogénicos novos ou recrudescentes” e, ainda, o aumento da despesa pública associada ao setor da “saúde e [d]os cuidados de

---

3 Cfr., para maior desenvolvimento, Freitas do Amaral, D. (2015), *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I, 4ª Edição). Coimbra: Almedina. pp. 87-114; e Fonseca, I. C. M. (2012). *Direito da Organização Administrativa - Roteiro Prático*. Coimbra: Almedina, pp. 21-23.

4 Cfr. Comissão Europeia (2018). Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a viabilização da transformação digital dos serviços de saúde e de prestação de cuidados no Mercado Único Digital, a capacitação dos cidadãos e a construção de uma sociedade mais saudável. COM(2018) 233 final. Bruxelas: 25 de abril de 2018, p. 1.

longa duração” determinaram a necessidade de equacionar políticas públicas tendentes a uma alteração do fundamento e da própria teleologia que está na base dos sistemas de saúde e da prestação de cuidados ainda verificados na União Europeia<sup>5</sup>.

Para o efeito, “[a]s soluções digitais destinadas à saúde e aos cuidados podem [...] mudar radicalmente a forma como os serviços de saúde e cuidados são prestados aos doentes, se forem concebidas propositadamente e implementadas de uma forma eficaz em termos de custos”<sup>6</sup>, podendo diligenciar por melhores cuidados transfronteiriços, o que assume particular relevância num espaço integrado, como é o da União Europeia, onde se afirmam as liberdades de circulação e, especialmente, a livre circulação de pessoas.

Neste diapasão, verificou-se ainda que “[a] digitalização pode [...] ajudar a promover a saúde e a prevenir doenças [...]” e “[p]ode apoiar a reforma dos sistemas de saúde e a sua transição para novos modelos de prestação de cuidados, centrados nas necessidades das pessoas e possibilitar a transição de sistemas centrados nos hospitais para estruturas de prestação de cuidados mais integradas e vocacionadas para a comunidade”<sup>7</sup>. Nesta perspetiva, as ferramentas digitais ao serviço da saúde têm a capacidade de deslocalizar a tónica da cura para a prevenção da doença, podendo “converter os conhecimentos científicos num meio para ajudar os cidadãos a manterem-se saudáveis, ajudando, assim, a assegurar que não adoecem”<sup>8</sup>.

No entanto, para que estas incursões possam ser bem-sucedidas, assentam na existência de dados - mormente, pessoais e de carácter especialmente sensível, como teremos oportunidade de analisar *infra* - já que estes “constituem um fator essencial para a transformação digital”<sup>9</sup>, verificando-se discrepâncias significativas entre os Estados-Membros na forma como tratam tais dados e como os colocam ao serviço e à disposição da investigação científica, das autoridades públicas e dos profissionais de saúde. Ora, só com uma utilização otimizada desses dados (e da “disponibilidade de grandes

---

<sup>5</sup> Idem, p. 1.

<sup>6</sup> Ibidem, p. 1.

<sup>7</sup> Ibidem, p. 1.

<sup>8</sup> Ibidem, pp. 1 e 2.

<sup>9</sup> Ibidem, p. 2.

quantidades de dados de elevada qualidade”<sup>10)</sup> e através de bases de dados e de soluções interoperáveis entre sistemas de saúde é que se poderá almejar uma “abordagem integrada que garanta [...] a prevenção de doenças” e que “os cuidados de saúde e os tratamentos respondam melhor às necessidades das pessoas”<sup>11</sup>.

Assim, desde que a União Europeia apostou no estabelecimento de um Mercado Único Digital, reconheceu a importância de equacionar a potencialização digital dos serviços de saúde: já em 2015, a Comissão Europeia se comprometia a lançar “um plano integrado de normalização a fim de identificar e definir prioridades-chave de normalização, com especial destaque para as tecnologias e domínios que são considerados de importância crítica para o Mercado Único Digital, incluindo normas e interoperabilidade setoriais essenciais em domínios como a saúde (telemedicina, saúde móvel)”<sup>12</sup>.

Para além de sublinhar a dinâmica digital que visava imprimir, também, desde cedo, reputou essencial promover a interoperabilidade das bases de dados e dos sistemas de saúde, na medida em que se afigurava como a medida menos dispendiosa de integrar, à escala europeia, grandes quantidades de dados, através de esforços que poderão ser suscetíveis de se compatibilizar com a proteção de dados pessoais. Afinal, nos termos do artigo 2º, nº 1 da Decisão nº 2015/2240<sup>13</sup> - que estabelece o Programa ISA<sup>2</sup> - interoperabilidade significa “a capacidade de organizações díspares e diversas interagirem com vista à consecução de objetivos comuns com benefícios mútuos, definidos de comum acordo, implicando a partilha de informações e conhecimentos entre si, no âmbito de processos administrativos a que dão apoio, mediante o intercâmbio de dados entre os respetivos sistemas de TIC”.

---

10 Ibidem, p. 2.

11 Ibidem, p. 2.

12 Cfr. Comissão Europeia (2015). Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa. COM(2015) 192 final. Bruxelas: 6 de maio de 2015, p. 18.

13 Cfr. Decisão (UE) nº 2015/2240, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de novembro, que cria um programa sobre soluções de interoperabilidade e quadros comuns para as administrações públicas, as empresas e os cidadãos europeus (Programa ISA2) como um meio para modernizar o setor público.

No mesmo sentido, na revisão intercalar da estratégia para o Mercado Único Digital, a Comissão avançava a importância de uma economia dos dados no domínio da saúde e dos cuidados de saúde, entendendo que “[a]s tecnologias digitais podem contribuir para melhorar a saúde das pessoas e resolver problemas sistémicos dos sistemas de saúde”, proporcionando “instrumentos economicamente eficientes” mas “desenvolvidos no pleno respeito das regras de proteção de dados”<sup>14</sup>. Nesta mesma revisão intercalar, adiantava-se ainda que “[a] Comissão est[ava] a trabalhar com os Estados-Membros para assegurar que os cidadãos pod[ia]m transferir os seus registos de saúde eletrónicos por via eletrónica quando recebe[sse]m tratamento médico noutro Estado-Membro e utiliza[sse]m receitas eletrónicas para obter os medicamentos prescritos”, sistema este previsto para estar operacional no ano de “2020 na maioria dos Estados-Membros”<sup>15</sup>.

Assim, desenhava-se claramente, no contexto europeu, a sensibilidade de que o caminho para uma e-Saúde se trilharia a partir da interoperabilidade<sup>16</sup> - como, aliás, também parecia resultar da Diretiva 2011/24/UE<sup>17</sup>. Nos termos do artigo 14º, nºs 1 e 2, a) da mencionada Diretiva, a União Europeia promove e apoia a cooperação e o intercâmbio de informações científicas entre os Estados-Membros no âmbito de uma rede voluntária composta pelas autoridades responsáveis pela e-Saúde, designadas pelos Estados-Membros, visando, com tal rede, a criação de sistemas e serviços de saúde em linha e de aplicações interoperáveis.

---

14 Cfr. Comissão Europeia (2017). Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital - Um Mercado Único Digital conectado para todos. COM(2017) 228 final, Bruxelas: 10 de maio de 2017, pp. 21 e 22.

15 Idem, p. 22.

16 Cfr. para maiores desenvolvimentos, Covelo de Abreu, J. (2019). Os serviços digitais na União Europeia: a interoperabilidade administrativa e a e-Saúde (eHealth), in Carvalho, M. M., *E.Tec Yearbook - Health and Technology* (pp. 53-68). Braga: JusGov - Research Centre for Justice and Governance, School of Law - University of Minho, disponível em [https://issuu.com/comunicadireito/docs/etec\\_yearbook\\_n2](https://issuu.com/comunicadireito/docs/etec_yearbook_n2) [acesso: 24.6.2020].

17 Cfr. Diretiva (UE) nº 2011/24/UE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2011, relativa ao exercício dos direitos dos doentes em matéria de cuidados de saúde transfronteiriços.

Por sua vez, e já em julho de 2019, foi publicada uma brochura informativa onde se encontram explanados os objetivos de investigação e de inovação, associados às novas tecnologias de informação, e como estes se encontram ao serviço da saúde<sup>18</sup>. Para o efeito, este documento institucional apresentava os diversos projetos financiados, a nível europeu, em matéria de interoperabilidade administrativa no domínio da e-Saúde, nomeadamente “[p]rojetos que inovam o sistema de saúde e de prestação de cuidados de saúde e a forma como este funciona”, incluindo “projetos que se relacionam com a interoperabilidade - significando a capacidade de sistemas e organizações trabalharem em conjunto (interoperarem)”<sup>19</sup>.

Surgem, assim, projetos especificamente vocacionados à interoperabilidade na área da saúde, como o *PHArA-ON* - que cria “um conjunto de plataformas abertas interoperáveis integradas e elevadamente customizadas” para impactar na população europeia envelhecida<sup>20</sup>; o *Smart4Health* - que cria um sistema de intercâmbio de registos médicos eletrónicos, centrado no cidadão, para estimular cuidados de saúde personalizados<sup>21</sup>; o *InteropEHRate* - que visa promover a interoperabilidade dos registos médicos eletrónicos, mediada pelo paciente, e que, perante a sua autorização, poderá acarretar uma interoperabilidade transfronteiriça entre os registos médicos e as aplicações de investigação científica<sup>22</sup>; o *ASSESS CT* - que tem em vista “contribuir para uma melhor interoperabilidade semântica nos serviços de e-Saúde na Europa<sup>23</sup>”; o *e-Standards* - que “avança uma interoperabilidade na e-Saúde e um alinhamento global dos padrões”, através do envolvimento das partes interessadas, responsáveis pela partilha de boas práticas e de conhecimentos e que permitirá a definição de padrões

---

18 Cfr. Comissão Europeia (2019). Research and innovation in the field of ICT for health, wellbeing and ageing: an overview. Bruxelas: Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology - Digital Society, Trust and Cybersecurity, disponível em [https://ec.europa.eu/information\\_society/news-room/image/document/2019-33/health\\_ageing\\_projects\\_list\\_2019\\_6BC92EFF-90F3-8A94-09FBFA3C-4DFD150E\\_61321.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/news-room/image/document/2019-33/health_ageing_projects_list_2019_6BC92EFF-90F3-8A94-09FBFA3C-4DFD150E_61321.pdf) [acesso: 25.6.2020].

19 Idem, p. 3 (tradução livre).

20 Ibidem, p. 41 (tradução livre).

21 Ibidem, p. 41.

22 Ibidem, p. 41.

23 Ibidem, p. 42 (tradução livre).



comuns<sup>24</sup>; o *EURO-CAS* - que visa testar as soluções interoperáveis em matéria de e-Saúde já implementadas e adequá-las ao quadro aplicável em matéria de interoperabilidade vigente na União Europeia<sup>25</sup>; o *openMedicine* - que visa promover um sistema de saúde transfronteiriço melhor e mais seguro através de um sistema interoperável de prescrições médicas eletrónicas/digitais<sup>26</sup>; e o *VALUEHEALTH* - que visa “estabelecer como a interoperabilidade na e-Saúde pode criar e apresentar valor para todos os cidadãos, para um mercado sustentável de serviços transfronteiriços”<sup>27</sup>.

Há, ainda, outros projetos que, apesar de não terem, como referência primordial, o estabelecimento de uma interoperabilidade no domínio da e-Saúde, acabam por utilizar este método para atingir os seus resultados, como é o caso do *HeartMan* - que cria um “sistema de saúde pessoal para ajudar pacientes com insuficiência cardíaca congestiva a lidar com a sua condição” visando ainda estabelecer “um sistema de gestão de dados padronizado para ampla interoperabilidade”<sup>28</sup>; do *UNWIRED Health* - que cria um sistema de saúde móvel (*mHealth*) na área da insuficiência cardíaca, através de uma aplicação, e que envolve associações sem fins lucrativos para “promover o desenvolvimento de plataformas abertas e soluções interoperáveis”<sup>29</sup>; ou do *THALEA & THALEA II* - que, através do envolvimento de cinco hospitais da Alemanha, Holanda, Espanha, Bélgica e Finlândia, se “focaliza em ter uma plataforma interoperável de telemedicina e de telemonitorização [...] para melhorar o desempenho em pacientes em risco de vida das unidades de cuidados intensivos”<sup>30</sup>.

Posto isto, compreende-se a importância das plataformas interoperáveis pois “têm a virtualidade de promover melhores serviços públicos e de esbater as discrepâncias de tratamento desses serviços entre Estados-Membros, numa perspetiva de maior integração via a dimensão digital e de entrosamento do cidadão (administrado = paciente) no

---

24 Ibidem, p. 42 (tradução livre).

25 Ibidem, pp. 42 e 43.

26 Ibidem, p. 43.

27 Ibidem, p. 44 (tradução livre).

28 Ibidem, p. 16 (tradução livre).

29 Ibidem, p. 17 (tradução livre).

30 Ibidem, p. 39 (tradução livre).

procedimento a que está sujeito ou em que é visado”<sup>31</sup>. No entanto, para que tal caminho possa ser determinado, há a necessidade de equacionar o seu impacto e os seus riscos, de forma a que as soluções encontradas não se revelem perigosas para os pacientes, pela manipulação de dados pessoais de natureza especial sem observar o padrão protetivo em vigência na União Europeia.

A propósito, o próximo capítulo explica o impacto da interoperabilidade na proteção de dados e os regimes jurídicos equacionáveis e analisa a recente produção institucional europeia e nacional quanto às aplicações de rastreabilidade de contactos no combate à COVID-19.

### **3 A PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS E A INTEROPERABILIDADE ADMINISTRATIVA - BREVES REFLEXÕES A PROPÓSITO DAS APLICAÇÕES MÓVEIS INTEROPERÁVEIS DE RASTREABILIDADE DE CONTACTOS NO ÂMBITO DA PANDEMIA**

A interoperabilidade pressupõe, deste modo, a articulação entre sistemas digitais e bases de dados, geridos por entes na área da saúde e da investigação científica (públicos e privados), a fim de promover uma acessibilidade aos dados de saúde para fomentar uma alteração do padrão atualmente vigente: passando a apostar na prevenção e não tanto na cura da doença. Para que os dados sejam atualizados, os projetos analisados pressupõem também - e a tendência política também é reveladora dessa dinâmica - o entrosamento dos cidadãos (pacientes) que, presumindo-se devidamente cientes dos dados que estão a facultar, possam, numa perspetiva de proximidade e atualidade, introduzir os seus dados pessoais em matéria de saúde. No entanto, para que as ferramentas digitais possam funcionar, há ainda a necessidade de equacionar os acessos detidos por entes que procedem à dinamização e/ou atualização tecnológica daquelas ferramentas.

Se esta articulação de prestadores de cuidados de saúde, investigadores, pacientes e agentes ligados à área tecnológica já levanta algumas preocupações, em matéria de

---

31 Cfr. Covelo de Abreu, J. (2019). *Os serviços digitais na União Europeia: a interoperabilidade administrativa e a e-Saúde (eHealth)*..., p. 63.

proteção de dados pessoais, cabe ainda sublinhar que as soluções interoperáveis a serem pensadas, no contexto da União Europeia, pressupõem registos, plataformas e bases de dados transfronteiras, só assim se compaginando com as liberdades de circulação que pautam este espaço e com a necessidade de alinhamento da prestação de cuidados de saúde por um padrão elevado em todos os Estados-Membros. Assim, neste contexto, a interoperabilidade demanda também a interconexão daquelas ferramentas com os sistemas comparáveis implementados (ou a implementar) nas instituições, órgãos e organismos da União, nomeadamente perante o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC)<sup>32</sup>, podendo inclusivamente caber a uma destas estruturas orgânicas europeias a gestão transfronteiriça desses instrumentos interoperáveis.

Assim, os dados tratados de forma interoperável encontram-se sujeitos ao atual padrão jus fundamental da União Europeia em matéria de proteção de dados pessoais<sup>33</sup> que resulta concretizado em dois atos normativos europeus - no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)<sup>34</sup> e no Regulamento nº 2018/1725<sup>35 e 36</sup>. Afinal, o RGPD é aplicável a todas as entidades públicas e privadas que tratam dados pessoais com finalidades não domésticas enquanto o segundo é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado por instituições, órgãos e organismos da União Europeia.

---

32 Cfr., para maiores desenvolvimentos, Covelo de Abreu, J. (no prelo). Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC). In Covelo de Abreu, J. e Reis, L. (Coords.). *Instituições, órgãos e organismos da União Europeia: um quadro institucional único?*

33 Cfr., a propósito, artigos 16º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) e 8º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE).

34 Cfr. Regulamento (UE) nº 2016/679, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados).

35 Cfr. Regulamento (UE) nº 2018/1725, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) nº 45/2001 e a Decisão nº 1247/2002/CE.

36 Cfr., para maiores desenvolvimentos, Covelo de Abreu, J. (2019). O Mercado Único Digital e a interoperabilidade administrativa: a proteção de dados pessoais na articulação entre administrações públicas nacionais e as instituições e órgãos da União Europeia - reflexões prospectivas. In Amado Gomes, C., Neves, A. F., Bitencourt Neto, F. e Motta, F. (Coords.). *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro*. (pp. 206-242). Lisboa: ICJP / CIDP. Disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_da30anoscb\\_icjp15mar2019.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_da30anoscb_icjp15mar2019.pdf) [acesso: 30.6.2020].

Posto isto, os dados pessoais recolhidos, disponibilizados e manipulados no âmbito de plataformas digitais interoperáveis, encontram-se sujeitos à aplicação daqueles dois normativos, na medida em que, neste contexto, o tratamento de dados pessoais se reputa como “uma operação ou um conjunto de operações efetuadas sobre dados pessoais ou sobre conjuntos de dados pessoais, por meios automatizados ou não automatizados, tais como a recolha, o registo, a organização, a estruturação, a conservação, a adaptação ou alteração, a recuperação, a consulta, a utilização, a divulgação por transmissão, difusão ou qualquer outra forma de disponibilização, a comparação ou **interconexão**, a limitação, o apagamento ou a destruição” (**ênfase nosso**), conforme se encontra disposto nos artigos 4º, nº 2 do RGPD e 3º, nº 3 do Regulamento nº 2018/1725.

Ora, deste modo, os dados em causa poderão ter um regime protetivo especial por se tratarem de dados pessoais relativos à saúde da pessoa singular em causa. Afinal, conforme resulta dos artigos 9º, nº 1 do RGPD e 10º, nº 1 do Regulamento nº 2018/1725, é, em regra, proibido o tratamento de categorias especiais de dados pessoais, concretamente de “dados relativos à saúde” da pessoa singular, apenas sendo lícita a condução de tal tratamento se se subsumir a uma das causas de licitude de tratamento constantes nos artigos 9º, nº 2 do RGPD e 10º, nº 2 do Regulamento nº 2018/1725.

Assim, num contexto como o que estamos a explorar - da implementação de soluções interoperáveis, com particular relevância perante a pandemia associada ao Coronavírus -, será possível (e lícito) o tratamento de dados sensíveis quando i) o titular dos dados tiver dado o seu consentimento explícito; ii) o tratamento for necessário por motivos de interesse público importante, com base no direito da União, devendo ser proporcional ao objetivo visado e respeitando a essência do direito à proteção de dados e demais direitos fundamentais e interesses do titular dos dados; e iii) o tratamento for necessário por motivos de interesse público no domínio da saúde pública, nos termos dos artigos 9º, nº 2, a), g) e i) do RGPD e 10º, nº 2, a), g) e i) do Regulamento nº 2018/1725).

Posto isto, e tendo em conta o papel de particular relevância da adesão dos particulares a este tipo de ferramentas, “há a necessidade de promover uma sensibilização para a literacia digital no domínio da e-Saúde para que os pacientes, cada vez mais

entrosados, tenham a verdadeira noção das vantagens de um sistema interoperável (quer em termos de telemedicina, quer em termos de prescrição digital, de registo médico digital e demais realidades que poderão divisar-se no futuro) e os riscos que o mesmo acarreta, devendo ainda estar cientes dos direitos que os assistem em termos de proteção de dados e, bem assim, as circunstâncias em que os mesmos podem ser reivindicados administrativa e/ou judicialmente, quer à luz do RGPD, quer à luz do Regulamento nº 2018/1725”<sup>37</sup>.

Daqui parece resultar que as soluções legislativas adotadas em sede de proteção de dados estão abstratamente adequadas a enquadrar, sob o ponto de vista regulatório, estes desenvolvimentos interoperáveis em sede de e-Saúde. Por sua vez, e atendendo à necessidade de entrosamento das pessoas singulares (pacientes) nestas dinâmicas, os compromissos assumidos, pela Comissão Europeia, em sede de literacia digital, parecem alinhar-se com a consequente observância do padrão de proteção de dados pessoais vigente na União Europeia. Afinal, a Comissão comprometeu-se a promover ações de capacitação digital, na área da saúde, “dos cidadãos, doentes e profissionais do setor da saúde” em articulação com “organizações profissionais de saúde e universidades”<sup>38</sup>.

Afinal, a aposta nas ferramentas digitais ao serviço de uma e-Saúde tem em vista “promover uma maior participação dos cidadãos para que os sistemas de saúde possam, gradativamente, alterar o seu objetivo do tratamento de doenças para a promoção da prevenção”<sup>39</sup> já que, numa perspetiva antropocêntrica, a Comissão reconheceu que “os sistemas de saúde necessitam de transitar do tratamento para a promoção da saúde e a prevenção de doenças, de uma concentração na doença para uma concentração no bem-estar das pessoas, e da fragmentação para a integração e coordenação dos serviços em todo o ciclo de cuidados”, sublinhando, para o efeito, “a cooperação ativa entre

---

37 Cfr. Covelo de Abreu, J. (2019). *Os serviços digitais na União Europeia: a interoperabilidade administrativa e a e-Saúde (eHealth)...*, p. 64.

38 Cfr. Comissão Europeia (2018). *A viabilização da transformação digital dos serviços de saúde e de prestação de cuidados no Mercado Único Digital...*, p. 15.

39 Cfr. Covelo de Abreu, J. (2019). *Os serviços digitais na União Europeia: a interoperabilidade administrativa e a e-Saúde (eHealth)...*, p. 64.

profissionais de saúde e doentes” pela “utilização de soluções digitais que proporcionam os meios necessários para prestar cuidados eficientes e eficazes em termos de custos”<sup>40</sup>.

Posto isto, quer as autoridades europeias, quer as autoridades nacionais têm estado atentas ao momento de pandemia que se atravessa, por conta da COVID-19, cabendo enunciar os desenvolvimentos que se têm verificado no domínio da e-Saúde. Assim, votaremos a nossa atenção às considerações feitas a propósito das aplicações móveis de rastreabilidade de contactos, analisando, para o efeito, o Relatório Técnico do ECDC, de 10 de junho de 2020, e equacionando a recente Deliberação da CNPD que decide sobre uma avaliação de impacto de uma aplicação que visa monitorizar a exposição ao risco de contágio da COVID-19 sobre a proteção de dados, datada de 29 de junho de 2020.

O ECDC adotou um Relatório Técnico intitulado “Aplicações móveis para a rastreabilidade de contactos no âmbito da COVID-19” onde sublinhou que “a rastreabilidade de contactos é de particular significância quando as medidas de confinamento são levantadas” já que “[a]s aplicações móveis (apps) podem ajudar a rastrear e a alertar mais contactos já que não se baseiam apenas na memória da pessoa infetada” e, inclusivamente, “podem também rastrear contactos desconhecidos para o caso”, “notificar contactos rapidamente” e “podem facilitar a rastreabilidade transfronteiriça de contactos”<sup>41</sup>. No entanto, reafirma a necessidade de estas aplicações poderem apenas ter um papel instrumental complementar à rastreabilidade regular de contactos, desde logo porque nem todos têm acesso a um *smartphone* nem se pode impor a necessidade de instalação da aplicação, já que “[o] uso de aplicações móveis deve ser voluntário”, sobretudo porque se colocam, ao próprio ECDC, várias questões em matéria de proteção de dados que têm de ser devidamente equacionadas<sup>42</sup>.

---

40 Cfr. Comissão Europeia (2018). *A viabilização da transformação digital dos serviços de saúde e de prestação de cuidados no Mercado Único Digital...*, p. 12.

41 Cfr. Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças - ECDC (2020). *Technical Report - Mobile applications in support of contact tracing for COVID-19. A guidance for EU/EEA Member States*. (junho de 2020) p. 1 (tradução livre). Disponível em <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-mobile-applications-contact-tracing.pdf> [16.6.2020].

42 Idem, p. 1 (tradução livre).

Tal como explicado pelo ECDC, estas aplicações móveis de rastreabilidade de contactos estão a ser desenvolvidas em vários Estados-Membros, normalmente baseadas na tecnologia Bluetooth, e visam identificar, ao utilizador da aplicação, que se encontrou, durante um período de tempo determinado (quinze minutos ou mais)<sup>43</sup>, em contacto com alguém que se mostrou infetado por Coronavírus. Para o efeito, a identidade da pessoa infetada não será revelada ao outro utilizador, havendo a necessidade de, aquando da passagem da informação, serem indicados a este último os meios de saúde pública a acionar. Para o efeito, o ECDC sublinhou a necessidade de tais aplicações não precisarem de se basear em sistemas de geolocalização e na colheita dos respetivos dados, devendo pautar-se pelo princípio da minimização dos dados recolhidos e da sua manutenção pelo período de tempo mínimo necessário à realização dos objetivos visados<sup>44 e 45</sup>.

Tal Relatório Técnico alinou-se com a Comunicação da Comissão Europeia que estabeleceu orientações respeitantes a aplicações móveis de apoio à luta contra a pandemia de COVID-19 na perspetiva da proteção de dados<sup>46</sup>, a fim de “garantir uma abordagem coerente em toda a UE e [de] fornecer orientações aos Estados-Membros e aos criadores de aplicações móveis”, incidindo “apenas nas aplicações móveis de utilização voluntária para apoio na luta contra a pandemia da COVID-19 (aplicações descarregadas, instaladas e utilizadas voluntariamente pelos cidadãos)”, nomeadamente, aquelas que contam com funcionalidades de “rastreamento de contactos e alerta” ou de “criação de um fórum de comunicação para médicos e pacientes em situação de autoisolamento e para os casos em que é prestado aconselhamento ulterior em matéria de diagnóstico e de tratamento (maior utilização da telemedicina)”<sup>47</sup>.

---

43 Ibidem, p. 10.

44 Ibidem, pp. 2, 4 e 5.

45 Cfr., para maiores desenvolvimentos, eHealth Network (2020). *Mobile Applications to support contact tracing in the EU's fight against COVID-19 - Common EU Toolbox for Member States*. Bruxelas. (Versão 1.0, 15 de abril de 2020). Disponível em [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/COVID-19\\_apps\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/COVID-19_apps_en.pdf) [acesso: 16.6.2020].

46 Cfr. Comissão Europeia (2020). *Comunicação - Orientações respeitantes a aplicações móveis de apoio à luta contra a pandemia de COVID-19 na perspetiva da proteção de dados*. Bruxelas: 17 de abril de 2020. (2020/C 124 I/01).

47 Idem, p. 2.

Para o efeito, a Comissão sublinhou que, “[d]ada a sensibilidade dos dados em questão e a finalidade do tratamento de dados [...], as aplicações devem ser concebidas de modo a que os responsáveis pelo tratamento sejam as autoridades nacionais de saúde (ou entidades que desempenham funções de interesse público na área da saúde)”, às quais caberá “assegurar a conformidade com o RGPD (princípio da responsabilidade)”<sup>48</sup>. Por outro lado, tais aplicações deverão garantir que são as pessoas que mantêm o controlo dos seus dados: desde logo, pelo carácter voluntário da instalação da aplicação (e a consequente possibilidade de desinstalação livre e desativação da aplicação quando a pandemia for declarada sob controlo), mas também pelo facto de não se promover um agrupamento das diferentes funcionalidades da aplicação, “de modo a permitir que as pessoas possam dar o seu consentimento separado para cada uma das funcionalidades” e de se assegurarem, neste contexto, todos os direitos, ao titular dos dados, reconhecidos pelo RGPD (artigos 15º e seguintes)<sup>49</sup>.

O elevado padrão de proteção de dados pessoais sai assegurado se os responsáveis pelo tratamento forem capazes de promover a minimização dos dados tratados<sup>50</sup>, a limitação na divulgação e no acesso aos dados<sup>51</sup>, o estabelecimento das finalidades exatas do tratamento<sup>52</sup> e a fixação de limites estritos de conservação dos dados<sup>53</sup>.

Para o efeito, o papel das autoridades de proteção de dados sai reforçado, chamando a Comissão Europeia a atenção para o artigo 35º do RGPD, que estabelece o regime da avaliação de impacto sobre a proteção de dados<sup>54</sup>.

Ora, neste contexto, a CNPD foi chamada a pronunciar-se, em consulta prévia, quanto a uma avaliação de impacto sobre a proteção de dados de um sistema (*STAYWAY COVID*), para rastreio da propagação da COVID-19, através da utilização voluntária de

---

48 Ibidem, p. 3.

49 Ibidem, p. 4.

50 Ibidem, pp. 5 e seguintes.

51 Ibidem, p. 7.

52 Ibidem, p. 7.

53 Ibidem, p. 8.

54 Ibidem, p. 9.



uma aplicação para dispositivos móveis pessoais, mediante pedido apresentado pelo Instituto de Engenharia de Sistemas e Computadores, Ciência e Tecnologia - INESC TEC<sup>55</sup>.

Assim, a CNPD concluiu que “[o] sistema deve preservar o seu carácter voluntário, devendo ser facultado ao utilizador, tal como previsto, vários momentos em que pode livremente fazer opções quanto ao tratamento dos seus dados, incluindo a possibilidade efetiva de desligar o Bluetooth, configurar a aplicação para não rastrear contactos de proximidade e desinstalar a aplicação, tendo como consequência a interrupção ou o apagamento definitivo dos seus dados”<sup>56</sup> pugnando, ainda, quanto ao regime da transparência (decorrente dos artigos 12º e seguintes do RGPD), que “os titulares dos dados devem estar sempre cientes de todos os aspetos do funcionamento da aplicação” já que “muitas interações ocorrem automaticamente, sem que o utilizador se aperceba delas”<sup>57</sup>.

Nesta sequência, a CNPD reputou a “utilização da tecnologia Bluetooth” como “menos intrusiva do que o recurso a uma tecnologia que permitisse de imediato registar a localização do utilizador”. No entanto, reforça que tal tecnologia não se encontra isenta de riscos, nomeadamente se se verificar a imprescindibilidade de manter o sistema ativo, circunstância em que “está a habilitar o rastreamento constante da localização e movimentações dos utilizadores por terceiros”<sup>58</sup>. Por sua vez, também entende como fragilidade do sistema o facto de ter de recorrer “à interface da Google e da Apple [...], na medida em que há uma parte crucial da sua execução que não é controlada pelos autores da aplicação ou pelos responsáveis pelo tratamento”<sup>59</sup>.

Por fim, a CNPD ainda deixou um alerta que se alinha às considerações antecedentes realizadas na medida em que recordou que “[a] interoperabilidade entre as aplicações nacionais de rastreamento de contactos de proximidade implica o tratamento de

---

55 Tal sistema resultava de uma iniciativa conjunta do INESC TEC e do Instituto de Saúde Pública da Universidade do Porto (ISPUP).

56 Cfr. Comissão Nacional de Proteção de Dados - CNPD (2020). Deliberação nº 2020/277, de 29 de junho de 2020. Processo PRE/2020/6, parágrafo 86, pp. 10v e 11.

57 Idem, parágrafo 90, p. 11.

58 Ibidem, parágrafo 87, p. 11.

59 Ibidem, parágrafo 89, p. 11.

mais dados, mais comunicações e mais destinatários, pelo que é preciso garantir que as opções tomadas nesse contexto respeitem os princípios da proteção de dados, em particular o princípio da minimização”, devendo os responsáveis pelo tratamento, inclusivamente “garantir que, com a interoperabilidade, as salvaguardas em matéria de proteção de dados não sucumbem a um mínimo denominador comum, mas antes procuram atingir um nível elevado de proteção da privacidade dos seus utilizadores”<sup>60</sup>.

Do exposto resulta uma coincidência da tomada de posição técnico-científica por parte do ECDC e da posição veiculada, perante um caso concreto, pela CNPD. No entanto, em qualquer um dos casos, ambas as entidades alertam para os riscos mais abrangentes decorrentes da utilização destas aplicações numa perspetiva interoperável, o que pede um dimensionamento diferente dos problemas inerentes à proteção dos dados pessoais.

#### 4 REFLEXÕES CONCLUSIVAS

Ora, do que foi aqui explanado, a pandemia associada à COVID-19 parece ter despertado a promoção de finalidades que estavam ainda em fase de maturação na União Europeia, nomeadamente no âmbito da e-Saúde.

Na realidade, a nova Comissão Europeia, sob a batuta de Úrsula *von der Leyen*, publicava, em fevereiro de 2020, uma comunicação relativa ao futuro digital da Europa, onde adiantava que “[o] poder dos dados é essencial para o setor da saúde”, já que “[r]egistos de saúde digitais, reunidos num espaço europeu de dados de saúde, podem conduzir a um melhor tratamento de condições crónicas mais graves, incluindo cancro e doenças raras, mas também a um acesso igualitário a serviços de saúde de elevada qualidade a todos os cidadãos”, estimando, apenas a partir de 2022, como prioridade chave, “a promoção de registos eletrónicos de saúde baseados num formato comum europeu de interconexão a fim de assegurar aos cidadãos europeus um acesso seguro e para permitir a troca de dados de saúde pela UE” e a dotação de “um espaço europeu de dados de saúde para melhorar a

---

<sup>60</sup> Ibidem, parágrafo 95, pp. 11v e 12.

acessibilidade fiável e segura a dados de saúde para investigação, diagnóstico e tratamento focalizados e rápidos”<sup>61</sup>.

Tal como aventámos, a “emergência” associada à pandemia pode também significar a capacidade de se sublevar em circunstâncias mais adversas, de se reinventar, de ser capaz de trazer para o presente ideias ou conceções que apenas estavam pensadas para o futuro.

Ora, no contexto da e-Saúde e, especificamente, quanto à utilização de ferramentas interoperáveis, verifica-se que se encontram a ser desenvolvidas e a ser escrutinadas, numa tentativa de conter a disseminação do Coronavírus, várias soluções que eram equacionadas enquanto projetos-piloto ou como atividades a votar atenção no futuro. Para o efeito, vários são os esforços de adoção de aplicações móveis para permitir a rastreabilidade de contactos a fim de evitar o contágio dos utilizadores ou de lhes criar uma noção dos contágios potenciais, determinando a sua mobilização ativa e a sua interação com as autoridades de saúde, em caso de referenciação de contactos suspeitos.

No entanto, para que tais aplicações prossigam as finalidades de saúde pública que lhes estão inerentes, têm de observar o elevado padrão de proteção de dados visado pela União Europeia, o que determinou que as autoridades europeias e nacionais - quer em matéria de saúde pública, quer em matéria de proteção de dados - tenham adotado uma posição concertada face aos desenvolvimentos destas ferramentas digitais, visando, simultaneamente, i) que as pessoas singulares cujos dados serão usados se encontrem numa posição de controlo dos mesmos, exercendo a sua adesão/não adesão voluntária a estes instrumentos, tal como o regime da proteção de dados lhes reconhece, ii) mas não ataviando a inovação científica, tecnológica e de valor acrescentado para as áreas da saúde pública e da economia, antes optando por uma via didática e de constante acompanhamento e atualização.

Por sua vez, tais iniciativas não podem obliterar um dos desígnios fundamentais em matéria de e-Saúde pois, atento o facto de envolver o tratamento de dados

---

61 Cfr. Comissão Europeia (2020). *Shaping Europe's Digital Future*. Bruxelas: Publications Office of the European Union (fevereiro de 2020). p. 6.

personais de carácter sensível, com a possibilidade de implicar um tratamento transfronteiriço interoperável, é importante apostar na literacia digital de todos os que contactarão com tais aplicações:

- Desde logo, os particulares, enquanto titulares dos dados, pois só assim estes têm o efetivo controlo sobre a aplicação e a sua caracterização como voluntária é assegurada em toda a sua plenitude;
- Também os profissionais de saúde e os investigadores que tenham acesso a tais dados, na medida em que terão de se consciencializar que, nessa perspetiva, tratam dados pessoais (sendo a maioria de carácter especial) e que, como tal, os mesmos apenas se poderão vocacionar às finalidades para que foram recolhidos, dentro das áreas de atuação de cada classe;
- Por outro lado, as entidades públicas/privadas que atuam enquanto responsáveis pelo tratamento/subcontratantes, às quais cabe promover a observância do princípio da minimização dos dados e a obrigação de dar cumprimento escrupuloso ao regime da transparência, no momento da recolha dos dados pessoais, prestando as informações constantes nos artigos 12º e seguintes do RGPD.

Tempos desafiantes pedem medidas disruptivas - é isso que, atualmente, se perspetiva no domínio da e-Saúde. Cabe, no entanto, em períodos conturbados, analisar criticamente as soluções institucionais encontradas, para que nenhuma das finalidades pretendidas possa sair comprometida ou obliterada.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças - ECDC (2020). *Technical Report - Mobile applications in support of contact tracing for COVID-19. A guidance for EU/EEA Member States*. (junho de 2020). Disponível em <https://www.ecdc.europa.eu/sites/default/files/documents/COVID-19-mobile-applications-contact-tracing.pdf>.

Comissão Europeia (2015). Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões - Estratégia para o Mercado Único Digital na Europa. COM(2015) 192 final. Bruxelas: 6 de maio de 2015.

Comissão Europeia (2017). Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a revisão intercalar relativa à aplicação da Estratégia para o Mercado Único Digital - Um Mercado Único Digital conectado para todos. COM(2017) 228 final. Bruxelas: 10 de maio de 2017.

Comissão Europeia (2018). Comunicação ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a viabilização da transformação digital dos serviços de saúde e de prestação de cuidados no Mercado Único Digital, a capacitação dos cidadãos e a construção de uma sociedade mais saudável. COM(2018) 233 final. Bruxelas: 25 de abril de 2018.

Comissão Europeia (2019). *Research and innovation in the field of ICT for health, wellbeing and ageing: an overview*. Bruxelas: Directorate-General for Communications Networks, Content and Technology - Digital Society, Trust and Cybersecurity. Disponível em [https://ec.europa.eu/information\\_society/newsroom/image/document/2019-33/health\\_ageing\\_projects\\_list\\_2019\\_6BC92EFF-90F3-8A94-09FBFA3C4DFD150E\\_61321.pdf](https://ec.europa.eu/information_society/newsroom/image/document/2019-33/health_ageing_projects_list_2019_6BC92EFF-90F3-8A94-09FBFA3C4DFD150E_61321.pdf).

Comissão Europeia (2020). *Comunicação - Orientações respeitantes a aplicações móveis de apoio à luta contra a pandemia de COVID-19 na perspetiva da proteção de dados*. Bruxelas: 17 de abril de 2020. (2020/C 124 I/01).

Comissão Europeia (2020). *Shaping Europe's Digital Future*. Bruxelas: Publications Office of the European Union (fevereiro de 2020).

Comissão Nacional de Proteção de Dados - CNPD (2020). Deliberação nº 2020/277, de 29 de junho de 2020. Processo PRE/2020/6.

Covelo de Abreu, J. (2019). O Mercado Único Digital e a interoperabilidade administrativa: a proteção de dados pessoais na articulação entre administrações públicas nacionais e as instituições e órgãos da União Europeia - reflexões prospetivas. In Amado Gomes, C., Neves, A. F., Bitencourt Neto, F. e Motta, F. (Coords.). *O Direito Administrativo nos 30 anos da Constituição Brasileira de 1988 - Um diálogo luso-brasileiro*. (pp. 206-242). Lisboa: ICJP / CIDP. Disponível em [https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook\\_da30anoscb\\_icjp15mar2019.pdf](https://www.icjp.pt/sites/default/files/publicacoes/files/ebook_da30anoscb_icjp15mar2019.pdf).

Covelo de Abreu, J. (2019). Os serviços digitais na União Europeia: a interoperabilidade administrativa e a e-Saúde (eHealth), in Carvalho, M. M., *E.Tec Yearbook - Health and Technology* (pp. 53-68). Braga: JusGov - Research Centre for Justice and Governance, School of Law - University of Minho. Disponível em [https://issuu.com/comunicadireito/docs/etec\\_yearbook\\_n2](https://issuu.com/comunicadireito/docs/etec_yearbook_n2).

eHealth Network (2020). *Mobile Applications to support contact tracing in the EU's fight against COVID-19 - Common EU Toolbox for Member States*. Bruxelas. (Versão 1.0, 15 de abril de 2020). Disponível em [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/COVID-19\\_apps\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/ehealth/docs/COVID-19_apps_en.pdf).

Fonseca, I. C. M. (2012). *Direito da Organização Administrativa - Roteiro Prático*. Coimbra: Almedina. pp. 21-23.

Freitas do Amaral, D. (2015), *Curso de Direito Administrativo* (Vol. I, 4ª Edição). Coimbra: Almedina. pp. 87-114.

# **Criatividade em turismo em período de pandemia COVID-19 - a ambição e o papel do local no global**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.13>

**Paula Remoaldo**

Paula Remoaldo ([ORCID: 0000-0002-9445-5465](https://orcid.org/0000-0002-9445-5465)) é Professora Catedrática do Departamento de Geografia do Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho, sendo atualmente diretora do centro de investigação Lab2PT (Laboratório de Paisagens, Património e Território). É doutorada em Geografia Humana tendo como principais áreas de investigação o Turismo Cultural, o Turismo Criativo e o Desenvolvimento Local.

## INTRODUÇÃO

A Humanidade sempre correu o risco de pandemias. Parte delas ficaram registradas na nossa História coletiva pelos impactes demográficos, económicos e socioculturais que originaram e outras têm vindo a ser recordadas sempre que é necessário realizar uma análise retrospectiva do nosso passado pandémico e tornar presente a memória coletiva.

Então porque estamos a dar tanta atenção à pandemia da COVID-19 (doença que é provocada pela infeção pelo coronavírus SARS-CoV-2) se existem outras doenças que atualmente conduzem à morte de um número mais significativo de pessoas? Porque se trata de um novo coronavírus e porque sabemos que é de mais fácil propagação, sendo um novo vírus e adquirindo a capacidade de se difundir facilmente de indivíduo para indivíduo e de uma forma eficiente e sustentável. Também porque não sabemos a sua origem e como irá evoluir. Esta realidade contraria o período pós-moderno e transmoderno que tem perdurado nas últimas décadas e que permitiu ao ser humano adquirir um elevado empoderamento, muitas vezes cego, que o levou a fazer crer na sua quase invencibilidade.

No que se refere à atual pandemia COVID-19, mesmo que à data da redação do presente capítulo já tenham decorrido seis meses após o primeiro caso declarado publicamente pela China, quer a comunidade científica, quer os políticos, quer ainda a sociedade civil, necessitam de ter respostas para, pelo menos, cinco questões: qual é a origem da doença COVID-19? Quais são os verdadeiros impactes económicos, socioculturais e ambientais desta pandemia? Qual é a sua expressão a várias escalas geográficas (local, regional, nacional e transnacional)? Que tipo de aprendizagem estamos a (é necessário) fazer para que tal não se repita no futuro? Que oportunidades podem e devem ser aproveitadas? Concomitantemente, têm sido inúmeras as opiniões veiculadas nos *mass media*, umas de cariz mais científico e outras de cariz mais político, não havendo ainda uma reflexão profunda sobre a matéria nem respostas seguras e consistentes para parte dessas questões.

Paralelamente a estes acontecimentos, o setor do turismo tem-se revelado um dos mais fustigados pela pandemia, impedindo os indivíduos de viajar e de sair da



sua rotina do dia-a-dia, de sair da situação de Anomia, como frisou Émile Durkheim na sua obra intitulada *Suicídio*, datada de 1897 (traduzida e publicada pela Editorial Presença, em 2001).

Em países como Portugal, que tem vindo a granjear, nos últimos anos, a distinção de destino de excelência, os impactes da pandemia têm sido notórios na sua economia e, particularmente, no setor do turismo. Também se tem assistido, à escala mundial, a desigualdades em termos territoriais, atingindo mais, em termos de número de casos, as capitais e as grandes cidades, *i.e.*, os aglomerados que têm uma elevada densidade populacional e práticas sociais e culturais diferentes das que ocorrem nas pequenas cidades e nas áreas rurais.

Tendo estes factos como alicerce, o presente capítulo almeja caraterizar as novas possibilidades que se abrem com a situação de pandemia ao Turismo Criativo e, sobretudo, em pequenas cidades e espaços rurais, quer em Portugal quer noutros países. Para atingir este objetivo foi usado um enfoque sobretudo de cariz qualitativo e foram utilizadas fontes primárias e secundárias. Em termos de fontes primárias, foram usados inquéritos por entrevista, concretizados entre 2017 e 2018, a 12 diretores de instituições que desenvolvem atividades de Turismo Criativo à escala internacional, analisando as suas práticas e as suas necessidades. Complementámos esta análise com inquéritos por questionário aplicados a 814 participantes em atividades criativas entre 2017 e 2018 em Portugal Continental e a 10 organizadores de atividades de Turismo Criativo. Os dados utilizados resultam da implementação do Projeto CREATOUR (*Creative Tourism Destination Development in Small Cities and Rural Areas*), que recebeu fundos comunitários e que foi desenvolvido entre finais de 2016 e meados de 2020.

O capítulo encontra-se estruturado em quatro secções. A primeira secção remete o leitor para o recordar do anúncio por parte de instituições internacionais e de inúmeros autores do risco de uma pandemia como a que estamos a passar. A segunda secção frisa alguns dos principais impactes da pandemia na atividade turística e a relevância que pode ganhar nos próximos anos o Turismo Criativo. Depois de uma abordagem sucinta dos métodos usados, finaliza-se este capítulo com as principais ilações e referencia às investigações que importa realizar no futuro.

## 1 O ANÚNCIO DE UMA (NOVA) PANDEMIA

Uma pandemia [do grego *pandēmias*, resulta da junção do prefixo “pan” (todo, tudo) com o sufixo “demos” (povo)] corresponde a uma epidemia que ocorre à escala mundial ou num território muito amplo, que atravessa fronteiras e afetando, geralmente, um elevado número de pessoas (Last, 2001; Porta, Greenland & Last, 2008). Esta clássica definição não inclui o grau de imunidade da população, aspetos ligados à virologia ou, mesmo, a severidade da doença (Kelly, 2011).

Desde que o ser humano passou a deslocar-se e foi ocupando novos espaços da superfície da Terra (ecúmena) que é acompanhado por doenças infecciosas (LePan, 2020). Mesmo antes da Peste Negra (*Bubonic Plague*, como ficou conhecida à escala internacional), que teve larga expressão em meados do século XIV, com impactes sérios no que diz respeito ao número de mortes (cerca de 200 milhões de pessoas - LePan, 2020), foram documentadas várias pandemias. A chegada da peste bubónica ocorreu em 1348 e conduziu à morte de cerca de 1/3 da população, persistindo atualmente em vários países (Keeling & Gilligan, 2000; Dávalos *et al.*, 2001; World Health Organization, 2017).

Importa, no entanto, recordar que os países apelidados como mais desenvolvidos ultrapassaram há bastantes décadas a primeira fase, bem como a segunda fase da Teoria da Transição Epidemiológica, que teve como seu mentor Omran, em 1971 (Remoaldo, 2002; Nogueira & Remoaldo, 2010; Remoaldo & Nogueira, 2012; GBD 2013 DALYs and HALE Collaborators, 2015), encontrando-se alguns deles na quinta fase desta teoria (Omran, 2005), tal como acontece, por exemplo, com os países da Península Ibérica. Portugal e Espanha, ainda que mais tardiamente do que outros países europeus, têm registado um padrão alicerçado sobretudo em doenças não transmissíveis. A transição epidemiológica foi assumida por Omran como uma mudança nos padrões de saúde e de enfermidades, nas interações entre estes e os seus determinantes demográficos, económicos e socioculturais, bem como nas suas consequências.

A era do retrocesso pandémico ocorreu para muitos países no século XIX e XX (sobretudo nos E.U.A. e na Europa - Omran, 2005; Nogueira & Remoaldo, 2010). Os fatores que o determinaram foram sobretudo de âmbito médico-sanitário e de saúde

pública (com destaque para a passagem de uma medicina curativa para uma medicina preventiva), além dos socioeconómicos, políticos e culturais (com destaque para os hábitos de higiene, de nutrição e os comportamentos preventivos).

Nas últimas décadas, principalmente a partir da de 1970, os determinantes do foro ambiental ganharam um novo ímpeto, com as mais evidentes mudanças climáticas e os seus impactes. Em 1974, o ex-Ministro da Saúde do Canadá destacava, num modelo que elaborou (Lalonde, 1974), quatro componentes que interagem e que determinam o nível de saúde de cada indivíduo: a biologia humana, o ambiente, o sistema de saúde e o estilo de vida (Remoaldo & Nogueira, 2012). A biologia humana passou, com a evolução da própria medicina, a ser possível de contrariar com um estilo de vida saudável, mas o ambiente tem-se revelado uma componente mais difícil de acautelar, já que a relação ambiente-sociedade-ser humano tem vindo a alterar-se de forma muito rápida nas últimas décadas. Por seu turno, a importância do sistema de saúde é muito variável, dependendo do modelo implementado em cada país, e tem-se revelado fundamental em períodos pandémicos.

Esta nova pandemia, que tem provável origem em 2019, tem particularidades que merecem ser recordadas. Além de se tratar de um vírus novo, também está a afetar 213 países, de acordo com o sítio eletrónico da *Worldometer*. Esta plataforma internacional colaborativa é alimentada por programadores, pesquisadores e voluntários e tem revelado desde o início da pandemia a maior quantidade de informação sobre as pessoas atingidas pelo novo coronavírus. Baseia-se em dados da Organização Mundial da Saúde e de governos, além de outras fontes. Este tipo de plataforma tem permitido, pela primeira vez, termos acesso, em tempo quase real, a valores absolutos (ainda que sejam apenas os oficiais), tais como o número de casos, número de mortes e o número de testes, assim como a valores relativos, que são mais reveladores da realidade (*e.g.*, número de casos por milhão de habitantes, número de mortes por milhão de habitantes e número de testes por milhão de habitantes - *Worldometer*, 2020).

A situação que estamos a vivenciar revela, no entanto, o desinvestimento que tem ocorrido em várias vertentes do sistema de saúde e em muitos países (incluindo Portugal) e alerta-nos para o facto de a saúde e o sistema de saúde não deverem ser encarados pelos governos como um custo, mas sim como um investimento.

Importa recordar que têm sido inúmeros os avisos por parte da comunidade científica do risco de pandemias. Tal tem sido recorrente na literatura internacional e tornou-se mais relevante nas últimas décadas, mesmo nos países mais desenvolvidos, devido à dificuldade de debelar algumas doenças transmissíveis (como a que se reporta ao vírus *influenza*), apesar das batalhas ganhas relativamente a inúmeras doenças. A gripe por vírus *influenza* continua a matar, anualmente e à escala mundial, centenas de milhares de pessoas, atingindo também os países designados como países desenvolvidos (*e.g.*, Osterholm, 2005; Ferguson *et al.*, 2006). Em Portugal, tal como noutros países, causou a morte, entre as semanas de 02/2019 e 07/2019, a 3.331 pessoas (Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge, 2019).

O advir da pandemia de COVID-19 chamou a atenção para o facto de os políticos não estarem atentos ao que vários cientistas e organizações internacionais credíveis vinham avisando e que tem sido plasmado também em vários documentos internacionais, como os do World Economic Forum (2019, 2020). Esta instituição tem reportado a erosão da solidariedade internacional, que é o alicerce da governança global (Remoaldo, 2020). Atualmente, 55% da população mundial vive em espaços urbanos. Este é um facto relevante, já que as doenças infecciosas se difundem mais rapidamente nas cidades e o mundo não está preparado para ameaças biológicas que levam a ruturas económicas e sociais (World Economic Forum, 2019). Por outro lado, as mudanças climáticas ajudam a exacerbar a incidência de doenças infecciosas (Remoaldo, 2020; World Economic Forum, 2020). O agudizar e o assumir (ainda que tardio) dos impactes das alterações climáticas vieram denunciar que as novas pandemias tendem a acentuar os seus impactes.

Não podemos olvidar o Acordo de Paris (de 2015), como o primeiro acordo universal para combater as alterações climáticas, que deverá substituir, em 2020, o famigerado Protocolo de Quioto. Este tem como objetivo manter o aumento da temperatura média mundial abaixo de 2 graus centígrados em relação aos níveis pré-industriais. Mas, só entrará em vigor após ter sido ratificado por pelo menos 55 países, que somem um total de 55% das emissões globais, facto que ainda não aconteceu.

A pandemia da COVID-19 tende a agravar problemas provocados pelas vagas de calor, tal como mencionou recentemente a World Meteorological Organization (2020).

Alguns dos factos prendem-se com a população mais vulnerável, ou seja, os idosos, que terão, por exemplo, mais dificuldade e receio em sair de casa e usar locais públicos que possuem ar condicionado, como centros comerciais. Também limita a visita a casa dos mais vulneráveis por parte dos familiares e dos profissionais de saúde.

Na realidade, ainda que estejamos a conseguir conter a doença de forma desigual à escala continental e no seio de cada continente, importa reter que se trata de um momento de grande implicação quer nas relações pessoais e sociais quer nas de outra índole, que deve ser aproveitado também como momento de oportunidade de reflexão e de maior empenho num futuro mais sustentável.

Outras perguntas que se colocam são: como chegámos a esta situação? O que é que devemos mudar? O caminho a fazer é exigente, mas necessário. Sem uma reflexão individual não podemos caminhar para uma sustentável mudança coletiva, que urgia acontecer há algum tempo. É imperativo o desenvolvimento de um modelo de sociedade em que a partilha seja imperiosa. As universidades podem dar um importante contributo neste âmbito, ainda mais se quisermos caminhar para o modelo da quarta geração das instituições de ensino superior, *i.e.*, um modelo em que seja importante para o coletivo que cada um ou grupos de pessoas se revejam. Mas será que a Humanidade interiorizou esta necessidade e está preparada para mudar?

## **2 OS IMPACTOS NA ATIVIDADE TURÍSTICA E A IMPORTÂNCIA DO TURISMO CRIATIVO**

### ***2.1 A nova crise das cidades***

Na sequência do que mencionámos no *item* anterior do presente capítulo, recorde-se que as cidades sempre ofereceram um fascínio e manifestaram um elevado poder de atração, quer para as pessoas viverem quer para as pessoas trabalharem. Mas, concomitantemente, as grandes cidades sempre implicaram riscos de vária ordem, estando entre eles as elevadas densidades populacionais que aí ocorrem, que sempre foram um fator de transmissão de doenças infecciosas e que se tem revelado um fator de risco de infeção pelo novo coronavírus.

É possível que algumas mudanças surjam no futuro próximo com o fim do movimento de deslocação para as cidades que ocorreu em muitos países nas últimas décadas. Tal poderá acontecer porque as grandes cidades parecem ser espaços mais vulneráveis em relação à difusão de doenças infecciosas. Todavia, ainda não temos artigos consistentes e publicados em revistas científicas que permitam tirar algumas conclusões sobre o movimento de pessoas para outros espaços, “abandonando” as grandes cidades.

Recentemente (2017), Richard Florida, o eminente urbanista que publicou em 2002 um livro com elevada difusão internacional (*The rise of the creative class: and how it's transforming work*), sobre as qualidades das cidades e sobre os impactes positivos das forças que contribuem para o seu crescimento, redimiou-se com outra obra onde reconhece cinco forças da nova crise urbana: i) desigualdades entre cidades; ii) desigualdades no espaço dentro de cada cidade; iii) segregação espacial; iv) disparidades regionais e v) processo de urbanização no mundo em desenvolvimento. Aí, chama a atenção para a gentrificação, a segregação e as desigualdades de vária índole. Tal constitui uma nova visão do seu antigo argumento de que o crescimento económico das cidades depende claramente da presença de uma classe criativa. A crise ligada às grandes cidades já tinha sido enaltecida por outro eminente investigador, Charles Landry, poucos anos antes (2012), reportando vários problemas que careciam de resolução e que estavam mais visíveis neste tipo de território.

Caso o cenário da COVID-19 se prolongue no tempo e não seja descoberta uma vacina com acessibilidade a todos ou não se implemente um tratamento eficaz, teremos que aceitar viver com um vírus que se tornará endémico e que induzirá sérias alterações na forma como poderemos viajar. Se assim acontecer, as grandes cidades correrão o risco de serem menos consideradas nas nossas decisões de viagem. Além do risco em termos de saúde individual, importa também recordar que os elevados impactes económicos assumidos pela O.E.C.D. (2020) devido à pandemia irão recordar-nos na hora de escolhermos um destino que as grandes cidades induzem preços mais elevados em termos de alojamento, de estadia e de acesso a outros bens e serviços, contrariamente ao que poderá acontecer se optarmos por destinos menos urbanizados. A pandemia do novo coronavírus é assumida pela O.E.C.D. (2020) como o terceiro choque económico do presente século. O primeiro ocorreu com os atentados

do 11 de setembro de 2001, nos E.U.A., e o segundo com a crise financeira global, em 2008/2009.

E que vantagens poderão ter os espaços menos urbanizados? Estes espaços têm manifestado dificuldade em atrair a classe criativa (tão importante para novos segmentos turísticos, como o Turismo Criativo), e têm revelado um maior risco de desaparecimento do rico património material e, sobretudo, imaterial, sendo visível em países como Portugal. Tal decorre, entre outros fatores, do elevado processo de envelhecimento e do processo migratório (migração interna e emigração) encetado pelos mais jovens, que tem ocorrido nas últimas décadas em muitos territórios Portugueses. Mas outros fatores concorrem para a menor captação da classe criativa e para uma menor capacidade de criação de *clusters* criativos, sobressaindo o facto de a oferta não ter muitas das vezes escala suficiente para poder ser rendível, competitiva e sustentável. Também se pode aditar a menor capacidade de atração de turistas internacionais. Todavia, os espaços menos urbanizados correm menos riscos de sobrecarga turística (*overtourism*), que tem acontecido em inúmeras grandes cidades.

O *overtourism* que vinha acontecendo em muitos destinos e que era mais visível em inúmeras cidades, tem sido discutido nos últimos anos. Essa discussão passou também por encontrar alternativas e novos caminhos para este tipo de destinos, ou seja, procurar o caminho para o “rejuvenescimento” em vez de continuar no caminho do “declínio”, quando consideramos o modelo *Tourism Area Life Cycle*, enunciado em 1980 pelo Geógrafo Britânico Richard Butler. Estas cidades, passaram em poucos meses deste tipo de situação para a de “zero turismo” ou de *nontourism* (Gössling *et al.*, 2020), com relevantes impactes na economia local e nacional e em toda a cadeia do turismo. Muitos dos lugares de menor densidade próximos das grandes cidades, e que se assumiam como complementos destas cidades em termos turísticos, também foram seriamente afetados.

Um aspeto positivo, como seja o acesso razoavelmente democrático às tecnologias, tem permitido que os espaços menos urbanizados possam desenvolver e oferecer produtos turísticos sustentáveis. Tem também permitido que a divulgação internacional dos produtos seja conseguida de forma mais eficiente e que sejam usadas geotecnologias, como o *Web Mapping*, o *Crowdsourcing* e a Realidade Aumentada, indo de

encontro ao perfil do turista e ligando a oferta tradicional à dimensão tecnológica (Ribeiro *et al.*, 2020).

## ***2.2 Reconstruindo o setor do turismo: a oportunidade do local face ao global***

O turismo e, principalmente, o seu estudo são um fenómeno relativamente recente, extremamente dinâmico, adaptativo, mas também muito fragmentado (Remoaldo & Cadima Ribeiro, 2020). Está ligado (ou deveria estar), sobretudo, a aspetos sociais e de desenvolvimento local que, além da componente económica, devem incluir o valor e o significado que deverá ter para as comunidades hospedeiras. A circunstância de ainda não ser clara a sua posição no *corpus* da ciência e por proliferarem os novos segmentos e a forma como são analisados, tem-lhe permitido adquirir uma capacidade disruptiva e de constante adaptação às mudanças comportamentais e sociais que vão ocorrendo.

Viajar, além de proporcionar o contacto com novas culturas e com novas paisagens e lugares, permite a cada indivíduo ter tempo para refletir e para se libertar temporariamente do estado de escravatura da vida cotidiana. Para alguns, pode também corresponder à procura de um novo significado para as suas vidas e exercitar um pouco a técnica e estilo de vida ligada à ideia de *mindfulness*.

Por seu turno, a “indústria” do turismo tem revelado o seu carácter amplificador e multiplicador, detendo uma complexidade que advém dos inúmeros setores com os quais interage. O efeito multiplicador do turismo resulta de uma cadeia sistémica, onde é visível a interação de vários setores económicos, havendo alguns que estão mais diretamente a ele ligados (*e.g.*, restauração, alojamento, serviços de turismo e de transporte).

Além de ser um setor económico globalizado, a situação de pandemia da doença COVID-19 tem denunciado ser este um dos setores mais vulneráveis das economias à escala internacional. Por este motivo, torna-se necessário que lhe seja dada uma particular atenção por parte do governo de cada país e por parte dos governantes locais e regionais. Tal afigura-se como premente pois, até ao momento, o padrão espacial da doença tem revelado ser muito desigual entre os vários países, mas também no seio de cada país. Esta situação reivindica consistentes, sustentáveis e duradouras governanças



nacionais e regionais, algo que urge ser conseguido e que tem sido apontado como um dos elementos que tem dificultado muitas mudanças económicas e sociais, que urge que aconteçam (World Economic Forum, 2019, 2020).

O momento presente é um período que exige atitudes disruptivas, mesmo no domínio do turismo. Ainda que de forma tímida, a disrupção já está a acontecer no seio do sistema turístico, quer por parte da oferta quer por parte da procura.

Em Portugal, o turismo doméstico, devido ao receio exigente de se efetuarem viagens de longa distância, que impliquem vários transbordos, está a ter um considerável incremento e aumentará provavelmente nos meses de Verão do ano de 2020, e mesmo nos próximos anos. Alugar uma caravana, alugar uma casa, um *bungalow* com conforto, fazer *glamping*, ou fazer turismo de curta distância, permitindo o regresso a casa ao fim do dia, parecem ser opções mais procuradas e que implicam um menor risco de contágio relativamente à COVID-19. O turismo realizado de forma mais solitária, como por exemplo o associado ao turismo religioso, é um dos que está a ser mais afetado, quando os seus potenciais utilizadores não tenham alternativa ou não queiram fazê-lo sem utilização dos albergues que existem em cada percurso e que têm estado sujeitos a grandes limitações em termos da sua utilização. Estamos, particularmente, a ter presente o Caminho de Santiago.

Nas diretrizes divulgadas em finais do mês de maio de 2020 pela Organização Mundial de Turismo (U.N.W.T.O., 2020) para reinício da atividade turística à escala internacional, insiste-se no turismo doméstico, no curto prazo, melhorando a cadeia de valor local (*e.g.*, produtores locais). Neste sentido, urge a criação de programas e campanhas para incentivar o mercado interno em cooperação com o setor privado (*e.g.*, esquemas de incentivo, possibilidade de revisão das datas de feriados e meios de transporte), e que integrem os destinos. Também devem ser promovidos novos produtos e experiências direcionados para viajantes individuais e pequenos grupos, ligados à natureza, ao turismo rural, à gastronomia e vinhos, e ao desporto.

Como o turismo contribui para a construção e a desconstrução dos espaços geográficos, tem o poder de mudar os lugares e as paisagens. Em alguns segmentos, pode

proporcionar experiências ativas, dinâmicas, interação com as comunidades e proporcionar oportunidades de cocriação (De Bruin & Jelinčić, 2016).

Neste âmbito, importa recordar o papel que a criatividade, o Turismo Criativo e o lugar podem (e devem) desempenhar neste período, sobre o qual não há certezas de quando termina. Surge, daí, a oportunidade de o lugar se assumir ainda como mais distintivo e de serem consolidados segmentos que no período *ex-ante* COVID-19 estavam a tentar afirmar-se, tal como tem acontecido com o Turismo Criativo. Este segmento do turismo tem subjacente o conceito de criatividade, que se tem afigurado, cada vez mais, como um recurso móvel e acessível (Richards, 2016), podendo atualmente ser consumido pelas várias classes sociais.

A criatividade constitui um conceito elástico que pode ser consumido de inúmeras formas e por diferentes tipos de pessoas, tendo-se tornado num conceito democrático. Pressupõe também uma relação estreita com a cultura, que sabemos que é muito rica em vários países Europeus devido à sua longa história e lastro tangível e intangível, em cujo grupo se insere Portugal.

Uma das principais características do Turismo Criativo é a criação de experiências que atendem às particularidades da sociedade pós-moderna e transmoderna, muito centrada no bem-estar individual. Pressupõe a possibilidade de oferecer ao turista a possibilidade de desenvolver o seu potencial criativo (Richards & Raymond, 2000; Remoaldo *et al.*, 2019) e de proporcionar experiências únicas e dificilmente repetíveis. O Turismo Criativo também permite uma relação mais equitativa entre visitantes e residentes, e deve ser encarado como uma oportunidade para as comunidades locais desempenharem competências de verdadeiros formadores (*coaches*).

Este segmento de turismo é fundamentalmente importante na otimização de destinos com elevado potencial patrimonial tangível e intangível e tem impactes positivos na salvaguarda da cultura e da autenticidade dos lugares, devido ao valor concedido e interesse demonstrado pelos turistas nas práticas e tradições das comunidades residentes (Királová, 2016; Remoaldo *et al.*, 2019). É um forte defensor da sustentabilidade no turismo e pode ajudar a combater a sazonalidade, sendo esses dois elementos muito importantes para a sobrevivência dos lugares e algo que tem sido muito difícil

de ser alcançado, quer em Portugal quer em inúmeros outros países. Também abre a possibilidade de criar novos destinos e novos produtos com base na descoberta do valor real da(s) cultura(s) ligadas a uma paisagem e a uma comunidade.

Por seu turno, o lugar tem-se revelado um fator distintivo na indústria do turismo. As experiências em turismo envolvem vários elementos, como os recursos naturais ou o património cultural, a(s) *storytelling(s)* ligadas à participação dos turistas, a cocriação, estando todos associados ao lugar e assumindo-se como elementos distintivos. O lugar, juntamente com o conhecimento local e o envolvimento da comunidade, podem ser elementos distintivos para o sucesso de um destino e fornecer-lhe capacidade para competir. Os resultados desse tipo de combinação podem ser difíceis de imitar noutros lugares, constituindo uma das suas mais-valias. Paralelamente, locais com uma combinação bem-sucedida podem ser mais atraentes para turistas e empreendedores criativos.

Na nossa perspetiva, chegou o momento de colocar mais alguma ambição ao nível do lugar (a cada lugar), ao nível do local, face ao global e combatendo as fortes forças centrípetas existentes noutros lugares maiores (grandes centros urbanos) e mais longínquos. Tal torna-se cada vez mais premente devido à necessidade imperiosa de alicerçar e contribuir para uma Economia Circular e para uma menor pegada de carbono. Tal impõem-se também, e acima de tudo, para aumentar os nossos níveis de felicidade e de saúde.

É o momento para os lugares menos favorecidos desenvolverem a ambição de se transformarem em lugares criativos, aproveitando as paisagens identitárias. Os lugares e as paisagens devem ser usados como atrações ou produtos na atividade turística e tal pode ser alcançado recuperando e readaptando as tradições culturais existentes para combater os impactes negativos da uniformização e da globalização. Para tal, todas as partes interessadas (*stakeholders*) terão de ser também mais ambiciosos e corajosos, *i.e.*, terão que, em conjunto, tentar ser inovadores e responder às necessidades do mercado, sem abdicarem da sua singularidade e autenticidade. Estimular comportamentos criativos e disruptivos, quer nos residentes, isto é, nos que oferecem experiências turísticas, quer nos consumidores (turistas), implica trabalhar em equipa, em parceiras, disponibilizando bens e serviços e incorporando significados, histórias e identidades dos lugares, e promovendo a cocriação.

Recentemente, Portugal assumiu-se como o primeiro país europeu distinguido com o selo *Safe Travels*, pelo World Travel & Tourism Council. Quando as fronteiras forem proximamente abertas, possibilitando a visita de turistas estrangeiros, teremos que nos adaptar e sermos inovadores, tal como os Portugueses o demonstraram ser ao longo da sua já longa história. O Turismo Criativo pode ajudar a manter este selo devido, entre outros aspetos, à maior segurança que incrementa.

Este novo modelo de turismo foi recentemente testado em Portugal Continental e está, desde 2019, a ser desenvolvido também nos Açores. Estamos a reportar-nos ao primeiro Projeto de Turismo Criativo desenvolvido em Portugal Continental, que abrangeu mais de 30 investigadores de todas as N.U.T.S. II., intitulado *Creative Tourism Destination Development in Small Cities and Rural Areas*, iniciado em finais de 2016 e com a duração de 44 meses, e que juntou até 30 de junho de 2020 cinco centros de investigação portugueses. No âmbito deste projeto de investigação multidisciplinar foram criadas parcerias com 40 instituições-piloto ligadas às regiões do Norte, do Centro, do Alentejo e do Algarve. O Projeto foi financiado por dinheiros comunitários através do Programa COMPETE 2020, do POR Lisboa e do POR Algarve e pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (F.C.T.). Centrou-se no Turismo Criativo de pequenas cidades e áreas rurais, fortalecendo ligações intra e inter-regiões, em territórios que têm merecido menos atenção do que os espaços mais urbanizados.

Com o entrelaçamento entre teoria e experimentação, além da abordagem multidisciplinar, recorreu-se ao mapeamento cultural, à identificação de boas práticas (*benchmarking*) e à análise de estudos de caso. Este modelo possibilitou a ligação da criatividade ao turismo num número significativo de lugares, assim como a criação de redes, ainda que esta última fase, que deveria ter sido ligada à constituição de *clusters* regionais, esteja numa fase que se deve considerar ainda incipiente. Importa recordar que se tratou de um projeto inovador e com um elevado número de resultados, fazendo-se no presente capítulo menção a alguns deles. Esses resultados fazem-nos acreditar no futuro do Turismo Criativo em Portugal.

Podemos avançar cinco principais ilações decorrentes do vasto trabalho de campo que foi realizado (com um número considerável de enfoques quantitativos e qualitativos) e de construção conceitual decorrente do estudo realizado entre 2017 e 2019 sobre este segmento do turismo.

**1** Em primeiro lugar, não foi diagnosticado, à escala internacional, um elevado número de instituições e empresas que têm realizado atividades de Turismo Criativo, mas Portugal, juntamente com França, Itália, Espanha, Bélgica e Inglaterra destacam-se em termos de oferta (Remoaldo *et al.*, 2019). Das 24 instituições identificadas à escala internacional, que realizavam em 2017 atividades de Turismo Criativo (embora tenhamos consciência que outras existirão, mas não se encontram ainda visíveis à escala internacional), 17 operavam na Europa. Foram identificadas 160 atividades criativas desenvolvidas por estas 24 instituições, sendo 147 avaliadas por nós (Remoaldo *et al.*, 2019) como prevendo a cocriação. Tal leva-nos a concluir que, além de haver instituições à escala internacional que ainda não estão visíveis ou conotadas com o Turismo Criativo, também há instituições que tendem a anunciar a sua atuação no âmbito deste segmento, mas que efetivamente proporcionam atividades mais passivas (pouco ativas) para os turistas.

**2** Algumas das instituições/empresas portuguesas têm sido capazes de fazer uma difusão muito estruturada, à escala internacional, das atividades que realizam, destacando-se o caso do Loulé Criativo (no Algarve). Em pouco mais de quatro anos, o Loulé Criativo conseguiu desenvolver, com o precioso apoio da Câmara Municipal do Loulé e de outras instituições parceiras, um produto que é oferecido ao longo do ano e é bastante diversificado. Também tem sido capaz de manter uma estratégia de comunicação que se destaca a nível internacional (*e.g.*, consultar o *site* da organização) pela simplicidade e pela visibilidade que confere aos artistas e artesãos locais que proporcionam as experiências (Remoaldo & Cadima Ribeiro, 2020).

**3** As atividades criativas proporcionadas têm sido muito diversificadas, mas muito centradas nas artes visuais (incluindo o desenho e a pintura - 23 atividades), a gastronomia e vinhos (21 atividades), artesanato e artes tradicionais (18 atividades) e nos roteiros (*tours*) e visitas culturais (11 atividades) (Remoaldo *et al.*, 2019). As artes performativas (4 atividades), a recriação histórica e patrimonial (4 atividades) e a fotografia e vídeo (3 atividades) aparecem num segundo nível em termos de expressão. Na nossa perspetiva, o património existente permite que as empresas/instituições

arrisquem, num futuro próximo, mais em termos do seu aproveitamento na oferta de atividades criativas a quem visita os lugares.

4 Tendo presente a ilação anterior ficou claro que os 814 participantes em atividades criativas desenvolvidas pelas 40 instituições-piloto que nos acompanharam no Projeto CREATOUR tendem a não revelar uma vincada lealdade ao destino e ao tipo de atividade proporcionada. Tal resultado deriva de uma amostra que obtivemos entre 2017 e 2018, referente às atividades criativas. O inquérito por questionário aplicado no fim de cada atividade aos participantes revelou ser pioneiro à escala nacional e permitiu tirar algumas ilações sobre o perfil de quem adere ao Turismo Criativo. Ainda que a maioria tenha revelado uma elevada satisfação com a atividade que tinha acabado de realizar, um número significativo não pretendia repetir a experiência. Tal significa que se deve proceder a uma maior diversificação de atividades, que poderão implicar um risco, mas que talvez contribuam para a revisita e para um maior período de permanência no lugar. Não obstante, torna-se necessário que as instituições revejam a sua forma de comunicação com o potencial participante.

5 A última ilação reporta-se à facilidade com que foi possível entender qual é o modelo que se impõe e que deve ser implementado, em diferentes fases, mas estando cientes da sua dificuldade de implementação. Tal deriva do facto de ser visível a dificuldade de implementação em Portugal de um modelo articulado como o que se impõe.

Ainda que seja de difícil execução, optámos por apresentar um modelo que se apresenta na Figura 1 prevendo uma perspetiva para o curto prazo (até 1 ano e meio) e para o médio prazo (até aos próximos cinco anos - Figura 1). O objetivo final, de longo prazo, deverá ser a consolidação das redes regionais de Turismo Criativo e a sua inserção numa rede nacional.

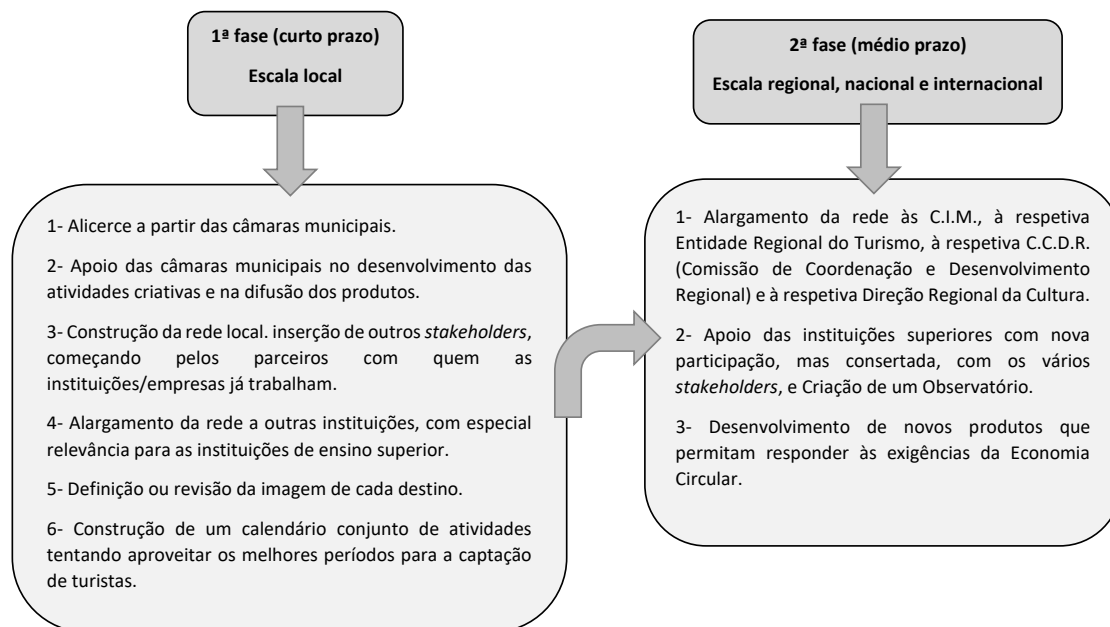


Figura 1. Modelo a implementar em Portugal a curto e médio prazos no âmbito do Turismo Criativo.

Fonte: Elaboração própria.

O primeiro passo deverá ser o de construção do alicerce da rede que venha a ser constituída a partir das câmaras municipais, que deverão desempenhar um papel de apoio e de promotor. O ponto de partida deverá ser dado pelas instituições/empresas que já existem (começando pelas ligadas ao Projeto CREATOUR) e que estão a desenvolver, de forma mais ou menos consolidada, atividades culturais criativas. As reuniões a efetuar deverão ter como objetivo principal o apoio à concretização de atividades criativas, ainda que o apoio se deva cingir inicialmente apenas à difusão dos produtos criativos, visto ser um dos problemas diagnosticados na maior parte das instituições-piloto parceiras do Projeto CREATOUR, assim como em parte das restantes instituições analisadas de outros países. O apoio dos serviços da câmara municipal será sempre mais sustentado se inserido nas dinâmicas de divulgação já existentes e que já costumam ser concretizadas de forma contínua.

Um elevado número de câmaras municipais dispõe de espaços, muitos de elevado valor patrimonial, que necessitam de ser rendibilizados e que podem ser utilizados pelas instituições e empresas para organizarem atividades criativas, e contribuir para

uma permanência mais prolongada dos turistas no município. Esta abertura por parte das câmaras possibilitaria ganhos a todos, pela partilha de conhecimentos, espaços, património e competências. Deverão ser definidos resultados a alcançar nos dois anos seguintes, que deverão ser monitorizados semestralmente.

Depois de vários meses em que se tentará desenvolver e consolidar este registo, deverá ser tentado o alargamento da rede a outras instituições, com especial relevância para as instituições do ensino superior. Estas últimas poderão dar vários contributos. O primeiro cinge-se à ajuda na construção das motivações e do perfil do turista que tem visitado cada município. Tem sido notório o esforço por parte das câmaras municipais e dos seus serviços ligados a lojas de turismo, mas torna-se necessário um apoio mais consistente e contínuo por parte dos investigadores do ensino superior. O apoio na aplicação de questionários aos turistas e na realização de entrevistas aos atores mais diretamente comprometidos com a atividade turística afigura-se ser um contributo significativo. As instituições de ensino superior, além da abordagem conceitual, poderão ajudar na utilização de geotécnicas (*e.g.*, *Web Mapping*, *Crowdsourcing*, Realidade Aumentada) para proporcionar uma experiência ao turista mais moderna, onde se associe o tradicional ao tecnológico. Também se poderá organizar formação em várias dimensões, em conjunto com as câmaras municipais e as instituições/empresas.

Este será também um período em que se deverá investir na definição ou revisão da imagem de cada destino e na construção de um calendário conjunto de atividades, para não haver sobreposição das mesmas e se poderem maximizar os seus impactes.

No respeitante ao médio prazo, é expectável o alargamento da rede às C.I.M. (Comunidades Intermunicipais), às Entidades Regionais de Turismo, às C.C.D.R. (Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional) e às Direções Regionais da Cultura. Entre outros aspetos, tal permitirá, em conjunto com as instituições do ensino superior, aceder a fundos comunitários e de outra índole que ajudarão a cimentar o modelo a implementar, tornando-o mais sustentável. Quando o modelo estiver mais consolidado, talvez seja possível desenvolver novos produtos mais alicerçados na Economia Circular, que poderá ajudar a combater, entre outros aspetos, as alterações climáticas, revertendo também para um menor risco de aparecimento de uma nova doença infecciosa.



### 3 PRINCIPAIS ILAÇÕES E AMBIÇÕES FUTURAS

No seio dos 213 países afetados pela pandemia do COVID-19, o novo coronavírus afetou de forma virtual e real todas as partes da cadeia de valor da hospitalidade. Depois da atividade turística ter sobrevivido a vários momentos de crise, mais ou menos longos [*e.g.*, ataques de 11 de setembro de 2001, SARS (Síndrome Respiratória Aguda Grave), em 2003, crise económica global de 2008/2009 e MERS (Síndrome Respiratória do Oriente Médio), em 2015], os impactos do novo coronavírus têm atingido uma situação sem precedentes, tendo-se passado de inúmeras situações de *overtourism* para situações de *nontourism* em apenas poucos meses (Gössling *et al.*, 2020).

Atualmente, o setor do turismo, que foi um dos mais afetados, tem tentado adaptar-se, mas ainda é muito prematuro para tirarmos ilações consistentes sobre o futuro desta atividade. Todavia, temos assistido ao surgimento de novas apostas, podendo o Turismo Criativo ser uma delas. Portugal está preparado e pode desempenhar um papel importante neste segmento, pelo menos, à escala do Sul da Europa.

Concomitantemente, com o processo de descentralização político-administrativa que se iniciou quase há dois anos, com a implementação da Lei nº 50/2018, de 16 de agosto, espera-se que seja possível investir num modelo de turismo mais qualificado e menos ligado apenas a alguns destinos. O Norte de Portugal é um bom exemplo das potencialidades que existem ligadas ao património material e imaterial dos lugares, e capazes de proporcionar novas e mais ricas experiências a visitantes e novas vias para o desenvolvimento (Remoaldo, Cadima Ribeiro e Carvalho, 2019). Estes lugares, que foram esquecidos pelo poder central, merecem novas oportunidades nesta nova situação pandémica. Espera-se que as Comunidades Intermunicipais (C.I.M.), que passaram a deter várias competências, tais como a da Promoção Turística, possam desempenhar um papel mais pró-ativo nesse trajeto de desenvolvimento de um novo projeto turístico.

O lugar parece ter adquirido, por seu turno, um novo valor distintivo (porque permite uma ligação, muitas das vezes, emotiva e quase visceral a quem o consome) e como o turismo é um setor de relações de proximidade, tenderá a dar mais destaque ao lugar. É notória a necessidade de uma solidariedade global em vários aspetos da vida

económica e social, e no setor do turismo tal afigura-se como sendo também necessário. Passou a ser ainda mais premente uma abordagem regional e local, visto as diferenças regionais no alastramento da COVID-19 serem também elas notórias. Deste modo, o lugar tem que assumir uma maior centralidade no projeto turístico, mas, para tanto, tem igualmente que ser mais ambicioso (papel preponderante dos atores locais) no presente e num futuro próximo. Esta é, indubitavelmente, a sua grande oportunidade.

Mas muitos dos lugares menos urbanizados necessitam também de se organizarem melhor e de aproveitarem as experiências e saberes acumulados de vários *stakeholders*. Urge trabalhar em equipa, de forma colaborativa, para que não aconteça como tem sido recorrente em muitos lugares, a saber: os turistas não poderem usufruir da utilização de vários equipamentos, bens e serviços por estes estarem abertos ao público de forma irregular.

Também urge insistir no papel das comunidades no desenvolvimento do turismo, e mais especificamente do Turismo Criativo, criando espaço para uma maior abertura para a participação dos mais velhos na promoção do património e dos lugares, e envolvimento destes na oferta a disponibilizar. Estes podem desempenhar um papel mais ativo na comunidade e até contribuir para um maior investimento dos mais jovens nos lugares onde vivem, desafiando o despovoamento.

Para que este modelo seja implementado, as instituições de ensino superior têm que aprender a lidar de forma também mais colaborativa com as empresas e instituições públicas, pois muitas delas continuam demasiado fechadas na forma como trabalham em termos da investigação que realizam e da forma como a divulgam (em circuitos académicos muito fechados), que nem sempre se coadunam com as necessidades do mercado e da sociedade civil. Mas, sobretudo, teremos todos que o querer implementar e insistir na aplicação dos conceitos de solidariedade e de trabalho em equipa.

## AGRADECIMENTOS

Parte da investigação realizada foi desenvolvida com o apoio do Projeto CREATOUR (projeto nº 16437), que foi financiado, entre 2016 e 2020, pelo Programa de Atividades Conjuntas (PAC) do Portugal 2020, através do COMPETE 2020, POR Lisboa, POR Algarve e da Fundação para a Ciência e a Tecnologia.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Butler, R. (1980). The concept of tourist area cycle of evolution: implications for management of resources. *The Canadian Geographer*, 24(1) 5-12.
- Dávalos, V.A., Mauricci, C.O., Laguna-Torres, V.A., & Chinarro, M.P. (2001). Surto de peste bubônica na localidade de Jacocha, Huancabamba, Perú. *Revista da Sociedade Brasileira de Medicina Tropical*, 34(1), 87-90.
- De Bruin, A., & Jelinčić, D. (2016). Toward extending creative tourism: participatory experience tourism. *Tourism Review*, 71(1), 57-66.
- Durkheim, E. (2001[1987]). *O suicídio - Estudo sociológico*. Lisboa: Editorial Presença.
- Ferguson, N.M., Cummings, D.A., Fraser, C., Cajka, J.C., Cooley, P.C., & Burke, D.S. (2006). Strategies for mitigating an influenza pandemic. *Nature*, 442(7101), 448-452.
- Florida, R. (2002). *The rise of the creative class: and how it's transforming work, leisure and everyday life*. New York: Basic Books.
- Florida, R. (2017). *The new urban crisis - How our cities are increasing inequality, deepening segregation, and failing the middle class - and what we can do about it*. New York: Basic Books.
- GBD 2013 DALYs and HALE Collaborators (2015). Global, regional, and national disability-adjusted life years (DALYs) for 306 diseases and injuries and healthy life expectancy (HALE) for 188 countries, 1990-2013: quantifying the epidemiological transition, *Lancet*, 386: 2145-91.
- Gössling, S., Scott, D., & Hall, C.M. (2020). Pandemics, tourism and global change: a rapid assessment of COVID-19, *Journal of Sustainable Tourism*, 1-20. <https://doi.org/10.1080/09669582.2020.1758708>.
- Keeling, M.J., & Gilligan, C.A. (2000). Metapopulation dynamics of bubonic plague. *Nature*, 407, 903-906.
- Kelly, H. (2011). The classical definition of a pandemic is not elusive. *Bulletin of the World Health Organization*, 89, 540-541.
- Királová, A. (2016). Creativity as a tool for tourism development. In A. Királová (Ed.), *Driving tourism through creative destinations and activities* (pp. 67-93). Hershey, P.A.: IGI-Global.
- Lalonde, M. (1974). *A new perspective on the health of Canadians: a working document*. Ottawa: Health and Welfare Canada.
- Landry, C. (2012). *The Origins & Futures of the Creative City*. UK: Comedia.
- Last, J.M. (Ed.) (2001). *A dictionary of epidemiology* (4th edition). New York: Oxford University Press.
- LePan, N. (2020). *History of pandemics*, disponível em <https://www.visualcapitalist.com/history-of-pandemics-deadliest/>.

Ministério da Saúde. Instituto Nacional de Saúde Doutor Ricardo Jorge (2019). *Programa Nacional de Vigilância da Gripe: relatório da época 2018/2019*, Departamento de Doenças Infeciosas, Departamento de Epidemiologia; colaboração da Direção-Geral da Saúde e Rede Portuguesa de Laboratórios para o Diagnóstico da Gripe. Lisboa.

Nogueira, H., & Remoaldo, P.C. (2010). *Olhares geográficos sobre a saúde*. Lisboa: Edições Colibri.

O.E.C.D. (2020). *OECD Economic Outlook*. Vol. 2020, Issue 1. Paris.

Omran, A.R. (1971). The epidemiologic transition. A theory of the epidemiology of population change. *The Milbank Quarterly*, 49 (4), 509-538.

Omran, A.R. (2005). The epidemiologic transition: a theory of the epidemiology of population change. *The Milbank Quarterly*, 83 (4), 731-757.

Osterholm, M.T. (2005). Preparing for the next pandemic. *New England Journal of Medicine*, 352(18), 1839-1842.

Porta, M., Greenland, S., & Last, J.M. (2008). *A dictionary of epidemiology* (5th edition). New York: Oxford University Press.

Remoaldo, P. (2002). *Desigualdades territoriais e sociais subjacentes à mortalidade infantil em Portugal*, Série Textos Universitários de Ciências Sociais e Humanas. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, Ministério da Ciência e da Tecnologia (Fundação para a Ciência e a Tecnologia).

Remoaldo, P. (2020). Creative Tourism: what is the role of urban and rural territories?. In P. Remoaldo, O. Matos, V. Ribeiro & J. Alves, *Tourism Innovation and Sustainability of Territories: Contribution of Creative Tourism in South Europe*, chapter 2, Springer, 31 p. (em edição).

Remoaldo, P., & Cadima Ribeiro, J. (2020). Definition and evolution of creative tourism: How can it to contribute to the sustainability of territories? In P. Remoaldo, O. Matos, V. Ribeiro & J. Alves, *Tourism Innovation and Sustainability of Territories: Contribution of Creative Tourism in South Europe*, chapter 1, Springer, 33 p. (em edição).

Remoaldo, P., Cadima Ribeiro, J., & Carvalho, R. (2019). Perceção de alguns *stakeholders* portugueses sobre as práticas de turismo criativo. In Atas da *IV Conferência de Políticas Públicas, Planeamento e Desenvolvimento Territorial - Descentralização e Desenvolvimento* (pp. 50-56). Fórum Cultural de Ermesinde: Valongo.

Remoaldo, P., Matos, O., Freitas, I., Lopes, H., Ribeiro, V., Gôja, R., & Pereira, M. (2019). Good and not-so-good practices in creative tourism networks and platforms: An international review. In G. Richards & N. Duxbury. (Eds.), *A Research Agenda for Creative Tourism* (pp. 167-181). London: Edward Elgar Publishing.

Remoaldo, P., & Nogueira, H. (Coord.) (2012). *Desigualdades socioterritoriais e comportamentos em saúde*. Lisboa: Edições Colibri.

Ribeiro, V., Remoaldo, P.; Pereira, M., Gôja, R., Matos, O., Freitas, I., & Alves, J. (2020). Geo-Crowdsourcing - Contributions for Cultural Mapping”. *Journal of Information Science Theory and Practice*, 8(1), pp. 56-67.

Richards, G. (2016). The challenge of creative tourism. *Ethnologies*, 38(1-2), 31-45.

Richards, G., & Raymond, C. (2000). Creative Tourism. *ATLAS News*, 23, 16-20.

U.N.W.T.O. (2020). *Global guidelines to restart tourism*. Madrid.

World Economic Forum (2019). *The Global Risks Report 2019*. 14ª Ed., Genebra.

World Economic Forum (2020). *The Global Risks Report 2020*. 15ª Ed., Genebra.

World Health Organization (2017). *Plague: Key facts*, disponível em <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/plague>.

*World Wide Web*

<https://public.wmo.int/en/media/news/global-partnership-urges-stronger-preparation-hot-weather-during-COVID-19> (*site da World Meteorological Organization*, acedido a 17.06.2020).

<https://www.worldometers.info/coronavirus/> (*site da Worldometer*, acedido a 16.06.2020).

## Imprevisibilidades

- Pode a crise da COVID-19 acelerar a revisão da ordem global atual? A luta  
pela liderança do sistema internacional no séc. XXI, 279  
*Maria do Céu Arena*
- Relações Jurídicas Transnacionais em tempos de COVID-19, 304  
*Anabela Susana de Sousa Gonçalves*

# **Pode a crise da COVID-19 acelerar a revisão da ordem global atual? A luta pela liderança do sistema internacional no séc. XXI <sup>1</sup>**

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.14>

**Maria do Céu Pinto Arena**

Maria do Céu Pinto Arena ([ORCID: 0000-0003-3083-3890](https://orcid.org/0000-0003-3083-3890)) é Professora Associada com agregação do Departamento de Ciência Política da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho. É investigadora do Centro de Investigação em Ciência Política (CICP) da mesma Universidade e especialista em assuntos das Nações Unidas, Mediterrâneo, Islão e Médio Oriente, sendo autora de várias dezenas de artigos e livros sobre estas temáticas.

---

<sup>1</sup> Este estudo foi realizado no Centro de Pesquisa em Ciência Política (UID/CPO/00758/2020) da Universidade do Minho e apoiado pela Fundação Portuguesa de Ciência e Tecnologia (FCT) e pelo Ministério da Educação e Ciência através de fundos nacionais.

Há um amplo consenso em redor da ideia de que o mundo está a passar por um processo de transição global de poder que deveria ser uma evolução a longo prazo, mas se tem revelado mais rápido e abrupto do que se previa. A riqueza e o poder estão-se a difundir-se para fora da Europa e dos Estados Unidos. O padrão geral de mudança intui-se desde há muito, embora não se conheça os contornos da ordem que a substituirá: em que medida a ordem liberal internacional, da forma como a conhecemos, vai continuar a existir? Que mudanças se vão operar na ordem internacional se ela persistir? E se a atual ordem acabar, que tipo de ordem vai substituí-la? As narrativas sobre a rutura e crise procuram dar respostas às grandes perguntas sobre a ordem no novo mundo multipolar, sobretudo, sobre o lugar ocupado pelas potências emergentes. Antes da chegada do coronavírus, o mundo acompanhava com interesse a disputa comercial e tecnológica entre as duas maiores economias: EUA e China. Agora, quando se fala no desenho de forças no cenário pós-coronavírus, a grande pergunta é se a China vai superar os Estados Unidos como líder global.

No entanto, “a ordem mundial liberal está a ser desafiada de maneiras fundamentais” (Duncombe e Dunne, 2018, p. 26), havendo “um amplo acordo de que o mundo está a testemunhar uma transição global de poder no longo prazo” (Ikenberry, 2018, p. 18). Nas Relações Internacionais, a literatura que versa o fim ou a transição de poder na ordem internacional liberal parece ser concordante quanto ao facto de esta estar em derrocada. Afirmar que a ordem mundial liberal está em crise é apenas o ponto de partida para esta indagação. É necessário fazer uma análise mais fina para mostrar se, quais e como é que os elementos dessa ordem estão em mudança ou em colapso.

Segundo Amitav Acharya (2017, p. 272), a crise da ordem liberal tem raízes profundas e esta deve-se a mudanças estruturais e de longa duração a nível da economia e da política internacional. John J. Mearsheimer (2019) afirma que a ordem estava destinada ao fracasso desde o início, pois esta continha em si as sementes da sua própria destruição. Além da ordem internacional, as ordens regionais em várias partes do mundo também estão em transição ou colapso (Ikenberry, 2018, p. 17).

As razões para o declínio da ordem internacional liberal podem ser encontradas a vários níveis: seja na própria estrutura interna, quanto externamente, por meio de outros atores e processos exteriores à área hegemónica ocidental. Segundo Constance



Duncombe e Tim Dunne, uma ordem internacional corresponde a uma determinada configuração (com elementos materiais e normativos), que se cristalizam num determinado período histórico, dando origem a uma ordem específica. Trata-se de uma conceção baseada na noção de “*embedded liberalism*”, de John G. Ruggie (1983), o qual defende que a ordem internacional que emergiu no pós-II Guerra tem um substrato liberal ligado à ordem económica internacional que emergiu. Ela foi fruto do consenso entre os principais vencedores da Guerra, com particular ênfase para os Estados Unidos da América e a Inglaterra (Ruggie, 1982). Na base dessa ordem, há uma confluência entre a estrutura material de poder (as instituições propriamente ditas, como a ONU ou as “instituições de Bretton Woods”) e um “propósito social legítimo” (Ruggie, 1982, p. 380 e Duncombe e Dunne, 2018, p. 26).

Numa visão realista, uma ordem é um grupo organizado de instituições internacionais que ajudam a gerir as interações entre os Estados (ou a lidar com os Estados não-membros). São as grandes potências que criam e gerem as ordens. As ordens internacionais são compostas por instituições que podem ter uma abrangência regional ou global. As instituições internacionais<sup>2</sup> são regras estabelecidas pelas grandes potências e que as mesmas se comprometem a seguir, mas de que são as grandes beneficiárias<sup>3</sup>.

Ainda no que diz respeito às ordens internacionais, é necessário distinguir as “*bounded orders*” das ordens internacionais propriamente ditas. As “*bounded orders*” têm um número limitado de membros e, na maior parte dos casos, são dominadas por uma grande potência. Estas são desenhadas para permitir que essas potências possam gerir a competição de segurança entre si. O exemplo mais acabado deste tipo foi a ordem bipolar vigente durante a Guerra Fria. Mearsheimer afirma que essa ordem bipolar coexistiu com uma ordem internacional liberal, que consistiu numa matriz frouxa e

---

2 Segundo Dunne e Flockhart, há a tendência para confundir o futuro da ordem internacional liberal com a questão do declínio na hegemonia dos EUA. São duas questões ligadas, mas distintas. O liberalismo implica a agência de muitos atores. A ordenação liberal da ordem pode ser mais resistente e duradoura, ao contrário da hegemonia dos EUA (Dunne & Flockhart, 2011).

3 Podem ser compostas por diferentes tipos de instituições, por exemplo instituições económicas, como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional; de segurança, como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) ou outras instituições, como a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização Mundial de Saúde (OMS), ou outras.

pouco robusta de organizações multilaterais. Nesta, os EUA forneciam bens públicos globais através das organizações de Bretton Woods ou da NATO. Estas serviram para ajudar a reconstruir a Europa, reforçar a ordem internacional, mas também para permitir conter a URSS.

Acharya considera que esta ordem tinha como alicerces o comércio livre, as instituições multilaterais, o reforço da democracia e dos valores liberais (Acharya, 2017, p. 272). Os regimes e instituições reguladoras estabeleceram padrões de governança em quase todos os domínios da política mundial: meio ambiente, comércio, transporte marítimo, aviação, internet, armas de destruição maciça, armamento convencional, direitos humanos, entre outros. Essa rede de regimes foi projetada para ancorar os Estados e outros atores influentes à ordem mundial liberal (Ducombe e Dunne, 2018). Os EUA, enquanto Estado dominante, têm uma enorme influência nos regimes internacionais e no seio das instituições que compõem a ordem internacional liberal. O autor afirma que a liderança da ordem hegemónica global liderada pelos EUA, não foi, na realidade, tão forte e extensa quanto geralmente se supõe (Acharya, 2017, p. 271). Uma das razões é porque esta ordem abarcou pouco mais além dos Estados e regiões mais desenvolvidos do mundo - nomeadamente, os EUA, o Reino Unido, a Europa Ocidental e a Austrália<sup>4</sup>. Em segundo lugar, os efeitos da ordem liberal, de que as democracias liberais ocidentais eram o arquétipo e encarnação, não se disseminaram de igual forma para os Estados em desenvolvimento, fazendo destes beneficiários (e não apenas objetos passivos) dos princípios liberais. Por último, e tendo em conta este raciocínio, o autor argumenta que a ordem deveria ser vista como uma ordem internacional limitada e não como uma ordem global inclusiva (Acharya, 2017, p. 271).

Mearsheimer afirma que a queda do muro de Berlim, em 1989 e o fim da União Soviética, em 1991, possibilitaram o início de uma Nova Ordem Mundial, a qual nasceu fadada ao fracasso. De acordo com Mearsheimer, essa assumiu um carácter unipolar. O “momento unipolar” dos EUA (Krauthammer, 1990/91) resultou numa ordem internacional liberal, em que os EUA prosseguiram os seguintes objetivos: aumentar a filiação nas instituições e criar outras novas (institucionalismo); criar uma economia

---

<sup>4</sup> Também Nye, 2017: 12.

internacional aberta e inclusiva (interdependência económica); difundir e espalhar a democracia liberal, nomeadamente na região do Médio Oriente (“paz democrática”) (Doyle, 1995).

Mearsheimer defende que esta ordem internacional liberal está a chegar ao seu fim. As causas dessa decadência são tanto internas, quanto externas. São elas: os fracassos das políticas de intervenção para a promoção da democracia da administração Bush; os problemas relacionados com a soberania e identidade nacionais; os efeitos e custos da hiperglobalização; a ascensão de China e Rússia. A pretensão norte-americana de exportar a sua visão liberal, fomentando, teoricamente, a paz e a liberdade mundial, foi desautorizada pela atuação política de Washington, sobretudo após o 11 de setembro de 2001. A guerra contra o Afeganistão e a intervenção militar contra o Iraque foram alguns destes exemplos. Nestes casos, os efeitos negativos das intervenções militares dos EUA minaram o apoio do eleitorado americano a um papel interventivo global (Nye, 2016, p. 15).

Relativamente às responsabilidades que a liderança da ordem liberal acarreta, é de notar que a promoção dos valores liberais, como a promoção da democracia, é um processo complexo e ambíguo, que legitima o seu propósito nos valores da própria ideologia que tenta exportar. Desta forma, as invasões e ocupações motivadas por este propósito, geram revolta nas populações dos territórios que delas são alvo, aumentando os custos das intervenções, ao mesmo tempo que diminuem as suas probabilidades de sucesso. Estas afetam drasticamente o apoio da opinião pública à prossecução de um papel global interventivo por parte das potências liberais (Nye, 2017, p. 15). Efetivamente, são estes sentimentos que potenciam o desenvolvimento de anticorpos contra a ordem liberal, seja nos países ocidentais, seja, sobretudo, no “Global South”<sup>5</sup>. É neste sentido que Nye considera que a ascensão dos populismos, principalmente nos EUA e na Europa, marca o início do fim da era contemporânea de globalização (Nye, 2017, p. 14-15).

---

5 O “Sul Global” é um termo que engloba os países mais pobres ou os países em vias de desenvolvimento. Refere-se geralmente aos países que têm um passado de colonialismo, neocolonialismo e uma estrutura social e económica marcada por grandes desigualdades.

Relativamente aos fatores internos, pode-se referir a crise económica e financeira, principalmente a de 2008, enfraqueceu as instituições da ordem internacional de maneira dramática. No campo político, podemos identificar a ascensão, nos países ocidentais, de lideranças políticas populistas que são eleitas com base em programas eleitorais críticos dos mecanismos e processos próprios da ordem liberal, nomeadamente das instituições multilaterais, ou das fronteiras e dos mercados abertos.

Segundo Mearsheimer a hiperglobalização teve efeitos particularmente nefastos nas democracias liberais, afetando, em particular, as classes baixa e média, agudizando as desigualdades económicas e agravando os níveis de insatisfação generalizada. A estes problemas, vieram somar-se as reações nacionalistas provocadas pelas migrações e o sentido de perda de soberania nas democracias liberais. Os ressentimentos nacionalistas tiveram consequências diretas nas democracias ocidentais, conduzindo a um inesperado voto favorável ao Brexit e causando divisões políticas nos EUA. Esse senso de aspirações traídas pela globalização, ajudaram Donald Trump a vencer as eleições e alimentaram o apoio aos líderes nacionalistas e populistas em todo o mundo (Mearsheimer, 2019).

Do lado dos fatores externos, destaca-se a ascensão da China como principal fator de transmutação do quadro de poder internacional. Distingue-se também o fortalecimento da Rússia, que mesmo não possuindo uma economia bastante forte para rivalizar com a China e EUA, é um ator militar relevante, possuindo um enorme território rico em recursos e ocupando uma posição geográfica estratégica. A administração Obama tentou integrar os países emergentes na liderança global em troca do cumprimento de regras e normas internacionais. Apesar destes esforços, a crise financeira de 2008 veio fragilizar a ordem liberal, criando oportunidades para a China se afirmar (Ikenberry, 2018, p. 17-18).

A transição do poder mundial é algo inegável - *“the ‘rest’ are gaining ground on the ‘West’”* (Ikenberry, 2018, p. 18) -, o que vai alterar significativamente a balança de poder. Em relação às consequências desta alteração, as opiniões são algo divergentes. A visão clássica, defendida pelos realistas, afirma que quando o Estado hegemónico perde a sua influência, outro Estado emergirá para ocupar o seu lugar, com base num ciclo de alternância. Esta visão é baseada na experiência histórica europeia e ocidental (Carr,

1964; Gilpin, 1981 e Kennedy, 1987). Outros argumentam autores que os EUA ainda detêm influência e capacidade de exercer uma liderança hegemónica e que a teoria da transição pode estar errada.

Existe na atualidade uma difusão de poder orientada, não só para os Estados, mas também para os atores não estatais. A complexidade está a crescer num mundo em que a política mundial não será uma arena exclusiva dos Estados. O enfraquecimento do sistema unipolar deve-se à difusão do poder para atores não-estatais. A política internacional tem sido caracterizada pelo acelerado desenvolvimento de uma governação global transnacional, onde as organizações privadas, ONG, movimentos terroristas, multinacionais e os indivíduos, desempenham um papel cada vez mais importante na definição da mesma. Assim, os Estados continuarão a possuir poder e recursos, mas a arena da política internacional será certamente mais dinâmica, de forma que estes terão menos capacidade de controlar e orientar o sistema.

## UMA CRISE DE AUTORIDADE

O sucesso da ordem internacional em estabilizar e proteger o mundo nas últimas sete décadas levou à criação de um consenso sólido de que defender, consolidar e estender esse sistema, é a tarefa central da política externa norte americana. No entanto, esta realidade tem vindo a ser posta em causa de uma forma que não tem precedentes desde a II Guerra. Com a eleição de Donald Trump, os sentimentos nacionalistas e protecionistas dos EUA, têm vindo a crescer pois, o atual presidente acredita que os custos de manter a ordem global são maiores do que os seus benefícios. A agenda dos valores liberais sofreu um forte abalo com a eleição de Trump, acompanhada de uma erosão do *soft power* americano no contexto internacional.

A ordem está a ser desafiada através de uma crise de autoridade. Este problema interno centra-se no facto dos EUA, enquanto ator responsável pelo desenvolvimento da ordem internacional, estarem a afastar-se dos seus projetos de promoção dos valores liberais, pondo em questão a sua liderança da ordem internacional (Duncombe e Dunne, 2018, p. 27). Segundo Acharya: “a vitória de Trump e o Brexit sugerem que o atual desafio à ordem liberal é tanto, se não mais, de dentro como de fora. A ascensão

de Trump ao poder é uma consequência - não uma causa - do declínio da ordem liberal, especialmente do fracasso em abordar as preocupações dos eleitores, abandonados pela mudança de poder global” (Acharya, 2017, p. 272).

Segundo os autores, a ordem liberal atual está na reta final, desafiada devido a uma crise de autoridade nos países ocidentais e à ascensão do “resto”. Ikenberry foca-se nesta crise, isto é, na falta de apego dos EUA aos valores liberais, demonstrada pela própria eleição de Trump, que veio colocar a ordem internacional liberal ainda mais em risco. O abandono de acordos e compromissos internacionais sinalizam a retração norte-americana do multilateralismo e talvez mais do que isso: uma vontade de contribuir para o seu desmantelamento. Com Trump, os EUA retiraram-se do Acordo de Paris sobre as alterações climáticas, da UNESCO, do Conselho de Direitos Humanos da ONU, da Parceria Transpacífico (que deveria, aliás, servir de contraponto à “*Belt & Road*” chinesa), do acordo nuclear multilateral com o Irão, do Tratado sobre Forças Nucleares de Alcance Intermediário, do Tratado de Céus Abertos. Em abril, Trump anunciou também a suspensão temporária de sua contribuição financeira à Organização Mundial de Saúde e, em maio, confirmou a saída de Washington. O presidente americano acusou a OMS de não ter independência em relação à China, tendo sido conivente na ocultação de informação relevante sobre a propagação do novo coronavírus, o que aumentou os riscos da crise sanitária global.

Além disso, o protecionismo comercial americano, a política de “*America First*” e a conseqüente retirada dos EUA da liderança comercial multilateral, cria um espaço que outros países já estão a ocupar, a começar pela China. Outras potências, como o Japão e a Índia apostam na abertura comercial para modernizar as suas economias. O protecionismo comercial destrói o sistema comercial multilateral e prenuncia negociações baseadas na força, no “*Realpolitik*” e peso de cada país. O risco de eclodirem guerras comerciais, que parecia afastado há muito, emerge com mais força do que nunca.

## UMA ORDEM GLOBAL RADICALMENTE DIFERENTE?

Mearsheimer salienta que existirão no futuro três ordens realistas diferentes: uma ordem internacional geral mais “fina”; duas ordens mais “densas” e limitadas:

uma liderada pela China e outra pelos EUA. Ikenberry (2018) defende a continuidade da ordem liberal, mesmo com as mudanças na balança de poder em curso. O autor utiliza as Teorias da Transição de poder como base para a sua análise, oferecendo uma perspectiva evolutiva da transição e sublinhando os aspectos relacionados com a continuidade da ordem internacional liberal moderna. Ikenberry argumenta que, apesar de terem sido os EUA a dar forma ao sistema liberal, as características mais abrangentes deste sistema foram, na realidade, o resultado de séculos de luta pelos princípios e instituições que o caracterizam (Ikenberry, 2018, p. 22) que perdurarão, sobrevivendo aos seus fundadores.

Mesmo que o poder hegemónico do EUA esteja em declínio, os elementos característicos da ordem, como a sua abertura, as suas regras e a cooperação multilateral, tendem a persistir, pois estão enraizados no sistema internacional. Além disso, a ordem internacional é complexa, multinível e multifacetada, não dependendo, enquanto forma política, do Estado hegemónico: a ordem desenvolveu os seus próprios processos, pelo que já não é tão dependente do “*hegemon*”. Além disso, a complexidade inerente à ordem liberal vigente, leva o autor a afirmar que a ordem internacional contemporânea é bastante mais forte do que a anterior, de forma que as mudanças que a venham a afetar, não dependerão exclusivamente da manutenção da posição hegemónica dos EUA, mas pautar-se-ão pela continuidade, evolução, adaptação e negociação (Ikenberry, 2018, p. 21).

Nye (2017) segue um raciocínio semelhante explorando o histórico do papel dos EUA na construção da ordem atual. Ora, esta ordem baseia-se em dois projetos internacionalistas de longo prazo: os princípios de Vestefália e o internacionalismo liberal.<sup>6</sup> Ikenberry defende que, se a ordem resistir, será devido a estes dois projetos e ao seu sucesso. O autor explica que são quatro as características que reforçam e atraem os Estados para a ordem atual: a integração; as oportunidades de liderança e de autoridade partilhada; os ganhos económicos da participação e a diversidade de modelos e

---

<sup>6</sup> Os princípios de Vestefália são a soberania, a integridade territorial e a política de não-intervenção. Estes princípios foram adotados em todo o planeta, impulsionando, inclusivamente, a descolonização e o processo da independência dos povos não autónomos. Além disso, intensificou o projeto internacional liberal, um sistema baseado em regras estabelecidas pelo Ocidente.

estratégias de crescimento e desenvolvimento (Ikenberry, 2018, p. 25). Estas características criam incentivos e oportunidades para que os Estados integrem a ordem, ao mesmo tempo que dificultam a decisão daqueles que a querem abandonar.

Segundo Acharya, mesmo que as potências emergentes se posicionem de forma desafiadora em relação ao Ocidente, exigindo maior participação e um sistema internacional mais justo e igualitário, continuam a agir de forma a garantir que alguns aspectos da ordem liberal continuem a existir. Para aquele autor, o mundo não será multipolar, mas um sistema onde vigora a multiplicidade. A nova ordem não será radicalmente diferente, pois existem diferenças entre o contexto atual e o período pré-II Guerra Mundial onde essa ordem originou: (1) no período da II Guerra, havia grandes potências (Japão, EUA, URSS e potências europeias); no mundo de hoje existem potências estatais e não estatais; (2) a natureza da interdependência económica é mais densa e mais global do que no período que antecedeu o segundo conflito mundial; (3) hoje existe uma densidade muito maior de instituições internacionais duráveis e de instituições regionais; (4) os desafios à ordem e estabilidade da mesma tornaram-se mais complexos. Antes o grande desafio eram os conflitos entre Estados, hoje os desafios à segurança são diversificados e não exclusivamente militares (Acharya, 2017, p. 276-277).

No que respeita à transição, os autores divergem na sua apreciação da futura ordem. Para Acharya, a ordem internacional que vai emergir consistirá num mundo *multiplex*, não num mundo multipolar (Acharya, 2017, p. 277). Acharya descreve um mundo *multiplex* como uma ordem em que elementos da ordem liberal sobreviverão, mas estarão embutidos num complexo de múltiplas ordens internacionais transversais (Acharya, 2017, p. 272). A sua complexidade deve-se ao facto da política mundial não ser uma arena exclusiva dos Estados. A ordem *multiplex* é diferente de um contexto multipolar, devido às dinâmicas únicas que se operam na atualidade, como a densa interdependência económica, a multiplicidade de instituições internacionais e os novos desafios securitários (Nye, 2017; Acharya, 2017).

A futura ordem será, então, caracterizada por uma forte globalização, motivada por preocupações de desenvolvimento e não por motivações exclusivamente comerciais. Esta ordem poderá ser liderada pelo Oriente e não pelo Ocidente (Acharya, 2017, p. 278). Acharya defende que a cooperação internacional será necessária,



principalmente associada a problemáticas específicas e não a ideologias. Será necessário reconhecer a importância das potências regionais e do regionalismo, pois estas contribuirão de forma positiva para a cooperação global. A cooperação multilateral será uma necessidade imprescindível a qualquer ordem. Quanto à ordem liberal, esta será apenas uma das ordens da nova ordem *multiplex*, coexistindo com outras. Enquanto a governança global se irá manter, a arquitetura da ordem liberal continuará a fragmentar-se e a descentralizar-se.

Duncombe e Dunne são menos afirmativos na sua avaliação de quais os aspetos da ordem liberal que estão em risco, de como as suas dinâmicas serão alteradas e se o sistema será capaz de se adaptar e sobreviver. No entanto, tal como Ikenberry, estes autores também afirmam que a nova ordem não será apenas menos americana, como também, menos liberal (2018, p. 28). Acreditam que os EUA não desaparecerão totalmente do cenário internacional, conseguindo manter uma posição de relevância através do seu *soft power* (2018, p. 33), tal como Keohane alvitrou em meados dos anos 80, ou através do “poder estrutural” de Susan Strange (1987 e 1988) que sustenta a ordem liderada pelos EUA: alianças de segurança a nível global, relações de mercado, solidariedade democrática liberal e alinhamentos geopolíticos profundamente enraizados. Para Acharya, a multiplicidade no sistema internacional, não é sinónimo de que os EUA estão em declínio - simplesmente que não estão em posição de impor as normas e dominar o sistema (Acharya, 2017, p. 277).

A nova ordem vai ser diferente da atual (Nye, 2017). Esta será caracterizada pela ascensão das potências emergentes; a diminuição da capacidade decisória americana; a difusão do poder para atores não estatais; novas preocupações e desafios; a diminuição da capacidade dos governos de tomar decisões e o aumento da complexidade da política e relações internacionais.

Ikenberry assinala que a manutenção da ordem internacional não depende do respaldo do poder americano. Ikenberry concorda com Nye relativamente à transição de poder, mas afirma que a ordem atual dificilmente soçobrará, visto que os Estados emergentes não são revisionistas: pretendem, sim, um maior acesso e mais poder em

relação aos cargos e posições de liderança internacional (Ikenberry, 2018, p. 22)<sup>7</sup>. Esta crença assenta no facto de existirem ainda muitas fontes de poder hegemónico norte-americano e outros elementos de continuidade em relação ao sistema atual (Ikenberry, 2018, p. 19-20), tal como antecipado por Keohane e Strange. Nye acredita que, apesar de ter as condições ter uma posição de liderança, a China não ultrapassará, nas próximas décadas, os EUA enquanto ator dominante da política internacional (Nye, 2017, p. 13).

Quanto aos Estados emergentes, a China beneficia de forma significativa da ordem liberal atual e, por isso, não promoverá a eliminação da mesma, desejando apenas aumentar a sua capacidade de decisão e influência dentro desta. Embora os Estados emergentes não-ocidentais não queiram que seja o Ocidente a dominar as instituições globais, estão interessados na preservação das suas regras e princípios organizacionais de que tanto têm beneficiado, nomeadamente a economia mundial aberta e o multilateralismo. Segundo Miles Kahler (2016), as potências emergentes como a China, o Brasil e a Índia, têm demonstrado ser “globalizadores conservadores” (Kahler, 2016).

A literatura tende a concordar que as potências emergentes beneficiam de alguns dos aspetos da ordem liberal e que, por isso, irão desempenhar um importante papel no processo de transformação da presente ordem. Nye, por exemplo, argumenta que a China não pretende a eliminação total da ordem liberal, mas sim a transformação desta, de forma a garantir uma posição de liderança e de influência (Nye, 2017, p. 12-13). De recordar, que a adesão de Pequim à Organização Mundial do Comércio, em 2001, escancarou-lhe as portas do comércio mundial e permitiu a sua consolidação enquanto potência global (Friedman, 2020). Se a crise mundial desencadeada pela COVID-19, provocar uma travagem da globalização ou uma “desglobalização” parcial, a economia chinesa ficará particularmente exposta, pois é muito mais dependente das exportações do que a americana ou a europeia (Fernandes, 2020). Duncombe e Dunne

---

7 No Fundo Monetário Internacional, os seis Estados que, até 2016, possuíam quotas de capital mais elevadas eram os EUA, Reino Unido, Alemanha, França e Japão. Estes países detinham mais de 40% dos votos. Em 2010, o G-20 decidiu transferir pelo menos 5% dos direitos de voto para países emergentes como o Brasil, China, Índia e Rússia. Esta reforma entrou em vigor só em janeiro de 2016. A quota da China supera agora países como a Alemanha, França, Reino Unido e Itália com o aumento de 3,65% para 6,09% (3º lugar). Beijing tem agora um cargo importante, contando com um *Deputy Managing Director*.

dizem existir boas razões para acreditar que a ascensão das novas potências face às democracias liberais irá fornecer à ordem liberal os bens públicos que esta necessita, uma vez que estas novas potências acreditam que a ordem liberal “*is the worst form of global governance - except for all the others*” (Duncombe e Dunne, 2018, p. 42). Apesar de estes Estados não se afirmarem como defensores convictos desta ordem, reconhecem que é a melhor entre todas as opções. O apoio à ordem liberal acontecerá, segundo o autor, a curto prazo, por incapacidade de mudar as regras do jogo ou dependência das opções existentes (Acharya, 2017, p. 275-276). Estados como a China, ou os BRICS, em geral, querem preservar o sistema internacional orientado por regras, com princípios organizacionais, uma economia mundial aberta e o acesso justo e igualitário ao sistema global (Ikenberry, 2018, p. 25-26).

Mesmo partindo do princípio que a China queira minar e alterar a ordem internacional liberal, os constrangimentos que iria ter de enfrentar seriam intimidadores: teria de erigir novas regras e instituições que refletissem um modelo alternativo viável de organização política e económica. Em rigor, a estratégia mercantilista da China funciona melhor num mundo aberto e liberal. Além disso, tal pressupõe que os outros Estados do sistema aceitariam a sua liderança, o que só aconteceria se os mesmos tivessem algo a ganhar. São essas dificuldades e a inserção das potências emergentes na ordem atual, que tornam, para Ikenberry, um cenário de alteração do sistema pouco provável. O autor acha mais provável que as potências emergentes se tornem defensores do internacionalismo liberal e que os elementos básicos da ordem durem para além do declínio da hegemonia americana.

Nye afirma que o crescimento de certas potências (Brasil, China e Índia) é evidente. Contudo, nenhuma delas está pronta para fazer “tirar” o ceptro aos EUA (Nye, 2017, p. 16).

## A ASCENSÃO DO REST

Será que as potências emergentes querem integrar e desenvolver a ordem internacional já existente ou querem transformá-la? Podem ser consideradas simples *stakeholders* ou potências revisionistas? Alguns observadores consideram a ascensão da

China como a principal ameaça à ordem internacional uma vez que esta parece não compartilhar a ideia que o poder implica assumir responsabilidades igualmente grandes e que, quando esta ultrapassar os EUA, não será capaz de apoiar a ordem atual.

Alguns BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) não estão em posição de explorar e, de certa forma, transformar a ordem internacional como ambicionam, pois, três deles (Brasil, Rússia e África do Sul), estão a passar por dificuldades económicas e problemas políticos, internos ou na frente internacional. A Rússia tem recuperado algum do seu poder, mas não tem beneficiado da globalização podendo, conseqüentemente, ter um menor interesse na preservação da ordem liberal (Acharya, 2017, p. 275).

Para os realistas, a China tentará, em primeiro lugar, dominar as regiões adjacentes e as suas “esferas de influência”, como já acontece nas suas zonas adjacentes, como o Mar do sul da China (Duncombe e Dunne, p. 27-28; Walt, 2011, p. 9) e a fronteira com a Índia (Mearsheimer, 2020). Walt diz que, à semelhança do que aconteceu com os EUA, os interesses vitais da China crescerão paralelamente ao avolumar do seu poder. O reforço do poder militar advirá da necessidade de proteger as “esferas de influência” sempre mais alargadas. No caso da Rússia, destaca-se a o seu protagonismo na guerra civil da Síria, o desafio à presença ocidental na Europa de leste, que resultou na invasão da Ucrânia e na anexação da Crimeia, e a necessidade de fazer frente à presença da NATO na sua vizinhança próxima. O crescimento económico da China e da Índia também veio permitir o crescimento do seu protagonismo na arena internacional. (Duncombe & Dunne, 2018, p. 28).

No caso do relacionamento entre estes dois países, há que sublinhar que as velhas rivalidades e conflitos existentes entre Pequim e Nova Delhi, não permitem uma visão compartilhada da ordem internacional (Acharya, 2018, p. 275-276). Há a salientar o recente incidente entre os exércitos indiano e chinês nas áreas fronteiriças disputadas dos Himalaias que resultaram em várias dezenas de mortos e demonstram a afirmação do poder chinês nas suas áreas fronteiriças, com a maior frequência de incursões em áreas geralmente aceitas como estando sob controle indiano (Sitaraman, 2020). No entanto, é curioso reparar que a Índia é um país chave do *Asian Infrastructure Investment Bank*

(AIIB - Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura)<sup>8</sup>. A importância deste banco, de que Beijing é o maior acionista (com 50% do capital) assenta no facto de ser visto como um *challenger* do Banco Mundial e do Banco Asiático de Desenvolvimento, ambos credores multilaterais que contam com Washington e os seus aliados como os seus maiores financiadores. As numerosas adesões, inclusive por parte de países da UE e outros aliados de Washington, são interpretadas como um sinal da crescente influência internacional da China à custa dos EUA. Contudo, a Índia é contra a iniciativa chinesa “*Belt & Road*”.

É de referir que enquanto as atenções do mundo estavam centradas na disseminação do vírus, o Parlamento chinês aprovou quase por unanimidade a polémica lei sobre segurança nacional para Hong Kong, minando a autonomia do território e esvaziando, na prática, o estatuto de autonomia e o princípio “um país, dois sistemas” negociado com o Reino Unido em 1997. Mudou também a linguagem sobre Taiwan, o que pode indiciar o avolumar das pressões para a reunificação do território. O Governo chinês reafirmou que se oporá a “qualquer atividade separatista que busque a independência de Taiwan”, e omitiu a palavra “pacífica”, habitualmente empregue como uma condição para a integração de Taiwan na China (Gomes 2020; Cabral, 2020).

A China reúne condições económicas, financeiras, geopolíticas, culturais, tecnológicas e militares quase sem precedentes. Pequim não está ainda à altura de ultrapassar os EUA no pódio por duas razões: não tem um poder militar tão forte, o que é um requisito fulcral para um aspirante a superpotência; internamente, a China apresenta grandes discrepâncias entre o interior e o litoral, o que é um fator de debilidade.

A iniciativa chinesa *Belt and Road* (B&R) é um claro sinal da hegemonia e da expansão chinesa através do globo. A Nova Rota da Seda é um megaprojeto chinês de investimento em infraestruturas de transporte para modernizar as ligações entre a China e a Europa por via terrestre e marítima. Constitui uma prioridade da política

---

8 A importância deste banco assenta no financiamento de projetos massivos de desenvolvimento sustentável no continente asiático. O capital do novo banco é enorme e pode vir a financiar mais projetos asiáticos do que o FMI. A iniciativa foi boicotada por alguns países, mas já conta com 82 Estados-membros e outros 20 interessados em aderir.

externa chinesa, através da qual bancos chineses estão a conceder empréstimos para a construção e modernização de portos, aeroportos, autoestradas, linhas ferroviárias e parques industriais ao longo de toda a massa continental eurasiática. A China adquiriu o monopólio sobre o porto de Pireu na Grécia e participações em outros 12 portos, incluindo na Espanha, França, Bélgica e Holanda (Kakissis, 2018). Portugal apoia formalmente o projeto B&R e quer integrar Sines como porto de ligação entre as rotas do extremo oriente e as rotas atlânticas para as Américas.

O investimento chinês não é um simples investimento financeiro, mas sim de influência. Treze países europeus já se associaram à Nova Rota da Seda, nomeadamente na Europa de leste, atraídos pela perspectiva de modernização de infraestruturas e criação de emprego. A falta de investimento e liquidez, agravadas pelas políticas de austeridade da UE, tornaram o investimento chinês altamente apetecível. Após a crise financeira de 2008-2009, os fundos e empresas estatais chinesas decidiram abrir a carteira e fazer aquisições em várias partes da Europa. Após de ter inserido como ator preponderante nas cadeias de valor logístico e produção industrial, a China quer deixar de ser “fábrica do mundo” e tornar-se gigante da inovação. Se a China continuar a adquirir portos e empresas em áreas chave, como fez em Portugal<sup>9</sup>, isso será o prelúdio de uma maior influência política, condicionando a economia destes países e as suas políticas internas e externas (Behraves, 2020)<sup>10</sup>. A partir de 2017, a UE despertou finalmente para a

---

9 É o caso da EDP, da empresa gestora das redes energéticas nacionais - REN, da Fidelidade e Multicare, do grupo Espírito Santo Saúde ou do Millenium BCP.

10 Ver o caso recente do Irão: quando o problema do coronavírus foi oficialmente detetado em janeiro, fazendo um número assustador de vítimas, as autoridades iranianas não fizeram nada para pôr fim às viagens entre os dois países, numa aparente tentativa de não afetar os laços diplomáticos. Apesar do governo ter decidido, a 31 de janeiro suspender todos os voos entre o Irão e a China, algumas companhias aéreas iranianas, não só não interromperam os voos, como também ajudaram a transferir passageiros com destino à China para outros países. Ver ainda o caso da Grécia: em junho de 2017, a Grécia bloqueou uma declaração da UE nas Nações Unidas criticando a situação de direitos humanos na China. A Grécia e a Hungria bloquearam uma declaração que se referia explicitamente à China, exortando-a a respeitar a decisão do Tribunal Permanente de Arbitragem sobre a disputa no Mar do sul da China. A declaração acabou por ser aprovada em termos genéricos e sem nomear a China diretamente. A estratégia teve êxito novamente em março de 2018, quando todos os Estados-membros da UE tiveram, no Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas, de se abster de uma resolução apresentada pela China que subverteu a defesa dos direitos humanos, privilegiando o papel do Estado soberano, em detrimento de uma conceção individual dos mesmos, e concentrando-se em mecanismos de diálogo e cooperação intergovernamental, a fim de impedir o exame da comunidade internacional (Piccone, 2018; Mitchell, 2018; Kothari, 2018).

necessidade de escrutinar o investimento de países terceiros em setores estratégicos dos Estados-membros, protegendo os interesses europeus de potenciais ameaças ocultas nos investimentos de países terceiros, nos quais a China se inclui. A UE procurou blindar-se contra potenciais riscos para a segurança interna e ordem pública no bloco comunitário. Para salvaguardar os interesses europeus, a UE decidiu em 2019, coordenar a análise dos investimentos provenientes de países terceiros a fim de verificar se estes ameaçam ou não a segurança ou a ordem pública (European Commission, 2019). Recentemente, a vice-presidente da Comissão Europeia, Margrethe Vestager, afirmou que a crise causada pela pandemia torna as empresas europeias vulneráveis a investidas de países terceiros. Vestager considera que os Estados-membros devem entrar no capital de empresas afetadas pela pandemia, se necessário, para impedir que os chineses comprem posições e passem a controlar setores essenciais, tal como aconteceu na última crise, inclusive em Portugal (Crisóstomos, 2020).

## **A PANDEMIA DA COVID-19: A CHINA CONTRA-ATACA**

A crise causada pelo vírus SARS-CoV-2 está a acelerar tendências geopolíticas que se desenhavam antes do coronavírus, como o facto de Washington se estar a afastar a passos largos da liderança global. Os Estados Unidos estão mais centrados nas prioridades internas e menos dispostos a liderar uma resposta internacional à pandemia, o que abriu espaço para o avanço de Pequim. Em rigor, a chegada à Casa Branca de Donald Trump deu a Pequim a oportunidade de se posicionar como baluarte da ordem mundial. Mearsheimer, o famoso cientista político e teórico das relações internacionais da Universidade de Chicago, afirmou que foram os EUA, que, ao longo dos anos 90 e da primeira década e meia do séc. XXI, “insensatamente” (“*foolishly*”) envidaram esforços para tornar a China uma potência económica (Mearsheimer, 2020).

A crise financeira de 2008-2009 permitiu à China adquirir protagonismo na economia mundial, abrindo-lhe as portas para a sua política de aquisições e investimentos de empresas de alto valor e de infraestruturas com importância geopolítica. Contudo, foi a política da administração Trump de “*America First*” que reforçou essa tendência. Pode-se afirmar que a China já estava bem posicionada na corrida, mas que os EUA, que levavam a dianteira, deixaram-se ficar para trás, dando o lugar à China. É irónico

que, enquanto os fundadores da ordem liberal estão a recuar (pelo menos temporariamente), e a própria ordem está-se a esboroar, a China passou a oferecer apoio, ainda que qualificado, a essa ordem. O presidente Xi Jinping pôs em campo a sua estratégia de relações públicas no seu discurso em Davos, pouco dias antes da tomada de posse de Trump. No primeiro Fórum Económico Mundial de Davos depois do “Brexit” e das eleições dos EUA, os defensores da globalização encontraram em Xi Jinping o seu novo paladino na defesa dos ideais da globalização e o do comércio livre (Aníbal, 2017). O líder chinês lançou-se uma defesa entusiasta da globalização económica, do livre comércio e da luta contra as alterações climáticas. O primeiro-ministro chinês, Li Keqiang também defendeu, num artigo na imprensa internacional que a China “oferece uma âncora de estabilidade e crescimento com a sua mensagem consistente de apoio às reformas, abertura e livre comércio... A China mantém-se firme com a Organização Mundial do Comércio e acordos multilaterais de livre comércio projetados para serem inclusivos” (Li Keqiang, 2017).

Durante o seu mandato, Xi Jinping tornou-se um dos líderes chineses que mais viajou na história recente do país. Na ONU, a China também aumentou o seu *soft power* através do reforço do seu contributo para as operações de paz. Nos últimos trinta anos, o envolvimento da China na manutenção da paz aumentou dramaticamente. A China fornece agora o décimo maior contingente de tropas de *peacekeeping*. Pequim agora também é o segundo maior contribuinte para o orçamento de manutenção da paz da ONU, financiando 15% do orçamento geral do programa (Best, 2020). Foi anfitrião da reunião anual do G-20, propôs novos acordos comerciais, criou um novo banco de desenvolvimento e ambiciona criar uma rede de infraestruturas mundiais que liguem a China ao Ocidente.

Tudo indica que o governo chinês decidiu escalar a sua política externa em relação aos EUA e a outros países, na tentativa de fazer com que a pandemia acelere a mudança do eixo diplomático entre as duas potências para o Oriente. Os diplomatas de Pequim veem o vírus como uma oportunidade de afirmar a liderança do regime entre países críticos do Ocidente (Lynch & Gramer, 2020). Depois de ter, inicialmente, ocultado dados sobre a extensão do surto de coronavírus, manchando a credibilidade do regime, Pequim lançou uma agressiva ofensiva diplomática para



projetar a imagem de potência benfeitora e generosa e defensor acérrimo da cooperação internacional (Yuan, 2020).

Ao que tudo indica, a OMS foi conivente com a negligência demonstrada pelo governo chinês na gestão da COVID-19. Em meados de janeiro, quando os chineses já sabiam que o coronavírus se transmitia entre humanos, a OMS veio a público dizer que não havia provas que confirmassem casos de transmissão entre humanos. Em vez de “nomear e envergonhar” a China, a OMS protelou uma atuação mais rigorosa até 20 de janeiro (a emergência sanitária foi declarada só a 30), elogiando as medidas extraordinárias que a China adotou para retardar a disseminação do surto e encorajando os Estados a continuar as relações comerciais e não impedir as viagens para a China (Bollyky & Huang, 2020).

Entretanto, a China lançou uma campanha de propaganda internacional em numerosas frentes com o propósito de moldar as percepções negativas sobre a sua atuação, demonstrando que podia salvar o mundo da pandemia gerada no seu próprio território. Em março, numa tentativa de reparar a sua reputação, a China afirmou ter contido, no essencial, a disseminação do coronavírus nas áreas mais atingidas e prometeu doar 20 milhões de dólares à OMS para ajudar a melhorar os sistemas de saúde pública nos países pobres. A mensagem foi entregue pelo embaixador chinês à ONU numa altura em que a Europa e os Estados Unidos entravam na fase aguda da crise (Lynch, 2020). O foco da China na cooperação internacional difere bastante do da Casa Branca que usou principalmente a crise para culpar Pequim, direcionando a maior parte de suas energias para medidas internas de proteção contra o vírus, após ter, inicialmente, desvalorizado o problema, dando uma imagem de incompetência e descoordenação (Lynch & Gramer, 2020).

Em finais de maio, Trump terminou o relacionamento entre os Estados Unidos e a OMS, que acusou de ser inapta na gestão da pandemia de COVID-19 e conivente com a China. Donald Trump alegou que a OMS não soube responder ao seu apelo para reformar a organização, depois de já ter ameaçado cortar o financiamento norte-americano (Euronews, 2020). Esta decisão foi criticada pela UE e pela China, que caracterizou como a atitude da administração como “egoísta e de fuga à responsabilidade”. Pequim instou a comunidade internacional a reforçar

o multilateralismo e a aumentar o apoio político e financeiro à OMS (Abril, 2020): “Na verdade, já se tornou um hábito os Estados Unidos abandonarem os seus compromissos”, afirmou o porta-voz do Ministério dos Negócios Estrangeiros chinês, acrescentando que esta ação “expõe uma vez mais a prática norte-americana do unilateralismo e da política de poder” (Abril, 2020).

O Partido Comunista Chinês mobilizou o seu aparato global de mensagens, que inclui mídia estatais e diplomatas chineses, para divulgar narrativas falsas sobre a origem do vírus. A diplomacia chinesa tornou-se particularmente agressiva com os seus “*wolf warriors*”, diplomatas e funcionários encarregues da comunicação e informação. Os diplomatas e a agência de notícias ligada ao governo chinês subiram o tom de suas mensagens ao responder às críticas sobre a maneira como o país conduziu a pandemia. No final de abril, a agência de notícias Xinhua, próxima do Partido Comunista, divulgou um vídeo em que ridicularizava a forma como o governo americano lidou com a crise. A assertividade no tom do vídeo é o reflexo de uma China mais confiante de sua posição no mundo, muito distante da pendor discreto e terceiro-mundista do passado.

Além da frente das narrativas e da batalha pela informação, a China investiu também na “diplomacia sanitária”, enviando equipamento e médicos aos países do Sudeste Asiático, à Itália, Grécia e Sérvia. O Presidente da Sérvia agradeceu à China a ajuda no combate ao coronavírus, beijando, inclusive, a bandeira chinesa, e acusou a UE de se recusar a fornecer ao país equipamentos de proteção.

Alguns países provavelmente culparão a China por não tomar as medidas apropriadas nos estágios iniciais do contágio. No entanto, é provável que a China saia da crise com uma nova projeção do poder chinês. A China esforçou-se por reparar os danos à reputação causados pela sua resposta inicial e pela sua falta de transparência que permitiu que a doença se difundisse por todo o globo. O país também tentará capitalizar com o fracasso dos EUA em agir decisivamente no início da crise e se preparar para o que inevitavelmente viria depois que a doença se difundisse pelo mundo. Trump optou “por não usar a pandemia a seu favor na cena internacional. Poderia ter consolidado o domínio norte-americano, adotando uma posição mais generosa e respondendo aos apelos de apoio e à cooperação que vieram do mundo inteiro” (Babones, 2020, p. 60).

## CONCLUSÃO

Os analistas falam há muito sobre o fim de um sistema internacional liberal liderado pelos norte-americanos e a transição do poder para a Ásia. Isso está agora a acontecer, pois a pandemia provocada pela COVID-19 pode ser um ponto de viragem. A pandemia intensificou as disputas diplomáticas e a guerra discursiva entre EUA e China, mas não terá implicações mais críticas no curto prazo, como o agravamento da guerra comercial ou mesmo uma confrontação militar. Contudo, ela pode ter acelerado, de forma talvez irreversível, o confronto entre as grandes potências do século XXI. Enquanto isso, a China, em virtude de ser a primeira a emergir da crise, será a primeira a recuperar, estando já a dirigir todos os seus esforços para a retoma da economia chinesa.

É improvável que a pandemia impeça o reequilíbrio do poder económico global do Ocidente para o Oriente. A pandemia de coronavírus não dará início a uma ordem global inteiramente nova, mas acelerará as mudanças de maneiras importantes. Ele atuará como um acelerador das tendências geopolíticas existentes, em particular a crescente rivalidade entre os EUA e a China e a mudança no equilíbrio económico de poder do Ocidente para o Leste. Por fim, é provável que seja um catalisador de mudanças que atualmente são difíceis de antever, tanto no mundo desenvolvido quanto no mundo em desenvolvimento, do futuro papel dos EUA, ao crescente poder da China e ao papel da Rússia e de outras potências médias.

## BIBLIOGRAFIA

Abril (2020). China pede mais apoio para a OMS e critica saída dos EUA, 2 de junho. Consultado em <https://www.abrilabril.pt/internacional/china-pede-mais-apoio-para-oms-e-critica-saida-dos-eua>.

Allison, G.T. (2017). *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Boston & Nova Iorque: Houghton Mifflin Harcourt.

Allison, G. (2020). "The New Spheres of Influence: Sharing the Globe With Other Great Powers." *Foreign Affairs*.

Amitav, A. (2017). After Liberal Hegemony: The Advent of a Multiplex World Order. *Ethics and International Affairs*, 31(3), 271-285. <https://doi.org/10.1017/S089267941700020X>.

Aníbal, S. (2017). Com a sombra de Trump a dominar, Davos vira-se para a China. *Público*, 16 de janeiro. Consultado em <https://www.publico.pt/2017/01/16/economia/noticia/com-a-sombra-de-trump-a-dominar-davos-virase-para-a-china-1758506>.

Babones, S. (2020). Bullied by Beijing, America's Closest Allies Regret Saying 'Yes' to China, 27 de junho. Consultado em <https://foreignpolicy.com/2020/06/27/china-bullying-australia-new-zealand-canada-britain-trump/>.

Babones, S. (2020). A América continuará a liderar o mundo. *Le Courier Diplomatique* 292, junho.

Behraves, M. (2020), The Untold Story of How Iran Botched the Coronavirus Pandemic, *Foreign Policy*, 24 de março. Consultado em <https://foreignpolicy.com/2020/03/24/how-iran-botched-coronavirus-pandemic-response/>.

Best, L. (2020). What Motivates Chinese Peacekeeping?, CFR, 7 de janeiro. Consultado em <https://www.cfr.org/blog/what-motivates-chinese-peacekeeping>.

Bollyky, T. & Huang, Y. (2020). The Multilateral Health System Failed to Stop the Coronavirus, *Foreign Policy*. 10 de março. Consultado em <https://foreignpolicy.com/2020/03/10/the-multilateral-health-system-failed-to-stop-the-coronavirus/>.

Crisóstomos, P. (2020). Vestager apoia travão a investidas da China em empresas estratégicas, *Público*, 13 de abril. Consultado em <https://www.publico.pt/2020/04/13/economia/noticia/vestager-apoia-travao-investidas-china-empresas-estrategicas-1912108>.

Cabral, F. S. (2020), China: um país, um sistema, RR, 25 de maio. Consultado em <https://rr.sapo.pt/2020/05/25/francisco-sarsfield-cabral/china-um-pais-um-sistema/artigo/194072/>.

Carr, V. E. H. (1983). *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. Londres: Macmillan.

Doyle, M. (1995). On the Democratic Peace. *International Security*, 19(4), 164-184.

Duncombe, C. & Dunne, T. (2018). After Liberal World Order. *International Affairs*, 94(1), 25-42, <https://doi.org/10.1093/ia/iix234>.

Dunne, T. & Flockhart, T. (2011) eds, *Liberal World Orders*. Oxford: Oxford University Press.

Emmott, R. & Koutantou, A. (2017). Greece Blocks EU Statement on China Human Rights at UN, *Reuters*, 18 June.

Euronews (2020). Trump “termina” relações com OMS, 29 maio. Consultado em <https://pt.euronews.com/2020/05/29/trump-termina-relacoes-com-oms>.

European Commission (2019). European Commission and HR/VP Contribution to the European Council EU-China - A Strategic Outlook, 12 de março. Consultado em [https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019\\_en](https://ec.europa.eu/commission/publications/eu-china-strategic-outlook-commission-contribution-european-council-21-22-march-2019_en).

- Fernandes, J. A. (2020). Balanço da COVID-19: China e América, “perdedores relativos”, *Público*, 30 de maio.
- Friedman, T. L. (2020). Friedman: China, United States are heading for a divorce, *The Mercury News*, 24 de junho. Consultado em <https://www.mercurynews.com/2020/06/24/friedman-china-united-states-are-heading-for-a-divorce/amp/>.
- Gilpin, G. (1981). *War and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gomes, H. (2020) Hong Kong. Autonomia em vigor até 2047 pode não chegar sequer ao verão, *Expresso*, 30 de maio. Consultado em <https://expresso.pt/internacional/2020-05-30-Hong-Kong.-Autonomia-em-vigorate-2047-pode-nao-chegar-sequer-ao-verao>.
- Gramer, R. & Lynch, C. (2020). Trump Seeks to Halve U.S. Funding for World Health Organization as Coronavirus Rages, *Foreign Policy*, 10 de fevereiro. Consultado em <https://foreignpolicy.com/2020/02/10/trump-world-health-organization-funding-coronavirus-state-department-usaid-budget-cuts/>.
- Ikenberry, G. J. (2018). “Why the Liberal World Order Will Survive.” *Ethics and International Affairs*, 32(1), 17-29. <https://doi.org/10.1017/S0892679418000072>.
- Ikenberry, G. J. (2015). The Future of Liberal World Order. *Japanese Journal of Political Science*, 16(3), <http://doi.org/10.1017/S1468109915000122>, 450-455.
- India Today (2020). US foolishly fed the rise of China: Famed international relations expert John Mearsheimer, 20 de junho. Consultado em <https://www.indiatoday.in/india/story/us-foolishly-fed-rise-of-china-international-relations-expert-john-mearsheimer-1691051-2020-06-20>.
- Jørgensen, K. E. (2014). “After Hegemony in International Relations, or, the Persistent Myth of American Disciplinary Hegemony.” *ERIS*, 1-2014, 57-64. <https://doi.org/10.3224/eris.v1i1.19605>.
- Kahler, M. (2016). Conservative Globalizers: Reconsidering the Rise of the Rest. *World Politics Review*, 2 de fevereiro. Consultado em <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/17840/conservative-globalizers-reconsidering-the-rise-of-the-rest>.
- Kakissis, J. (2018). Chinese Firms Now Hold Stakes In Over A Dozen European Ports, *NPR*, 8 de outubro. Consultado em <https://www.npr.org/2018/10/09/642587456/chinese-firms-now-hold-stakes-in-over-a-dozen-european-ports>.
- Keohane, R. O. (1984). *After hegemony: cooperation and discord in the world political economy*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Kothari, M. (2018). China’s Trojan Horse Human Rights Resolution, *The Diplomat*, 22 de março. Consultado em <https://thediplomat.com/2018/03/chinas-trojan-horse-human-rights-resolution/>.
- Krauthammer, C. (1990-1991). The Unipolar Moment”, *Foreign Affairs - America and the World* 1990/91, 70(1), 23-33.

Li Keqiang (2017), China Premier Li Keqiang: ‘Economic Openness Serves Everyone Better’, *Bloomberg Businessweek*, 26 de janeiro. Consultado em <https://www.bloomberg.com/news/articles/2017-01-26/china-premier-li-keqiang-economic-openness-serves-everyone-better>.

Lynch, C. & Gramer, R. (2020). U.S. and China Turn Coronavirus Into a Geopolitical Football, *Foreign Policy*, 11 de março.. Consultado em <https://foreignpolicy.com/2020/03/11/coronavirus-geopolitics-china-united-states-trump-administration-competing-global-health-response/>.

Lynch, C. (2020). China Goes on Diplomatic Offensive Over Coronavirus Response, *Foreign Policy*, 6 de março. Consultado em <https://foreignpolicy.com/2020/03/06/china-coronavirus-response-diplomatic-offensive-united-nations-document/>.

Mearsheimer, J. J. (2019). Bound to Fail: The Rise and Fall of the Liberal International Order. *International Security*, 43(4), 7-50. [https://doi.org/10.1162/ISEC\\_a\\_00342](https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00342).

Maull, H. W. (2019). The Once and Future Liberal Order. *Survival*, 61(2), 7-32. <https://doi.org/10.1080/00396338.2019.1589076>.

Mitchell, R. (2018). Was the UN Human Rights Council Wrong to Back China’s “Shared Future” Resolution?, *EJIL: Talk!*, 10 de abril. Consultado em <https://www.ejiltalk.org/was-the-un-human-rights-council-wrong-to-back-chinas-shared-future-resolution/>.

Moore, G. J. (2017). Avoiding a Thucydides Trap in Sino-American Relations (...and 7 Reasons Why That Might Be Difficult). *Asian Security*, 13(2), 98-115. <https://doi.org/10.1080/14799855.2017.1286162>.

Nuruzzaman, M. (2020). “Why BRICS Is No Threat to the Post-War Liberal World Order. *International Studies*, 57(1), 51-66. <https://doi.org/10.1177/0020881719884449>.

Nye, J. S. (2017). Will the Liberal Order Survive?: The History of an Idea. *Foreign Affairs*, janeiro/fevereiro.

Peel, M.; Warrell, H.; Solomon E. & Katrina, K. (2020). Nato chief urges nations to stand up to ‘bullying’ as China power rises, *Financial Times*, 8 de junho. Consultado em <https://www.ft.com/content/e05f45fb-49a8-4798-bcfc-1052080e45cd>.

Ruggie, J.G. (1983). International regimes: transactions and change; embedded liberalism in the postwar economic order. In Krasner, S. (Ed.), *International regimes*. (pp. 195-232). Ithaca: Cornell University Press.

Ruggie, J. G. (1982). International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order, *International Organization*, 36(2), 379-415.

Sitaraman, S. (2020). China’s Salami Slicing Tactics and the Latest India-China Border Standoff, *DKI APCSS*. Consultado em [https://apcss.org/nexus\\_articles/chinas-salami-slicing-tactics-and-the-latest-india-china-border-standoff/](https://apcss.org/nexus_articles/chinas-salami-slicing-tactics-and-the-latest-india-china-border-standoff/).

Stephen, M. D. & Skidmore, D. (2019). The AIIB in the Liberal International Order. *Chinese Journal of International Politics*, 12(1), 61-91. <https://doi.org/10.1093/cjip/poy021>.

Strange, S. (1988). *States and Markets: An Introduction to International Political Economy*. Londres: Pinter Publishers.

Strange, S. (1987). The Persistent Myth of Lost Hegemony, *International Organization*, 41(4), 551-574.

The Economist Intelligence Unit (2020). Geopolitics after COVID-19: is the pandemic a turning point? Consultado em <https://country.eiu.com/article.aspx?articleid=1339299717&Country=Albania&topic=Politics&subtopic=Forecast&subsubtopic=International+relations>.

Walt, S.M. (2018). The World Wants You to Think Like a Realist. *Foreign Policy*. Wong, E.; Rosenberg,

M. & Barnes, J. E. (2020). Chinese Agents Helped Spread Messages That Sowed Virus Panic in U.S., Officials Say, *The NYT*, 22 de abril. Consultado em <https://www.nytimes.com/2020/04/22/us/politics/coronavirus-china-disinformation.html>.

Yuan, S. (2020). State media lauds China as global leader in fight against disease in bid to defuse criticism it allowed virus to spread, *Al Jazeera*, 26 de março. <https://www.aljazeera.com/news/2020/03/china-coronavirus-propaganda-push-ties-worsen-200325085419818.html?fbclid=IwAR2PUopvjwsL7UMkfvVMjX65j8PPu-1rlic9NsjazwvtzmL2voNviT5Ii7Dc>.

# Relações jurídicas transnacionais em tempos de COVID-19

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.15>

**Anabela Susana de Sousa Gonçalves**

Anabela Susana de Sousa Gonçalves ([ORCID: 0000-0001-6140-1711](https://orcid.org/0000-0001-6140-1711)) é Professora Associada da Escola de Direito da Universidade do Minho, sendo atualmente Vice-Presidente da Escola. É investigadora do JusGov - Centro de Investigação em Justiça e Governança. É perita da Comissão Europeia para avaliação de projetos no âmbito do programa JUSTICE e membro do European Research Council, por nomeação da Comissão Europeia.



## 1 RELAÇÕES JURÍDICAS TRANSNACIONAIS

Vivemos num mundo globalizado, em que pessoas e empresas facilmente estabelecem relações jurídicas transnacionais: as pessoas quando viajam; quando estão em teletrabalho para uma empresa com sede ou estabelecimento em outro país; quando prestam ou contratam serviços noutros países; quando fazem compras na *internet*, celebrando contratos de consumo internacionais; quando aderem e usam a redes sociais com sede ou estabelecimento em outros países, entre outras; as empresas quando celebram contratos com empresas com sede ou estabelecimentos noutros países; ou com consumidores com residência habitual noutros países; quando prestam serviços no mercado internacional; quando colocam os seus trabalhadores em teletrabalho, podendo estes estar dispersos por qualquer lugar do mundo; quando usam a internet como meio de negócio, uma vez que esta, pelas suas características, tem uma natureza deslocalizada, podendo os seus utilizadores estar dispersos por todo o mundo. Estes são alguns exemplos, mas poderíamos elencar muitos outros.

As relações jurídicas transnacionais, também designadas por relações jurídicas privadas internacionais, ou situações heterogéneas, ou plurilocalizadas, são aquelas que têm elementos de estraneidade, ou seja, são aquelas cujos elementos constitutivos estão em ligação com mais do que uma ordem jurídica<sup>1</sup>. Isabel de Magalhães Collaço considera que o aspeto que diferencia as relações privadas internacionais é o facto de

---

1 E que por essa razão são objeto do Direito Internacional Privado (DIP). Sobre o objeto do DIP, entre outros, Collaço, Isabel de Magalhães (1966). *Direito Internacional Privado*, Vol. I (pp 13 e segs). Lisboa: AAFDL; Correia, António Ferrer (1984). *Direito Internacional Privado*. In: Roque Cabral, Mário Bigotte Chorão *et al.* (1984), *Polis, Enciclopédia Verbo do Direito e do Estado*, Vol. II (p. 461). Lisboa: Verbo; Correia, António Ferrer (2007). *Lições de Direito Internacional Privado I*, 4ª Reimpressão da edição de 2000 (pp. 11 e segs). Coimbra: Almedina; Machado, João Baptista (1997). *Lições de Direito Internacional Privado*, 3ª Edição, Reimpressão (pp 12-13). Coimbra: Almedina; Pinheiro, Luís de Lima (2008). *Direito Internacional Privado, Introdução e Direito de Conflitos, Parte Geral*, Vol. I, 2ª Ed. Refundida (pp. 37-40). Coimbra: Almedina; Santos, António Marques dos (1999). *Direito Internacional Privado, Sumários, Reimpressão* (pp. 3-7). Lisboa: AAFDL; Santos, António Marques dos (2001). *Direito Internacional Privado*. In José Pedro Fernandes (Ed.), *Dicionário da Administração Pública, 2º suplemento* (pp. 263 e segs. Lisboa: Almedina; Santos, António Marques dos (2001). *Direito Internacional Privado, Introdução*, Vol. I (pp. 7 e segs). Lisboa: AAFDL.

serem «(...) relações “atravessadas por fronteiras” (...)»<sup>2</sup>. Da nossa parte, preferimos dizer que são relações jurídicas que atravessam fronteiras, quer em sede de constituição (relações absolutamente internacionais, que estão desde o momento da sua formação em contacto com mais do que uma ordem jurídica), quer em sede de reconhecimento (relações relativamente internacionais, que têm no momento da sua constituição um carácter puramente interno, entrando posteriormente em contacto com outra ordem jurídica, quando há a necessidade de aí as reconhecer).

Este mundo globalizado é intuitivo para cada um de nós e facilmente nos envolvemos em relações jurídicas privadas transnacionais, mas o vírus SARS-CoV-2 alterou a nossa normalidade e fez-nos viver uma realidade que a maioria de nós nunca pensou ser possível. Fechou-nos em casa e obrigou os Estados a encerrar fronteiras, a fechar-se sobre si mesmos. Transformou a nossa vivência social e forçou os Estados a elaborar um conjunto de legislação especial, que garantisse o distanciamento social, quer apoiando os trabalhadores em geral e, especificamente na área da saúde e outras áreas consideradas essenciais, dinamizando o teletrabalho, encerrando atividades, alterando o funcionamento de serviços públicos e de outras áreas de atividade. Entre outras medidas, em Portugal, foram estabelecidas medidas de apoio aos trabalhadores<sup>3</sup>; medidas que

2 Collaço, Isabel de Magalhães (1966). *Direito Internacional Privado*, Vol. I (pp 16 e segs). Lisboa: AAFDL.

3 A título de exemplo podemos indicar: o Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março, que estabeleceu medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID-19, e o Decreto-Lei nº 10-K/2020 (Diário da República Nº 61/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-26), que estabeleceu um regime excecional e temporário de faltas justificadas motivadas por assistência à família, no âmbito da pandemia da doença COVID-19; a Portaria nº 82/2020 (Diário da República nº 62-B/2020, Série I de 29 de março de 2020), que estabeleceu os serviços essenciais para efeitos de acolhimento, nos estabelecimentos de ensino, dos filhos ou outros dependentes a cargo dos respetivos profissionais, de acordo com o nº 1 do artigo 10º do Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março, que estabelece medidas excecionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus - COVID-19; o Despacho nº 3301/2020 (Diário da República nº 52-B/2020, Série II de 2020-03-15) que estabeleceu as regras em matéria de articulação entre a assistência à família e a disponibilidade para a prestação de cuidados, como forma de garantir a continuidade da resposta do Serviço Nacional de Saúde (SNS) e cuja vigência foi prolongada pelo Despacho nº 4396/2020 (Diário da República nº 71-A/2020, Série II de 2020-04-10).

alteraram o funcionamento de serviços públicos<sup>4</sup> e da Justiça<sup>5</sup>; foram suspensas as ações de despejo<sup>6</sup>; foram estabelecidas medidas de proteção de créditos de famílias e empresas<sup>7</sup>; foram tomadas medidas de proteção dos postos de trabalho<sup>8</sup>.

A COVID-19 teve repercussões nas relações jurídicas internas, mas também nas relações internacionais, não só na vertente de relações entre os Estados, mas também na vertente entre sujeitos privados ou entre entes privados e Estados, podendo estes com

4 A título de exemplo podemos indicar: o Despacho nº 3614-C/2020 (Diário da República nº 58/2020, 1º Suplemento, Série II de 2020-03-23), que determinou os termos do funcionamento de serviços junto da Direção-Geral de Reinserção e Serviços Prisionais, da Polícia Judiciária, do Instituto Nacional de Medicina Legal e Ciências Forenses, I. P., e do Instituto dos Registos e Notariado, I. P., durante o estado de emergência; a Lei nº 1-A/2020 (Diário da República nº 56/2020, 3º Suplemento, Série I de 2020-03-19), que estabeleceu medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, alterada pela Lei nº 4-A/2020, de 6 de abril.

5 O art. 6º do Regime do Estado de Sítio e do Estado de Emergência estabelece que na vigência do estado de emergência, os cidadãos mantêm, em pleno, o direito de acesso aos tribunais, para defesa dos seus direitos, liberdades e garantias lesados ou ameaçados de lesão por quaisquer providências inconstitucionais ou ilegais. De acordo com o art. 14º Decreto-Lei nº 10-A/2020 foi considerado um justo impedimento à prática de atos processuais e procedimentais, que devam ser praticados presencialmente, a declaração emitida por autoridade de saúde a favor de sujeito processual, parte, seus representantes ou mandatários, que ateste a necessidade de um período de isolamento destes por eventual risco de contágio da COVID-19. Esta declaração também podia ser justificação para não comparecimento em qualquer diligência processual ou procedimental, bem como do seu adiamento, no âmbito de processo. Nos termos do art. 15º, do mesmo diploma, se as instalações onde os atos processuais devessem ser praticados fossem encerradas por decisão de autoridade pública com fundamento no risco de contágio da COVID-19, considerava-se suspenso o prazo para a prática de atos processuais a partir do dia do encerramento ou da suspensão do atendimento. Segundo o art. 7º, nº 1, da Lei nº 1-A/2020, os prazos para a prática de atos processuais e procedimentais que deviam ser praticados no âmbito dos processos e procedimentos que corriam termos nos tribunais e entidades de resolução alternativa de litígios ficaram suspensos até à cessação da situação excecional de prevenção, contenção, mitigação e tratamento da infeção epidemiológica por SARS-CoV-2 e da doença COVID-19. Também se suspenderam os prazos de prescrição e de caducidade relativos a todos os tipos de processos e procedimentos (art. 7º, nº 3). Ficaram suspensos, por exemplo, os prazos de apresentação do devedor à insolvência ou quaisquer atos a realizar em sede de processo executivo (art. 7º, nº 6). Ainda assim, o art. 5º, nº 5, permitia: a tramitação dos processos e a prática de atos presenciais e não presenciais não urgentes, quando todas as partes entendiam ter condições para assegurar a sua prática através das plataformas informáticas que possibilitavam a sua realização por via eletrónica ou através de meios de comunicação à distância adequados, designadamente teleconferência, videochamada ou outro equivalente; que fosse proferida decisão final nos processos em que não sejam precisas novas diligências. Garantindo-se o recurso aos meios de comunicação à distância, os processos urgentes continuaram a ser tramitados, sem suspensão ou interrupção de prazos, atos ou diligências, nos termos do art. 7º, nº 7, da Lei nº 1-A/2020.

6 Pela Lei nº 1-A/2020 (Diário da República nº 56/2020, 3º Suplemento, Série I de 2020-03-19), que estabeleceu medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19, alterada pela Lei nº 4-A/2020, de 6 de abril. Esta determinava no art. 7º, nº 11, que durante o período excecional de emergência, eram suspensas as ações de despejo, os procedimentos especiais de despejo e os processos para entrega de coisa imóvel arrendada, quando o arrendatário, por força da decisão judicial final a proferir, pudesse ser colocado em situação de fragilidade por falta de habitação própria ou por outra razão social imperiosa. Também a Lei nº 4-C/2020 (Diário da República nº 68/2020, 3º Suplemento, Série I DE 2020-04-06) fixou um regime excecional para as situações de mora no pagamento da renda devida nos termos de contratos de arrendamento urbano habitacional e não habitacional, no âmbito da pandemia COVID-19.

7 O Decreto-Lei nº 10-J/2020 (Diário da República nº 61/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-26, alterado pela Lei nº 8/2020 publicada no Diário da República nº 71-A/2020, Série I DE 2020-04-10) que estabelece medidas excecionais de proteção dos créditos das famílias, empresas, instituições particulares de solidariedade social e demais entidades da economia social, bem como um regime especial de garantias pessoais do Estado, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

8 Através do Decreto-Lei nº 10-G/2020 (Diário da República nº 61/2020, 1º Suplemento, Série I de 2020-03-26) que estabeleceu uma medida excecional e temporária de proteção dos postos de trabalho, no âmbito da pandemia COVID-19 e do Despacho nº 2875-A/2020 (Diário da República nº 44/2020, 1º Suplemento, Série II de 2020-03-03) que adotou medidas para acautelar a proteção social dos beneficiários que se encontrassem impedidos, temporariamente, do exercício da sua atividade profissional por ordem da autoridade de saúde, devido a perigo de contágio pela COVID-19.

ou despedidos do seu poder de *ius imperii*. O que pretendemos brevemente analisar é a influência da COVID-19 sobre algumas destas relações jurídicas transnacionais.

## 2 A RESPONSABILIDADE CIVIL EXTRACONTRATUAL POR DANOS RESULTANTES DA COVID-19

As repercussões económicas e sociais da COVID-19 são enormes e os danos integrais ainda estão por apurar. Ainda que neste momento estes danos sejam difíceis de quantificar, certamente não exageramos ao afirmar que, entre os recursos empregues nos sistemas nacionais de saúde, empregos perdidos e negócios frustrados, aqueles poderão ascender a milhões de euros.

Uma das questões mais debatidas no plano político é a responsabilidade da República da China pelo surgimento e propagação mundial do vírus. De facto, vários líderes mundiais têm criticado a forma como a China geriu o início da pandemia e/ou as informações que foi dando à Organização Mundial de Saúde (OMS) e aos outros países<sup>9</sup>. Outros foram mais longe e afirmaram que a China deveria pagar os danos resultantes da disseminação mundial dos vírus, exigindo uma investigação internacional sobre a sua origem<sup>10</sup>. Além dos danos políticos que estas acusações podem provocar<sup>11</sup>, cabe-nos perguntar se no plano jurídico é possível acionar a China por danos resultantes da propagação mundial do vírus.

---

9 É o caso do presidente francês Emmanuel Macron, na entrevista que deu ao Financial Times: <https://www.ft.com/content/3ea8d790-7fd1-11ea-8fdb-7ec06edeef84>, em 01.06.2020.

10 Foi o caso do primeiro-ministro australiano George Christensen: <https://www.cmjornal.pt/mundo/detalhe/china-devia-pagar-pela-propagacao-global-do-coronavirus-ministro-australiano-diz-que-virus-foi-criado-em-laboratorio>, em 01.06.2020; <https://sol.sapo.pt/artigo/694800/apesar-das-ameacas-da-china-australia-promete-investigar-origem-do-coronavirus->, em 01.06.2020; do presidente norte-americano Donald Trump: <https://sicnoticias.pt/especiais/coronavirus/2020-05-20-COVID-19-Trump-responsabiliza-incompetencia-da-China-por-mortes-no-mundo>, em 01.06.2020; do governo do Reino Unido: <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-04-21/franca-e-reino-unido-lideram-endurecimento-do-tom-europeu-com-a-china.html>, em 01.02.2020, <https://rr.sapo.pt/2020/04/16/mundo/COVID-19-reino-unido-diz-que-china-deve-esclarecer-origem-do-virus/noticia/189556/>, em 01.02.2020.

11 Há notícias de ameaças de quebra de relações bilaterais entre os EUA e a China: <https://tvi24.iol.pt/internacional/coronavirus/COVID-19-donald-trump-ameaca-cortar-relacoes-com-a-china>, em 01.06.2020.

Uma eventual ação civil teria que ter por fundamento a responsabilidade civil extracontratual. Na responsabilidade civil extracontratual estamos perante factos que constituem violações de direitos absolutos de outrem ou de interesses legalmente protegidos, dando origem a uma obrigação de indemnizar por força de uma imposição legal. Desta forma, nasce uma obrigação baseada na lei, que se diferencia daquelas que têm como fonte a vontade das partes e que dão origem à responsabilidade contratual<sup>12</sup>. A obrigação de indemnizar que resulta da responsabilidade civil extracontratual visa a transferência dos danos da pessoa que os sofreu para a pessoa que agiu ou deveria ter agido, numa perspetiva de distribuição dos danos. No caso, estaria em causa uma situação de responsabilidade civil extracontratual em situações transnacionais, por violação do direito à saúde<sup>13</sup>, do qual resultaram danos não patrimoniais e danos patrimoniais<sup>14</sup>. A primeira questão consistiria, então, em saber se seria possível propor uma ação de responsabilidade civil extracontratual contra a China por danos ocorridos em Portugal em resultado da COVID-19.

12 V. sobre a distinção entre responsabilidade civil extracontratual e a responsabilidade civil, Alarcão, Rui de (1983). *Direito das Obrigações*, texto elaborado pelos Drs. J. Sousa Ribeiro, J. Sinde Monteiro, Almeno de Sá, J. C. Proença, com base nas lições do Prof. Doutor Rui de Alarcão ao 3º Ano Jurídico (pp. 174-175). Coimbra; Andrade, Manuel A. Domingues de (2003). *Teoria Geral da Relação Jurídica, Sujeitos e Objecto*, Vol. I (p. 127). Coimbra: Almedina; Cordeiro, António Menezes (2010). *Direito Civil Português II, Direito das Obrigações*, t. III (pp. 285 e segs). Coimbra: Almedina; Costa, Mário Júlio de Almeida (2001). *Noções Fundamentais de Direito Civil*, 4ª Ed. revista e actualizada com a colaboração de Henrique Sousa Antunes (pp. 103-105). Coimbra: Almedina; Costa, Mário Júlio de Almeida (2009). *Direito das Obrigações*, 12ª Ed. Revista e actualizada (pp. 539 e segs). Coimbra: Almedina; Hörster. Heinrich Ewald (2007). *A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil*, 4ª Reimpressão da edição de 1992 (p. 70 e segs). Coimbra: Almedina; Hörster. Heinrich Ewald (2004). Esboço esquemático sobre a responsabilidade civil de acordo com as regras do Código Civil. In *Estudos em Comemoração do 10º Aniversário da Licenciatura em Direito da Universidade do Minho* (pp. 326 e segs). Coimbra: Almedina; Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (2010). *Direito das Obrigações, Introdução, Da Constituição das Obrigações*, Vol. I, 9ª Ed. (pp. 291 e segs). Coimbra: Almedina; Martinez, Pedro Romano (2004). *Direito das Obrigações*, Apontamentos, com a colaboração de Pedro Múrias e Pedro Paes de Vasconcelos, 2ª Ed. (pp. 83 e segs). Lisboa: AAFDL. Referindo a superação da divisão tradicional entre responsabilidade contratual e extracontratual: Martinez, Pedro Romano (2004). *Direito das Obrigações*, Apontamentos, com a colaboração de Pedro Múrias e Pedro Paes de Vasconcelos, 2ª Ed. (pp. 86 e segs). Lisboa: AAFDL; Pinto, Carlos Alberto da Mota (1994). *Teoria Geral do Direito Civil*, 3ª Ed. actualizada, (p. 123). Coimbra: Coimbra Editora; Santos Júnior, E. (2003). *Da Responsabilidade Civil de Terceiro por Lesão do Direito de Crédito* (pp. 203 e segs). Coimbra: Almedina; Telles, Inocêncio Galvão (1989). *Direito das Obrigações*, 7ª Ed. revista e actualizada (pp. 211 e segs). Coimbra: Coimbra Editora.

13 Que é um direito de personalidade, um direito absoluto, cujo regime jurídico se encontra previsto no Código Civil (C.C.) português a partir do art. 70º. Para mais desenvolvimentos, v. Ascensão, José de Oliveira (2002). *Direito Civil Teoria Geral, Relações e Situações Jurídicas*, Vol. III (pp. 94-97). Coimbra: Coimbra Editora; Vasconcelos, Pedro Pais de (2012). *Teoria Geral do Direito Civil*, 7ª ed. (pp. 43-76). Coimbra: Almedina; Hörster. Heinrich Ewald (2007). *A Parte Geral do Código Civil Português, Teoria Geral do Direito Civil*, 4ª Reimpressão da edição de 1992 (257-271). Coimbra: Almedina.

14 Ou seja, os prejuízos não suscetíveis de avaliação pecuniária e aqueles suscetíveis de avaliação pecuniária. Sobre esta distinção, v. Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (2010). *Direito das Obrigações, Introdução, Da Constituição das Obrigações*, Vol. I, 9ª Ed. (pp. 332-335). Coimbra: Almedina; Varela, João de Matos Antunes (2000). *Das Obrigações em Geral*, Vol. I, 10ª Ed. (597-602). Coimbra: Almedina.

Há duas questões prévias que poderiam sustentar uma ação de responsabilidade civil que não são de fácil resolução. A primeira, é a prova do envolvimento da China no surgimento do vírus. Não há qualquer dado científico comprovado do envolvimento do governo chinês no surgimento do vírus. Há uma teoria que sustenta que o vírus foi criado artificialmente ou escapou do Instituto de Virologia de Whuan, mas sem comprovação científica. Como têm defendido alguns autores, a ligação da China ao surgimento do vírus só poderia ser estabelecida por uma comissão internacional e independente de peritos, sob a égide eventualmente das Nações Unidas ou da OMS, mas realisticamente nada obriga a China a aceitar esta solução de uma comissão independente e a colaborar com a investigação da mesma<sup>15</sup>. A segunda, seria a eventual negligência da China na contenção do vírus e a eventual retenção de informação sobre a perigosidade e elevado grau de contágio do mesmo<sup>16</sup>. Mais uma vez, também neste caso a prova teria de ser obtida na China, através de uma comissão internacional e independente de peritos, com todas as dificuldades que já referimos.

Partamos, todavia, do princípio que a referida prova, em qualquer uma das duas situações pode ser feita, novamente, duas hipóteses têm sido levantadas pela doutrina internacional.

Na primeira hipótese, conseguia-se provar que o vírus foi criado como uma arma bacteriológica pela China. Neste caso, certos autores avançam que estaria em causa a violação da Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção e Armazenamento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) e Toxinas e sobre sua Destruição de 10 de abril de 1972, da qual a China é parte desde 1984<sup>17</sup>. Neste caso, o art. VI da referida Convenção estabelece que qualquer Estado parte na Convenção (da qual são parte 183 Estados) pode apresentar uma queixa ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, apresentando provas. Nada é referido na Convenção sobre eventuais sanções para os

---

15 Neste sentido Fabrizio Marrella: [https://www.unive.it/pag/14024/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=8888&cHash=c7da097dd264181780fba70ae15d81a6](https://www.unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=8888&cHash=c7da097dd264181780fba70ae15d81a6), em 01.06.2020; Javier Carrascosa González no seu blog: <http://accursio.com/blog/?p=1099>, em 01.06.2020.

16 Neste sentido Javier Carrascosa González: <http://accursio.com/blog/?p=1099>, em 01.06.2020.

17 Fabrizio Marrella: [https://www.unive.it/pag/14024/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=8888&cHash=c7da097dd264181780fba70ae15d81a6](https://www.unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=8888&cHash=c7da097dd264181780fba70ae15d81a6), em 01.06.2020; Javier Carrascosa González no seu blog: <http://accursio.com/blog/?p=1099>, em 01.06.2020.

Estados não cumpridores. Nesta hipótese, pode-se sempre colocar o cenário de um Estado acionar a China perante um Tribunal Internacional, não sendo claro qual o tribunal que poderia julgar esta questão<sup>18</sup>.

Na segunda hipótese, prova-se o envolvimento do China na criação do vírus ou a sua negligência em conter o vírus ou violação de um dever de informação sobre a perigosidade do vírus e uma pessoa singular ou um grupo de cidadãos coloca uma ação coletiva em tribunal português para ressarcimento de danos. Note-se que esta hipótese não é tão descabida pois assistimos noutros países a ações propostas por cidadãos contra a China. No Brasil, há notícias de uma ação coletiva proposta pela Associação Comercial de Cabo Frio-RJ contra a China pedindo uma indemnização por prejuízos à atividade comercial<sup>19</sup>. Também nos EUA, há notícias de uma ação de indemnização proposta contra a China por danos decorrentes da má gestão que a China do vírus e pela ocultação de informações sobre a gravidade do mesmo<sup>20</sup>.

A primeira questão a responder é determinar se os tribunais portugueses teriam competência internacional para julgar estas ações. O *Regulamento nº 1215/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de dezembro de 2012 relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial* (Bruxelas I *bis*) não se aplicaria ao caso, porque as regras de jurisdição presentes no regulamento Bruxelas I *bis* apenas são aplicadas quando o requerido tem domicílio num Estado-Membro (art. 4º). Caso contrário, serão aplicáveis as regras de competência nacionais dos Estados-Membros, ressalvando-se as situações elencadas no art. 6º, nº 1<sup>21</sup>. Por isso,

---

18 Como apontam os referidos autores: Fabrizio Marrella: [https://www.unive.it/pag/14024/?tx\\_news\\_pi1%5Bnews%5D=8888&cHash=c7da097dd264181780fba70ae15d81a6](https://www.unive.it/pag/14024/?tx_news_pi1%5Bnews%5D=8888&cHash=c7da097dd264181780fba70ae15d81a6), em 01.06.2020; Javier Carrascosa González no seu blog: <http://accursio.com/blog/?p=1099>, em 01.06.2020.

19 [https://www.em.com.br/app/noticia/economia/mf-press/2020/04/20/mf\\_press\\_economia\\_economia,1140555/acao-civil-publica-contra-a-china-pede-r-420-bilhoes-de-indenizacao-e.shtml](https://www.em.com.br/app/noticia/economia/mf-press/2020/04/20/mf_press_economia_economia,1140555/acao-civil-publica-contra-a-china-pede-r-420-bilhoes-de-indenizacao-e.shtml), em 01.06.2020.

20 <https://www.dn.pt/mundo/missouri-nos-eua-processa-china-e-pede-milhoes-pela-ma-gestao-do-virus-12101225.html>, 01.06.2020.

21 Para mais desenvolvimentos sobre este Regulamento, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2014). A revisão do regulamento Bruxelas I relativo à competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial. In *Estudos em Comemoração dos 20 Anos da Escola de Direito* (pp. 39-59). Coimbra: Coimbra Editora.

seria necessário recorrer às regras de competência previstas no Código de Processo Civil (CPC). No âmbito do CPC, os tribunais portugueses poderiam ser competentes de acordo com a al. c) do art. 62º, 2ª parte, do CPC: «(...) quando o direito invocado não possa tornar-se efetivo senão por meio de ação proposta em território português ou se verifique para o autor dificuldade apreciável na propositura da ação no estrangeiro, desde que entre o objeto do litígio e a ordem jurídica portuguesa haja um elemento ponderoso de conexão, pessoal ou real». Ou seja, teria que se demonstrar uma dificuldade apreciável na propositura da ação na China e a conexão estreita entre o objeto de litígio e Portugal, o que neste caso existe, pois, os danos ocorreram em Portugal.

A segunda questão seria determinar a lei aplicável à causa e para esse efeito uma hipótese seria recorrer ao *Regulamento (CE) nº 864/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho de 11 de julho de 2007 relativo à lei aplicável às obrigações extracontratuais* (Roma II). Este Regulamento aplica-se às situações referentes às obrigações extracontratuais em matéria civil e comercial que impliquem um conflito de leis (art. 1º, nº 1). Porém, de acordo com a referida norma, o âmbito de aplicação do regulamento está circunscrito às matérias civis e comerciais, estando excluídas as matérias fiscais, aduaneiras e administrativas e a responsabilidade do Estado por atos e omissões no exercício do poder público<sup>22</sup>. O Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) considerou que não estamos perante matérias civis ou comerciais nos litígios que opõem uma entidade pública a uma entidade privada quando aquela atuou no exercício dos seus poderes de *ius imperii*<sup>23</sup>. Assim, estaremos perante uma matéria administrativa, se a entidade

22 Sobre o Regulamento Roma II e o seu âmbito de aplicação, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2013). *Da Responsabilidade Extracontratual em Direito Internacional Privado* (pp. 226-271). Coimbra: Almedina; Anabela Susana de Sousa (2012). A responsabilidade civil extracontratual em direito internacional privado - breve apresentação das regras gerais do Regulamento (CE) nº 864/2007 (pp. 357-390). *Scientia Iuridica*, nº 329, 2012.

23 V. neste sentido, TJUE, *LTU Lufttransportunternehmen GmbH e Co. KG, Düsseldorf, e Eurocontrol, Bruxelas*, Processo 29/76, de 14.10.1976, ECLI:EU:C:1976:137; *idem*, *État néerlandais c. Reinhold Rüffer*, Processo 814/79, de 16.12.1980, ECLI:EU:C:1980:291; *idem*, *Volker Sonntag c. Hans Waidmann, Elisabeth Waidmann, Stefan Waidmann*, Processo C-172/91, de 21.04.1993, ECLI:EU:C:1993:144; *idem*, *Gemeente Steenberghe c. Luc Baten*, Processo C-271/00, de 14.11.2002, ECLI:EU:C:2002:656, *idem*, *Préservatrice foncière TIARD SA c. Staat der Nederlanden*, Processo C-266/01, de 15.05.2003, ECLI:EU:C:2003:282; *idem*, *Frahül SA c. Assistalia SpA*, Processo C-265/02, de 05.02.2004, ECLI:EU:C:2004:77; *idem*, *Eirini Lechouritou e o. c. Dimosio tis Omospondiakis Dimokratias tis Germanias*, Processo. C-292/05, de 15.02.2007, ECLI:EU:C:2007:102.



pública em causa atuar no exercício de poderes de autoridade, e se existir uma ligação entre esse exercício e a causa objeto do litígio, o que parece ser o caso descrito. Logo, salvo se conseguirmos provar que em alguma situação a China não atuou com os seus poderes de *ius imperii*, estamos fora da aplicação do Regulamento Roma II e temos de recorrer às regras de conflitos do Código Civil, nomeadamente ao art. 45º, que estabelece uma regra de conflitos sobre responsabilidade civil extracontratual.

O art. 45º do Código Civil prevê, como elemento de conexão principal para as questões de responsabilidade extracontratual, o lugar onde decorreu a principal atividade causadora do prejuízo, no seu nº 1. Todavia, a norma tem em conta as situações em que há uma cisão entre a conduta e as consequências da mesma. O nº 2, do art. 45º, do Código Civil, permite a aplicação da lei do lugar onde se produziu o efeito lesivo em detrimento da lei do lugar da conduta, previsto no nº 1, da referida norma, desde que estejam reunidos dois requisitos cumulativos: se a lei do lugar da produção do efeito lesivo considerar o agente responsável, não o considerando a lei do lugar do comportamento; que o lesante devesse prever a produção do efeito lesivo naquele país. Se o dano, emergente do mesmo facto, se repercutir por vários países, o lugar do efeito lesivo será localizado em cada um destes territórios, sendo a lei de cada Estado competente para apreciar o efeito lesivo ocorrido no seu território<sup>24</sup>. Ora, se preenchidos os dois requisitos da norma, conseguiríamos aplicar a lei portuguesa aos danos ocorridos em Portugal.

Todavia, chegados a este ponto teríamos uma nova dificuldade, pois a China poderia invocar a imunidade de jurisdição. A imunidade de jurisdição dos Estados está prevista no art. 5º da *Convenção das Nações Unidas sobre as Imunidades Jurisdicionais dos Estados e dos Seus Bens*, onde se estabelece que um Estado goza de

---

24 Neste sentido também, Machado, João Baptista (1997). *Lições de Direito Internacional Privado*, 3ª Edição, Reimpressão (pp. 372-373). Coimbra: Almedina; Pinheiro, Luís de Lima (2015). *Direito Internacional Privado, Direito de Conflitos, Parte Especial*, Vol. II, 4ª Ed. (p. 486). Coimbra: Almedina; Pinheiro, Luís de Lima (2006). O direito aplicável à responsabilidade extracontratual na Internet. In *Estudos de Direito Internacional Privado, Direito de Conflitos, Competência Internacional e Reconhecimento de Decisões Estrangeiras* (215-216). Coimbra: Almedina.

imunidade de jurisdição junto dos tribunais de outro Estado<sup>25</sup>. A imunidade de jurisdição de um Estado estrangeiro de acordo com o Direito Internacional Público parte do princípio de que «(...) um Estado soberano não pode ser demandado num tribunal de um outro Estado, traduzindo, assim, uma garantia que o Estado disfruta em relação a si próprio e aos seus bens e que impede que outros Estados exerçam jurisdição sobre os atos que realiza no exercício do seu poder soberano. Na consolidação da teoria relativa da imunidade de jurisdição do Estado, dela se consideram atualmente excluídos os atos de gestão (respeitantes a atos e contratos privados), apenas sendo considerados atos de imunidade de jurisdição dos estados os praticados sob a denominação de atos de império»<sup>26</sup>. Há, todavia, exceções à imunidade de jurisdição no caso de danos causados a pessoas e bens, de acordo com o art. 12º da referida Convenção, mas olhando para a norma vislumbramos dificuldades na aplicação da mesma. Estabelece o art. 12º da referida Convenção das Nações Unidas que não pode ser invocada a imunidade de jurisdição em ação de indemnização «(...) em caso de morte ou de ofensa à integridade física de uma pessoa, ou em caso de dano ou perda de bens materiais causados por um ato ou omissão alegadamente atribuído ao Estado, se esse ato ou omissão ocorreu, no todo ou em parte, no território desse outro Estado e se o autor do ato ou omissão se encontrava nesse território no momento da prática do ato ou omissão». Ora, parece-nos que seria difícil provar que o autor do ato ou omissão se encontrava em território Português.

Ainda que ultrapassássemos a questão da imunidade de jurisdição, julgando os tribunais portugueses uma ação deste tipo, dando ganho de causa aos autores da ação e definindo uma indemnização a pagar pelo governo Chinês, levantar-se-ia a dificuldade de execução desta decisão e a tutela efetiva dos direitos em causa. Ora, a decisão teria de

---

25 Portugal ratificou esta convenção em 14 de setembro de 2006; a China, em 14 de setembro de 2005, apenas a assinou. Todavia, a doutrina considera que estamos perante direito consuetudinário internacional: Machado, Jónatas E. M. (2013). *Direito Internacional*, 4ª ed. (p. 242). Coimbra: Coimbra Editora; McGregor, Lorna (Abril 2006). State Immunity and Jus Cogens (pp. 437-446). *International and Comparative Law Quarterly* 55, nº 2; Dickinson, Andrew (2009). State Immunity and State-Owned Enterprises (pp. 101-102). *Business Law International* 10 (2).

26 Tribunal da Relação de Coimbra, Processo 2079/15.1T8CBR.C1, Relatora Maria João Areias, de 10-05-2016. V. com mais desenvolvimento, Machado, Jónatas E. M. (2013). *Direito Internacional*, 4ª ed. (pp. 239 e segs). Coimbra: Coimbra Editora; McGregor, Lorna (Abril 2006). State Immunity and Jus Cogens (pp. 437-446). *International and Comparative Law Quarterly* 55, nº 2;

ser executada na China e não existe qualquer acordo de cooperação judiciária entre a República Portuguesa e a República Popular da China, que o permita fazer. Existe a *Convenção de Haia, de 20 de agosto de 1979, sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Estrangeiras em Matéria Civil e Comercial*, que não teve grande sucesso, pois apenas tem cinco Estados Contratantes, entre eles Portugal, mas não a China. Existe ainda *Convenção de Haia, de 2 de julho de 2019 sobre o Reconhecimento e Execução de Sentenças Estrangeiras em Matéria Civil e Comercial*, mas nem Portugal, nem a China são Estados contratantes. Além disso, existiria sempre a questão do conceito de matérias civis, parecendo-nos que dificilmente este conceito estaria preenchido no caso, pelas razões *supra* enunciadas. Adicionalmente a China poderia sempre invocar a imunidade, agora, de execução, outra vertente da imunidade dos Estados, segundo a qual, ainda que com exceções, nenhuma decisão judicial pode ser tomada pelos tribunais ou autoridades de um Estado contra os ativos de outro Estado<sup>27</sup>.

### 3 A INFLUÊNCIA DA COVID-19 SOBRE RELAÇÕES CONTRATUAIS INTERNACIONAIS

Como já referimos, a COVID-19 obrigou os Estados a fechar fronteiras e a estabelecer medidas provisórias de limite a certas atividades. Em consequência, a circulação terrestre de mercadorias e pessoas foi reduzido, o transporte aéreo de mercadorias de pessoas e mercadorias também diminuiu, inclusive com algumas companhias aéreas a encerrar totalmente a sua atividade, num cenário que alguns meses antes não seria imaginável. Esta realidade teve efeitos em atrasos no cumprimento dos contratos internacionais, com atrasos na entrega de mercadorias, na prestação dos serviços, gerou impossibilidade do cumprimento das prestações contratuais.

Esta realidade é suscetível de gerar outro tipo de responsabilidade civil, agora na vertente de responsabilidade contratual por não cumprimento pontual dos

---

27 Dickinson, Andrew (2009). State Immunity and State-Owned Enterprises (pp. 100-102). *Business Law International* 10 (2); Reinisch, August (2006). European Court Practice Concerning State Immunity from Enforcement Measures (pp. 803-835). *European Journal of International Law* 17.

contratos<sup>28</sup>. Esta dificuldade no cumprimento dos contratos, potencia também pedidos de alteração dos contratos ou resolução dos contratos por alteração anormal das circunstâncias<sup>29</sup>. Isto significa, no plano do comércio internacional, um aumento dos litígios em relação aos contratos internacionais. Estarão em causa relações contratuais entre entes privados ou entre ente privados e públicos, desde que estes últimos estejam a agir despidos do seu poder de *ius imperii*, ou seja, como um ente privado.

Interessa, por isso, definir o regime jurídico aplicável aos contratos internacionais, sendo importante definir qual a jurisdição competente e a lei aplicável aos mesmos. Como há um conjunto de contratos que têm um regime especial, centrar-nos-emos nas regras gerais. Também por uma questão de vastidão da temática teremos que nos circunscrever à ordem jurídica da União Europeia.

### 3.1 *Tribunal competente*

Para determinar qual o tribunal competente para decidir os litígios emergentes dos contratos internacionais é necessário recorrer ao regulamento Bruxelas I *bis*, identificado *supra*. Este Regulamento tem um conjunto de regras referentes à competência internacional e um sistema de reconhecimento de decisões estrangeiras tomadas ao abrigo deste Regulamento, assentando sobre o princípio do reconhecimento mútuo de decisões e o princípio da confiança entre as autoridades judiciais dos Estados-Membros<sup>30</sup>.

28 Na responsabilidade contratual, estamos perante a violação de uma obrigação em sentido técnico-jurídico, de um direito relativo, que resulta da vontade negocial das partes. V. sobre Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (2010). *Direito das Obrigações, Introdução, Da Constituição das Obrigações*, Vol. I, 9ª Ed. (pp. 346-349). Coimbra: Almedina. Sobre a regra da pontualidade do cumprimento das obrigações, v. Varela, João de Matos Antunes (1999). *Das Obrigações em Geral*, Vol. II, 7ª Ed. (pp. 14-19). Coimbra: Almedina.

29 Sobre a possibilidade de modificação ou resolução do contrato por alteração das circunstâncias em que as partes fundaram a decisão de contratar, v. Varela, João de Matos Antunes (1999). *Das Obrigações em Geral*, Vol. II, 7ª Ed. (pp. 281-283). Coimbra: Almedina; Ascensão, José de Oliveira (Dezembro 2005). Onerosidade excessiva por “alteração das circunstâncias”. *Revista da ordem dos Advogados*, Ano 65 (vol. III); Leitão, Luís Manuel Teles de Menezes (2008). *Direito das Obrigações, Transmissão e Extinção das Obrigações, Não cumprimento e Garantias do Crédito*, Vol. II, 6ª Ed. (pp. 129-137). Coimbra: Almedina.

30 Sobre o significado destes princípios e da política de cooperação judiciária em matéria civil, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2019). *Cooperação Judiciária em Matéria Civil e Direito Internacional Privado* (pp. 195-254). In *Temas de Direito Internacional Privado e de Processo Civil Internacional*. Porto: Librum Editora.

O Regulamento Bruxelas I *bis* aplica-se a questões transnacionais, em matéria civil e comercial, estando excluídas as matérias fiscais, aduaneiras e administrativas (art. 1º). Estão também afastadas do seu âmbito de aplicação material as matérias elencadas no nº 2, do art. 1º: o estado, a capacidade das pessoas singulares; os regimes matrimoniais, os testamentos e as sucessões; as insolvências e medidas de recuperação de empresas; as questões relacionadas com a segurança social; as situações de arbitragem. O Regulamento não prejudica a aplicação de legislação da União Europeia que regule matérias idênticas (art. 67º), assim como a aplicação das convenções internacionais que versem sobre esta matéria e de que os Estados-Membros já sejam parte à data da entrada em vigor do regulamento (art. 71º, nº 1).

As regras de competência internacional, previstas no regulamento, aplicam-se quando o réu tem domicílio no território de um Estado-Membro (art. 4º, nº 1 e nº 2), independentemente da sua nacionalidade. Em princípio, as regras do Regulamento Bruxelas I *bis* que definem a competência internacional designam globalmente a ordem judiciária de um Estado, competindo às normas nacionais que repartem o poder jurisdicional de cada país, a definição material e territorial do tribunal que em concreto deve julgar a questão. Quando o réu tem domicílio num Estado terceiro, aplicam-se as regras de competência internacional de fonte interna (art. 5º, nº 1), sem prejuízo do estabelecido nas disposições legais previstas nas secções 2 a 7, do capítulo II do Regulamento Bruxelas I *bis*, que estabelecem uma exceção a esta norma. O sistema de reconhecimento automático estabelecido no regulamento é aplicado às decisões proferidas nos Estados-Membros (art. 36º).

O Regulamento Bruxelas I *bis* aplica-se às ações judiciais intentadas, aos instrumentos autênticos formalmente redigidos ou registados e às transações judiciais aprovadas ou celebradas a partir de 10 de janeiro de 2015 (art. 66º, nº 1, e art. 81º).

O princípio fundamental do regulamento Bruxelas I é o princípio *actor sequitur forum rei*. O princípio do domicílio do réu está previsto no art. 4º, nº 1, do Regulamento, existindo, nos termos do nº 2 da mesma disposição legal, uma equiparação dos estrangeiros residentes num Estado-membro aos nacionais do mesmo Estado. Caso o requerido não tenha a sua residência habitual num Estado-membro, de acordo com o art. 6º de Bruxelas I *bis*, serão aplicadas as regras de competência de

cada Estado-membro, salvaguardando-se o disposto no art. 18º, nº 1, no art. 21º, nº 2, e dos arts. 24º e 25º.

Para determinar o domicílio das pessoas singulares, o art. 62º remete para o direito interno dos Estados-membros. Todavia, no caso das pessoas coletivas, o art. 63º de Bruxelas I prevê uma noção autónoma de domicílio. De acordo com aquela norma, o domicílio da pessoa coletiva situa-se no local da sua sede social, da sua administração central ou do seu estabelecimento principal.

Juntamente com o fator atributivo de competência geral, o Regulamento Bruxelas I *bis* prevê normas de competência especial que fixam foros alternativos em relação à regra geral. Os fatores de competência especiais, previstos no art. 7º, foram pensados em função da proximidade do litígio com o tribunal<sup>31</sup>. Em matéria contratual, a ação pode ser proposta perante o tribunal do lugar onde foi ou deva ser cumprida a obrigação que fundamenta o pedido, nos termos do art. 7º, nº 1, al. a), do referido Regulamento. A al. b) da mesma disposição legal, autonomamente, define o conceito de lugar do cumprimento da obrigação em certas situações. Desta forma, lugar do cumprimento nos contratos de compra e venda de bens será o lugar onde os bens foram ou devem ser entregues; nos contratos de prestação de serviços é o lugar onde os serviços foram ou devam ser prestados.

Existindo uma decisão, o Regulamento Bruxelas I *bis* prevê um sistema de reconhecimento automático de decisões que proveem da União Europeia, nos termos do art. 36º<sup>32</sup>. Adicionalmente, o art. 39º do Regulamento Bruxelas I *bis* estabelece que uma decisão proferida num Estado-Membro, tendo aí força executória, poderá ser executada em outro Estado-Membro sem necessidade de uma declaração prévia de

---

31 Sobre os foros de competência alternativa, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2019). A revisão do Regulamento Bruxelas I relativo á competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (pp. 129-149). In *Temas de Direito Internacional Privado e de Processo Civil Internacional*. Porto: Librum Editora; Mankowski, Peter (2016). Article 7 (pp. 121-369). In Ulrich Magnus e Peter Mankowski (Ed.), *European Commentaries on Private International Law, Brussels I bis Regulation*. Koln: Otto Schmidt.

32 Sobre este sistema de reconhecimento automático, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2019). A revisão do Regulamento Bruxelas I relativo á competência judiciária, ao reconhecimento e à execução de decisões em matéria civil e comercial (pp. 129-149). In *Temas de Direito Internacional Privado e de Processo Civil Internacional*. Porto: Librum Editora.

exequibilidade. Logo, estas decisões devem ser tratadas como decisões nacionais do Estado-Membro onde se pretende a execução, pois, de acordo com o art. 41º, nº 1, 2ª parte, «[u]ma decisão proferida num Estado-Membro requerido deve nele ser executada em condições iguais às de uma decisão proferida nesse Estado-Membro, devendo aí ser reconhecida e executada mesmo que seja tomada em relação a pessoa não-domiciliada num Estado-Membro (considerando 27). A lei do Estado requerido rege a execução das decisões provenientes de outros Estados-Membros (art. 41º, nº 1, 1ª parte).

De referir, que outra das formas de resolução das dos litígios privados internacionais é através do recurso à arbitragem privada internacional. A arbitragem é um modo de resolução alternativa de litígios que retira a resolução dos mesmos às jurisdições estaduais, estaduais e os entrega a árbitros e apresenta certas vantagens que a torna atrativa para resolver os litígios do comércio internacional. Entre outras vantagens, permite a escolha de decisores com especiais qualificações na área do litígio; permite soluções mais flexíveis e ajustadas às circunstâncias do caso concreto; permite uma resolução mais rápida do litígio, também devido ao menor formalismo do processo; garante a confidencialidade; salvaguarda a neutralidade do foro arbitral<sup>33</sup>. Adicionalmente, verifica-se uma certa facilidade no reconhecimento e execução das decisões arbitrais estrangeiras, devido à existência da *Convenção de Nova Iorque, de 1958, sobre o Reconhecimento e a Execução de Sentenças Arbitrais Estrangeiras*. Ora, alguns tribunais arbitrais têm adotado procedimentos de arbitragem de urgência para a resolução de litígios surgidos em consequência da COVID-19<sup>34</sup>.

### 3.2 A lei aplicável

O regime jurídico geral dos contratos internacionais existente na União Europeia está previsto no *Regulamento nº 593/2008, de 17 de junho de 2008, sobre a lei*

33 Enunciando as vantagens da arbitragem transnacional, v. Pinheiro, Luís de Lima (2005). *Arbitragem Transnacional, A Determinação do Estatuto da Arbitragem* (pp. 24-26). Coimbra: Almedina; Barrocas; Manuel Pereira (2013). *Manual de Arbitragem* (pp. 563-564). Coimbra: Almedina.

34 É o caso do Centro de Arbitragem do Ilustre Colegio de Abogados de Madrid, que aprovou um procedimento de urgência para este tipo de litígios: <http://www.cortearbitrajeicam.com/pdf/PROCEDIMIEN-TO%20DE%20ARBITRAJE%20DE%20URGENCIA.pdf>, em 01.06.2020.

*aplicável às obrigações contratuais* (Roma I). O Regulamento Roma I versa sobre as obrigações contratuais que envolvem um conflito de leis, ou seja, aquelas que estão em contacto com mais do que uma ordem jurídica em matéria civil e comercial, excluindo-se as questões fiscais, aduaneiras e administrativas (art. 1º, nº 1). Estão excluídas, do âmbito material de Roma I, as obrigações emergentes de negócios unilaterais e as matérias elencadas no seu art. 1º, nº 2, nomeadamente: o estado e a capacidade das pessoas singulares [al. a)]; as obrigações resultantes de relações de família e relações equiparadas [al. b)]; as obrigações decorrentes de regimes de bens e sucessões [al. c)], entre outras elencadas nesta norma.

O regulamento Roma I tem um âmbito de aplicação universal, o que significa que a lei designada por força das normas nele previstas é aplicável, ainda que a ordem jurídica indicada não seja a de um Estado-Membro. Quanto ao seu âmbito de aplicação espacial, Roma I é aplicável a contratos celebrados a partir de 17 de dezembro de 2009 (art. 29º).

A lei determinada por força das normas de conflitos de Roma I regula as questões enumeradas no art. 12º, nomeadamente: a interpretação do contrato [al. a)]; o cumprimento das obrigações contratuais [al. b)]; as consequências do incumprimento total ou parcial das obrigações contratuais [al. c)]; as causas de extinção das obrigações e a influência do tempo no exercício dos direitos, nomeadamente a prescrição e a caducidade [(al. d)]; entre outras matérias enumeradas de forma exemplificativa na norma.

O regulamento Roma I contém normas gerais aplicáveis à substância do contrato. Nesta categoria, enquadrámos o art. 3º que é uma concretização do princípio da autonomia da vontade. Na ausência de escolha de lei, a norma que indica a lei supletivamente aplicável é o art. 4º, que traduz o princípio de proximidade.

O art. 3º de Roma I prevê o princípio da autonomia da vontade, que se traduz na possibilidade de as partes escolherem a lei aplicável à relação jurídica contratual. A eleição de lei em Roma I obedece a certos requisitos de validade. Por exemplo, e entre outros requisitos, a escolha de lei pode resultar de uma declaração expressa ou tácita (art. 3º, nº 1), pois a escolha de lei pode ser inferida das circunstâncias do caso concreto. As circunstâncias do caso concreto a ponderar podem resultar das negociações



que antecederam o contrato e da análise do próprio contrato, como por exemplo das referências a disposições legais ou a termos ou figuras jurídicas provenientes de certo ordenamento jurídico<sup>35</sup>.

Não existindo escolha de lei ou uma escolha válida de lei, nos termos do art. 4º, nº 1<sup>36</sup>: ao contrato de compra e venda de mercadorias é aplicado a lei da residência habitual do vendedor [al. a)]; ao contrato de prestação de serviços é regulado pela lei da residência habitual do prestador de serviços [al. b)]; ao contrato que tenha por objecto um direito real sobre um bem imóvel ou o arrendamento de um bem imóvel será disciplinado pela lei do lugar da situação do imóvel [al. c)], entre outros. Como podemos observar, em algumas destas alíneas, como é o caso da al. a) e b), temos uma concretização do elemento de conexão residência habitual do devedor da prestação característica, que volta a aparecer no nº 2 da norma. De acordo com o nº 2, aos contratos que não sejam abarcados pela tipologia enunciada no nº 1 do art. 4º ou que sejam abrangidos por mais do que umas das alíneas enunciadas será aplicável a lei da residência habitual do devedor da prestação característica do contrato.

A flexibilização da norma encontra-se no nº 3, que estabelece uma cláusula de exceção que corrige a rigidez das normas previstas nos números anteriores em nome da justiça do caso concreto. Se resultar do conjunto das circunstâncias que o contrato tem uma conexão manifestamente mais estreita com uma lei diferente daquela indicada pelas conexões previstas no nº 1 e nº 2 da norma, será essa a lei aplicável. Os elementos

---

35 Para mais pormenores sobre o princípio da autonomia da vontade no regulamento Roma I, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2019). O regime jurídico dos contratos internacionais no Regulamento Roma I (pp. 255-284). In *Temas de Direito Internacional Privado e de Processo Civil Internacional*. Porto: Librum Editora; Pinheiro, Luís de Lima (2008). O novo regulamento comunitário sobre a lei aplicável às obrigações contratuais (Roma I) - uma introdução (pp. 594-595). *Revista da Ordem dos Advogados* 68; Mankowski, Peter (2017). Article 3 (pp. 87-263). In Ulrich Magnus e Peter Mankowski (Ed.), *European Commentaries on Private International Law, Rome I Regulation*. Koln: OttoSchmidt.

36 Para uma explicação mais detalhada do art. 4º do Regulamento Roma I, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2019). O regime jurídico dos contratos internacionais no Regulamento Roma I (pp. 255-284). In *Temas de Direito Internacional Privado e de Processo Civil Internacional*. Porto: Librum Editora; Mangnus, Ulrich (2017). Article 4 (pp. 263-441). In Ulrich Magnus e Peter Mankowski (Ed.), *European Commentaries on Private International Law, Rome I Regulation*. Koln: OttoSchmidt.

a ponderar dependem das circunstâncias do caso concreto e das ligações que tenham com a situação<sup>37</sup>.

Por fim, não sendo possível determinar a lei aplicável em função das conexões estabelecidas no nº 1 e no nº 2, por exemplo no caso de contratos complexos e contratos em que as partes fornecem prestações recíprocas, o nº 4, do art. 4º, de Roma I, estabelece a aplicação da lei do país que tenha uma conexão mais estreita com o contrato. Para as situações individualizadas nesta norma, voltamos a uma cláusula geral de conexão mais estreita.

#### 4 CONCLUSÕES

A globalização molda o nosso mundo e está presente no nosso quotidiano. A COVID-19 beneficiou dessa globalização para alcançar proporções pandémicas. Desta forma, gerou e vai continuar a gerar desafios jurídicos. Analisámos alguns desses desafios que se colocam às relações privadas internacionais, especificamente, a responsabilidade civil extracontratual em situações transnacionais por danos resultantes da COVID-19 e influência da COVID-19 sobre relações contratuais internacionais.

Em relação à primeira questão, facilmente chegamos à conclusão que é difícil conseguir o ressarcimento deste tipo de danos de uma pessoa singular ou coletiva em relação a um Estado soberano. Por diversas vezes, tivemos de partir de cenários hipotéticos de difícil concretização. Existem muitas incertezas (inclusive em relação à natureza do vírus); enunciámos diversas dificuldades de prova; e a estes obstáculos junta-se o regime jurídico da imunidade dos Estados nas suas diversas vertentes. Completamente diferente é o panorama que encontramos nas relações entre sujeitos privados ou a agir numa veste privada. Como verificamos, em relação a possíveis distorções relativamente ao cumprimento dos contratos transnacionais de direito privado, resultantes da COVID-19, existe um conjunto de mecanismos com soluções para resolver os litígios que daí possam resultar.

---

37 Sobre o conceito de cláusula de exceção, v. Gonçalves, Anabela Susana de Sousa (2013). *Da Responsabilidade Extracontratual em Direito Internacional Privado* (pp. 422-464). Coimbra: Almedina.

EM JEITO DE POSFÁCIO

# Da suspensão do quotidiano aos dias por vir: convites a pensarmo-nos

<https://doi.org/10.21814/uminho.ed.25.16>

**Rui Vieira de Castro**

Rui Vieira de Castro ([ORCID: 0000-0001-7294-1705](https://orcid.org/0000-0001-7294-1705)) é Professor Catedrático do Instituto de Educação e Reitor da Universidade do Minho.

## 1.

Devastação e desolação são palavras que descrevem adequadamente os efeitos, pressentidos ou vividos, da pandemia da COVID-19 nos tecidos social, económico e institucional. A ocupação do espaço público pelo tema - durante meses consecutivos foi tópico dominante na cena comunicacional - dá-nos a dimensão precisa da importância do que se passou e continua a passar. Quando se considera não o que se passou ou vai passando, mas o que se pode passar, a palavra incerteza é a mais comumente mobilizada.

Num contínuo balizado por uma imprevisibilidade ameaçadora e uma esperança de estabilidade se foi desenvolvendo a vida da Universidade do Minho ao longo do primeiro semestre de 2020. Um tempo *duro*, pelo que implicou de radical alteração das circunstâncias internas e externas à Instituição, um tempo *desafiante*, de reconfiguração e de reinvenção da própria Universidade, impelida a encontrar novas formas de organização e de ação, um tempo de *compromisso*, com a contínua reafirmação da missão da Universidade, nas dimensões da educação superior, da investigação científica e da intervenção no contexto social e económico, um tempo de *reflexão*, condição para a manutenção do rumo, mesmo que restringida pelos imperativos de urgência que a necessidade da ação impunha, um tempo de *projeção*, ainda que a indefinição e o imprevisto se mantenham como elementos marcantes do nosso contexto.

## 2.

O que tem ficado de tudo aquilo que vivemos e vamos vivendo na Universidade? Uma pergunta que, pelo menos do ponto de vista de quem isto escreve, se justifica não apenas pela importância de fixar um tempo e uma experiência, mas também pela identificação que permite de forças e de fragilidades, importantes para compreender o que uma instituição é e projetar o seu futuro.

O ponto de vista condiciona inevitavelmente o relato que, por isso, ficará sempre afetado por marcas de subjetividade, risco incontornável do registo que se adota e se assume. Falo a partir de uma posição específica, a de reitor da Universidade, e não de qualquer outra; foi essa posição que possibilitou a vivência que agora se descreve e

interroga, através de um olhar em que o diagnóstico é indissociável da ação e da reação. Este será, pois, o ponto de vista de quem conta.

Quanto ao que é contado. O relato é necessariamente esparso - corro o risco aliás de tentar introduzir um adicional de coerência, que confira sistematicidade à ação e à decisão, onde ela nem sempre terá existido, de estabelecer encadeamentos lógicos, onde muitas vezes houve saltos e sobressaltos, efeito das dificuldades em conviver com o imponderável.

Não se pode falar, senão indiretamente, das experiências e das vivências, dos sucessos e dos infortúnios, das alegrias e das frustrações, ao longo dos últimos meses, das cerca de 22 500 pessoas que constituem a comunidade da Universidade do Minho. A complexidade da experiência é irreduzível. Admito, entretanto, que as circunstâncias externas e as decisões institucionais, nos seus fundamentos e efeitos, acabam ora refletindo aspirações, vontades, interesses, ora modelando modos de fazer e de dizer. Reflexo e modelação corporizam-se em textos e discursos que criam novos estados de coisas; aqueles que correspondem às sucessivas respostas da UMinho à situação de pandemia. De algum modo, tento desenhar um roteiro das decisões tomadas, que foram respondendo à variação das circunstâncias e que foram configurando novas orientações e práticas. A escolha dos tópicos requer comentário, que será, também ele assumidamente pessoal, exprimindo uma determinada valoração da experiência, atravessada embora pela vontade de dar centralidade à Universidade.

### 3.

#### ***3.1 O primeiro impacto: “um intervalo de suspensão da quotidianidade, uma interrupção do ritmo”<sup>1</sup>***

Foi um tempo curto aquele de que a UMinho pôde dispor para enfrentar a crise sanitária. Em 11 de março, a OMS declarou que se encontrava em curso uma pandemia

---

1 Os títulos desta e das secções subsequentes são citações de *Frente ao Contágio*, de Paolo Giordano (secções 3.1. e 4), e de *A pandemia que abalou o mundo*, de Slavoj Žižek (secção 3.2), livros publicados em 2020, pela Relógio d'Água.

devida à propagação de um novo coronavírus. Tinham passado pouco mais de 2 meses depois que a República Popular da China havia comunicado à OMS que um novo vírus se estava a disseminar no país.

Em 26 de fevereiro, na reunião do Conselho de Presidentes das Unidades Orgânicas, pela primeira vez, o coronavírus foi tópico de uma reunião formal de órgãos da Universidade.

No dia 2 de março, o Governo determinou aos empregadores públicos a elaboração de um plano de contingência alinhado com as orientações emanadas pela Direção-Geral da Saúde, no âmbito da prevenção e controlo de infeção por SARS-CoV-2.

No dia seguinte, na Universidade do Minho, um despacho reitoral nomeava a Comissão de Elaboração e Gestão do Plano de Contingência Interno COVID-19 da Universidade do Minho, composta por Paulo Cruz, Pró-Reitor para a Qualidade de Vida nos Campi e Infraestruturas, Carlos Menezes, Administrador da Universidade, António Paisana, Administrador dos Serviços de Ação Social, Rui Oliveira, Presidente da Associação Académica da Universidade do Minho e Alexandre Carvalho, Professor da Escola de Medicina. Tendo como referência as recomendações da Organização Mundial de Saúde e da Direção-Geral da Saúde, era cometida a esta Comissão a elaboração do Plano, estabelecendo-se que as medidas internas de prevenção e controlo da doença seriam aplicadas a todos os membros da comunidade académica e àqueles que, por motivos profissionais ou outros, se deslocassem às instalações da Universidade.

Em reunião do Senado Académico do dia 4 de março, foram apresentadas as linhas gerais do Plano de Contingência, tema ainda então sobrelevado por um outro que vinha ocupando a atenção dos órgãos da Universidade nos últimos meses - o novo regulamento orgânico das unidades de serviços.

A reunião da Equipa Reitoral realizada no dia 6 de março teve como assunto principal a articulação da UMinho com as autarquias de Braga e Guimarães, na perspetiva da adoção de uma estratégia partilhada de desenvolvimento. Com a evolução da COVID-19 em fundo, é, porém, tomada a decisão de suspensão de uma das principais iniciativas de promoção da oferta educativa - a U(niversidade) de P(ortas) A(bertas).

Face às informações que rapidamente se vão acumulando, ao final do dia são tomadas as primeiras decisões de restrição da atividade por efeito da pandemia, considerando-se a posição da Comissão de Elaboração e Gestão do Plano de Contingência Interno COVID-19. Nesta circunstância, deixam de ser autorizadas deslocações em serviço, ao estrangeiro; são revogadas as autorizações para deslocações em serviço que tenham sido previamente autorizadas; é suspensa a organização de eventos que impliquem a presença física de mais de cinquenta participantes, excluindo-se do âmbito desta medida as aulas previstas e programadas; é suspensa a utilização dos terminais de leitura biométrica para controlo de assiduidade, substituídos por controlo e validação de assiduidade realizado pelo superior hierárquico direto do trabalhador na intranet.

No dia 7 de março, após um telefonema que me foi feito pelo Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, Professor Manuel Heitor, a Ministra da Saúde comunicava, em conferência de imprensa realizada durante a tarde, a decisão de encerramento do “edifício onde funciona o curso de História da Universidade do Minho”, por recomendação técnica da autoridade nacional e das autoridades regionais de saúde.

[7 de março - Reunião extraordinária da equipa reitoral<sup>2</sup>. *Notas pessoais*]

*Análise da situação criada pela decisão do Governo. Implicações dos fundamentos da decisão de encerramento do edifício do ICS, motivada pela presença do estudante que havia acusado positivo no teste à COVID-19, na atividade desenvolvida em outros espaços do campus de Gualtar, frequentados pelo estudante em causa.*

Às 23:00 é publicado um despacho reitoral que, tomando em consideração a confirmação de um caso de COVID-19, a necessidade de a Universidade assumir uma posição que contribuísse ativamente para a prevenção e o controlo da doença, bem como as recomendações da Comissão de Elaboração e Gestão do Plano de Contingência,

---

2 A equipa reitoral da UMinho era composta pelos Professores Eugénio Ferreira, Laurinda Leite, Manuela Martins e Ricardo Machado, vice-reitores, e Carla Martins, Filipe Vaz, Guilherme Pereira, Manuel João Costa e Paulo Cruz, pró-reitores.



determinava, para o *campus* de Gualtar: o encerramento do edifício do Instituto de Ciências Sociais; a suspensão das atividades pedagógicas; o encerramento dos serviços de bibliotecas e das unidades alimentares; a suspensão dos eventos e atividades desportivas; a suspensão da realização de conferências, seminários, cerimónias e eventos de natureza similar. Aos professores, investigadores, trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão e estudantes oriundos de países com casos confirmados de COVID-19 era aconselhada a submissão voluntária a um período de quarentena, após a sua chegada ao país. Adicionalmente, recomendava-se que fosse reduzida ao mínimo, pelos membros da comunidade universitária, a utilização das instalações da Universidade, em Gualtar, bem como limitada a realização de conferências, seminários, cerimónias e eventos de natureza similar no *campus* de Azurém e nos restantes espaços da Universidade; determinava-se a suspensão de todas as deslocações em serviço.

Em escassas horas, a vida da Universidade do Minho ficava radicalmente alterada.

[8 de março - Reunião com delegados de saúde de Braga, responsável da proteção civil e diretor executivo do ACES. *Notas pessoais*]

*Iniciativas a tomar para preparação da Universidade para um eventual agravamento da situação. Orientações a adotar e modos de lidar com casos suspeitos ou confirmados. Critérios médicos e epidemiológicos de identificação de casos suspeitos. Condições de realização da quarentena. Procedimentos a adotar tendentes a assegurar o corte das redes de transmissão: higienização de espaços, uso de equipamentos de proteção individual, formação das pessoas. Importância da razoabilidade e proporcionalidade na ação. Papel das autoridades de saúde e dos hospitais de referência.*

Na sequência desta reunião, em declarações aos meios da comunicação social, reafirmei que as medidas adotadas diziam respeito ao *campus* de Gualtar, não havendo, naquele momento, razões para as alargar a outros espaços da Universidade.

[8 de março - Reunião com equipa reitoral, administradores da Universidade e dos SASUM e responsáveis das unidades de serviços. *Notas pessoais*]

*Necessidade de cuidados adicionais relativamente aos níveis de segurança dos sistemas de informações e comunicações da Universidade, com as ligações por VPN a triplicar. A situação dos estudantes estrangeiros e de mobilidade, em particular a situação dos estudantes em mobilidade em Itália. Importância dos suportes tecnológicos e dos procedimentos administrativos para responder à passagem dos cursos para ensino a distância. A prestação de serviços aos utentes face ao cancelamento dos serviços de atendimento presencial e à opção pelo atendimento a distância.*

Os serviços de ação social colocam problemas particulares, sobretudo decorrentes da necessidade da existência de algumas dezenas de estudantes em quarentena.

[8 de março - Reunião com a administração dos Serviços de Ação Social. *Notas pessoais*]

*Caraterização da situação nas residências de estudantes. Prestação de serviços de alimentação e apoios de saúde aos estudantes e reforço da limpeza nas residências. Balanço da situação dos trabalhadores dos Serviços pertencentes a grupos de risco mais expostos ao contacto com os estudantes.*

O despacho reitoral nº 24/2020, publicado no dia 8 de março, cerca das 21:00, estabelecia um conjunto adicional de medidas de emergência. Entre elas avultava o encerramento de todas as áreas de atendimento presencial a utentes nas unidades orgânicas e nas unidades de serviços da Universidade e dos Serviços de Ação Social, o encerramento dos complexos pedagógicos do *campus* de Gualtar e a adoção de novas formas de trabalho, designadamente teletrabalho, nas unidades de serviços que funcionavam naqueles complexos. Aconselhava-se também os estudantes instalados na Residência de Santa Tecla e na Residência Carlos Lloyd Braga, com possibilidade de

regressar temporariamente ao seu domicílio, a fazê-lo, minimizando os contatos interpessoais e respeitando as recomendações da Direção Geral de Saúde. Recomendava-se um período voluntário de quarentena aos estudantes que, encontrando-se naquelas residências, tivessem tido contactos de risco; a todos os estudantes que se encontravam nestas circunstâncias eram asseguradas as condições necessárias, designadamente alimentação, cuidados de saúde, higiene, etc.

No dia seguinte, a questão principal que se colocava era a da retoma das atividades letivas, dado que as condições em que havia sido determinada a suspensão da atividade presencial não tinham permitido planejar uma alternativa. Como lidar com esta questão crítica, de modo a assegurar o essencial da atividade da Instituição?

[9 de março - Reunião com a equipa reitoral (Educação). *Notas pessoais*]

*Identificação das funcionalidades disponíveis para suporte à atividade pedagógica. As potencialidades da BlackBoard (comunicação unidirecional e síncrona; fórum). Características do serviço Colibri. Carência de infraestruturas de suporte ao ensino. Limitações da capacidade das ferramentas disponíveis.*

Começou de imediato a desenhar-se uma resposta, no próprio dia 9 de março, depois de dúvidas, expressas aliás na conferência de imprensa do dia 8 de março, sobre a possibilidade de uma resposta imediata e efetiva da UMinho às novas circunstâncias. O uso massivo da plataforma institucional de apoio ao ensino, que permitia interações síncronas e assíncronas entre professores e estudantes, ganhou força, reconhecidas as dificuldades decorrentes da ausência de infraestruturas específicas de ensino a distância capazes de permitir fazer face às necessidades de mais de 3 000 unidades curriculares. Equacionou-se, então, uma opção que se veio a revelar muito produtiva - a do uso conjunto das possibilidades da plataforma *Colibri-Zoom* e da plataforma institucional de apoio ao ensino; foi também o momento em que se começou a assumir como essencial uma aposta forte na formação dos docentes e no envolvimento dos estudantes na reconfiguração dos processos de ensino e aprendizagem.

Ao longo do dia 9 aumentam os pedidos, com origem em diferentes setores da comunidade, para a extensão das medidas de restrição adotadas no *campus* de Gualtar (Braga) ao *campus* de Azurém (Guimarães).

[9 de março - Reunião com representantes dos trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão. *Notas pessoais*]

*Apresentação do histórico de factos registados, das respostas institucionais e das perspetivas futuras. Apresentação do Plano de Contingência (PRT PCruz). Preocupações expressas pelos trabalhadores: importância de ações preventivas e não apenas reativas; dúvidas sobre a eficácia de medidas limitadas a um campus, dada a porosidade da Instituição; preocupação com um tratamento diferenciado dos trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão, mais “expostos”, face a outros, mais colocados em “recato”. Preocupação com os trabalhadores portadores de doenças de risco.*

Nesta reunião com os representantes dos trabalhadores verifica-se serem dominantes as posições em favor da extensão a Azurém das medidas adotadas para Gualtar, com argumentos fortes como a grande mobilidade de estudantes, docentes e trabalhadores entre os dois *campi*, a indesejabilidade do tratamento diferenciado das duas comunidades e particularmente dos trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão, a situação, difícil, dos doentes de risco, e as questões relativas ao teletrabalho.

A este propósito, afirmei a necessidade de a Universidade promover ações técnica e cientificamente informadas, recordei a responsabilidade social de todos com o projeto da Universidade, a importância de suportar as decisões nas posições das autoridades de saúde, os significados de uma situação de crise e a recusa da existência de um qualquer tratamento discriminatório, bem como a valorização do papel dos representantes dos trabalhadores.

Num encontro com jornalistas que teve lugar no dia 9 de março, foi assunto principal a situação dos 87 estudantes em quarentena, a quem a Universidade tinha passado a disponibilizar serviços de apoio. Foi reafirmada a intenção, face aos elementos

então disponíveis, de não generalizar ao *campus* de Azurém a suspensão da atividade letiva presencial, referindo-se, no entanto, que a situação estava a ser acompanhada muito de perto, estando identificada a existência de um quadro de “grande perturbação” na Instituição. Foi sinalizado o facto de, naquele momento, os responsáveis pelas várias escolas e institutos da Universidade estarem já a “ensaiar” dispositivos alternativos para que o contacto entre professores e alunos pudesse ser mantido, de forma a minorar os efeitos negativos das medidas tomadas. Rui Oliveira, Presidente da Associação Académica da UMinho, também presente no encontro com a comunicação social, deu conta da sua “preocupação” com o que estava a acontecer, indicando que o principal “receio” dos estudantes eram as fontes de contágio; informou, ainda, que a Associação Académica se encontrava a rever todas as suas atividades que podiam ter ‘risco’ acrescido e manifestou a intenção de apoiar os estudantes ‘em quarentena’.”

No dia 9, as unidades orgânicas começam a reprogramar as suas atividades. A atividade de investigação mantém-se. Começam a ser exploradas as possibilidades de manutenção da atividade de ensino, com recurso a tecnologias de *streaming* ou a sistemas de gravação. O Centro Clínico Académico passa a limitar a sua atividade a doentes internados.

[9 de março, noite - Reunião extraordinária da equipa reitoral. *Notas pessoais*]

*Análise de todos as informações disponíveis e avaliação das opções. Contactos com a delegação de saúde e o presidente da Câmara de Guimarães. Decisão de suspensão das atividades letivas presenciais na Universidade.*

Na madrugada do dia 10 de março, é publicado o despacho reitoral nº 25/2020, que determina, para toda a Universidade: a suspensão das atividades letivas presenciais; o encerramento dos serviços de bibliotecas e das unidades alimentares; a suspensão dos eventos e atividades desportivas; a suspensão de reuniões de júris de concursos e de provas académicas; a realização de conferências, seminários, cerimónias e eventos de natureza similar; o encerramento de todas as áreas de atendimento presencial a utentes

em todas as unidades da Universidade; a suspensão da mobilidade *outgoing* e *incoming* de estudantes, professores, investigadores e trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão. Estabelece-se que será privilegiado, sempre que possível, o teletrabalho, cabendo aos responsáveis das unidades da Universidade definir o modo de organização do trabalho.

Para os estudantes que se encontravam na Residência Carlos Lloyd Braga e na Residência de Santa Tecla (Bloco B e Bloco D) era determinado que aí se mantivessem em quarentena, sendo-lhes asseguradas as condições necessárias à sua permanência.

O quotidiano da UMinho fica em suspenso. Fica interrompido o ritmo das suas atividades. As atividades típicas da Universidade - o ensino, a investigação, a interação com a sociedade - assumem formas inabituais, os *campi* ficam praticamente desertos de estudantes, as atividades desportivas, culturais e recreativas são interrompidas, os regimes de trabalho alteram-se, a organização e ocupação dos espaços modificam-se profundamente, as interações entre os membros da comunidade ficam drasticamente reduzidas.

Em cerca de 48 horas, a UMinho transformara-se profundamente, passando a estar confrontada com uma das mais severas crises da sua existência.

Entretanto, na sequência da sua reunião regular do dia 10 de março, o CRUP publica um comunicado em que informa ter analisado “a evolução da situação relativa à COVID-19, bem como as indicações expressas pela autoridade nacional de saúde”, entendendo que, da interação permanente com as autoridades da saúde “resulta a convicção de que até ao momento não há razões de saúde pública que justifiquem o encerramento das instalações das instituições universitárias, à semelhança do que acontece com a generalidade dos setores de atividade em Portugal”.

Afirma, depois, que “irá aguardar a decisão que decorra da reunião entre o Governo e o Conselho Nacional da Saúde Pública”, agendada para o dia 11 de março. O CRUP manifestava a sua intenção de permanecer “atento ao desenrolar da situação” e compromete-se com a tomada de “todas as medidas que as autoridades de saúde considerem necessárias para a proteção da comunidade”.

A Universidade de Coimbra havia já suspenso a atividade letiva presencial no dia 9 de março; a Universidade de Aveiro e a Universidade do Porto decidem fazê-lo no dia 11 de março, num movimento que rapidamente se estenderá à generalidade das instituições de ensino superior.

### ***3.2 A reinvenção da Instituição - “agora estamos todos no mesmo barco”***

A suspensão do quotidiano requeria uma recriação do modo de funcionamento da Universidade, motivada pela convicção acerca da importância do seu papel, não substituível nas dimensões da promoção da educação superior, do alargamento das fronteiras do conhecimento humano e da contribuição direta para o desenvolvimento social e económico; nesta última dimensão, era convicção partilhada que a situação pandémica iria colocar grandes desafios à Instituição.

A reinvenção da Universidade, nos modos concretos da sua realização, estaria certamente muito condicionada pelas decisões do governo do País; mas estava também ao alcance da comunidade universitária determinar aspetos importantes da vida institucional.

Na verdade, urgia encontrar as formas adequadas para a Universidade enfrentar a difícil situação em que se encontrava colocada. Especialmente crítica era a situação dos estudantes, com a atividade letiva suspensa.

As formas alternativas de provisão da educação começam a ser formalizadas; a circular 02/2020, publicada pela Vice-Reitora Laurinda Leite no dia 10 de março, considerando o imperativo de minimizar o impacto da suspensão de atividades letivas presenciais sobre a aprendizagem dos estudantes e sobre a organização da atividade letiva da Universidade, assume como fundamental a adoção de práticas de trabalho mediadas tecnologicamente. A circular do mesmo dia 11 de março do Pró-Reitor Manuel João Costa elenca várias possibilidades de resposta imediata, através do recurso a plataformas tecnológicas de apoio ao ensino e dá conta da disponibilização de diversos materiais formativos, incluindo sessões acessíveis por videoconferência, bem como apoio aos docentes na gravação de aulas, na sua disponibilização *online* e no desenvolvimento *online* de atividades síncronas com os estudantes.

As reuniões da equipa reitoral passaram a estar largamente dominadas pelos efeitos da pandemia na Instituição.

[13 de março - Reunião da equipa reitoral. *Notas pessoais*]

*No centro das preocupações, a necessidade de retomar a atividade letiva. Relevo também para as formas de comunicação com a Universidade; importância de assegurar uma informação clara e objetiva e, por essa via, a convergência na ação institucional. Análise da organização do trabalho, com o regime de teletrabalho a ser objeto de particular atenção. A situação dos estudantes nas residências. A situação dos trabalhadores das unidades de serviços face aos trabalhadores das unidades orgânicas. A provisão de serviços de alimentação. A higienização dos espaços.*

Respondendo à necessidade de assegurar a manutenção regular, embora sob novas formas, do funcionamento dos órgãos da Instituição, o despacho reitoral nº 26/2020, de 13 de março, estabeleceu que, preenchidos requisitos relacionados, entre outros aspetos, com a urgência das deliberações a tomar, com a sua limitação a situações que não implicassem o recurso a votação por escrutínio secreto, com o acordo dos membros dos órgãos, com a preservação dos valores e interesses subjacentes aos princípios e normas legais que impõem a participação presencial, passava a ser admitido, a título excecional, o recurso a teleconferência. Introduzia-se, assim, uma alteração relevante nas condições de realização das reuniões dos órgãos colegiais.

O dia 14 de março marcou uma opção que se veio a revelar de particular importância no desenvolvimento da resposta da Universidade à pandemia. O Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas passou a reunir com a participação, como convidados, dos membros da equipa reitoral e dos administradores da Universidade e dos Serviços de Ação Social, uma prática que se tornará regular nos meses subsequentes.



[14 de março - Reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas<sup>3</sup>. *Notas pessoais*]

*Identificação de áreas críticas de funcionamento da UMinho no quadro pandémico, a requererem particular atenção - serviços financeiros, recursos humanos, sistemas de informação e comunicações. Informação sobre a posição do CRUP. Condições de realização das provas académicas. Migração dos trabalhadores para regime de teletrabalho; trabalhadores necessários à manutenção da atividade presencial. Avaliação da situação no desenvolvimento dos cursos; o caso dos estudantes de doutoramento e mestrado e dos respetivos projetos; implicações de cenários de agravamento e das respostas possíveis ao nível da Reitoria e das UO. Implicações da legislação recentemente aprovada (Dec.-Lei 10-A/2020). Reportado um cenário de dificuldades, com evidência da capacidade de reação das unidades orgânicas, ainda que estas tenham problemas distintos; partilham-se experiências. A informação à comunidade aparece como preocupação transversal, com particular atenção aos estudantes e à necessidade de atender, nestes, os grupos de maior risco. Impõe-se a alteração do calendário escolar; requer-se particular atenção às provas académicas; sinaliza-se a importância da fixação dos serviços mínimos.*

O Despacho nº 2836-A/2020, de 2 de março, emitido pelos Gabinetes das Ministras da Modernização do Estado e da Administração Pública, do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e da Saúde tinha determinado que o plano de contingência dos empregadores públicos deveria conter procedimentos que permitissem garantir o normal funcionamento de cada serviço ou estabelecimento, privilegiando o recurso ao

---

3 O CPUO era integrado pelos seguintes professores: Ana Paula Macedo (Escola Superior de Enfermagem), Cristina Dias (Escola de Direito), Francisco Veiga (Escola de Economia e Gestão), Helena Machado (Instituto de Ciências Sociais), Isabel Ermida (Instituto de Letras e Ciências Humanas), Leandro Almeida (Instituto de Educação), Manuela Corte-Real (Escola de Ciências), Manuela Gomes (Instituto de Biomateriais, Biodegradáveis e Biomiméticos), Miguel Gonçalves (Escola de Psicologia), Nuno Sousa (Escola de Medicina), Pedro Arezes (Escola de Engenharia) e Pedro Bandeira (Escola de Arquitetura).

mecanismo do teletrabalho, o qual só deveria ser afastado por razões imperiosas de interesse público; subsequentemente, o Decreto-Lei nº 10-A/2020, de 13 de março, estabeleceu que “o regime de prestação subordinada de teletrabalho [podia] ser determinado unilateralmente pelo empregador ou requerida pelo trabalhador, sem necessidade de acordo das partes, desde que compatível com as funções exercidas”. Com a mesma data, a Nota Informativa - Teletrabalho, exarada pelo Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior, datada de 13 de março de 2020, referia, que “as instituições de ensino superior devem fomentar e criar condições para que os seus colaboradores, incluindo funcionários, docentes, investigadores e bolseiros de investigação, recorram ao teletrabalho e proceder à divulgação dessa possibilidade junto dos mesmos com vista à adoção deste regime sempre que possível, como forma de minimizar os riscos de contágio”, priorizando os grupos vulneráveis e de risco.

Estava assim criadas as condições para uma mudança significativa nas formas de organização do trabalho na Universidade, o que veio efetivamente a acontecer. A UMinho e as suas diversas unidades começam a encontrar formas de concretização do trabalho a distância, com trabalhadores em rotatividade e com implementação progressiva do teletrabalho, sem perda de eficiência.

No plano regulamentar, como forma de prevenir o risco de contágio e a proliferação da COVID-19, foi determinada na UMinho (despacho reitoral nº 27/2020, de 15 de março) a possibilidade de adoção do regime de teletrabalho, entendido como prestação laboral realizada com subordinação jurídica, habitualmente fora da Universidade, através do recurso a tecnologias de informação e de comunicação, tornado possível desde que as funções exercidas fossem compatíveis com esta modalidade de trabalho e que todas as condições necessárias à sua execução se mostrassem observadas (equipamento informático, rede móvel, internet, entre outras).

Aos responsáveis das unidades é cometida a definição das tarefas a desempenhar neste regime, monitorizando o seu desenvolvimento, relativamente a cada um dos trabalhadores sob a sua direção.

Mantinhm-se, naturalmente, os mesmos direitos e deveres dos demais trabalhadores, constantes da Lei Geral do Trabalho em Funções Públicas e do Código do Trabalho. A Universidade disponibilizou aos seus trabalhadores instrumentos de trabalho, para o que contou com equipamentos das unidades orgânicas. Adicionalmente, neste mesmo despacho, era cometida aos responsáveis das unidades orgânicas e das unidades de serviços a definição de planos de contingência que deveriam prever, no caso de agravamento da pandemia, as condições de realização de serviços mínimos capazes de assegurar o funcionamento básico da Unidade.

No que se foi tornando um tópico do discurso institucional, exortava-se os responsáveis das unidades a assegurar o reforço das medidas de higiene e de etiqueta respiratória nos serviços, providenciando condições e orientações para a manutenção de comportamentos de “distanciamento social”.

Subsequentemente, através do despacho reitoral nº 28/2020, os responsáveis das várias unidades foram instados a proceder à identificação dos trabalhadores com funções compatíveis com o regime de teletrabalho e que reunissem as condições necessárias à sua execução, a proceder à identificação dos serviços essenciais que a unidade teria que assegurar em cenários de agravamento da crise sanitária e a proceder à elaboração de planos de reorganização da atividade dos trabalhadores.

Entretanto, as aulas lecionadas a distância começam a entrar em funcionamento, de forma rápida e com elevada taxa de cobertura; em alguns cursos, há reorganização dos planos estudos; o ensino clínico e os estágios são inevitavelmente afetados. Num quadro de redução geral da atividade, mantém-se alguma atividade de investigação presencial; procede-se, quando necessário e possível a reprogramação de experiências. Ganham corpo ações de formação docente.

No dia 17 de março, em mensagem escrita, dirigi-me aos membros da UMinho, reconhecendo estar o novo coronavírus a afetar gravemente a vida da Universidade. As decisões até então tomadas no sentido da restrição da atividade institucional, culminando na suspensão das atividades letivas, eram justificadas pela intenção de preservar a comunidade académica e a comunidade envolvente. Aquelas decisões estavam a ser assumidas, recordava, em estreita articulação com as autoridades de saúde, contando

com o apoio qualificado da Comissão de Elaboração e Gestão do Plano de Contingência Interno COVID-19.

Recordei as estratégias adotadas e as ferramentas disponibilizadas para manter as atividades de ensino e aprendizagem, assinalando que, com este objetivo, tinham sido desenvolvidos e disponibilizados materiais formativos de apoio ao ensino a distância e tinha sido reforçada a capacidade de a Universidade acomodar acessos remotos; havia também sido aumentado o parque de computadores portáteis da Universidade, para servir o grande número de trabalhadores que tinha passado a desenvolver a sua atividade em teletrabalho. Lembrei também a adoção de regras de validação das decisões tomadas pelos órgãos de governo das unidades orgânicas em reuniões por teleconferência.

Destacava o facto de a Universidade vir mantendo em constante monitorização a situação dos estudantes de mobilidade *in* e *out*, valorizando o papel dos Serviços de Ação Social, que tinham adotado medidas especiais de apoio aos estudantes, designadamente às largas dezenas que se encontram em quarentena nas nossas residências universitárias.

Sinalizava, ainda, o facto de as unidades de serviços estarem a assegurar as suas funções, privilegiando o teletrabalho. Recordava, por fim, o facto de a Universidade estar a informar a comunidade através da página COVID-19 da UMinho, com orientações, informações e materiais de divulgação úteis.

Neste comunicado, apelei aos membros da comunidade para que, dentro da esfera de ação de cada um, contribuíssem ativamente para evitar a propagação da COVID-19, e agradei aos docentes e aos investigadores, aos estudantes, aos trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão e a todos os dirigentes pela atitude serena e posição responsável, de disponibilidade e empenho manifestados, concluindo com a expressão de confiança em que a Universidade e o nosso país saberiam, com o compromisso responsável de todos, ultrapassar o difícil momento que vivíamos.

[18 de março - reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas. *Notas pessoais*]

*As alterações ocorridas no plano legal e no plano regulamentar, incluindo a declaração do estado de emergência. O papel da Universidade no apoio à comunidade extrauniversitária e universitária. A página COVID-19, no site da UMinho, como fonte essencial de informação para a comunidade. As medidas de reforço da segurança e da capacidade de resposta em áreas críticas como a financeira, os recursos humanos e os serviços académicos. A desaceleração da execução dos projetos de investigação. Implicações financeiras para a Instituição da situação que se estava a viver. O apoio aos estudantes pelos Serviços de Documentação. O papel do Fundo Social de Emergência da UMinho.*

A Universidade prosseguia a transição da atividade de ensino para ambientes *online*, com um importante número de unidades curriculares já em funcionamento regular; houve unidades orgânicas que estabeleceram como objetivo de curto prazo o funcionamento pleno das suas unidades curriculares neste ambiente. Foram-se complexificando e sofisticando as formas de uso dos dispositivos tecnológicos. Permaneceram preocupações com os estágios e com o ensino clínico. Os Serviços de Documentação da Universidade operacionalizaram procedimentos para manutenção do serviço de empréstimo bibliográfico.

As questões relativas à capacidade de resposta tecnológica da Universidade foram ganhando relevo, com a Universidade a encontrar diversas respostas ao nível da infraestrutura e também da capacitação dos docentes. Discutiam-se procedimentos de monitorização do trabalho a distância. Os órgãos da Universidade e das escolas e institutos recuperavam, em novos moldes, o seu funcionamento regular. Emergiram questões relativas à segurança dos edifícios e das pessoas, sendo suscitada a possibilidade de distribuição de equipamentos de proteção individual.

Coesão e compromisso afirmam-se, então, como fatores de convergência dentro da Universidade.

[20 de março - Conselho de Gestão dos Serviços de Ação social. *Notas pessoais*]

*Análise da atividade dos Serviços no quadro pandémico - alimentação, alojamento e atividade desportiva. Apoio aos estudantes em quarentena e estudantes estrangeiros.*

Os Serviços de Ação Social começam a sofrer um enorme impacto da pandemia, com toda a sua atividade fortemente afetada pela suspensão de muitas atividades na Universidade. O facto de a esmagadora maioria dos estudantes ter regressado a suas casas, a adoção generalizada do trabalho a distância e as próprias medidas restritivas à prestação dos serviços tradicionais dos SASUM provocam uma severíssima redução na atividade de uma estrutura que conta com mais de 250 trabalhadores.

O maior esforço estava, por esta altura, a ser colocado no apoio aos então mais de 70 estudantes que se encontravam em quarentena, bem como a estudantes estrangeiros alojados em residências da UMinho ao abrigo de quadros de colaboração internacional. No seu conjunto os serviços de ação social passam a fornecer não mais do que cerca de 400 refeições diárias.

[20 de março - Reunião da equipa reitoral. *Notas pessoais*]

*A comunicação com a comunidade universitária como assunto central: papel do site COVID-19; a comunicação regular com a Academia e a comunicação com os estudantes; o papel de uma app UMinho; a diversificação dos canais de comunicação. As atividades de educação - a universidade a trabalhar remotamente a 100%; a avaliação das aprendizagens como área crítica; a necessidade de se retomar o serviço de empréstimo de livros; a*

*importância da formação dos docentes. A alteração do projeto da Universidade com a redução da atividade cultural; planos de reorganização das atividades.*

Surgem interrogações sobre a capacidade de a infraestrutura tecnológica suportar as exigências que lhe eram colocadas por tão elevadas taxas de utilização como as que se passaram a verificar. Dada a eficácia da reação da Universidade e a opção generalizada pelo desenvolvimento dos seus cursos mediado por recursos tecnológicos, questões como o apoio aos estudantes, a formação dos docentes para novos desafios pedagógicos e a avaliação vão ganhando centralidade. Diagnosticada a situação como “crise dramática”, a palavra de ordem é a reinvenção da Universidade.

Através de um despacho reitoral publicado em 21 de março, procedeu-se a uma prorrogação excecional dos prazos para requerimento de provas de mestrado e doutoramento; a realização destas provas, algumas delas com data já prevista, era também um imperativo, sobretudo nos casos em que a sua concretização era condição ora para efeitos profissionais ora para regresso aos países de origem. No mesmo dia, um outro despacho fixou um regime excecional e temporário de funcionamento de júris e provas académicas, determinando a possibilidade de realização de provas públicas de mestrado e de doutoramento, bem como de provas para atribuição do título académico de agregado ou do título de especialista por videoconferência, desde que se encontrassem reunidas condições de natureza tecnológica, houvesse acordo entre o júri e o candidato e a natureza pública das provas fosse garantida pela divulgação do URL de acesso à sessão de videoconferência.

[23 de março - Reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas. *Notas pessoais*]

*Regulamentação sobre requerimento de provas públicas de mestrado e doutoramento. Regime excecional de funcionamento de júris e provas académicas. Identificação dos serviços essenciais da Universidade; trabalho com*

*funções compatíveis com teletrabalho; elaboração de planos de reorganização da atividade dos trabalhadores. Regime de funcionamento dos edifícios, com acesso condicionado. Recolha de equipamentos de proteção individual para as instituições. A avaliação das aprendizagens: elementos de avaliação; regime presencial ou a distância; orientações gerais versus orientações por UO. Avaliação em tempo de crise.*

A atividade da universidade, fortemente regulada pelas disposições do governo e, em particular, das autoridades da saúde encontra, no debate interno, um fator essencial para uma recontextualização adequada daquelas disposições, criando-se, por esta via, condições para uma melhor resposta à crise, para a manutenção do cumprimento da essência da missão da Universidade e para melhor preparar a retoma da atividade.

Naturalmente pressentiu-se, desde cedo, impactos sérios na organização e no funcionamento da Universidade. Desde cedo, também, se percebeu que a UMinho iria dar uma resposta à altura dos desafios com que se confrontava. As prioridades estavam tornadas claras: assegurar o funcionamento da Instituição; garantir que os estudantes pudessem prosseguir a sua formação, reforçando-se para esse efeito a infraestrutura tecnológica, suprimindo necessidades de equipamentos e mantendo o acesso a recursos bibliográficos; assegurar a manutenção de apoios sociais indiretos, designadamente ao nível da alimentação e das residências; manter, nas condições possíveis, as experiências de mobilidade dos estudantes; garantir a credibilidade dos processos educativos, reforçando a qualidade da avaliação das aprendizagens; apoiar as populações e as entidades do SNS, na linha do aprofundamento das interações da Universidade com a sociedade que é um objetivo permanente da UMinho.

[30 de março - Reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas. *Notas pessoais*]

*Júris e provas académicas: aspetos operacionais. Concursos da carreira docente: modos de adequação ao contexto pandémico. Orientações para o*



*desenvolvimento da atividade letiva ao longo do 2º semestre. Fixação do valor das propinas para o ano letivo de 2020-21. Estágios científicos avançados.*

A percepção de que a Universidade estava, apesar das dificuldades contextuais, a atuar de modo efetivo, garantindo o essencial da sua ação educativa e também a convicção de que a Universidade precisava de, num quadro de grande instabilidade, em contínua mutação, encontrar referenciais de estabilidade para os seus membros que permitissem planear e projetar a sua atividade no futuro próximo, esteve na base de uma decisão marcante: a de determinar que a atividade letiva relativa ao 2º semestre do ano letivo de 2019-20 fosse assegurada em regime de ensino a distância, devendo a avaliação das aprendizagens ser realizada em consonância com esta decisão (despacho reitoral de 31 de março).

Considerando que a Universidade tinha realizado uma transição bem-sucedida da sua oferta educativa para modalidades de ensino e aprendizagem tecnologicamente mediadas, considerando ainda que, face à evolução da pandemia, não eram previsíveis condições que permitissem retomar as atividades letivas em regime presencial, em segurança, até ao final do semestre, o despacho em apreço estabelecia os termos e condições do desenvolvimento das atividades de ensino e aprendizagem e de avaliação, como requisito para um adequado planeamento das atividades letivas até ao final do semestre e para o reconhecimento das aprendizagens realizadas.

Assim, era alargado o período letivo, de forma a permitir uma gestão mais flexível do desenvolvimento das unidades curriculares; fixava-se o período da época de exames de recurso, realizados a distância ou, se as circunstâncias epidemiológicas o permitissem, presencialmente; abria-se a época de recurso, a título excecional, a todos os estudantes que dela necessitassem para obter aprovação numa dada unidade curricular.

Adicionalmente, aos docentes, em articulação com os diretores de curso e os conselhos pedagógicos, era solicitada: a adequação das estratégias de ensino e aprendizagem e de avaliação ao contexto de ensino a distância, em todas as unidades curriculares; a disponibilização de recursos educativos que permitissem aos estudantes realizar

atividades de aprendizagem em horários diversificados; a partilha com os estudantes das alterações introduzidas no ensino e na avaliação; o fornecimento regular de informação aos estudantes sobre a evolução das suas aprendizagens.

O mês de março é, pois, particularmente denso (e tenso) na definição de um conjunto de orientações e na assunção de um conjunto de opções que largamente reconfiguraram a atividade da UMinho: nos processos académicos, nos processos administrativos, nas relações laborais e, sobretudo, na dimensão, essencial, da educação.

Neste particular, a Universidade desencadeou um importante conjunto de iniciativas que se vieram a revelar decisivas: um forte envolvimento dos docentes na migração da sua atividade para ambientes *online*; uma efetiva participação dos estudantes nestas atividades; um vasto número de iniciativas, regularmente desenvolvidas, de formação de docentes e de partilha de experiências, em determinado momento alargado a estudantes; a disponibilização aos estudantes de ferramentas de suporte à atividade letiva a distância.

A aposta no ensino mediado por meios tecnológicos requeria dos estudantes a existência de um conjunto de meios que aqueles nem sempre tinham disponíveis. A consciência deste facto levou a Universidade a lançar, em 9 de abril, um programa de Apoio Informático aos Estudantes - PAIE, gerido pelos Serviços de Ação Social, tendo presente que os recursos tecnológicos informáticos eram determinantes para o acompanhamento pelos estudantes das atividades de ensino e avaliação e para o seu sucesso académico. O PAIE apoiou os estudantes da UMinho em condições de carência económica através do empréstimo de curta duração de computadores, diapositivos audiovisuais e/ou serviço de internet móvel para o acompanhamento das atividades letivas em regime de ensino a distância. O acesso ao programa foi fortemente simplificado e os estudantes apenas tiveram que declarar encontrar-se impossibilitados de adquirir computador, dispositivos audiovisuais e/ou serviço de internet, ao abrigo do princípio da confiança mútua, mediante declaração de compromisso de honra.

Este programa contou com o apoio inestimável da rede de *alumni* da Universidade, através da qual foi possível garantir a doação ou a cedência de todos os computadores que se revelaram necessários.

Com o aproximar do final do semestre letivo, o debate sobre a avaliação das aprendizagens tornou-se central. A melhoria, ainda que relativa, da situação pandémica levou o Gabinete do Ministro da Ciência, Tecnologia e Ensino Superior a emitir uma Recomendação e Esclarecimento às instituições científicas e de ensino superior, datada de 17 de abril, no sentido de serem elaborados planos para o levantamento progressivo das medidas de contenção motivadas pela pandemia COVID-19, nos vários domínios de atuação das Universidades. Esta recomendação previa o estabelecimento de medidas que estimulassem a continuação da adoção de processos de ensino e aprendizagem a distância e de teletrabalho, promovendo, sempre que possível, a sua combinação gradual e efetiva com atividades presenciais, designadamente destinadas a aulas práticas, aulas laboratoriais e avaliação final, garantindo-se o cumprimento das recomendações das autoridades de saúde competentes e as normas técnicas em vigor.

O despacho reitoral nº 33/2020, de 30 de março, havia previsto que a atividade letiva relativa ao 2º semestre do ano letivo de 2019-2020 seria assegurada em regime de ensino a distância, devendo a avaliação das aprendizagens ser realizada em consonância com tal decisão.

[20 de abril - Reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas. *Notas pessoais*]

*Análise da aplicação do despacho RT-33/2020: as especificidades das unidades curriculares laboratoriais e com componente performativa; o caso dos estágios em empresa. Novas formas de acompanhamento do trabalho dos estudantes. Orientações a adotar na avaliação das aprendizagens; possibilidades e condições da avaliação presencial e da avaliação a distância. A retoma da atividade de investigação.*

Entretanto, a Comissão de Elaboração e Gestão do Plano de Contingência Interno COVID-19 da Universidade do Minho divulgou, em 27 de abril, recomendações em que aconselhava a manutenção do regime de ensino e avaliação a distância até ao final do 2º semestre de 2019-2020, com adoção de procedimentos de avaliação

presencial de aprendizagens, na época normal, apenas nas unidades curriculares em que as funcionalidades das plataformas tecnológicas não fossem de todo adequadas às especificidades da unidade curricular ou quando as necessidades específicas dos alunos o exigissem.

Neste quadro, a que se deve acrescentar as “Orientações para utilização de tecnologias de suporte ao ensino à distância” emitidas pela Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPd), em 8 de abril de 2020, visando garantir que a utilização das plataformas para ensino a distância seguisse as boas práticas respeitantes à proteção de dados, a Universidade fixou orientações para a avaliação dos estudantes.

Através de um despacho reitoral datado de 3 de maio, relativo a orientações para o ensino e a avaliação no contexto da COVID-19, foi determinado que a Universidade manteria o ensino e a aprendizagem a distância até ao final do 2º semestre, identificando-se posteriormente as unidades curriculares para as quais, verificadas condições sanitárias adequadas, deveria ser equacionada a realização presencial de atividades laboratoriais, artísticas ou de campo; determinava-se, ainda, que a avaliação das aprendizagens seria realizada preferencialmente a distância; nos casos de inadequação deste regime de avaliação, as provas seriam realizadas presencialmente, garantidas que ficassem as condições sanitárias adequadas. Aos estudantes que, no decorrer da situação pandémica, tivessem regressado ao seu local de residência ou país de origem, estando impedidos de participar em atividades letivas e de avaliação presenciais, estas ser-lhes-iam providenciadas a distância.

A fixação de orientações para a avaliação assentava num pressuposto - o da grande relevância dos resultados da avaliação para o percurso académico e pós-universitário dos estudantes, bem como para o reconhecimento social das aprendizagens realizadas.

Entendia-se que era obrigação da Universidade assegurar que as circunstâncias extraordinárias que se viviam não deviam implicar prejuízos adicionais para os estudantes, minimizando-se, pois, os impactos dessas circunstâncias sobre os seus percursos académicos.

Por outro lado, à Universidade caberia garantir credibilidade e legitimidade aos processos de ensino e aprendizagem desenvolvidos e assegurar que a avaliação das aprendizagens obedecesse ao princípio da transparência. Focando o papel dos estudantes, o documento estabelecia que:

- a avaliação devia reforçar o compromisso dos estudantes com as atividades letivas e com o processo de aprendizagem;
- a Universidade devia permitir que os estudantes pudessem ser atempadamente avaliados em todas as unidades curriculares em funcionamento;
- a Universidade devia assegurar o acesso de todos os estudantes ao processo de avaliação, em condições de igualdade, mas atendendo à diversidade das suas necessidades;
- a Universidade devia evitar a sobrecarga dos estudantes provocada pela multiplicidade de momentos e instrumentos de avaliação;
- a Universidade devia corresponsabilizar os estudantes pela integridade do processo de avaliação das aprendizagens; e, ainda,
- a avaliação devia gerar resultados capazes de discriminar diferentes compromissos e diferentes níveis de aprendizagem.

Estas orientações eram depois corporizadas num conjunto de medidas que as especificavam e que balizavam, com flexibilidade, as práticas de avaliação a seguir, assim se dando confiança num processo particularmente desafiante

Na sequência da cessação do estado de emergência e da declaração da situação de calamidade em todo o território nacional, aprovadas pelo Conselho de Ministros em 30 de abril, e consequente estratégia de levantamento de medidas de confinamento, impôs-se a adoção de um conjunto de orientações que visavam assegurar que tal ocorresse de modo progressivo e eficaz.

[4 de maio - Reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas. *Notas pessoais*]

*Apreciação de orientações para o levantamento progressivo das medidas de contenção; importância de soluções flexíveis. Condições de desenvolvimento da atividade educativa nas unidades orgânicas. A avaliação das aprendizagens: limitações à sua realização presencial; procedimentos a adotar para a sua concretização.*

Subsequentemente, o despacho reitoral nº 45/2020, de 8 de maio, determinou orientações e medidas a adotar em todas as unidades da Universidade, entre as quais:

- o incremento das atividades de investigação e inovação desenvolvidas nos laboratórios e outros espaços da Universidade, inclusive no âmbito de dissertações de mestrado e teses de doutoramento;
- a intensificação do funcionamento de serviços de apoio à comunidade académica, designadamente nas áreas das bibliotecas, da alimentação, do alojamento e do desporto;
- a manutenção do regime de teletrabalho, sempre que as funções dos trabalhadores o permitissem, promovendo a sua combinação gradual e efetiva com atividades presenciais, com especial proteção das pessoas de grupos vulneráveis e de risco;
- a retoma do atendimento presencial nas diversas unidades da Universidade;
- a criação de condições de segurança adequadas nos locais de trabalho, com cumprimento rigoroso das recomendações das autoridades de saúde competentes e da tutela.

[8 de junho - Reunião alargada do Conselho de Presidentes de Unidades Orgânicas. *Notas pessoais*]

*Reflexão sobre a situação atual da Universidade: uma situação excecional;*

*a convergência em torno de objetivos institucionais; a percepção pública do papel das universidades; a crise, o orçamento retificativo e o Programa de Estabilização Económica e Social; a coesão institucional como necessidade. Preparação do ano letivo: princípios e orientações. Regulamento da carreira, recrutamento, contratação e avaliação do desempenho do pessoal investigador.*

A Resolução do Conselho de Ministros de 29 de maio, depois alterada e republicada por Resolução do mesmo Conselho de Ministros de 12 de junho, prorrogou a declaração da situação de calamidade, dando continuidade ao processo de desconfinamento, com menos constrangimentos do que aqueles até então vigentes.

Neste quadro, o despacho reitoral nº 52 de 15 de junho, revogou muitas das disposições que haviam configurado a atividade da Universidade nos meses anteriores, mantendo-se embora restrições relativas, por exemplo, à observância das regras de ocupação dos espaços, permanência e distanciamento físico, bem como às regras de higiene determinadas pelas autoridades de saúde e pela legislação em vigor, em todas as atividades da Universidade; mantinham-se genericamente em vigor medidas excecionais e temporárias relativas a júris de concursos e provas académicas, bem como o atendimento presencial por marcação prévia pelas unidades da Universidade, e ainda a prestação dos serviços através de meios digitais. Posteriormente, foram fixadas novas orientações e procedimentos a observar em matéria de teletrabalho e organização de trabalho que reviam procedimentos de exceção até então em vigor.

No plano normativo, o despacho reitoral nº 5, de 26 de junho, que procedeu ao planeamento do ano letivo de 2020/21, abriu um novo ciclo no funcionamento da Universidade.

Aí se assume, entre outros aspetos, que o conhecimento científico disponível sugeria que a infeção pelo novo coronavírus só deixaria de ser preocupante depois de haver uma vacina eficaz contra a COVID-19 ou de se atingir um bom nível de imunidade comunitária e que, até lá, poderiam vir a ocorrer novas vagas da doença; que as

recomendações das autoridades de saúde competentes, nomeadamente ao nível sanitário, de etiqueta respiratória e de higiene, e do distanciamento físico impunham a redução da capacidade útil das salas de aula e de outros espaços pedagógicos; que a educação superior, tal como é assumida pela UMinho, tinha nas atividades letivas presenciais uma componente essencial, que só circunstâncias excecionais justificavam ver alterada; que se tornava necessário assegurar referentes estáveis para todos os envolvidos no processo educativo, que permitissem uma planificação atempada e adequada das atividades letivas para o ano escolar subsequente; que a autonomia pedagógica e científica das unidades orgânicas lhes permitiria identificar as melhores formas de organizar as atividades letivas, de modo a maximizar a qualidade pedagógica da formação oferecida e o funcionamento regular dos cursos ao longo do ano.

Nestas circunstâncias, era fixado para o planeamento do ano letivo 2020/2021 um conjunto de orientações, em que sobressaíam as seguintes:

- os cursos deveriam contemplar atividades letivas presenciais e não presenciais, tendo em consideração as restrições de espaço impostas pelas determinações das autoridades de saúde, sendo o peso relativo das componentes presencial e não presencial dos cursos fixado pelas unidades orgânicas;
- as atividades letivas de natureza laboratorial, artística ou de campo deveriam ter realização presencial;
- o regime presencial deveria ser privilegiado no 1º ano das licenciaturas e mestrados integrados;
- as atividades pedagógicas e de investigação prevaleceriam sobre as restantes na utilização dos espaços da Universidade.

Quanto à infraestrutura tecnológica de suporte às atividades de ensino e avaliação, ficou estabelecido que a Universidade providenciaria espaços, equipamentos e apoio técnico para a produção de conteúdos multimédia; que a Universidade garantiria o acesso a plataformas de avaliação das aprendizagens; e, por fim, que a Universidade disponibilizaria apoio tecnológico a estudantes carenciados.



Quanto ao acolhimento dos novos estudantes, a matrícula dos estudantes do 1º ano, tal como as dos restantes anos, seria efetuada *online*, assim como a candidatura a alojamento nas residências.

O despacho atribuía aos órgãos competentes das unidades orgânicas a responsabilidade da adoção dos procedimentos necessários à preparação do ano letivo seguinte, designadamente em relação à elaboração dos horários, considerando para o efeito os espaços pedagógicos da Universidade afetados aos cursos cuja gestão lhes cabe.

Num ambiente ainda de crise, que se antecipava poder continuar a ser, com grande probabilidade, aquele em que iria decorrer o novo ano letivo, decisões estruturantes relativas à atividade da Universidade, eram tomadas como forma de garantir horizontes de estabilidade para o funcionamento da Universidade.

#### ***4. Os dias por vir: o contágio é um convite a que [nos] pensemos***

Este texto é finalizado no momento em que vivemos a chamada “segunda vaga” da COVID-19, facto este que permite condições adicionais de *reflexão* não só sobre os impactos globais e locais da crise na UMinho, mas também sobre a natureza da *reação* que a Universidade protagonizou, nas suas condições, princípios e efeitos, possibilitando, ainda, *projeções* sobre os caminhos que se oferecem à Instituição.

Da capacidade de a UMinho, enquanto Instituição, se pensar a si própria e às suas circunstâncias, dá esta obra testemunho. Uma Universidade plural, multidisciplinar, aberta aos seus contextos, motivada por uma circunstância difícil, disponibiliza, através dos seus membros, leituras da crise pandémica ou a propósito dela, que materializam uma dimensão essencial da Universidade: alargar o conhecimento humano e partilhá-lo, possibilitando um entendimento mais acurado de nós próprios e das nossas circunstâncias.

A UMinho reagiu de forma madura à crise com que foi confrontada. Ainda que os resultados dessa reação tivessem sido outros, diferentes dos desejados, ter-se-iam retirado ensinamentos particularmente importantes sobre o modo como a Universidade deve atuar em circunstâncias tão inesperadas como as que vivemos. A Universidade

não é, não pode ser, lugar de pensamento único ou espaço em que se presume não haver alternativas. Elas existem sempre. Ainda assim, foi possível criar as convergências necessárias, em cada momento, para que a Universidade pudesse prosseguir a concretização da sua missão. Como foi também possível, dentro da imprevisibilidade que marcou todos os dias, encontrar espaço para a ação planeada, capaz de gerar o reconhecimento de que havia um rumo, de que era possível, dentro da tormenta, antecipar pontos de chegada. As decisões, cedo tomadas, após o necessário debate, de manter a atividade letiva tecnologicamente mediada até ao final do ano letivo de 2019-2020, de realizar, nesse ano, a avaliação das aprendizagens à distância, de fixar o funcionamento do ano letivo de 20-21 em regime misto, permitiram criar um ambiente de normalidade e de previsibilidade, que foi fundamental para que não ficasse suspensa a concretização de objetivos essenciais da Universidade na área da educação.

A decisão partilhada e a comunicação têm-se revelado fatores essenciais de indução de regularidade no funcionamento da Universidade. Em poucos momentos da vida da Instituição terão sido tão frequentes as reuniões (e já agora tão demoradas) dos órgãos da Universidade, terão sido tão recorrentes os comunicados à academia, terá sido tão sistemática a difusão, por todos os canais, de informação sobre o funcionamento da Universidade. Um dos resultados pretendidos com esta opção era o de que decisão colegial e a informação partilhada fossem fatores de confiança acrescida na Instituição e na sua capacidade de enfrentar as dificuldades com que se confrontava.

A reação da Universidade ultrapassou, porém, em muito, o que se podia esperar do mero cumprimento das decisões institucionais. A rapidez e a qualidade da migração da oferta educativa para ambientes *online*, o envolvimento ativo de docentes e estudantes em novos ambientes pedagógicos, a disponibilidade para aprender novos modos de ensinar e aprender, a manutenção do essencial da atividade de investigação, a continuação do funcionamento, em novos moldes, embora, dos serviços de apoio deve-se ao ânimo renovado e ao compromisso da comunidade universitária, a quem se se deve também o extraordinário apoio que foi dado às entidades do Sistema Nacional de Saúde e às nossas populações através da ação de muitos investigadores e centros de investigação, das escolas e dos institutos, bem como de estruturas especializadas da Universidade como a Associação de Psicologia ou o Centro de Medicina Digital P5; a

interação com a sociedade ganhou, em tempos de pandemia novas e muito significativas formas de concretização.

A reinvenção de si mesma que a Universidade protagonizou deve-se, de forma insofismável, aos docentes e investigadores, aos estudantes, aos trabalhadores técnicos, administrativos e de gestão. Certamente nem tudo correu como era desejado, erros terão sido cometidos, mas globalmente a Universidade pode, e deve, orgulhar-se do que realizou.

E agora?

A experiência acumulada ao longo dos últimos meses teve indiscutível impacto sobre o modo como a comunidade académica passou a pensar a Universidade e a nela atuar. Consolidaram-se tendências emergentes que podem vir a configurar alterações importantes nas formas de concretizar o mandato das instituições de ensino superior, na esteira do que se observa em outros contextos nacionais. A transição digital em curso vai afetar, com certeza mais depressa do que imaginaríamos há um ano, os modos de funcionamento das universidades. O debate em torno do papel da educação não presencial na educação superior é um bom exemplo das tensões que hoje atravessam o campo do ensino superior, com uma intensidade a que a crise pandémica não é indiferente. A este respeito, a posição da UMinho é, porém, clara; o seu projeto educativo, na sua génese e no seu desenvolvimento, sempre assumiu a interação pessoal, em presença, como indissociável da ação pedagógica; da educação superior sempre tivemos o entendimento de que, nos seus objetivos e no seu âmbito, ela requer experiências que só a vivência dos *campi* universitários pode assegurar. Não se trata de recusar inevitáveis mudanças decorrentes das transformações tecnológicas em curso, mas antes de continuar a pensar a essência da educação universitária.

## LISTA DE AUTORES

LISTA DE AUTORES	357
<b>Alberto Sá,</b> <i>docente, Departamento de Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>205</u>
<b>Anabela Susana de Sousa Gonçalves,</b> <i>docente, Escola de Direito, Universidade do Minho.</i>	<u>304</u>
<b>Ana Maria Brandão,</b> <i>docente, Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>109</u>
<b>Ana Paula Marques,</b> <i>docente, Departamento de Sociologia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>127</u>
<b>Carlos Abreu Amorim,</b> <i>docente, Escola de Direito, Universidade do Minho.</i>	<u>39</u>
<b>Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes,</b> <i>mestre, Escola de Direito, Universidade do Minho.</i>	<u>67</u>
<b>Felisbela Lopes,</b> <i>docente, Departamento de Ciências da Comunicação, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>205</u>
<b>Francesca Rayner,</b> <i>docente, Instituto de Letras e Ciências Humanas, Universidade do Minho.</i>	<u>190</u>
<b>Joaquim Freitas da Rocha,</b> <i>docente, Escola de Direito, Universidade do Minho.</i>	<u>67</u>
<b>Joana Covelo de Abreu,</b> <i>docente, Escola de Direito, Universidade do Minho e Universidade Portucalense Infante D. Henrique.</i>	<u>234</u>
<b>José Cadima Ribeiro,</b> <i>docente, Departamento de Economia, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho.</i>	<u>152</u>

LISTA DE AUTORES	358
<b>Manuel Gama,</b> <i>investigador, Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>172</u>
<b>Maria Clara Calheiros,</b> <i>docente, Escola de Direito, Universidade do Minho.</i>	<u>24</u>
<b>Maria do Céu Arena,</b> <i>docente, Departamento de Ciência Política, Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho.</i>	<u>279</u>
<b>Olga Magalhães,</b> <i>investigadora, Centro de Investigação em Tecnologias e Serviços de Saúde (Cintesis), Universidade do Porto.</i>	205
<b>Paula Remoaldo,</b> <i>docente, Departamento de Geografia, Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>255</u>
<b>Paulo Reis Mourão,</b> <i>docente, Departamento de Economia, Escola de Economia e Gestão, Universidade do Minho.</i>	<u>8</u>
<b>Rita Araújo,</b> <i>investigadora, Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade (CECS), Instituto de Ciências Sociais, Universidade do Minho.</i>	<u>205</u>
<b>Rui Vieira de Castro,</b> <i>Reitor, Universidade do Minho.</i>	<u>323</u>
<b>Teresa Coelho Moreira,</b> <i>docente, Escola de Direito, Universidade do Minho.</i>	<u>87</u>

# SUMÁRIO GERAL

I - REFLEXÕES	360
<b>Apresentação</b>	6
<b>Uma nova normalidade</b>	11
Algumas observações sobre “aquilo que nos havia de acontecer!”: o espaço da pandemia, <i>Pedro Bandeira</i>	12
A máscara sem metáfora: biopolítica e micro-práticas na pandemia de COVID-19, <i>Rita Ribeiro</i>	32
Reflexões sobre o confinamento e o distanciamento social em tempos de pandemia, <i>Jean-Martin Rabot</i>	44
<b>Perplexidades</b>	70
COVID-19: o mensageiro da nova morte, <i>Albertino Gonçalves</i>	71
Filosofia e pandemia: uma lista de problemas, <i>João Cardoso Rosas</i>	83
Pandemia e dinâmica social: urgências, impasses e incertezas, <i>Luís Cunha</i>	101
Para não abandonar a reflexão sociológica em tempos de pandemia, <i>Almerindo Janela Afonso</i>	119
<b>Narrativas</b>	146
As epidemias e a memória histórica, <i>Alexandra Esteves</i>	147
Gente pasmada: febres contagiosas, apegadiças e sumárias na Braga Moderna, <i>Maria Marta Lobo de Araújo</i>	173
Medos pandémicos em tempos sombrios e de silêncios ensurdecadores, <i>Alberto Filipe Araújo</i>	198
Negro é o sol da peste, <i>Maria do Rosário Girão Ribeiro dos Santos</i> <i>e Manuel José Silva</i>	226
<b>Subjetividades</b>	242
Crónicas do tempo suspenso, <i>Ana Gabriela Macedo</i>	243
O Estranho, <i>Ermelinda Macedo</i>	255
<b>Testemunhos de estudantes</b>	266
<b>Lista de autores</b>	311
<b>Sumário geral</b>	314



<b>Cuidar dos vivos</b>	7
Saúde mental em tempos de pandemia COVID-19: uma perspetiva da Medicina, <i>Pedro Morgado</i>	8
Impacto psicológico da pandemia em estudantes universitários e a Linha de Apoio Psicológico SOS COVID-19 (APsi-Uminho e Epsi), <i>Eugénia Ribeiro, Ana Rita Pereira, Miguel M. Gonçalves e Adriana Sampaio</i>	23
“COVID-19 em Sarilhos”: respostas de intervenção na promoção de competências autorregulatórias em período de pandemia, <i>Pedro Rosário. Jennifer Cunha, Armanda Pereira, Ana Guimarães, Clara Vieira, Dulce Lopes e Patrícia Sousa</i>	41
Intervenção local com crianças e famílias face à pandemia COVID-19: ProChild CoLAB em Guimarães, <i>Manuel Jacinto Sarmento, Gabriela Trevisan, Helena Grangeia, Marlene Sousa, Inês Guedes de Oliveira, Adelina Paula Pinto, Adriana Sampaio, Bárbara Figueiredo, Gabriela Bento, Mariana Carvalho, Teresa Freire, Marlene Matos e Isabel Soares</i>	66
<b>Informar e comunicar</b>	96
Crónica de uma pandemia, <i>Paulo Cruz</i>	97
Os bastidores da comunicação de risco: a UMinho em tempos de pandemia, <i>José Gabriel Andrade, Teresa Ruão e Madalena Oliveira</i>	127
<b>Ensinar</b>	158
O apoio institucional à migração massiva do ensino para o espaço digital em resposta à COVID-19, <i>Manuel João Costa</i>	159
O papel do Centro IDEA-UMinho na transição para o ensino <i>online</i> durante a pandemia COVID-19: enfrentar desafios e criar oportunidades, <i>Gabriel Gerber Hornink, Flávia Vieira e Manuel João Costa</i>	174
Reflexões sobre tecnologia e educação em tempo de pandemia, <i>António José Osório</i>	211
Lecionação em Optometria e Ciências da Visão durante e depois da crise da COVID-19, <i>Paulo R. B. Fernandes, Rute J. Macedo de Araújo, Madalena Lira, António Queirós e José M. González-Méijome</i>	225

II - (RE)AÇÕES	362
<b>Investigar e inovar</b>	243
O papel da investigação e da inovação, <i>Eugénio Campos Ferreira</i>	244
A pandemia e a emergência da Ciência Aberta, <i>Eloy Rodrigues</i>	263
O valor (in)estimável da Ciência Básica em tempo de pandemia, <i>Sandra Paiva</i>	295
Investigação ao serviço da sociedade, <i>Maria Isabel Veiga e Nuno S. Osório</i>	310
Investigação em Ambiente em tempos de pandemia, <i>Teresa Valente</i>	331
Pandemia da COVID-19 na região Entre Douro e Minho: Qual o impacto do confinamento na qualidade do ar? <i>Paula Marinho Reis</i>	349
COVID-19 e a visão, <i>José M. González-Méijome, Rute J. Macedo de Araújo, David P. Piñero, Gonzalo Carracedo e Maria J. González-García</i>	372
Tissue engineering and regenerative medicine research - how can it contribute to fight future pandemics?, <i>David Caballero, Mariana R. Carvalho, Subhas C. Kundu, Joaquim M. Oliveira, Natália M. Alves e Rui L. Reis</i>	389
Engenharia e Design - <i>Aditivo</i> , contra o COVID-19, <i>António J. Pontes e Álvaro M. Sampaio</i>	417
<b>Lista de autores</b>	430
<b>Sumário geral</b>	436

### III - PROJEÇÕES

<b>Incertezas</b>	7
Navegação de cabotagem - um economista revê-se ao longo (do primeiro semestre) da pandemia, <i>Paulo Reis Mourão</i>	8
(In)certeza jurídica em tempos de pandemia: desafios ao Direito, <i>Maria Clara Calheiros</i>	24
A praticabilidade de respostas administrativas em estado de necessidade no contexto da pandemia COVID-19, <i>Carlos Abreu Amorim</i>	39
“Pandemia COVID-19”, estado de exceção constitucional e deveres tributários: uma breve análise comparativa luso-brasileira, <i>Joaquim Freitas da Rocha e Eduardo Sequeiros de Sousa Nunes</i>	67
Direito ao trabalho em tempos de pandemia, <i>Teresa Coelho Moreira</i>	87
<b>Impactos</b>	108
“A mão que embala o berço”: as mulheres e o SARS-CoV-2, <i>Ana Maria Brandão</i>	109
Regresso ao trabalho em tempos pandémicos: urgência de vinculação social, <i>Ana Paula Marques</i>	127
A economia e o turismo em Portugal no pós-crise sanitária: um olhar suportado em dados empíricos e na revisão da literatura, <i>J. Cadima Ribeiro</i>	152
Impactos da COVID-19 no setor cultural português: primeiros apontamentos de um estudo em curso, <i>Manuel Gama</i>	172
<b>Dinâmicas</b>	189
As artes performativas e os desafios do futuro, <i>Francesca Rayner</i>	190
COVID-19: quando o jornalismo se assume como uma frente de combate à pandemia, <i>Felisbela Lopes, Rita Araújo, Olga Magalhães e Alberto Sá</i>	205

III - PROJEÇÕES	364
A e-Saúde ( <i>eHealth</i> ) no contexto da presente emergência pandémica: a proteção de dados pessoais e a interoperabilidade nas aplicações móveis de rastreabilidade de contactos (tópicas reflexões), <i>Joana Covelo de Abreu</i>	234
Criatividade em turismo em período de pandemia COVID-19 - a ambição e o papel do local no global, <i>Paula Remoaldo</i>	255
<b>Imprevisibilidades</b>	278
Pode a crise da COVID-19 acelerar a revisão da ordem global atual? A luta pela liderança do sistema internacional no séc. XXI, <i>Maria do Céu Arena</i>	279
Relações jurídicas transnacionais em tempos de COVID-19, <i>Anabela Susana de Sousa Gonçalves</i>	304
<b>Em jeito de posfácio</b>	323
Da suspensão do quotidiano aos dias por vir: convites a pensarmo-nos, <i>Rui Vieira de Castro</i>	324
<b>Lista de autores</b>	356
<b>Sumário geral</b>	359

Nesta obra reúnem-se cerca de meia centena de textos que retratam, a partir de diferente experiências, perspectivas e olhares disciplinares, a forma como a pandemia provocada pelo vírus SARS-CoV-2 foi sentida na Universidade do Minho, a primeira universidade portuguesa a ser atingida pelos seus efeitos, a partir de 7 de março de 2020. Os contributos aqui reunidos exprimem o modo como a comunidade académica se organizou para garantir o funcionamento da instituição e o cumprimento da sua missão, quer no âmbito do ensino, quer da investigação e da inovação, não dispensando uma necessária reflexão crítica sobre a nova realidade que se afirmou com a pandemia, o seu significado e os impactos da mesma na sociedade.

Dado o elevado número e a diversidade dos contributos, a obra organiza-se em três volumes, que tentam dar resposta a três possíveis interrogações. Assim, o 1º volume, com o subtítulo de **‘Reflexões’**, procura equacionar diferentes perspetivas em torno da questão: Mas o que é isto? Já o 2º volume, que recebe o subtítulo de **‘(Re)Ações’**, corporiza um conjunto de textos que reflete as atuações em diferentes áreas da dimensão académica, elucidando quanto ao modo: Como reagimos? Finalmente, o 3º volume, que acusa o subtítulo de **‘Projeções’**, dá expressão a uma inevitável pergunta: E agora? Pois, afinal, todos sabemos que isto não vai, nem pode, ficar tudo bem.



UMinho Editora



Universidade do Minho

ISBN 978-989-8974-29-7



9 789898 974297 >