



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Hugo Devezas Pinto

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS
O MUNICÍPIO DO PORTO E A COVID-19

**Dissertação no âmbito do Mestrado em Gestão da Faculdade de
Economia da Universidade de Coimbra orientado pela Professora
Doutora Susana Margarida Faustino Jorge e apresentada à
Faculdade de Economia**

Outubro de 2021



RELATÓRIO DE ESTÁGIO 2020/2021

MESTRADO EM GESTÃO

**Análise de Políticas
Públicas**

**– O município do Porto e a COVID-
19 –**

Hugo Devezas Pinto

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Orientador:

Prof. Doutora Susana Margarida Faustino Jorge

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Outubro 2021

Resumo

Com o surgimento da pandemia COVID-19, muitas foram as políticas públicas implementadas com o objetivo de dar resposta aos efeitos que a pandemia teve na sociedade, portanto este relatório visa a análise das políticas públicas implementadas pelo município do Porto. Este tipo de políticas é importante porque permite a gestão dos vários setores de sociedade, respondendo assim às várias necessidades que os mesmos apresentam.

Um dos grandes desafios que a pandemia trouxe está relacionado com o equilíbrio entre a saúde e a economia. Por um lado, é fundamental garantir o acesso a cuidados de saúde e que os mesmos não colapsem, mas por outro é de igual forma importante assegurar a continuação da atividade economia. Para fazer face a este enorme desafio, foram implementadas políticas públicas tanto a nível nacional como a nível local.

A nível nacional, as primeiras medidas adotadas foram a implementação dos estados de calamidade e emergência, onde foi possível restringir os direitos dos cidadãos com o objetivo de impedir a propagação do vírus. Posteriormente, o governo adotou imensas políticas em diversas áreas tais como o Serviço Nacional de Saúde, impostos e Segurança Social, acesso ao crédito, emprego e formação, proteção social, trabalho, mobilidade. O município do Porto, com o objetivo de completar as medidas adotadas a nível nacional, implementou imensas políticas públicas em áreas importantes da sociedade portuense, tais como empresas e famílias, comércio e turismo, investimento, coesão social, saúde e educação.

Com a realização deste trabalho foi possível constatar que com o aparecimento da pandemia, as necessidades nos vários setores da sociedade aumentaram de forma exponencial e que o município do Porto foi muito ativo na defesa dos seus cidadãos.

Palavras-chave: Políticas Públicas; Administração Local; COVID-19; Município.

Abstract

With the emergence of the pandemic COVID-19, many were the public policies implemented to respond to the effects that the pandemic had on society, therefore this report aims to analyze the public policies implemented by the municipality of Porto. This type of policy is important because it allows the management of the various sectors of society, thus responding to the various needs that they present.

One of the big challenges that the pandemic brought is related to the balance between health and economy. On the one hand, it is essential to ensure access to health care and that it does not collapse, but on the other hand it is equally important to ensure the continuation of economic activity. To face this huge challenge, public policies have been implemented at both national and local levels.

At the national level, the first measures adopted were the implementation of states of calamity and emergency, where it was possible to restrict the rights of citizens to prevent the spread of the virus. Subsequently, the government adopted numerous policies in several areas such as the National Health Service, taxes and Social Security, access to credit, employment and training, social protection, labor, and mobility. The municipality of Porto, to complement the measures adopted at national level, has implemented many public policies in important areas of Porto's society, such as business and families, trade and tourism, investment, social cohesion, health, and education.

With this work it was possible to see that with the onset of the pandemic, the needs in the various sectors of society increased exponentially and that the municipality of Porto was very active in the defense of its citizens.

Keywords: Public Policies; Local Administration; COVID-19; Municipality.

Agradecimentos

Gostaria, antes de tudo, de deixar os meus agradecimentos a todas as pessoas que de uma forma direta ou indireta me auxiliaram e que permitiram que este relatório se concretizasse.

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer ao Dr. Rui Manuel Ribeiro Monteiro, diretor do departamento municipal de economia da Câmara Municipal do Porto pela oportunidade que me forneceu em realizar o meu estágio curricular no gabinete de informação e estudos estratégicos do departamento municipal de economia e pelo acompanhamento do mesmo.

Queria também agradecer ao Daniel José Reis Loureiro e ao Gonçalo Miguel Martins Barbosa por todo o acompanhamento, compreensão, atenção, coordenação e conhecimentos transmitidos durante o exercício do estágio.

Gostaria igualmente de agradecer à Professora Doutora Susana Margarida Faustino Jorge por toda a compreensão, disponibilidade, paciência e orientação do meu trabalho, fornecendo-me sempre as suas opiniões fundamentais para o desenvolvimento deste relatório de estágio.

Por último, gostaria de agradecer à minha família, à minha namorada e aos meus amigos que sempre me auxiliaram tanto na realização deste relatório como em todo o percurso académico.

Índice de Figuras

| | |
|--|----|
| Figura 1 - Ciclo de políticas públicas..... | 17 |
| Figura 2 - Fluxos Múltiplos | 19 |
| Figura 3 - Representação gráfica do ciclo hermenêutico-dialético | 29 |

Índice

| | |
|--|-----|
| Resumo | iii |
| Abstract | iv |
| Agradecimentos | v |
| Índice de Figuras | vi |
| Introdução | 1 |
| 1. O Estágio | 3 |
| 1.1 Enquadramento | 3 |
| 1.1.1 História da Administração Pública portuguesa | 3 |
| 1.1.2 Funções do Estado | 6 |
| 1.1.3 Organização da Administração Pública | 7 |
| 1.1.4 Administração autónoma de base territorial | 8 |
| 1.1.5 Autarquias Locais em Portugal | 9 |
| 1.2 Entidade de estágio | 10 |
| 1.3 Descrição do Estágio | 10 |
| 1.4 Balanço crítico | 14 |
| 2. Políticas públicas | 15 |
| 2.1 Conceito | 15 |
| 2.2 Quatro modelos teóricos para compreender as políticas públicas | 16 |
| 2.2.1 Modelo sequencial ou do ciclo político (<i>Policy Cycle</i>) | 16 |
| 2.2.2 Modelo dos fluxos múltiplos (<i>Multiple Streams Framework</i>) | 18 |
| 2.2.3 O modelo do equilíbrio interrompido (<i>Punctuated Equilibrium Theory</i>) | 21 |
| 2.2.4 O quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (<i>Advocacy Coalition Framework — ACF</i>) | 23 |
| 2.3 Abordagens à avaliação de políticas públicas | 25 |
| 2.3.1 Abordagem positivista-experimental | 26 |
| 2.3.2 Abordagem pragmatista da qualidade | 26 |

| | |
|--|----|
| 2.3.3 Abordagem construtivista | 27 |
| 3. Políticas públicas em tempo da COVID-19 em Portugal | 34 |
| 3.1 Evolução da COVID-19 em Portugal | 34 |
| 3.2 Gestão dos contágios | 38 |
| 3.3 Compromisso político em Portugal durante o período do confinamento | 41 |
| 3.4 Políticas públicas implementadas pelo governo português | 42 |
| 3.5 Políticas implementadas aos municípios portugueses no contexto da COVID-19 | 50 |
| 4. ResiliPorto | 53 |
| 4.1 Descrição das políticas implementadas a nível local | 54 |
| 4.2 Avaliação das políticas públicas implementadas a nível local | 59 |
| Conclusão | 64 |
| Bibliografia | 66 |
| Legislação | 68 |
| Webgrafia | 72 |

Introdução

Este relatório refere-se a um estágio realizado no âmbito do Mestrado em Gestão na Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. O mesmo é dividido em duas partes. Na primeira parte é relatado a forma como o estágio curricular se desenvolveu e na segunda parte, desenvolve-se o tema das políticas públicas locais abordadas durante a realização do mesmo.

Durante o exercício do estágio, trabalhou-se fortemente nas políticas públicas que o município do Porto implementou com o objetivo de mitigar os efeitos da pandemia da COVID-19 na sociedade portuense, devido a este facto escolheu-se o tema da análise das políticas públicas.

O trabalho encontra-se estruturado da seguinte forma. Na primeira parte abordar-se-á o enquadramento do estágio onde começar-se-á por relatar a história da Administração Pública em Portugal, abordando a evolução que a mesma sofreu ao longo do tempo. Em seguida explicam-se as funções que o Estado português tem perante a sociedade e a forma como a Administração Pública está organizada. Depois aborda-se onde estão integradas as autarquias locais ao falar-se sobre a administração autónoma de base territorial, e em continuação explica-se o lugar que as autarquias têm na Administração Pública portuguesa, em seguida relata-se todas as atividades e projetos realizados durante o exercício do mesmo.

Na segunda parte entra-se diretamente no tema deste relatório, as políticas públicas, começando por abordar o seu conceito, para logo depois apresentar quatro modelos teóricos que explicam, de forma sucinta, a formulação das políticas públicas. Em relação à forma como as políticas públicas podem ser avaliadas, ou seja, as várias formas e perspetivas de verificar se as mesmas são eficientes perante os problemas que pretendem resolver, abordar-se-ão três perspetivas distintas, sendo estas a positivista-experimental, a pragmatista da qualidade e focando-se essencialmente na construtivista, onde irão ser abordados três modelos de avaliação.

Por último, seguindo o trabalho realizado no estágio, abordam-se as políticas públicas durante a pandemia da COVID-19, iniciando por explicar a evolução do vírus em Portugal e forma como o país realizou a gestão dos contágios nos vários momentos. Em seguida abordam-se as principais políticas públicas implementadas pelo governo português nos vários setores da sociedade, sendo

que depois se apresenta como o município do Porto procurou complementar estas medidas a nível nacional, adotando as suas políticas públicas para a sociedade portuense, de forma a mitigar os efeitos da COVID-19.

1. O Estágio

1.1 Enquadramento

Iniciarei por abordar a história da Administração Pública em Portugal, relatando a evolução que a mesma sofreu ao longo do tempo. Em seguida explicam-se as funções que o Estado português tem perante a sociedade e a forma como a Administração Pública está organizada. Depois aborda-se onde estão integradas as autarquias locais ao falar-se sobre a administração autónoma de base territorial, e em continuação explica-se o lugar que as autarquias têm na Administração Pública portuguesa.

1.1.1 História da Administração Pública portuguesa

A história da Administração Pública portuguesa insere-se entre o Estado Medieval, no século V d.C., até ao Estado Social de Direito, nos últimos dois séculos. Na evolução histórica aborda-se o Estado Absoluto presente nos séculos XVII e XVIII, em seguida com a Revolução Francesa em 1789, houve uma transição de regimes, passando do Velho regime para o Novo regime, culminando assim com Estado Liberal de Direito presente no século XIX (Olga Moreira, 2010).

A Administração Pública no Estado Medieval

No período da Idade Média (século V d.C. ao século XV d.C.) constatou-se uma grande descentralização do poder do Estado para as instituições religiosas, principalmente na igreja católica. Isto deveu-se principalmente à forte dispersão da população originando assim a necessidade de haver uma auto-organização nas populações locais.

Neste período da história, o centro do poder estava concentrado no Rei. Mas o poder efetivo era exercido pelos funcionários que estivessem em substituição do Rei, principalmente na administração civil, no comando militar e na promulgação das leis. Nesta altura o Estado não tinha funções nas áreas da educação, cultura nem nas tarefas sociais. Estas funções eram da responsabilidade da Igreja Católica e de outras instituições como as Misericórdias. Nesta altura surgiram os primeiros órgãos centrais, como é exemplo a Cúria Régia. Este órgão era composto por religiosos, membros da família real e pessoas ricas.

A sede deste grupo estava situada na Corte e tinha como função aconselhar o rei. No entanto, esta organização possuía iniciativa legislativa e capacidade de decisão. A cobrança de impostos feita à população surge nesta altura e era feita pelos funcionários régios (Olga Moreira, 2010).

Nos séculos XIII e XIV observou-se um crescimento do poder real e com isso surgiram novos empregos na administração da justiça e na manutenção da ordem pública. Como estas funções são do interesse coletivo, nos meados do século XIV, a Coroa decidiu que não podia deixar de ser ela a regulamentar e a fiscalizar. Com esta centralização de poder, houve uma maior intervenção dos poderes públicos nas tarefas de Administração Pública. Com o desenvolvimento social nos séculos XIII e XIV anteriormente descritos, houve uma consolidação do poder real, passando o Rei a ser o supremo juiz e o supremo legislador devido à submissão da Igreja Católica e da nobreza ao poder da Coroa (Olga Moreira, 2010).

No período da expansão colonial, a concertação dos poderes político, administrativo e judicial por parte do Rei aumentaram. Por causa desta evidência, surgiram alterações no sistema administrativo, como o surgimento de um gabinete que tinha como objetivo a justiça nas terras senhoriais (Olga Moreira, 2010).

A Administração Pública no Estado Absoluto

Em 1789, a Revolução Francesa acabou com o autoritarismo recorrente na monarquia da Idade Média, predominando os ideais liberdade, igualdade e fraternidade. Estes ideais têm na sua essência a total e absoluta separação de poderes, nascendo assim o Estado Liberal de Direito. Este tipo de Estado concede ao Parlamento o poder legislativo, aos Tribunais o poder judicial, sendo que o próprio fica com o poder executivo, ou seja, o poder de administrar. Com a separação de poderes, o Estado ficou com a responsabilidade na administração da ordem e segurança pública, deixando as áreas económica, social e cultural para o mercado de concorrência livre. Com a Revolução Liberal que ocorreu neste período, Portugal sofreu modificações profundas na sua organização e administração. Na Constituição portuguesa em 1822, estabeleceu-se um regime político liberal e descentralizado, onde a intervenção do Estado na sociedade passou a ser minimalista. (Olga Moreira, 2010).

A Administração Pública no Estado Social de Direito

Com o decorrer do século XIX e nos meados do século XX, com a intervenção minimalista por parte do Estado na esfera social, económica e cultural, a Administração Pública delegou as funções que respeitavam ao bem-estar da população aos particulares, através de acordos com os mesmos. No entanto, o Estado não abdicou totalmente de intrometer-se nestes setores, intervindo através da fiscalização dos mesmos. Com as duas grandes guerras mundiais, trazendo as mesmas consequências económicas, sociais e culturais para o mundo, aliadas ao crescimento da industrialização e ao desenvolvimento tecnológico, a sociedade começou a exigir um Estado mais intervencionista, surgindo assim o Estado Social de Direito (Olga Moreira, 2010).

Portanto, nesta época, o Estado passou a ter um papel mais ativo nas esferas económicas, sociais e culturais da sociedade, disponibilizando serviços públicos como a eletricidade, transportes públicos, gás, água canalizada, escolas, universidades, recolha e tratamento de resíduos sólidos urbanos, saneamento básico, cuidados sanitários e hospitalares e ainda prestações sociais como subsídios e subvenções, com vista a implementar um tipo de justiça que fosse redistributiva. Este tipo de Estado, ou seja, o Estado Social de Direito, como o próprio nome indica, criou direitos para a população e, como consequência, deveres para o próprio Estado. Em Portugal, estes direitos foram consagrados como princípios fundamentais nos artigos 24.º a 79º da Constituição da República Portuguesa de 1976, com as revisões constitucionais que decorreram nos anos de 1982, 1989, 1992, 1997, 2001, 2004 e 2005 (Olga Moreira, 2010).

A Administração Pública ao entrar do século XXI

Com o surgimento do Estado Social de Direito, apareceu uma Administração Pública que interveio em vários domínios da sociedade e, como consequência, houve uma ampliação da máquina administrativa e, por isso, a existência dos recursos económicos reduziu. Noutra sentido, a intervenção da Administração Pública persistente, no decorrer da segunda parte do século XX, nas esferas económica, social e cultural, acabou por originar um «sufoco» na máquina administrativa do Estado e, por isso, a mesma acabou por estancar (Olga Moreira, 2010).

Com a implementação de normas e regras numa base de simplificação administrativa com carácter tecnológico e com a transferência de imensas atribuições para entidades que não pertencem ao Estado, como é o caso das parcerias público-privadas e das empresas públicas, bem como outros formatos de privatização, sendo que estas atribuições até à data eram consideradas como próprias da Administração Pública, houve uma aparente retoma da ideologia liberal do Estado Liberal de Direito, onde a intervenção do Estado na sociedade é minimalista, delegando as tarefas que dizem respeito à prossecução de bem-estar económico e social da sociedade, para entidades externas à Administração Pública (Olga Moreira, 2010).

Atualmente, o principal objetivo das entidades públicas diz respeito à prestação de serviços à sociedade. Estas organizações são estruturadas através de sistemas dinâmicos, sendo estes inter-relacionados, com um elevado grau de complexidade e interdependentes. Estas estruturas são compostas por pessoas e tecnologias e envolvem informações e fluxos. Procuram a maior eficácia possível da máquina pública no desenrolar das suas funções e pretendem o melhor atendimento possível à sociedade. Como as entidades públicas são geridas pelo poder político, são afetadas de uma forma mais direta pelas decisões políticas do que os particulares (Olga Moreira, 2010).

1.1.2 Funções do Estado

Para se perceber como se inserem as autarquias locais na Administração Pública Portuguesa, é importante abordar algumas questões, tais como as funções do Estado português.

As funções do Estado português podem dividir-se em duas áreas. A primeira diz respeito às funções primárias, onde se engloba as funções políticas e legislativas, e a segunda diz respeito às funções secundárias, onde se encontra a função administrativa e jurisdicional (Sousa, 1995 *apud* Costa, 2010).

As funções primárias do Estado dizem respeito à definição das normas sociais, de forma a organizar a vida em sociedade. A função política diz respeito *“(...) à prática de actos que exprimem opções sobre a definição e prossecução dos interesses essenciais da colectividade, e que respeitam, de modo directo e imediato, às relações dentro do poder político e deste com outros poderes políticos”*

(Sousa, 1995:8 *apud* Costa, 2010). A função legislativa tem como função por gerar um conjunto de leis de forma a elaborar regras de conduta social, tendo como base a Constituição da República Portuguesa.

As funções secundárias do Estado são constituídas pela função jurisdicional e administrativa. A função jurisdicional inspeciona se as leis estão de acordo com a Constituição da República Portuguesa, reprimindo assim a violação da mesma. A função administrativa tem como objetivo a produção de bens e a prestação de serviços que têm como finalidade a satisfação das necessidades coletivas. Esta função encontra-se subordinada à função legislativa, ou seja, esta última diz respeito a uma função de primeiro grau correspondendo ao desenvolvimento e à aplicação direta da Constituição, enquanto a função administrativa é subordinada à lei (Sousa, 1995 *apud* Costa, 2010). Sendo assim as autarquias locais inserem-se na função administrativa do Estado.

1.1.3 Organização da Administração Pública

A forma como está organizada a Administração Pública portuguesa está também prevista na Constituição, através do art.º 267. Este artigo aborda a necessidade de a burocratização ser evitada o mais possível, conseguindo assim aproximar os serviços das populações residentes e garantindo a participação das pessoas interessadas na gestão da mesma. Para alcançar estas metas, é necessário antecipar formas de desconcentração e descentralização administrativas, como as autarquias (Costa, 2010).

Na definição de Administração Pública distingue-se o sentido material ou objetivo, e o sentido orgânico ou formal. O sentido material está relacionado com as ações que a administração realiza, ou seja, tem como objetivo único a realização das funções meramente no plano administrativo. O sentido orgânico relaciona-se com as pessoas coletivas que executam a Administração Pública no sentido material, ou seja, corresponde aos serviços, órgãos e agentes do Estado e entidade públicas, que têm como objetivo a realização das necessidades coletivas (Costa, 2010).

As pessoas coletivas públicas são definidas como os entes coletivos que foram formulados por iniciativa pública, com o objetivo de garantir a execução dos

interesses públicos. Portanto, estas «pessoas» correspondem às entidades que executam a função administrativa (Caupers, 1999 *apud* Costa, 2010).

Existem várias entidades dentro das pessoas coletivas públicas. O Estado em sentido de administração é a principal, estando incumbido de satisfazer grande parte das necessidades públicas. As pessoas coletivas de população e território são as entidades que, não fazendo parte do Estado-Administração, fazem parte do Estado-coletividade. São exemplos as regiões autónomas e as autarquias locais. As pessoas coletivas de natureza institucional são formadas pelos institutos públicos como universidades e hospitais públicos. As pessoas coletivas de natureza empresarial correspondem às empresas públicas. Por último, existe as pessoas coletivas de natureza associativa que têm como função a regulação das profissões com códigos deontológicos (Costa, 2010).

Em relação ao Estado, existe em termos jurídicos, a administração direta e a administração indireta. Na direta, temos a Administração Central que corresponde aos Ministérios e a Administração Periférica que diz respeito às Direções Regionais. A administração indireta está relacionada com os órgãos que são dependentes do Estado, mas apresentam algum grau de autonomia. São exemplos os institutos públicos e as empresas públicas. No entanto, no Estado português existe a administração autónoma. Esta é formada por entidades públicas que apresentam graus de autonomia administrativa e financeira, satisfazendo na mesma os interesses públicos. As associações públicas, as regiões autónomas e as autarquias locais são exemplos deste tipo de administração (Costa, 2010).

1.1.4 Administração autónoma de base territorial

A Administração autónoma de base territorial é formada pelas regiões autónomas e pelas autarquias locais.

No artigo 3.º da Carta Europeia de Autonomia Local está explicitada a existência das autarquias locais, assentes no princípio da autonomia local, explicito na seguinte afirmação “(...) *o direito e a capacidade efetiva de as autarquias locais regulamentarem e gerirem, nos termos da lei, sob sua responsabilidade e no interesse das respetivas populações, uma parte importante dos assuntos públicos*”.

Como referido anteriormente, as autarquias locais correspondem às pessoas coletivas de base territorial que são compostas por órgãos que as

representam, com o objetivo de satisfazer os interesses das populações residentes, e são constituídas pelas regiões administrativas, pelos municípios e freguesias (Lei nº 79/77).

1.1.5 Autarquias Locais em Portugal

Neste ponto, começa-se por abordar o quadro geral das autarquias locais portuguesas, apresentando a definição das mesmas e a forma como estão organizadas segundo as suas competências e os órgãos que as mesmas têm.

Segundo a Constituição da República Portuguesa, no artigo 235.º, as autarquias locais compreendem “(...) *as pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos e que visam a prossecução de interesses próprios das populações respetivas*”. Existem três tipos de autarquias locais, as freguesias, os municípios e as regiões administrativas, embora estas últimas ainda não tenham sido instituídas.

As freguesias representam as autarquias locais dentro da região municipal, e têm como objetivo a prossecução dos interesses da população residente dentro da própria freguesia. As freguesias ostentam dois órgãos representativos, a Assembleia de Freguesia e a Junta de Freguesia. O primeiro é o órgão deliberativo e o segundo o órgão executivo. À data da realização deste relatório, em Portugal existem 3 091 freguesias. Das quais, 2 882 freguesias presentes no Continente, 54 na Região Autónoma da Madeira e 155 na Região Autónoma dos Açores (Freitas do Amaral *apud* Portal Autárquico).

De acordo com o Portal Autárquico, os municípios correspondem às autarquias locais que têm como função a assegurar os interesses próprios da população residente, através dos órgãos representativos escolhidos pela mesma. Estes órgãos são a Assembleia Municipal que é o órgão deliberativo e a Câmara Municipal que é o órgão executivo. Correspondem às autarquias com maior dimensão e apresentam uma capacidade de intervenção superior às demais. Segundo a Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro e a Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, os municípios podem intervir em vários domínios como a educação, energia, saúde, habitação, ambiente, ação social, proteção civil, cultura e ciência, património, desporto e tempos livres, polícia municipal, transportes e comunicações,

equipamento rural e urbano, ordenamento do território e urbanismo, promoção do desenvolvimento, defesa do consumidor e cooperação externa.

Atualmente em Portugal existem 308 municípios. Destes, 278 estão no Continente, 11 na Região Autónoma da Madeira e 19 Região Autónoma dos Açores (Portal Autárquico).

1.2 Entidade de estágio

O presente estágio foi elaborado no departamento municipal de economia na Câmara Municipal do Porto (CMP), mais especificamente no gabinete de informação e estudos estratégicos. O mesmo foi realizado no regime de full-time, ou seja, 40 horas semanais, tendo uma duração de 4 meses, com início a 15 de fevereiro e término a 18 de junho de 2021, sendo a maioria do mesmo realizado em teletrabalho.

O gabinete de informação e estudos estratégicos da CMP tem como principal objetivo fornecer a informação necessária para se tomar as melhores decisões, tendo em conta a conjuntura económica nacional e internacional. Nesta perspetiva, este gabinete desenvolve estudos de relevância para assim auxiliar a decisão de todos, ou seja, desde os portuenses, aos investidores até às empresas.

Os estudos fornecidos por este gabinete têm um carácter de médio e longo prazo, auxiliando os decisores públicos nas suas tomadas de decisão, assim como os vários destinatários das mesmas decisões, como os cidadãos e as empresas, com informação empírica, com o objetivo de definir estratégias e políticas mais eficientes.

A partir deste gabinete, o município do Porto consegue obter uma perspetiva estratégica acerca da economia local, bem como do seu desenvolvimento, tendo assim em sua posse informação real e comprovada, que ajudará nas várias tomadas de decisão necessárias na cidade do Porto, realizadas pela autarquia.

1.3 Descrição do Estágio

O estágio iniciou-se a 15 de fevereiro com uma sessão de boas-vindas onde houve a oportunidade de conhecer as pessoas que estão inseridas no

departamento municipal de economia. Com esta sessão, conheceram-se também os outros estagiários que também tiveram a oportunidade de estagiar neste departamento.

Durante a sessão, foi apresentado o funcionamento organizacional da CMP, onde houve a oportunidade de aprender como o trabalho é realizado e organizado neste departamento. Em seguida decorreu uma sessão de dinâmica de trabalho em equipa onde, perante uma questão concreta havia que organizar, de forma crescente de importância, as várias hipóteses de resolução. Esta sessão permitiu conhecer melhor os outros estagiários e também outros dois trabalhadores do departamento que também participaram neste evento.

O evento seguinte esteve relacionado com o *briefing* do gabinete de informação e estudos estratégicos, da *InvestPorto*, do *Porto for talent*, e de outros projetos que decorriam no departamento. Neste evento houve a oportunidade de conhecer mais a pormenor o trabalho a realizar ao longo do estágio e de conhecer mais detalhadamente a forma de trabalhar neste mesmo gabinete, onde também houve o primeiro contacto com o Dr. Rui Monteiro, diretor do departamento municipal de economia da Câmara Municipal do Porto. A finalizar a sessão de abertura de estágio, houve uma pequena palestra sobre a auscultação *Design Thinking Agenda Porto 2030*, onde foi possível apreender os projetos que este departamento tem para o futuro da cidade do Porto e dos portuenses.

Toda a sessão foi realizada virtualmente, pois decorria um período de confinamento devido à pandemia COVID-19. No entanto esta sessão de boas-vindas permitiu conhecer todas as pessoas com que futuramente teria contacto durante o exercício do estágio e permitiu apreender todo o trabalho e a forma como este está organizado no departamento, e especialmente, conhecer de uma forma mais aprofundada, o Gabinete onde o estágio se realizou, assim como os projetos em que se viria a estar inserido.

O primeiro projeto onde se participou esteve relacionado com a seleção e ordenação das variáveis da *BIA Porto*. Neste projeto houve o primeiro contacto com o trabalho desenvolvido ao longo do exercício do estágio, onde houve a oportunidade de sugerir variáveis importantes para a economia do município do Porto, extraíndo e organizando também as que já estavam selecionadas. Para este projeto, foi-me fornecido um Excel onde já tinham sido escolhidas várias variáveis

e as mesmas estavam organizadas pelas várias áreas da sociedade, como emprego, economia e turismo.

O segundo projeto foi o *Porto Economic Outlook* Dezembro de 2020. Neste projeto desenvolveu-se a tarefa de selecionar e extrair algumas variáveis sobre a economia do município do Porto. Para a sua extração, foram utilizadas várias fontes, desde o Instituto Nacional de Estatística (INE), Sociedade Interbancária de Serviços (SIBS), Instituto do Emprego e Formação Profissional (IEFP) e do Banco de Portugal.

Para além de selecionar e extrair os dados das variáveis, assumiu-se a responsabilidade de desenhar as suas *dashboards*, bem como analisar o comportamento das mesmas. Neste projeto foi elaborado um relatório onde na primeira página foram incluídas as áreas mais importantes na economia do município do Porto, de forma a fornecer uma ideia geral de como a economia se tinha comportado no mês de dezembro 2020, fazendo assim uma pequena análise em relação ao mês de novembro de 2020 e também em relação ao mês de dezembro do ano transato, fazendo assim análise homóloga. As áreas da economia que foram inseridas nesta primeira página prenderam-se com o comércio internacional, empresas, multibanco, turismo, desemprego e aeroporto.

Nas páginas seguintes deste relatório, foram estudadas ao pormenor várias variáveis destas mesmas áreas de forma a ter uma compreensão mais aprofundada do comportamento da economia do município do Porto no ano de 2020 e assim entender os verdadeiros impactos da pandemia e das restrições que as famílias e as empresas tiveram durante o ano de 2020.

O seguinte projeto participado foi o projeto da “Fitch”, tendo auxiliado em todas as partes do mesmo. Este projeto está relacionado com a reunião anual de “Rating” que a Câmara Municipal do Porto participa, onde apresenta o comportamento de várias variáveis da economia do município. Esta reunião é dirigida pelo departamento municipal de finanças e pelo departamento municipal de economia.

Na segunda parte, foram apresentados os impactos da pandemia nas empresas, no mercado internacional, aeroporto, endividamento e no desemprego do município. Nesta parte também foram apresentadas várias medidas desenvolvidas pelo mesmo para mitigar o efeito da pandemia na economia dos portuenses, sendo que estas medidas são implementadas em vários setores da

sociedade, como nas famílias e empresas, comércio e turismo, investimento, coesão social, saúde, educação e mobilidade.

O último projeto onde houve a oportunidade de participar, foi na *ResiliPorto*. Este trabalho inclui um estudo pormenorizado de todas as medidas municipais de apoio aos efeitos da pandemia da COVID-19, assim como dados gerais da economia, onde é possível perceber o verdadeiro impacto desta pandemia na sociedade do Porto. Este é o projeto escolhido para desenvolver o presente relatório de estágio, devido ao facto de o mesmo demonstrar, de uma forma mais completa o trabalho realizado durante o exercício do estágio e também pelo facto demonstrar todo o auxílio que a Câmara Municipal prestou à sociedade portuense num dos períodos mais difíceis da sua história recente, mostrando assim ser uma Câmara virada completamente para o bem-estar da sociedade.

O *ResiliPorto* deu origem a um relatório dividido em duas grandes partes. Na primeira estão representados os dados gerais da economia portuense, estando presentes variáveis das áreas do turismo, aeroporto, desemprego, endividamento, empresas, comércio internacional e transações em multibancos. Na segunda parte, são apresentadas as várias políticas públicas implementadas pelo município durante o período da pandemia, sendo as mesmas adequadas pelos diferentes períodos e efeitos da pandemia na sociedade portuense.

Para além de participar em todos estes projetos, o estágio também permitiu dar apoio às atividades correntes do gabinete de informação e estudos estratégicos e ainda participar em alguns eventos da CMP, como o Webinar “Gostaria que estivesses aqui... a pensar no Centro Histórico do Porto”, a Workshop “Liderança e Gestão de Equipas”, a Conferência “Viver à Moda do Porto” e no Rating 2021.

No fim do estágio, dada a realização do estágio a distância, em teletrabalho, todos os estagiários foram convidados a fazerem uma visita guiada aos Passos do Concelho, onde houve oportunidade de conhecer grande parte da história do Porto. Neste mesmo dia, todos os estagiários fizeram uma apresentação em conjunto das atividades que cada um realizou durante o exercício do mesmo.

1.4 Balanço crítico

Com a realização do estágio no departamento municipal da Câmara Municipal do Porto tive a oportunidade de participar em vários projetos onde senti que a minha contribuição teve impacto nas atividades do gabinete de informação e estudos estratégicos. Felizmente tive a oportunidade de aplicar os conhecimentos de economia e de gestão na realização das minhas tarefas e também de aprender. Na elaboração das minhas tarefas, interpretei imensas variáveis económicas no sentido de visualizar o pulso económico da cidade do Porto, para além dos impactos económicos das medidas aplicadas pelo município do Porto no combate à COVID-19.

Um ponto negativo do estágio prende-se com a realização do mesmo maioritariamente em regime de teletrabalho. Neste regime o contacto com as pessoas e com o ambiente profissional nunca é o mesmo do que quando feito em regime presencial. No entanto para além das imensas reuniões a nível virtual, no final do estágio também realizei algumas reuniões e apresentações de projetos em regime presencial, o que me deu a oportunidade de experienciar de uma forma mais eficaz o ambiente profissional que se vive dentro do departamento municipal de economia.

2. Políticas públicas

2.1 Conceito

As políticas públicas, ao longo da história, foram definidas por vários autores. Como o próprio nome indica, as políticas são medidas que resultam da decisão de outrem, neste caso, como têm o termo público, resultam da decisão dos governos. Portanto, são um conjunto de decisões tomadas pelo(s) governo(s) para alcançar objetivos previamente estabelecidos dentro de um determinado contexto.

A definição de políticas públicas está relacionada com os debates de ideias e interesses das várias partes interessadas, isto é, a definição deste termo está ligada com o prisma em que os interesses de alguns indivíduos não são mais importantes do que os interesses de todas as partes interessadas. Para o autor, a explicação da política pública deve-se centrar na natureza da mesma e nos seus processos. Como este tipo de políticas inserem-se nas sociedades e na economia, torna-se fundamental esclarecer as relações existentes entre a política, o Estado, a sociedade e a economia. A política pública está relacionada com a forma como o governo age e é possível através da mesma analisar o comportamento do mesmo. Depois dessa análise realizada, se necessário, podem-se propor alterações na política para a mesma obter rumos diferentes (Souza, 2002).

A política pública é um tema muito abrangente onde é possível de ser estudada por várias disciplinas, formulando assim imensas teorias. A política pública é oficialmente um ramo da ciência política, no entanto a mesma não é estudada apenas por esta disciplina, sendo também objeto de estudo de outras disciplinas como é o caso da econometria que auxilia o estudo da avaliação das mesmas. Apesar de ser estudada por várias disciplinas, a política pública não necessita que as metodologias tenham coerência, isto é, a mesma é estudada por diferentes perspetivas sem a necessidade de haver coerência entre as mesmas (Souza, 2002).

As políticas públicas depois de serem idealizadas e construídas, transformam-se em programas e planos que poderão vir a ser implementados na sociedade. Se a sua implementação acontecer, as mesmas ficam submetidas a acompanhamento e avaliação regular (Souza, 2002).

Portanto as políticas públicas resumem-se a ideias e planos que intervêm diretamente na sociedade e na economia da mesma, sendo implementadas pelo governo. Como são implementadas pelo governo, a partir da mesma é possível

analisar o comportamento do mesmo. Em relação às políticas públicas implementadas durante o período da pandemia da COVID-19, será possível visualizar os enormes efeitos que as mesmas tiveram na economia e na sociedade, tanto a nível nacional como a nível local.

2.2 Quatro modelos teóricos para compreender as políticas públicas

De acordo com Araújo e Rodrigues (2017) existem quatro modelos que foram desenvolvidos por diversos autores e permitem explicar como as políticas públicas são formadas:

- Modelo sequencial ou do ciclo político;
- Modelo dos fluxos múltiplos;
- Modelo do equilíbrio interrompido; e
- Quadro teórico das coligações de causa ou de interesse.

Estes modelos foram construídos tendo como base teorias claras e abrangentes sobre o assunto e caracterizam-se por serem empiricamente verificáveis, sendo utilizados em diversos contextos, dentro da área da ciência política.

2.2.1 Modelo sequencial ou do ciclo político (*Policy Cycle*)

No modelo sequencial ou do ciclo político, as políticas públicas são formadas através de um processo que envolve várias etapas e um ciclo político repetitivo. O mais importante é a forma como a ação política se desenrola e não tanto como funciona o sistema político. Também é importante demonstrar se as políticas públicas acompanham uma continuidade ou apresentam uma rutura face às anteriores, bem como as regras gerais de funcionamento que as mesmas apresentam (Araújo e Rodrigues, 2017).

Este modelo possibilita o estudo e a análise das políticas públicas através de um processo mais simplificado. A análise que é realizada através da desagregação em etapas permite que o processo deste tipo de políticas seja mais facilmente assimilável. A ação pública virada para resolução dos problemas é analisada como um processo feito de uma forma sequencial, que se repete e reconstrói, tendo em conta as mudanças realizadas pelas próprias políticas

públicas, devido ao *feedback* das mesmas ou por alterações do contexto em que a sociedade passou a viver (Araújo e Rodrigues, 2017).

Segundo os estudos elaborados por Sottani (2017) e por Araújo e Rodrigues (2017), as várias fases presentes neste modelo, e apresentadas na Figura 1 são as seguintes:

- Inteligência/Informação;
- Promoção;
- Prescrição;
- Invocação;
- Aplicação; e
- Avaliação.

Figura 1 - Ciclo de políticas públicas



Fonte: Lasswell (1956), *apud* Sottani et al (2017, p.4)

A fase da inteligência diz respeito ao processo da recolha de informações e posteriormente na divulgação das mesmas que serão importantes nas próximas etapas. Na etapa da promoção, realiza-se a defesa das ideias e na etapa da prescrição são formuladas as regras e as normas das mesmas ideias procedendo assim à decisão política que for selecionada. Na invocação apresentam-se as justificações e especificam-se os fatores positivos e negativos da opção política tomada. Na aplicação, como o próprio nome indica, corresponde à fase onde as medidas políticas são implementadas na prática. Por último, surge a etapa da avaliação, onde são ponderados os possíveis sucessos e insucessos da medida

política. Depois da etapa da avaliação estar concluída, por meio dos resultados obtidos e no possível melhoramento da medida política, surge um novo ciclo político com todas as etapas descritas anteriormente a repetirem-se (Araújo e Rodrigues, 2017 e Sottani, 2017).

2.2.2 Modelo dos fluxos múltiplos (*Multiple Streams Framework*)

O modelo dos fluxos múltiplos foi desenvolvido por Kingdon (2011). O autor procurou explicar a forma como os problemas/conflitos sociais se transformam em problemas políticos, ou seja, a forma como estes problemas entram na órbita da sociedade e dos políticos e conseqüentemente ingressam na agenda pública. Obviamente não são todos os problemas/questões que entram na esfera política e conseqüentemente exigem intervenção do governo, somente algumas o conseguem. O que se questiona é o porquê de alguns entrarem e outros não, por isso o modelo de análise em questão procura responder às seguintes perguntas:

- Porque é que os políticos dão relevância a um assunto em detrimento de outro?
- Porque é que as agendas políticas se modificam com o passar do tempo? Como?
- Como é que os políticos optam por determinadas soluções em detrimento de outras para resolver os problemas?

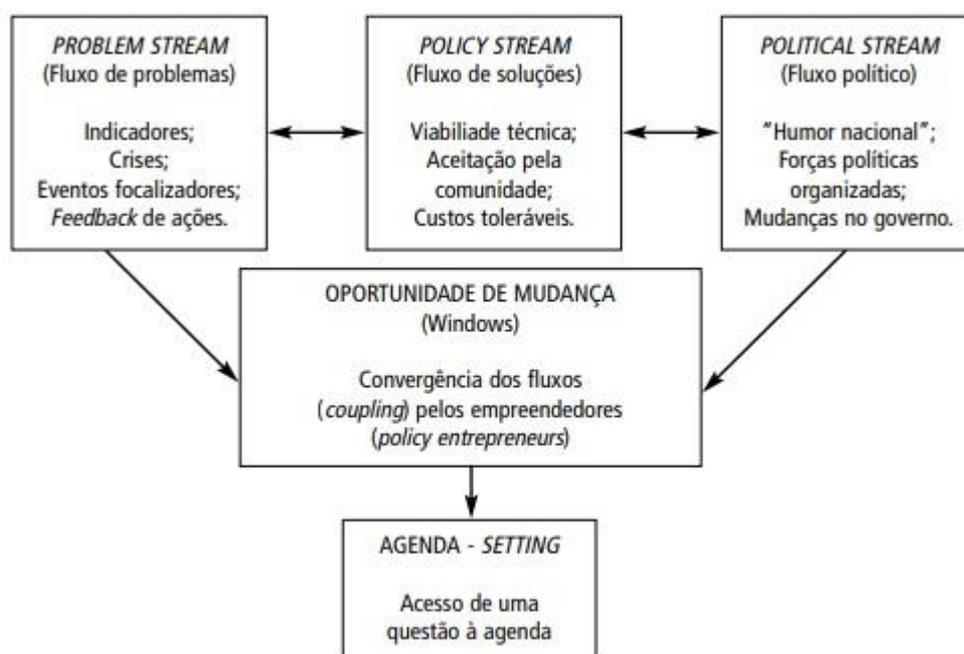
Segundo Kingdon (2011), o modelo tem como base três conceitos essenciais:

- Comunidades políticas;
- Empreendedores políticos; e
- Janela de oportunidade política.

De acordo com o autor, as comunidades políticas são formadas por deputados, grupos de interesse, funcionários públicos, investigadores e analistas. Estes membros têm em comum o interesse e a atenção em determinados temas ou problemas e promovem a discussão de ideias para resolver e dar resposta aos problemas em causa. Os empreendedores políticos correspondem às pessoas e entidades que medeiam e negociam os processos de agendamento. A janela de oportunidade política acontece quando determinados três fluxos de variáveis

convergem. O primeiro é o fluxo dos problemas, que está relacionado com o como os problemas são vistos e encarados pelo público. O segundo é o fluxo das políticas/fluxo das soluções, que diz respeito às soluções que são encontradas para resolver os problemas, sendo estas políticas. O terceiro diz respeito ao fluxo da política, que corresponde às condições de governação. Estes três fluxos têm a particularidade de fluírem autonomamente, com regras e dinâmicas próprias, no decorrer do sistema que constitui a política. O esquema destes três fluxos é representado pela Figura 2.

Figura 2 - Fluxos Múltiplos



Fonte: Capella (2005, p.32)

Kingdon (2011) realiza a diferenciação entre questões e problemas políticos na abordagem o fluxo dos problemas. Para o autor, as questões têm um carácter social, ou seja, estas são realizadas pela sociedade em si e apenas se transformam em problemas na altura em que os políticos intervêm para encontrarem as soluções para as questões. Como existem imensas questões e é impossível os políticos debruçarem-se sobre todas, a importância de determinados problemas face a outros é atribuída pelos decisores políticos através de certos mecanismos, que correspondem a eventos, símbolos, indicadores, *feedback* da ação política e de crises. Cada comunidade política tem o seu ponto de vista e

ideais diferentes, sendo que cada uma defende a sua posição com base em informações, elaborando as suas narrativas acerca dos problemas e das soluções que irão implementar, sendo que as organizações internacionais também são importantes neste processo. O processo de definir os problemas é fundamental, pois vai determinar a forma como os decisores políticos vão implementar medidas e se as mesmas são as mais eficazes ou não.

O mesmo autor refere que o fluxo das políticas/fluxo das soluções é definido pelas várias soluções que existem para resolver um determinado problema, sendo as mesmas criadas dentro das comunidades políticas. Kingdon (2011) utilizou a metáfora da “sopa primordial” (“*primeval soup*”)¹ para explicar como as várias alternativas de soluções são geradas dentro das comunidades políticas. Segundo o autor, as ideias derivam no seio das comunidades, sendo que umas permanecem enquanto outras simplesmente desaparecem, resultando daqui o amadurecimento das próprias ideias. Neste processo de maturação, podem existir consensos nas comunidades, sendo o resultado da persuasão e da difusão de ideias. Deste modo, Kingdon (2011) defende que as várias hipóteses de soluções não surgem pela identificação dos problemas de forma política. O autor argumenta que as várias soluções são produzidas e só depois é que são identificados os problemas para os quais são definidas as soluções ideais para resolver um determinado problema.

O fluxo da política está relacionado com a forma como a política se desenrola numa comunidade, independentemente dos problemas e das suas soluções. Neste fluxo, Kingdon (2011) introduziu três tipos de variáveis que considerou serem decisivas na agenda do governo: sentido nacional, forças políticas organizadas e mudanças governamentais.

As forças políticas organizadas são constituídas pelos partidos políticos e por alguns grupos de interesse. A forma como estas organizações se inter-relacionam tem um papel de extrema importância na produção das políticas. Por exemplo, se os partidos e os grupos de interesse estão a ir na mesma direção, o governo terá uma forte tendência para se orientar nessa mesma direção no desenvolvimento das políticas.

¹ A teoria da sopa primordial consiste na hipótese de um conjunto de compostos orgânicos terem iniciado a vida na superfície terrestre (Araújo e Rodrigues, 2017)

As mudanças governamentais consistem nas alterações nas hierarquias da administração, do ciclo político, das alterações e reconfigurações nos governos e no parlamento. A mudança mais propícia na agenda política é a alteração do governo. No fluxo das políticas o consenso obtém-se através de difusão e persuasão; no entanto no fluxo da política, o consenso é resultado dos fortes processos de negociação e da criação de coligações.

Cada um destes três fluxos referidos anteriormente tem o seu caminho e este é feito de forma independente, com as suas dinâmicas e regras. No entanto, podem existir alturas em que estes fluxos convirjam, abrindo assim uma janela de oportunidade para quem defende uma determinada ideia consiga que a atenção política se centre nessa ideia/problema. A possível convergência acontece devido sobretudo ao fluxo dos problemas e ao fluxo da política. No primeiro fluxo, quando o problema atrai a atenção política através de indicadores, do surgimento de eventos ou crises e dos resultados das ações políticas. No segundo fluxo, acontece quando existem alterações governamentais, mudanças no sentimento nacional ou quando existem pressões públicas. O fluxo das políticas não exerce um papel tão direto na convergência devido a que, neste fluxo, as políticas manterem-se ativas até que surge uma oportunidade de mudança das mesmas, devido à influência dos outros dois, mudando assim a agenda política (Kingdon, 2011).

2.2.3 O modelo do equilíbrio interrompido (*Punctuated Equilibrium Theory*)

O modelo do equilíbrio interrompido foi criado por Jones e Baumgartner (2006) e pressupõe que os processos políticos têm um caráter de estabilidade; no entanto, devido a vários fatores, por vezes, poderão existir alterações em grande escala. A estabilidade é a principal característica da política, mas por vezes podem ocorrer períodos de crise. Para se obter um bom entendimento de todo o processo político, é necessário analisar as circunstâncias que levam à estabilidade, assim como as circunstâncias que levam a períodos de mudança (Jones e Baumgartner, 2006).

Com este modelo, os autores tiveram como objetivo explicar as continuidades e as interrupções das políticas públicas. Para isso, defenderam que o sistema institucional é o responsável por criar mudanças, quer estas sejam pequenas ou grandes. Jones e Baumgartner (2006) realizaram uma combinação

entre estudos quantitativos e qualitativos das políticas públicas, tendo em atenção as mudanças que ocorreram nessas mesmas políticas ao longo do tempo. Para explicarem as alterações na agenda política, os autores propuseram os conceitos de imagem política e subsistema político.

A imagem política consiste em como a política é entendida e debatida. As alterações que surgem nas políticas públicas estão dependentes de como são absorvidas pela sociedade. Através das imagens políticas é possível entender os problemas e as respetivas soluções e apresentá-las à sociedade de uma forma mais simplificada, ou seja, este tipo de imagens contém as causas do problema e as soluções possíveis para o resolver. Quando a mesma é aceite pela esmagadora maioria da sociedade, esta constitui-se como um monopólio político. Este tipo de monopólio caracteriza-se pelo equilíbrio e pela estabilidade do sistema. No momento em que existem divergências com uma imagem política, as pessoas que defendem outro tipo de ideias podem destabilizar o monopólio. As imagens alternativas formam-se a partir de dois componentes. O primeiro está relacionado com as informações e com os dados empíricos e o segundo com os apelos emotivos. Estas imagens são criadas para existirem mudanças nas políticas (Baumgartner, 2006).

Jones e Baumgartner (2006) utilizaram muitos problemas para avaliar o modelo e chegaram a um padrão onde a estabilidade é composta pela permanência de monopólios políticos até que estes sejam questionados e eventualmente destruídos, surgindo assim uma reconstrução do mesmo ou a troca por outro.

Quando um governo atribui o trabalho de realizar questões políticas a entidades que são especialistas numa certa área, dá-se pelo nome de subsistema político. Devido à incapacidade de os governos conseguirem lidar ao mesmo tempo com uma enorme variedade de assuntos, o modelo do equilíbrio interrompido argumenta que os problemas e a informação disponível são organizados pelos subsistemas político (Baumgartner, 2006). Estes permitem que os governos se concentrem noutros assunto com maior urgência, enquanto os subsistemas vão processando toda a informação para mais tarde ser apresentada. As questões estão presentes na agenda do governo no momento que existe a passagem dos problemas dos subsistemas para o macro sistema, ou seja, para o governo. Para Jones e Baumgartner (2006), a imagem política é o mecanismo responsável por ligar o problema, a solução e a sua possível passagem para a agenda do governo.

Os subsistemas que acabam por ter o controlo sobre o entendimento dos problemas estabelecem relações entre grupos com a possibilidade de alterar a imagem do problema, podendo assim interferir nas dinâmicas da agenda do governo. Nos subsistemas em que há um maior índice de competitividade, a substituição de um monopólio político que terá ideias novas e intervenientes diferentes, leva a que os problemas sejam discutidos surgindo assim novos debates.

O modelo do equilíbrio interrompido criado por Jones e Baumgartner (2006) leva a uma nova perspectiva de visionar as políticas públicas. Este tem como objetivo esclarecer os extensos momentos de estabilidade que qualificam a ação pública, as alterações do equilíbrio, tornando os subsistemas políticos responsáveis por garantir a estabilidade na sociedade.

2.2.4 O quadro teórico das coligações de causa ou de interesse (*Advocacy Coalition Framework — ACF*)

O modelo das coligações de causa ou de interesse foi construído por Jenkins-Smith e Sabatier (1998) *apud* Araújo e Rodrigues (2017). Este modelo constitui-se um importante pensamento alternativo do processo político, e consiste em:

- Uma variação do modelo das etapas, que era dominador no estudo das políticas;
- Resumo dos aspetos positivos das abordagens “*bottom-up*” e “*top-down*”, onde se explicam a implementação das políticas; e
- Integra matéria para as teorias do processo político.

O objetivo principal deste modelo consiste no esclarecimento dos fatores e das dinâmicas essenciais que têm impacto no processo político (Araújo e Rodrigues, 2017).

Os atores que participam ativamente na vida política acabam por procurar acordos ou alianças nos vários níveis governamentais que possuem ideais parecidos. Nos diversos níveis governamentais estão presentes desde investigadores e grupos de interesse, a juizes, burocratas e legisladores.

Sabatier (2007) explica que só os interesses e ideais em comum é que conseguem manter os intervenientes juntos no mesmo subsistema. Quando existe a junção organizada de vários intervenientes com objetivo de alcançar as mesmas metas a nível político, forma-se a denominada aliança.

As várias alianças formadas ao longo da vida política geram alterações nas políticas públicas, com a reconfiguração das mesmas ou até criação de novas a partir do levantamento de questões oportunas. As alianças distinguem-se entre si a partir dos recursos que cada uma possui e dos ideais políticos que defendem. Estas competem entre si com o objetivo de conseguirem influenciar a tomada de decisão a nível político (Araújo e Rodrigues, 2017).

O modelo das coligações de causa ou de interesse explica a existência de mediadores nos subsistemas políticos. Estes são responsáveis por tentar criar compromissos entre as diferentes coligações existentes, com o objetivo de mostrar sugestões de mudança política que consigam influenciar as tomadas de decisão, tanto dos políticos como das instituições governamentais. Com isto tudo, o que se pretende é que os resultados das políticas sejam melhorados através das alterações sugeridas pelas coligações. Essas alterações só são conseguidas através das ideias e dos recursos das coligações (Sabatier, 2007).

De acordo com o autor existem dois tipos de variáveis que impactam no equilíbrio do poder e na repartição de recursos no subsistema: variáveis estáveis e variáveis instáveis. As variáveis estáveis estão relacionadas com as regras, valores, recursos do sistema político e da estrutura social presentes no interior dos subsistemas. As variáveis instáveis referem-se a todos os eventos que acontecem fora do subsistema, tais como as alterações no governo, as mudanças socioeconómicas e as modificações noutros subsistemas. Este modelo valoriza principalmente as ideias políticas que formam as coligações como o principal fator para a mudança política, ou seja, o modelo das coligações de causa ou de interesse defende que os fatores externos por si só não conseguem levar a mudanças nas políticas (Sabatier, 2007).

Neste modelo, para além dos fatores referidos que levam à mudança política como os fatores externos e as ideias políticas que levam à formação de coligações, considera como um terceiro elemento o nível de consenso para haver uma mudança política assim como também o nível de abertura do sistema político. Segundo Sabatier (2007), quando existem elevados níveis de consenso e de

informação partilhada dentro das coligações, privilegiando o acesso à fase de decisão, os riscos de conflitos para atingir as metas políticas dentro das mesmas são minimizados.

O modelo das coligações de causa ou de interesse foi produzido com o objetivo de explicar um processo político diferente do considerado no modelo das etapas. Por isso, para além de explicar como as políticas públicas são formuladas, utiliza as abordagens “*bottom-up*” e “*top-down*” na implementação das políticas. A abordagem “*bottom-up*” tem em conta as rotinas e os processos na administração e os expedientes usados nos momentos de incerteza para explicar os resultados positivos ou negativos das políticas. A abordagem “*top-down*” defende que o resultado da implementação só será positivo se houver uma boa organização com uma cadeia de comando com aptidão para coordenar e controlar (Sabatier, 2007).

Os quatro modelos referidos anteriormente são teorias que explicam como as políticas públicas são formadas e como funcionam na prática, tendo em atenção as suas características. Os mesmos são modelos coerentes, amplos e claros e podem ser utilizados em diversos contextos. Todos os modelos apenas apresentam uma síntese do assunto em questão, pois os quatro modelos estão abertos a conceitos e propostas provenientes de outros autores. Nos tempos atuais, a análise de políticas públicas é cada vez mais importante pois representa um instrumento fundamental para promover políticas públicas com cada vez maior qualidade e uma maior transparência dos gastos públicos (Araújo e Rodrigues, 2017).

2.3 Abordagens à avaliação de políticas públicas

Serapioni (2016), apresentou os modelos de avaliação de políticas públicas em três grandes abordagens:

- Positivista experimental;
- Pragmatista da qualidade; e
- Construtivista.

Nas secções seguintes apresenta-se uma breve introdução às abordagens positivista e pragmatista, apresentando mais alguns desenvolvimentos na abordagem construtivista dado ser aquela que se procurou aplicar na parte prática desde relatório (capítulo 4).

2.3.1 Abordagem positivista-experimental

A abordagem positivista-experimental desenvolveu-se na altura em que se iniciou a avaliação das políticas públicas nos Estados Unidos da América, relativas ao combate à pobreza. O objetivo principal deste tipo de abordagem prende-se em medir os efeitos de um programa, no qual estabelece os indicadores necessários para efetuar essa mediação, tendo em foco os objetivos que o programa se dispõe a alcançar. Este tipo de abordagem não tem como preocupação o processo de implementação da política, tendo apenas como foco o efeito da política na sociedade (Serapioni, 2016).

A abordagem positivista-experimental ao não se importar em analisar como o processo de implementação da política é realizado, tem dificuldade em relacionar as causas com os efeitos esperados, isto é, ao não se importar a forma como a medida é implementada acaba por não entender os mecanismos intermediários que são responsáveis por relacionar as causas e os efeitos. Estes mecanismos intermediários estão relacionados pela forma como a política é implementada, ou seja, pode ser implementada de forma diferente do seu desenho original, pode ser gerida de forma deficiente entre outras. Com o decorrer do tempo, esta posição de não se importar com o processo de implementação do programa acabou por mudar e este tipo de abordagem acabou por reconhecer que a forma como a política pode ser implementada é importante para influenciar os resultados da mesma (Rodrigues, 2018).

2.3.2 Abordagem pragmatista da qualidade

Esta abordagem tem uma forma de proceder muito diferente da anterior. Enquanto a positivista-experimental tem como critério de avaliação se as metas são cumpridas na sua totalidade ou não, na abordagem pragmatista da qualidade, como o próprio nome indica, é mais pragmática e avalia os fatores internos e externos ao programa (Serapioni, 2016).

Recorrendo às ideias de Scriven (1991) *apud* Serapioni (2016), considerado fundador deste tipo de abordagem, Serapioni (2016) apresentou este modo de avaliação em duas perspetivas:

- Um programa deve ser avaliado através do valor intrínseco da sua ação, ou seja, deve ser apreciado conforme a qualidade da atividade que proporciona;
- O mesmo também deve ser avaliado pelo seu valor extrínseco, ou seja, pela forma como o mesmo é capaz de responder às necessidades das pessoas que são afetados de forma positiva pela ação do mesmo.

Este tipo de abordagem serve para avaliar a eficácia de serviços que são prestados de forma regular com o objetivo de satisfazer as necessidades da comunidade. As bases em que esta abordagem se apoia estão presentes no programa da gestão da qualidade que muitas empresas e instituições utilizam para avaliarem as medidas e as políticas das mesmas, ou seja, este tipo de abordagem recorre a fundamentos que estão presentes em programas que têm como objetivo a melhoria contínua da qualidade procurando assim a evolução contínua das suas políticas (Serapioni, 2016).

2.3.3 Abordagem construtivista

Este tipo de abordagem é composto por vários modelos de avaliação. Todos estes têm em comum algumas particularidades, como a valorização dos tributos que os vários agentes envolvidos fornecem ao programa e dão imensa relevância à forma como o mesmo é implementado. Na abordagem construtivista, os avaliadores não têm tanto foco nos objetivos, mas sim no desenvolvimento das interações (Serapioni, 2016).

Alguns dos modelos de avaliação presentes nesta abordagem são os seguintes:

- Avaliação da quarta geração elaborada por Guba e Lincoln (1989);
- Avaliação focada na utilização produzida por Patton (1997);
- Avaliação para o empoderamento construída por Fetterman (1994).

Avaliação da quarta geração elaborada por Guba e Lincoln (1989)

No que toca à avaliação da quarta geração elaborada por Guba e Lincoln (1989), esta integra-se num meio democrático onde os intervenientes têm a

possibilidade de apresentar os seus argumentos de forma livre. Neste caso o avaliador tem a capacidade de participar conjuntamente com os outros intervenientes, exercendo a função de mediador durante o debate, sendo que o avaliador tem de possuir a capacidade de negociação (Serapioni, 2016).

A avaliação de quarta geração produzida por Guba e Lincoln (1989), de certa forma é uma resposta à abordagem positivista, pois segundo estes mesmos autores, este tipo de abordagem tinha as suas limitações que precisavam de ser ultrapassadas. Segundo os mesmos, as avaliações de políticas públicas são separadas por gerações. A primeira geração diz respeito à *mensuração*, decorrendo dos anos de 1930 a 1960. A segunda geração denominava-se por *descrição*, entre os anos de 1960 a 1970. Por último, a terceira geração diz respeito ao tempo do *juízo*, presente nos anos de 1970 a 1980.

Todas estas gerações tinham em comum a abordagem positivista, não considerando o conceito de pluralidade das partes interessadas e também não consideravam o facto de a realidade ser elaborada através da sociedade. Portanto, as realidades nestas gerações apenas advinham da interpretação e não podia ser generalizada nem objetiva (Silva e Borges, 2019).

A avaliação de quarta geração, foi construída tendo como base a abordagem construtivista, que tem a capacidade de ultrapassar as limitações da abordagem positivista, porque neste tipo de avaliação é considerado o ponto de vista de todas as partes interessadas em vez de apenas o ponto de vista do avaliador. A partir da participação dos *stakeholders* é possível integrar a pluralidade dos intervenientes e dos seus pontos de vista, podendo assim originar consensos ou até a apreensão das divergências dos mesmos (Silva e Borges, 2019).

As partes interessadas ou *stakeholders* são todos os que intervêm de uma maneira direta ou indireta no processo de avaliação. Os grupos de interesse são determinados pelos benefícios que possuem dos bens e serviços avaliados e também pelos vários resultados possíveis da avaliação. Estes possíveis resultados são, por exemplo, a cessão de um programa face aos resultados negativos da sua avaliação. Existem imensas partes interessadas numa determinada avaliação, no entanto existem três grupos fundamentais: agentes, beneficiários e vítimas. As pessoas que são responsáveis pela preparação e implementação dos programas que estão a ser avaliados, denominam-se por agentes. Os beneficiários, como o próprio nome indica, são todos aqueles que se beneficiam com o programa ou

política. Por último, a vítima diz respeito a todos aqueles que levam com as consequências negativas do programa (Guba e Lincoln, 1989).

Em suma, a avaliação de quarta geração processa-se em três etapas. A primeira consiste no reconhecimento das partes interessadas. A segunda, na análise dos diversos pontos de vista dos grupos de interesse. A terceira diz respeito à procura do consenso entre as várias partes através da negociação e na troca de informações. A negociação é um processo chave neste tipo de avaliação (Guba e Lincoln, 1989).

As afirmações, preocupações e questões representam o foco deste tipo de avaliação e estão presentes no método hermenêutico-dialético. Este tipo de método é hermenêutico devido a ser baseado na interpretação e dialético pelo caráter da interatividade presente no mesmo. Este método tem como objetivo expor as variadas interpretações das partes interessadas. Portanto o processo de avaliação segue o método hermenêutico-dialético que está representado na Figura 3 (Silva e Borges, 2019).

Figura 3 - Representação gráfica do ciclo hermenêutico-dialético



Fonte: Guba e Lincoln (1989, p. 152)

O processo de avaliação do modelo de avaliação da quarta geração apresenta três caminhos diferentes relativamente ao consenso obtido: resolução total, resolução parcial e não resolução. A resolução total acontece quando todas as questões ficam tratadas, ou seja, este tipo de resolução ocorre quando existe

total consenso entre as partes interessadas. As estratégias utilizadas pelo programa podem se manter iguais ou podem ser largadas. A resolução parcial ocorre quando as questões não são resolvidas na sua totalidade, ou seja, continua a não haver consenso em determinadas questões, não sendo possível encontrar solução para as mesmas. Estas questões não são passíveis de consenso devido a falhas ou falta de informações. A não-resolução acontece quando não existe nenhum tipo de consenso entre as partes interessadas, ou seja, todas as questões não são resolvidas. Neste caso, apenas é possível esperar até que haja novas avaliações para que seja possível chegar ao consenso pretendido. A outra alternativa é a parte interessada que detém o poder impõe uma solução (Guba e Lincoln, 1989).

Avaliação focada na utilização produzida, por Patton (1997)

O modelo da avaliação focada na utilização coloca muita relevância à política conjunta e à organização da mesma no momento das tomadas de decisões. Segundo Patton (1997), quem recomenda este tipo de modelo de avaliação estará muito mais motivado se for incluído nas diversas fases de avaliação e se forem colocados como atores essenciais dos programas. A integração destes atores nas diferentes fases irá ter um efeito positivo, pois as pessoas que decidem irão ter uma abordagem mais idêntica à forma de pensar dos avaliadores.

Para Patton (1997), a avaliação deve ser utilizada para se aprender com ela e em seguida tomar decisões. O pensamento avaliativo deve ter em conta que em todas as atividades há ganho de aprendizagem, ou seja, em tudo o que se realiza aprende-se sempre algo. Este tipo de pensamento tem como base algumas questões que devem ser feitas quando as pessoas debatem, pensam e reúnem.

Assim, este tipo de modelo defende a formulação de perguntas e posteriormente a criação de soluções para que o pensamento tenha um impacto de transformação, ou seja, para que assim o pensamento em determinado assunto seja eficiente. Na gestão dos programas é necessário que a avaliação dos mesmos seja feita para assim se determinar que o caminho que se está a seguir é o correto ou se é necessário haver retificações. O grande objetivo é que haja interação entre os intervenientes do programa, para que assim todos saiam beneficiados, tanto do sistema de avaliação como dos resultados dos programas (Patton, 1997).

Este tipo de metodologia tem como principal objetivo fazer com que as políticas públicas e as ações sociais sejam mais eficientes. Patton (1997) explica que a avaliação é influenciada pela forma como os intervenientes trabalham e o pensamento avaliativo não é considerado nem uma política social nem uma política empresarial, mas sim um modo de pensamento que deve ser utilizado no quotidiano para tornar as decisões mais eficientes possíveis.

Um dos princípios desta metodologia é, assim, o pensamento avaliativo. Este tipo de pensamento foca-se no processo da implementação de um programa, ou seja, analisa a implementação da política e refletindo com o espírito crítico a tomada de decisão e as alterações que podem surgir ao longo do processo. Outro dos princípios deste modelo é a avaliação ser fundamentada por princípios, isto é, a avaliação decorre segundo direções definidas para atingir os objetivos desejados (Patton, 1997).

Avaliação para o empoderamento construída por Fetterman (1994)

O modelo da avaliação para o empoderamento desenvolvido por Fetterman (1994) tem como objetivo a utilização de ideias e técnicas de avaliação de políticas para ajudar os intervenientes a melhorar os programas, ou seja, este tipo de modelo tem como foco melhorar os programas de forma consecutiva. Neste tipo de modelo, os avaliadores facilitam a aprendizagem dos intervenientes para estes avaliarem os seus programas de forma eficaz, e assim obterem uma autocrítica ajudando no melhoramento dos mesmos.

Fetterman (1994) definiu o conceito de empoderamento relacionando-o com a aptidão de reconhecer as necessidades, delimitando os objetivos que se pretende alcançar elaborando os planos de ação. Estes planos de ação são definidos conforme os recursos disponíveis e são avaliados durante o percurso para alcançar as metas desejáveis.

O empoderamento inclui a participação das pessoas na ação social, ou seja, neste modelo, o avaliador tem a responsabilidade de auxiliar as pessoas a criarem a avaliação de um programa num regime democrático e participativo. O mesmo autor, defende que o empoderamento cessa quando o avaliador sai de cena deixando as pessoas sem condições para prosseguirem o processo (Fetterman, 2004 *apud* Zapelini, 2008).

Fetterman (1994) explica que o modelo de avaliação de empoderamento é baseado em vários valores, sendo o principal a honestidade e a verdade, pois o grande objetivo deste modelo centra-se em perceber a realidade da forma mais pura possível, através do ponto de vista dos intervenientes, e depois intervir de forma a melhorar as estratégias para alcançar as metas que se pretendem. Todo o processo que está descrito no programa tem de estar de acordo com o contexto que a sociedade vive.

De acordo com este modelo de empoderamento, em primeira instância, é necessário entender o programa em si, ou seja, analisá-lo em encontrar as virtudes e os defeitos. Depois, é preciso implementar os objetivos que se pretendem alcançar, dando assim um rumo ao programa, ou seja, determinar o caminho que o mesmo deve seguir. A seguir surge a definição de estratégias e o auxílio aos intervenientes para estes definirem as próprias estratégias para alcançarem os objetivos a que se proponham. Por último, é necessário auxiliar as pessoas que integram o programa a definir o que é necessário para documentar todo o processo para alcançar as metas que se desejam (Fetterman, 1994).

As etapas descritas no parágrafo anterior, foram reformuladas e combinadas mais recentemente, tendo Fetterman (2001) *apud* Zapelini (2008) estabelecido as seguintes três fases:

- Na primeira fase define-se a missão e a visão do programa. Caso a definição destas não seja possível, estabelece-se os resultados que se pretendem alcançar.
- Na segunda fase identifica-se e prioriza-se as atividades que o programa irá desempenhar, ou seja, toma-se conhecimento do programa de forma integral.
- A terceira fase está relacionada com o futuro, isto é, define-se os objetivos e as estratégias necessárias para os alcançar, tendo em atenção toda a documentação que é precisa.

Segundo o mesmo autor, todas as etapas descritas anteriormente são feitas num ambiente aberto e comunicativo, em que todos os intervenientes sociais mostram e argumentam os seus pontos de vista em relação ao programa. Para o funcionamento deste método ser possível é preciso diversos elementos, a saber:

- Todos os intervenientes têm de ter a oportunidade de experimentar várias hipóteses de ação, tendo de assumir a responsabilidade pelas escolhas que optarem.
- É necessário um contexto onde seja possível partilhar os sucessos e também os fracassos.
- Deve-se gerar um ambiente de honestidade, apoio, confiança e autocrítica.
- É aconselhável existir um avaliador externo para vigiar todo o processo e auxiliá-lo.

O modelo de avaliação de empoderamento avalia um determinado programa pelo seu processo contínuo e as possíveis melhoras que o mesmo pode sofrer, e não apenas pelo seu produto final. Este modelo considera que nem o mérito, nem o valor são estáticos, estando em constante evolução. Assim, o valor do programa é analisado através do processo, pois o foco está na melhoria do mesmo. Os intervenientes do programa analisam o seu progresso com base nos objetivos definidos, refazendo as estratégias de acordo com o resultado da avaliação (Fetterman, 2001 *apud* Zapelini, 2008).

Em suma, estes três modelos apresentados têm as suas limitações e por vezes poderão não ser de aplicação fácil. Em relação aos modelos, o reconhecimento das partes interessadas nem sempre é fácil devido aos interesses poderem estar bem diluídos, o que leva a um reconhecimento difícil de quem beneficia e quem se prejudica com as políticas implementadas. As partes interessadas também poderão ter visões, poderes, objetivos e interesses diferentes, o que leva a que o processo de negociação seja bastante complexo e difícil. Outra limitação destes modelos prende-se com a difícil aplicação objetiva dos mesmos, tendo todos estes modelos alguma subjetividade associada.

3. Políticas públicas em tempo da COVID-19 em Portugal

3.1 Evolução da COVID-19 em Portugal

Os dois primeiros casos de SARS-CoV-2 registados em Portugal tiveram a data de 2 de março de 2020. Estes casos tiveram como origem a contaminação extracomunitária, ou seja, foram casos importados de Espanha e de Itália. Nesta altura, muitos países europeus tinham registados vários casos de COVID-19 antes desta chegar a Portugal. No entanto, mesmo antes de se confirmarem casos no nosso país, não existiu praticamente a antecipação de medidas de combate à doença. A possibilidade de estas terem existido é remota devido ao facto de terem sido muito pouco consistentes e acabaram por não ter efeito na sociedade em geral. (Nogueira, Nobre, Nicola, Furtado e Carneiro, 2020).

Nos dias a seguir aos primeiros casos detetados, o vírus rapidamente começou a espalhar-se pelo país inteiro e, devido ao facto da sua transmissão ser muito acelerada e ao desconhecimento total dos efeitos do mesmo, no dia 16 março o governo português implementou a primeira grande medida que consistiu no encerramento das escolas. Esta medida foi decidida no dia 12 de março, sendo que a essa altura a grande incidência do vírus estava presente na região norte do país e na área metropolitana de Lisboa. Como referido, os dois primeiros casos foram importados, pelo que, nesta altura, a maioria dos 78 casos verificados no dia 12 eram de igual forma trazidos do estrangeiro (Correia, 2020).

O primeiro Estado de Emergência registado foi declarado no dia 18 de março. Esta circunstância diz respeito às medidas mais severas que um Estado de direito pode implementar. O tipo de medidas que foram implementadas diz respeito à limitação de direitos, liberdade e garantias coletivas e individuais, ou seja, na prática, estes tipos de restrições têm como objetivo o confinamento dos cidadãos nas suas casas ou nas instituições de saúde, quando for o caso disso (Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março).

Com a implementação do Estado de Emergência, o Parlamento tem a capacidade para declarar cercas sanitárias, impedir deslocações em geral exceto nos casos de ida para os empregos que estejam a funcionar na altura, para assistência médica e para a compra de bens essenciais. Este tipo de Estado de direito também pode efetuar a requisição pública e privada da atividade, ou seja, obriga qualquer indivíduo, individual ou coletivo, a exercer as funções que o Estado obriga, com o objetivo de manter a produção, para assim ser possível o

abastecimento de produtos e serviços essencial para as atividades do país. Por último, o Parlamento passa a ter a capacidade para fechar ou limitar todas as atividades que podem vir a aumentar as cadeias de transmissão do vírus, ou seja, o Estado define quais são as atividades imprescindíveis para manter em vigor, encerrando todas as outras para evitar ao máximo a propagação do vírus (Correia, 2020).

O crescimento não foi tão exponencial como em Espanha ou em Itália, o país europeu à data com a situação epidemiológica mais grave na União Europeia²

A nível do contexto internacional, praticamente todos os países seguiram a política de reduzir drasticamente as deslocações, quer em contexto interno quer externo. Em relação à mobilidade internacional de pessoas, muitos foram os voos cancelados e muitos foram os aeroportos que ficaram praticamente inutilizáveis durante os primeiros meses da pandemia. Por exemplo, em Portugal os voos para Espanha e Itália foram suspensos, as fronteiras terrestres com o país vizinho foram encerradas e houve muitas restrições a viagens para países pertencentes ao espaço Schengen. Nos meses de verão do ano de 2020, algumas medidas da restrição da mobilidade foram levantadas, dependendo essencialmente da situação epidemiológica vivida em cada país. Por exemplo em Portugal, os casos diários diminuíram bastante nos meses de junho, julho e agosto (Correia, 2020).

Os países pertencentes ao espaço Schengen foram agrupados em três categorias (Correia, 2020):

- Países para onde não era possível viajar;
- Países em que era possível viajar, mas era obrigatório a apresentação de testes realizados e/ou tinham a quarentena obrigatória para todos os cidadãos que neles entravam; e
- Países onde não havia nenhum tipo de restrição.

No entanto, todas estas regras não foram consensuais pelos cidadãos nem pelos países envolvidos. Como foi referido anteriormente, com todas as restrições impostas pela maior parte dos países, a situação económica tornou-se claramente desfavorável, ou seja, nesta altura vivia-se uma retração económica. Dado que os meses de verão correspondem ao planeamento de férias por parte da maioria das

² <https://pt.euronews.com/2020/04/16/covid19-ultimas-os-numeros-e-as-noticias-de-quinta-feira-16-de-abril>

peças residentes no hemisfério norte, estas regras levaram a imensas críticas e gerou-se muita confusão porque todas as semanas havia países que estavam numa das categorias e outros saíam. Para além das confusões descritas, muitos países não tiveram critérios iguais, ou seja, tomaram decisões contrárias uns aos outros. Um dos exemplos aconteceu com Portugal, quando o mesmo foi integrado nas três categorias ao mesmo tempo, ou seja, os voos de e com destino ao nosso país foram incluídos ao mesmo tempo nas três categorias por diferentes países pertencentes ao espaço Schengen (Correia, 2020).

Em Portugal, o primeiro Estado de Emergência manteve-se até à primeira semana de maio de 2020 (Decreto-Lei n.º 20/2020). A partir daí a situação começou a voltar ao normal o mais possível, tendo em conta as circunstâncias. Depois do Estado de Emergência levantado muitas atividades foram retomadas e gradualmente as restrições à mobilidade dos cidadãos foram levantadas. No entanto, com este levantamento de restrições, foram-se registando alguns surtos da doença, principalmente nas zonas onde existe maior densidade populacional. No entanto os surtos que causaram sempre maior índice de preocupação foram os que aconteceram nos lares de idosos, onde afetou o principal grupo de risco³. Com o voltar das atividades, registaram-se surtos um pouco por todas as atividades⁴. Com a aparecimento destes surtos, o governo teve de reformular os planos de ação política no que diz respeito à monitorização epidemiológica, ou seja, teve de reformular as medidas que se referiam ao isolamento obrigatório para quem ficou infetado com o vírus e também para os contactos de risco, já que para se travar uma cadeia de transmissão com eficácia, a deteção das pessoas contaminadas e os seus contactos de risco deve acontecer num curto espaço de tempo (Correia, 2020).

A partir destes pressupostos, o Parlamento português passou a implementar medidas ao nível dos concelhos, ou seja, delimitou algumas categorias de risco de acordo com um certo número de casos por mil habitantes. Estas categorias dividiam-se pelo risco muito baixo, baixo, elevado e muito elevado⁵. O número de casos por mil habitantes em cada categoria foi-se alterando ao

³ <https://covid19.min-saude.pt/lares-continuam-a-ser-motivo-de-grande-preocupacao>

⁴ <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/14-set-2020/pedro-simas-ainda-estamos-bem-so-nao-pode-haver-mais-de-5-mil-casos-por-semana-12719424.html>

⁵ https://www.rtp.pt/noticias/pais/COVID-19-novas-medidas-em-121-concelhos-do-pais_n1271758

longo do tempo e conforme a matriz de risco, entretanto definida pelo governos e especialistas em saúde pública, e o índice de transmissibilidade (Rt) (Correia, 2020).

Como já referido anteriormente, a primeira vaga de COVID-19 surgiu em março de 2020 e durou até ao início do mês de maio, onde coincidiu com o primeiro confinamento. O número de novos casos estabilizou durante o verão, surgindo um aumento de casos com o finalizar desta estação surgindo assim o início segunda vaga no mês de outubro perdurando até ao início de dezembro. A terceira vaga surgiu depois do Natal e foi a mais avassaladora em todos os indicadores, deixando o sistema nacional de saúde à beira do colapso. Com uma vaga de novos casos tão severa, surgiu um novo confinamento geral a 21 de janeiro de 2021. Esta vaga coincidiu já com o processo de vacinação em vigor, no entanto este apenas começou no dia 27 de dezembro e a um ritmo baixo, logo não conseguiu influenciar e estancar a subida dos novos casos. Esta terceira vaga terminou entre o final de março e o início de abril.⁶

Em relação à vacinação COVID-19 em Portugal, o plano de vacinação foi apresentado a 3 de dezembro de 2020, sendo que a mesma se iniciou a 27 de dezembro. Na primeira fase a vacinação, apenas algumas pessoas tiveram o acesso à mesma, ou seja, nesta fase os residentes e os profissionais que exercem funções nas Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI) e em instituições similares e também na Rede Nacional de Cuidados Continuados Integrados (RNCCI). As pessoas com 80 anos ou mais, as pessoas com idades compreendidas entre os 50 e 79 anos com patologias associadas e as pessoas com 16 anos ou mais que tenham trissomia 21. A segunda fase foi aberta gradualmente à restante população portuguesa. As pessoas compreendidas entre os 16 e 79 anos foram vacinadas de acordo com as faixas etárias decrescentes. As pessoas que contraíram e recuperaram da COVID-19 no período mínimo de 3 meses, passaram a ser adicionadas ao plano de vacinação nesta fase de acordo com faixas etárias decrescentes. A população com idades compreendidas entre os 12 e 15 anos foram, mais tarde, adicionadas nesta fase. As pessoas grávidas com

⁶ <https://www.jn.pt/nacional/infografias/as-tres-vagas-no-primeiro-ano-de-COVID-19-em-portugal-13375415.html>

16 anos ou mais também foram adicionadas nesta fase de acordo com normas da Direção Geral da Saúde (DGS).⁷

3.2 Gestão dos contágios

Os países têm seguido diferentes premissas para travar o avanço dos contágios da COVID-19, de acordo com as estratégias políticas, contexto económico e algum desconhecimento do vírus na fase inicial. As estratégias têm sido (Correia, 2020):

- Eliminar as cadeias de transmissão;
- Controlar as cadeias de transmissão, fazendo uma gestão eficaz das mesmas;
- Desconsiderar as cadeias de transmissão; e
- Inabilidade para controlar as cadeias de transmissão.

Os países que adotaram como estratégia a eliminação das cadeias de transmissão foram a Islândia, algumas regiões da China, Nova Zelândia e a Tailândia. Estes países acabaram por adotar uma estratégia mais rígida, acabando por confinar a população toda das regiões onde surgiam casos, sendo estes confinamentos muitas vezes prolongados. Esta estratégia é muito eficaz para reduzir, e até eliminar, as cadeias de transmissão, levando, no entanto, a impactos bastante negativos a nível económico. Grande parte dos países europeus acabaram por adotar a estratégia de controlar as cadeias de transmissão, com Portugal incluído. Este tipo de estratégia tenta encontrar o equilíbrio entre a saúde pública e a economia em geral, porque permite que as atividades estejam a funcionar, no entanto, de forma limitada. Outros países como o Brasil, os Estados Unidos da América, a Suécia e o Reino Unido, no início optaram por não dar atenção às cadeias de transmissão e não aplicaram medidas que restringiam a mobilidade das pessoas e a consequente atividade económica, ou seja, colocaram como prioridade a economia em vez da saúde pública (Correia, 2020).

Os casos da Índia e de grande parte dos países africanos, devido às grandes fragilidades económicas e dificuldade estruturais, não conseguiram ter

⁷ <https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/COVID-19/prevencao/vacina-COVID-19/#sec-1>

capacidade para controlar as cadeias de transmissão. Estes países não têm organização nem recursos suficientes para conseguirem rastrear o vírus e muitos deles já vivem com outros tipos de vírus perigosos durante décadas, vivendo muitas vezes com situações de crise humanitária já antes de surgir o COVID-19. As medidas de restrição de mobilidade têm como principal objetivo diminuir os contágios, provocando assim o distanciamento social. No entanto, neste tipo de países, este tipo de distanciamento acontece em meios onde há conflitos na esfera política e religiosa, extrema pobreza, sem necessidades básicas garantidas e no meio de outras doenças de extrema gravidade que são ainda mais contagiosas e letais que a COVID-19 (Correia, 2020).

Em relação aos outros países, onde têm opções e possibilidades para definir a estratégia a adotar para mitigar as cadeias de transmissão, para a gerir ou simplesmente não dar atenção às mesmas, uma das grandes dificuldades que se apresentam diz respeito às mensagens que passam aos cidadãos. Portanto, estes países, para anunciarem as medidas, muitas vezes passam mensagens com pouca clareza, e muitas vezes alguma incoerência, sobre as medidas que adotam para alcançarem as metas que pretendem, sendo esta dificuldade encontrada também em Portugal, ao passar a mensagem de forma não muito clara, acaba por apresentar algumas dificuldades na perspetiva da gestão de expectativas da sua comunidade, acabando por existir um grande desgaste dos decisores políticos portugueses. Como é compreensível, um vírus desconhecido inicialmente pela população faz com que se sinta medo e uma gestão da pandemia onde, desde logo, não se percebia se o objetivo era eliminar o vírus ou simplesmente gerir as cadeias de transmissão, fez com que a população não entendesse e acatasse de forma tranquila as medidas que iam sendo impostas, sendo que as mesmas estavam constantemente a alterar e havia, e há, grupos na sociedade que eram/são mais prejudicados do que outros, devido às atividades que desempenham (Correia, 2020).

O facto de Portugal ser um estado-membro da União Europeia e consequentemente estar integrado no espaço Schengen, afeta a forma como o país realiza a gestão das suas fronteiras. Além disso, as características sociais e demográficas do país fazem com que a estratégia acerca das cadeias de transmissão mais óbvia a adotar por Portugal tenha sido o controlo em vez da eliminação das mesmas. A opção de ignorar ou desconsiderar as cadeias de

transmissão tem como prioridade a situação económica do país, em vez da saúde pública. Para se tomar este tipo de opção política, a mensagem a passar aos cidadãos tem de ser bastante clara para justificar o porquê desta estratégia, enquanto a maioria dos países que têm condições económicas e sociais optaram por seguir a estratégia de controlar ou eliminar por completo as cadeias de transmissão. Como referido anteriormente, dois exemplos de países que optaram por ignorar as cadeias de transmissão foram o Brasil e os Estados Unidos da América (Correia, 2020)

Uma das grandes falhas desta estratégia política de ignorar, prende-se com o comprometimento da situação económica. Como foi referido, a aplicação deste tipo de estratégia tem como principal objetivo que a economia do país não seja afetada, mas com a livre circulação do vírus, a economia acaba por ser afetada negativamente na mesma. Para além de afetar a economia, esta opção política também leva a colapsos nos serviços nacionais de saúde e ao aumento em massa dos óbitos, colocando em risco toda a população, principalmente aos cidadãos na frente da linha de combate, ou seja, a todas as pessoas que desenvolvem atividades no ramo da saúde, assim como todos os cidadãos que trabalham para fornecer bens e prestar serviços essenciais (Correia, 2020).

Uma das justificações dos países que optaram por ignorar as cadeias de transmissão prende-se na hipótese de a mortalidade deste vírus ser baixa e que as formas graves da doença afetam maioritariamente a população idosa que, por si só, já é vulnerável por ter várias doenças associadas. No entanto, com o passar do tempo, mesmo os países que inicialmente optaram por este tipo de estratégia, hoje em dia já alteraram a sua abordagem por causa da constatação que fizeram com a circulação do vírus na comunidade (Correia, 2020).

Como referido, as estratégias de controlar ou erradicar as cadeias de transmissão trazem efeitos bastante negativos à atividade económica local, nacional e mundial, e também às consequências da mortalidade de outras doenças, devido ao facto de os sistemas de saúde focarem-se, em grande parte, a tratar os pacientes infetados com a COVID-19 e perder o foco na prevenção e tratamento de muitas outras doenças. Ainda existe um desconhecimento sobre a doença da COVID-19, principalmente no que se refere aos efeitos que as pessoas infetadas poderão vir a ter no futuro, ou seja, os pacientes curados poderão sofrer de problemas durante um longo período após a recuperação da doença e desconhece-

se até que ponto estas consequências são momentâneas ou não. Por outro lado, ainda se desconhece a imunidade das pessoas que já foram infetadas, havendo mesmo pessoas que acabaram por ser reinfectadas (Correia, 2020).

Por último, como a história relata e os factos evidenciam, a incidência das doenças e as mortalidades associadas, de certa forma aproveitam-se dos contextos desfavoráveis, ou seja, onde existe um maior desequilíbrio social e económico, as doenças têm capacidade para fazerem um nível maior de dano. Portanto torna-se bastante importante que os países com uma capacidade menor a nível económico e social sejam imunizados ao mesmo tempo que os países ricos, para assim a pandemia ter um final mais rápido. Mesmo que muitos países tenham uma taxa de vacinação elevada, o que leva a uma imunização em massa da população, se muitos outros países, principalmente no continente africano e na América central, não apresentarem níveis de vacinação aproximados, o vírus irá continuar a circular em massa no mundo, devido ao contexto de globalização que vivemos (Correia, 2020).

3.3 Compromisso político em Portugal durante o período do confinamento

O governo português desde o início da pandemia da COVID-19 aplicou várias medidas para travar as cadeias de transmissão e, ao mesmo tempo, para manter o equilíbrio social durante o período de confinamento. A declaração do Estado de Emergência e as suas várias renovações constituíram umas das decisões mais críticas adotadas pelo governo, sendo que esta decisão foi tomada em articulação com o Presidente da República, tendo sido ouvidos os partidos da oposição, cientistas e parceiros sociais. Estas decisões foram resultado de várias reuniões para assim haver uma troca de informações e ideias para resolver da melhor forma a crise pandémica (Mamede, Pereira e Simões, 2020).

O consenso não foi algo fácil de atingir durante as medidas implementadas pelo governo para fazer face à crise pandémica. Os sindicatos não concordaram com a eliminação temporária da consulta dos representantes dos trabalhadores relativamente à legislação laboral. Segundo a Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses (CGTP), o governo direccionou os apoios principalmente para as empresas em detrimento dos trabalhadores. Relativamente às associações patronais, estas consideram que os apoios não são suficientes para

responder à crise. Por outro lado, todos consideram que foram realizados esforços para existir o maior consenso possível para implementar as medidas. Até o líder do maior partido da oposição pediu que todas os cidadãos e instituições se unissem para combater a pandemia. É normal que, tanto as pessoas como as instituições, não concordem totalmente com todas as medidas implementadas; no entanto, a nível geral estas não comprometem a estratégia que o governo se propôs para responder à crise pandémica, tanto a nível de saúde pública, como a nível económico e social (Mamede, Pereira e Simões, 2020).

Em relação à comunicação das medidas aos cidadãos, o governo considerou uma área importante para as mesmas serem aceites e cumpridas. Uma das formas de comunicação foi a elaboração de um *website* onde foram incluídas todas as medidas, acompanhadas das perguntas mais frequentes (Mamede, Pereira e Simões, 2020).

A Direção Geral de Saúde acompanha pelo Ministério da Saúde, organizaram conferências de imprensa que se realizaram diariamente durante muitos meses, onde eram apresentadas as estatísticas diárias da pandemia na saúde e anunciavam e explicavam as novas medidas, respondendo sempre às questões apresentadas pelos jornalistas. Este tipo de comunicação em relação a alguma doença poucas vezes aconteceu em Portugal e obteve muita adesão e atenção, tanto por parte da comunicação social portuguesa, como pelos cidadãos, numa fase inicial (Mamede, Pereira e Simões, 2020).

3.4 Políticas públicas implementadas pelo governo português

Como já foi referido, com o aparecimento da COVID-19 em Portugal, os representantes políticos portugueses adotaram inicialmente a estratégia de confinar a população portuguesa para acabar com as cadeias de transmissão. Com esta estratégia as pessoas permaneceram nos seus domicílios, podendo apenas sair para trabalhar, quando as suas profissões fossem consideradas fundamentais, sendo também autorizadas a sair para a aquisição de bens essenciais.

As políticas públicas implementadas pelo governo português durante a pandemia da COVID-19 abrangeram diversas áreas da sociedade, tais como:

- Serviço Nacional de Saúde

- Impostos e Segurança Social
- Acesso ao crédito
- Emprego e formação
- Proteção Social
- Trabalho
- Mobilidade

Serviço Nacional de Saúde ⁸

A principal área afetada pela pandemia da COVID-19 foi naturalmente no âmbito da saúde e do Serviço Nacional de Saúde (SNS), sendo normal a adoção de várias medidas. Os trabalhos nos hospitais portugueses aumentaram e muito com o aparecimento da pandemia, portanto o principal objetivo era que estes fossem capazes de fazer face a todos os pedidos. Neste sentido, algumas das medidas implementadas prendem-se com os recursos humanos do SNS. As horas extras destes profissionais deixaram de ter limites associados, houve um recrutamento de trabalhadores, o período de férias foi adiado e alguns médicos reformados foram também contratados.

Outras medidas implementadas nesta área estão relacionadas com a comercialização de produtos e serviços de saúde, bem como o reforço de apoio à saúde da população. Assim, foi reduzida a taxa do Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA) na comercialização de gel desinfetante e de máscaras. Na comercialização de equipamentos médicos e do gel desinfetante e outros produtos associados, a margem de lucro foi limitada a 15%. As despesas de saúde foram autorizadas a exceder o limite que estava presente no Orçamento do Estado. Foi ainda implementada a isenção de taxas moderadoras relativas a cuidados de saúde relacionados com a COVID-19 no SNS.

⁸ Despacho n.º 3300/2020 Ministério da Saúde; Decreto-Lei n.º 12-A/2020; Lei n.º 13/2020; Decreto-Lei n.º 14-F/2020; Despacho n.º 3301-E/2020 Ministério da Saúde.

Impostos e Segurança Social⁹

Com o confinamento, outra área muito afetada da sociedade portuguesa prende-se com a Segurança Social. Foram implementadas algumas medidas relativas aos impostos e contribuições para a Segurança Social, entre as quais destacam-se o diferimento nos pagamentos dos impostos pagos pelas empresas e pelos trabalhadores, Imposto sobre o Rendimento de pessoas coletivas (IRC), Imposto sobre o Rendimento de pessoas Singulares (IRS) e Imposto sobre o Valor Acrescentado (IVA), no segundo trimestre de 2020.

Em relação ao IRC, todas as empresas tiveram direito a adiar o pagamento. Por outro lado, em relação ao IVA e IRS, houve uma separação das empresas e dos trabalhadores por grupos, entre os quais:

- Elegibilidade automática para trabalhadores independentes e empresas que apresentassem um volume de negócios até ao valor de 10M Euros;
- Elegibilidade automática para trabalhadores independentes e empresas cujas atividades tivessem tido início no ano de 2019;
- Elegibilidade automática para trabalhadores independentes e empresas cujas atividades estivessem encerradas por norma da Autoridade de Saúde;
- Elegibilidade automática para trabalhadores independentes e empresas que apresentassem diminuições superiores a 20% na faturação.

Ainda no campo da Segurança Social, existiu a suspensão do pagamento de impostos ou de contribuições no setor de processos de execução fiscal no período de 3 meses. No que diz respeito às contribuições sociais devidas no 2.º trimestre de 2020, estas foram reduzidas para 1/3, havendo um diferimento dos 2/3 remanescentes para o 3.º trimestre de 2020. Esta medida foi aplicada nas seguintes circunstâncias:

⁹ Decreto-Lei n.º 10-F/2020; Medidas de apoio às empresas na resposta ao COVID-19, República Portuguesa (<https://www.seg-social.pt/documents/10152/16722120/Quadros+explicativos+para+empresas/e60e973b-1c21-40a8-9231-bc5592f55483>)

- Elegibilidade automática para trabalhadores independentes e empresas que tivessem até 50 trabalhadores;
- Elegibilidade automática para trabalhadores independentes e empresas que tivessem até 250 trabalhadores, caso apresentassem diminuições superiores a 20% na faturação;
- Elegibilidade automática para as grandes empresas quando apresentassem quebras no volume de negócios superiores a 20%, caso as mesmas desenvolvessem atividades no setor do turismo, aviação civil ou outras atividades que estivessem encerradas ao público.

Acesso ao crédito e Liquidez ¹⁰

Com a presença da pandemia em Portugal e na União Europeia, foram estabelecidas algumas normas em relação à liquidez e acesso ao crédito por parte das empresas, para as mesmas conseguirem superar os efeitos negativos da crise.

Em primeira instância foram aprovados pela Comissão Europeia um regime de 13 mil milhões de euros com destino à concessão de garantias públicas e subvenções diretas para apoiar as pequenas e médias empresas, mas também as grandes empresas. Esta medida teve como objetivo ajudar estas empresas nas suas necessidades de investimento e de fundo de manuseio, incluindo também uma linha de crédito no valor de 6.200 milhões de euros com garantias do Estado através do sistema bancário, destinada para:

- Restaurantes, no valor de 600 milhões de Euros;
- Agências de viagens, no valor de 200 milhões de Euros;
- Turismo, no valor de 900 milhões de Euros; e
- Indústria, no valor de 4.500 milhões de Euros.

Outras linhas de crédito foram criadas para apoiar vários setores da economia que foram afetados pela crise pandémica, entre as quais destacam-se as seguintes:

¹⁰ Lei n.º 7/2020; Portaria n.º 91/2020; Decreto-Lei n.º 10-J/2020; Decreto-Lei n.º 12-A/2020; Decreto-Lei n.º 20-C/2020; Decreto-Lei n.º 40/2021

- Linha de crédito disponível para apoiar a tesouraria das empresas mais afetadas pela crise, no valor de 400 milhões de Euros;
- Linha de crédito com o destino de ajudar a tesouraria da área da economia social, no valor de 165 milhões de Euros;
- Linha de crédito destinada para as empresas integradas no setor do turismo, no valor de 60 milhões de Euros, sendo esta gerida pelo Turismo de Portugal;
- Linha de crédito destinada para o setor da pesca e da aquicultura, no valor de 20 milhões de Euros;
- Linhas de créditos com garantia do Estado destinadas a apoiar a exportação. Para o setor metalúrgico foi destinado um valor superior a 100 milhões de Euros, para o setor das obras no exterior o valor ascendeu também a mais de 100 milhões de Euros e, por fim, para a exportação de curto prazo foi destinado um valor superior a 50 milhões de Euros.

Foi também implementada a política pública referente às moratórias dos créditos a particulares, dizendo respeito aos empréstimos para habitação realizados por trabalhadores que estivessem em regime de *lay-off*¹¹, por desempregados inscritos, e pelos cidadãos que cuidam de filhos ou netos, em isolamento, devido à COVID-19. Também foi aprovado um regime de moratórias relativas aos créditos concedidos às entidades não financeiras, organizações não governamentais, empresários em nome individual, e outras instituições presentes na economia social.

No que toca à liquidez, foi aprovada a medida da garantia de não haver suspensão no fornecimento de serviços básicos como a eletricidade, água, telecomunicações e gás natural.

¹¹ “O *Layoff* consiste na redução temporária dos períodos normais de trabalho ou suspensão dos contratos de trabalho efetuada por iniciativa das empresas, durante um determinado tempo” (Segurança Social) available at: <https://www.seg-social.pt/layoff>

Emprego e formação ¹²

O governo português teve em muita atenção a manutenção do emprego durante a crise pandémica. Com o encerramento forçado de muitas atividades com o objetivo de parar e gerir as cadeias de transmissão, o emprego de milhares de cidadãos portugueses estaria em risco, pelo que foram desenvolvidas políticas públicas para responder a estes problemas.

Uma das medidas adotadas pelo governo português prende-se com a implementação do regime de *lay-off* simplificado. Este tipo de regime teve como base a manutenção dos contratos de trabalho por parte das empresas, em que 70% do salário era pago pelo Estado e os restantes 30% era pago pelo empregador. Durante a execução deste regime, existia também a isenção de pagamento das contribuições para a Segurança Social por parte do empregador no período máximo de três meses.

Este regime de *lay-off* só era possível quando as empresas mantinham todos os seus contratos de trabalho, não realizando despedimentos, podendo as mesmas empresas ainda podem beneficiar de linhas de crédito. Estes tipos de apoio por parte das linhas de crédito eram aplicados até ao limite de 50% da retribuição íliquida, sendo que esta não poderia transpor o valor do salário mínimo. A este mesmo era acrescentado o custo da formação, ou seja, o custo associado a trabalhadores que não estariam a realizar atividades produtivas.

Proteção Social ¹³

Em relação à proteção social, o governo decretou algumas políticas como o isolamento profilático de 14 dias para as pessoas que seriam consideradas contactos de alto risco de alguém que estivesse infetado. Com esta medida, o governo pretendeu estancar o mais possível a propagação do vírus. Implementou também uma prestação pecuniária de forma a assistir filhos e netos no caso de doença alargada, para assim poder cobrir o isolamento profilático e também realizar a prestação de cuidados a ascendentes dependentes.

¹² Decreto-Lei n.º 10-G/2020; Portaria n.º 71-A/2020; Portaria n.º 76-B/2020; Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020

¹³ Decreto-Lei n.º 10-A/2020; Decreto-Lei n.º 12-A/2020; Decreto-Lei n.º 10-F/2020; Decreto-Lei n.º 20-C/2020

O governo português implementou ainda uma medida que fornecia apoio financeiro aos trabalhadores independentes que estavam impossibilitados de exercer a sua atividade, devido a terem de assistir os filhos com menores de 12 anos por causa da suspensão das atividades letivas. Neste caso, o trabalhador recebia 66% do seu salário base, sendo 33% suportado pelo empregador e 33% pelo Estado. No caso de ser trabalhador independente, este mesmo teria direito a um apoio financeiro que equivalia a 1/3 da base de incidência contributiva mensal.

Proteção no Trabalho ¹⁴

O governo adotou a possibilidade de o trabalhador optar pelo teletrabalho unilateralmente, desde que fosse compatível com as funções exercidas. No caso de estar implementado o Estado de Emergência, o teletrabalho passaria a obrigatório, só não o sendo caso as funções exercidas não fossem compatíveis com o mesmo.

No decorrer do Estado de Emergência ¹⁵e do Estado de Calamidade¹⁶, os poderes e os meios da Autoridade para as Condições do Trabalho foram aumentados, para assim poderem intervir nos processos em que o despedimento pudesse ter indícios de ilegalidade. Os trabalhadores que tivessem de ficar em casa para acompanhar os filhos, teriam as faltas justificadas. Os indivíduos estrangeiros que possuíssem os seus processos pendentes no Serviço de Estrangeiros e Fronteiras, passariam a ter os seus direitos de residência garantidos como os residentes permanentes, tendo assim acesso igual a cuidados de saúde, habitação, segurança social, emprego e serviços bancários.

¹⁴ Decreto-Lei n.º 10-A/2020; Decreto n.º 2-B/2020; Decreto-Lei n.º 12-A/2020; Despacho n.º 3863-B/2020 Ministério de Estado e da Presidência, da Administração Interna e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde.

¹⁵ O Estado de Emergência é implementado em casos de calamidade pública ou em casos que coloquem em causa a segurança nacional e impõe várias restrições como a suspensão parcial do exercício de direitos, liberdades e garantias, reforçando os poderes das autoridades administrativas civil (Caixa Geral de Depósitos). Available at: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/casa-e-familia/Pages/estado-de-calamidade.aspx>

¹⁶ O Estado de Calamidade é imposto em casos de acidente grave ou em casos de catástrofe que levem à adoção de medidas excecionais para repor a normalidade, sendo as que principais restrições estão associadas às que estão especificadas na Lei de Bases da Proteção Civil (Caixa Geral de Depósitos). Available at: <https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/casa-e-familia/Pages/estado-de-calamidade.aspx>

Mobilidade ¹⁷

Em relação à área da mobilidade, várias medidas foram implementadas pelo governo português para a controlar e restringir. Como referido, foi implementado, em vários períodos diferentes e com várias renovações, o Estado de Emergência e o Estado de Calamidade. Durante a implementação destes condicionamentos, tornou-se obrigatório o uso de máscara em espaços públicos fechados, nos transportes e até na rua quando a distância de segurança não seria possível. Durante um determinado período de tempo foram suspensas as atividades presenciais em sala de aula, tanto as académicas como as não-académicas. Existiu também durante dois períodos distintos um controlo da fronteira terrestre com Espanha. Por algum período de tempo, existiu a suspensão de voos de e para fora da União Europeia.

Em suma, com o confinamento, as pessoas permaneceram maioritariamente em casa, o teletrabalho tornou-se obrigatório quando as atividades das empresas pudessem ser realizadas através do mesmo e o governo também adotou o regime do *lay-off*. Estas medidas foram fundamentais para se entender a estratégia do governo, ou seja, com a implementação do confinamento, o governo optou por normalizar as atividades das empresas quando possível e também tentou garantir que as mesmas cumpriam os contratos com os trabalhadores. Com a adoção destas medidas existiu um aumento significativo das despesas públicas.

Com o levantamento do confinamento, a economia começou aos poucos a reabrir-se e o regime temporário do *lay-off* deixou de ser tantas vezes requerido pelas empresas.

¹⁷ Decreto n.º 4/2021; Lei n.º 62-A/2020; Decreto-Lei n.º 39-A/2020; Despacho n.º 3516-A/2021 Ministério da Administração Interna; Despacho n.º 3358/2021 Ministério de Estado e dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional e da Administração Interna, da Saúde e das Infraestruturas e da Habitação.

3.5 Políticas implementadas aos municípios portugueses no contexto da COVID-19

Existiram algumas medidas que foram implementadas a todos os municípios portugueses com o objetivo de auxiliar os mesmos a enfrentar as adversidades causadas pela pandemia. Estas medidas tiveram em atenção duas áreas principais, tais como:

- Funcionamento/atividade dos órgãos autárquicos; e
- Finanças Locais;

Funcionamento/atividade dos órgãos autárquicos¹⁸

Em relação ao funcionamento dos órgãos autárquicos, as reuniões dos órgãos em atraso tiveram a possibilidade de serem realizadas noutras ocasiões, a obrigatoriedade da realização de reuniões públicas foi suspensa, sendo também permitido a utilização de meios digitais para as reuniões que neste período, ou seja, até 30 de junho de 2020, se viessem a realizar. A concessão de isenções e benefícios tornou-se mais célere para assim todas as pessoas e famílias que tenham direito aos mesmos serem auxiliadas durante a pandemia da COVID-19. Foi delegada a competência ao presidente da Câmara Municipal a prestação de apoios a pessoas em situação de vulnerabilidade e também se estabeleceu a possibilidade de as juntas de freguesia poderem integrar a prestação de serviços e apoio às pessoas que se encontram nesta situação, sem a possibilidade de delegação no respetivo presidente de junta.

As Câmaras Municipais passaram a ter o direito de contrair empréstimos de curto prazo sem existir a necessidade de haver autorização da assembleia municipal e o mesmo se aplicou às juntas de freguesia, ou seja, as mesmas passaram a ter a possibilidade de contrair este tipo de empréstimos sem haver a necessidade de autorização do órgão deliberativo. Em relação à contração de empréstimos de médio e longo o prazo, se os mesmos forem com o objetivo de combater os efeitos da pandemia, estes não carecem de autorização por parte da assembleia municipal.

Houve um alargamento da prestação de contas do ano de 2019. Os documentos respeitantes à prestação de contas consolidadas do ano de 2019

¹⁸ Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março; Lei n.º 6/2020, de 10 de abril; Lei n.º 12/2020, de 7 de maio

foram elaborados e aprovados, pelo órgão executivo. Os contratos que estabelecem medidas extraordinárias e temporárias relativas à pandemia foram isentos da fiscalização prévia do tribunal de contas. As despesas relativas a equipamentos, bens e serviços ligados à pandemia tiveram a possibilidade de serem inscritas no respectivo orçamento através de uma alteração orçamental.

As dívidas que tenham vencido durante o estado de emergência à Entidade Reguladora dos Serviços de Águas e Resíduos foram prorrogados até 60 dias úteis após cessação da mesma. As empresas locais que no exercício do ano de 2020 comprovassem que foram afetadas por todas as circunstâncias da pandemia ficam isentas da verificação das situações que determinam a dissolução obrigatória das mesmas.

Finanças Locais¹⁹

A integração do saldo de gerência dos órgãos relativos às autarquias locais pode acontecer assim que a conta de gerência esteja aprovada pelo órgão executivo. A regra do equilíbrio orçamental foi suspensa durante o ano de 2020. Foi autorizada a antecipação da transferência de um duodécimo relativo à participação das autarquias nos impostos do Estado. Todas as despesas, realizadas entre 12 de março e 30 de junho de 2020, relativas a equipamentos, bens e serviços associados ao combate da pandemia foram elegíveis para o Fundo Social Municipal. Todas as medidas com o objetivo de combater a pandemia foram suspensas de serem cumpridas nos programas de ajustamento municipal.

Foi facultado aos municípios uma moratória no período de 12 meses das prestações do capital realizadas no ano de 2020. Estas prestações do capital são deduzidas do montante de remuneração. Foi também facultado aos municípios empréstimos com caráter de assistência financeira fornecendo assim a possibilidade de os mesmos beneficiarem de uma moratória de 12 meses na amortização do capital vincendo até ao final de 2020.

Todas as despesas relativas ao combate da pandemia ficaram excluídas do regime de responsabilidade financeira. As transmissões e aquisições intracomunitárias de bens ligados ao combate à pandemia, tais como, ventiladores,

¹⁹ Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril; Lei n.º 6/2020, de 10 de abril; Lei n.º 12/2020, de 7 de maio; Lei n.º 13/2020, de 7 de maio; Lei n.º 11/2020, de 7 de maio

máscaras, proteções faciais, luvas entre outros ficam isentos de IVA, quando os mesmos bens tenham como destinatários organismos do Estado, entre as quais, as autarquias locais. Foi também implementado um regime excecional nos acordos relativos à regularização da dívida no âmbito da água e do saneamento de águas residuais.

4. ResiliPorto

Após um período superior a um ano com restrições para todos os portugueses, o Município do Porto elaborou um estudo onde mede os impactos económicos na nova conjuntura e analisa as medidas implementadas pelo município para mitigar os efeitos da pandemia na sociedade portuense. Neste estudo tive o privilégio de participar, como referi anteriormente neste relatório.

Decorrente desta participação, a maior parte deste texto é proveniente do relatório da ResiliPorto e também de minha autoria.

O período de tempo abrangido pelo estudo do ResiliPorto vai de janeiro de 2020 a fevereiro de 2021. Durante este período é possível abranger um ano de políticas públicas locais que tiveram como objetivo responder às alterações que ocorrem da vida das famílias, das empresas e de toda a sociedade e economia portuense. Este estudo disponibiliza uma rápida comparação entre o período pré-covid e o período em que o covid está enraizado no território nacional.

Na esfera económica foi possível observar uma queda acentuada no setor do turismo, principalmente nos meses de março e abril de 2020, onde o número de hóspedes registou uma queda de 80,6% e as dormidas registaram em abril um decréscimo de 97,2% em relação ao início do ano. Como previsto, o movimento no Aeroporto Francisco Sá Carneiro acompanhou a tendência do turismo, ou seja, também se verificou uma queda de 99,6% em abril nos passageiros embarcados em relação ao início do ano e uma queda de 99,8% nos passageiros desembarcados em relação ao início do ano. Todos estes indicadores registaram uma recuperação nos meses de verão.

O número de desempregados no Instituto de Emprego e Formação Profissional (IEFP) aumentou em 35,3% entre os meses de janeiro e fevereiro de 2020, os empréstimos a sociedades não financeiras na área metropolitana do Porto sofreu um aumento de 16,9% entre janeiro de 2020 e fevereiro de 2021, as exportações de bens aumentaram 2,6% e as importações de bens diminuíram 5,2% durante janeiro de 2020 e fevereiro de 2021, a criação de empresas diminuiu 79,4% no primeiro quadrimestre de 2020 e a dissolução de empresas diminuiu 78,9% durante o primeiro quadrimestre de 2020.

Os dados de transações multibanco sofreram uma queda de 83,4% no setor dos cafés e pastelarias, de 88,1% no setor da restauração e de 99,72% no setor dos salões cabeleireiros no mês de abril em relação ao início do ano nos

setores. Todos estes setores apresentaram uma retoma da sua faturação nos meses de verão.

4.1 Descrição das políticas implementadas a nível local

Para além das medidas aplicadas a nível nacional pelo Governo e aprovadas pela Assembleia da República, o município do Porto decidiu também aplicar várias políticas públicas locais, em vários setores da sociedade, de modo a mitigar os efeitos da pandemia na sociedade portuense. Estas medidas locais particulares foram aplicadas no âmbito das seguintes áreas:

- Empresas e Famílias
- Comércio e Turismo
- Investimento
- Coesão Social
- Saúde
- Educação

Empresas e Famílias

No âmbito das empresas e das famílias, em relação à habitação social foram implementados mecanismos de flexibilização para a reavaliação do valor das rendas apoiadas, impondo também o mecanismo do pagamento faseado das mesmas. Em relação à esfera empresarial, houve uma suspensão total do pagamento de rendas a comerciantes em que os mesmos sejam inquilinos municipais.

No que diz respeito às tarifas de gestão de resíduos, as mesmas foram isentas assim como o abastecimento de água, saneamento e tratamento de águas residuais para clientes não domésticos. Ainda no campo da gestão de resíduos, foram disponibilizadas condições excecionais de regularização de dívidas aos clientes domésticos e não domésticos.

As atividades culturais tiveram os espetáculos adiados e houve um reagendamento dos mesmos, havendo também um adiantamento excepcional de pagamentos até ao limite máximo de 75%, garantindo apoio aos agentes culturais face à pandemia.

A Câmara Municipal do Porto, através da InvestPorto, criou a linha “revitaliza Porto”. Este projeto consiste num serviço telefónico e *online* gratuito, que tem como intenção o auxílio da comunidade de negócios na resposta à crise pandémica, onde fornece conselhos sobre incentivos, assuntos fiscais, questões laborais, financiamento, e apoios municipais.

O município do Porto implementou medidas excecionais para regular as dívidas à Águas do Porto, dos utilizadores domésticos e não-domésticos. Com estas medidas, os clientes devedores passaram a ter a possibilidade de pagar integralmente as suas dívidas, com uma redução dos juros de mora vencidos e vincendos, juros compensatórios e judiciais ou, então, poderem escolher o pagamento da dívida através de prestações.

O município aplicou ainda uma política que isenta totalmente a cobrança de taxas municipais aos estabelecimentos e agentes do tecido empresarial, comercial e económico até dezembro de 2021, tendo um impacto de 505 mil euros. Colocou também em vigor o projeto “Reinventar Porto”. Este projeto tem como objetivo ajudar 120 pequenas e micro na área da transformação digital, tendo um impacto para o município de 50 mil euros.

Comércio e Turismo

Em relação ao comércio e turismo, um dos setores mais afetados pela pandemia, o município do Porto adotou várias políticas para auxiliar o setor. Uma das medidas aplicadas relaciona-se com o regime excional para esplanas. Este regime forneceu a possibilidade das pastelarias, cafés, restaurantes e outros estabelecimentos de hotelaria e restauração aumentarem o espaço das esplanadas com a ocupação de praças passeios, pracetas, largos e lugares de estacionamento.

Aplicou um apoio financeiro municipal, aproximadamente, no valor de 111 mil euros, aos proprietários de alojamento local, hotéis e outros empreendimentos turísticos. Este apoio financeiro foi fornecido a este tipo de proprietários quando os mesmos cederam quartos aos profissionais de saúde na linha da frente do combate à COVID-19. Houve também uma redução de 50% do valor das rendas devidas pelos comerciantes, sendo esta medida aplicada ao comércio inserido em prédios municipais, tendo um impacto a nível económico de 280 mil euros. Foram distribuídos 162.500 vouchers, tendo um impacto a nível económico para o

município de 325 mil euros, no entanto esta medida estimulou um consumo no comércio local na ordem dos 3.3 milhões de Euros.

O município do Porto desenvolveu também um programa de incentivo à atividade comercial. Este programa consistiu na atribuição de vales de desconto de 2 Euros aos consumidores que realizassem compras no valor superior ou igual a 20 Euros, sendo que estes vales apenas eram atribuídos nas compras realizadas no comércio de rua, tradicional e local, com o objetivo de estimular a retoma deste setor.

Implementou ainda o projeto “Confiança Porto”. Este projeto tem como objetivo a qualificação e reconhecimento do alojamento turístico. Os estabelecimentos são reconhecidos por este programa passaram a exibir um selo de qualidade que reconhece a qualidade dos mesmos na área da segurança, higiene, acessibilidade, limpeza e acolhimento.

Durante o período em que houve imensas restrições à circulação, o pagamento de parquímetros na cidade do Porto também foi suspenso.

Em relação ao setor do investimento, foi desenvolvido o Regime Especial de Gestão Urbanística (REURB 2020). Esta é uma política que reduz as taxas urbanísticas e acelera os processos urbanísticos, com o objetivo de se evitar que os investimentos privados que foram anteriormente programados sejam adiados. Esta é uma medida que tem ajudado, de uma forma notável, ao desenvolvimento urbanístico da cidade do Porto, tendo um impacto económico de 2.7 milhões de Euros.

Coesão Social

Com o aparecimento da pandemia, a sociedade em si foi muito afetada, por isso o município do Porto procurou, desde logo, apoiar a sociedade portuense, fornecendo apoio domiciliário a idosos, implementando restaurantes solidários que se concentraram no Centro de Acolhimento Temporário Joaquim Urbano em modelo takeaway, conseguindo assim alimentar 280 pessoas.

Em relação à habitação social, houve a suspensão das ações de despejo e processos judiciais de entrega de imóveis. O “Porto Solidário” suspendeu a entrega de comprovativos de pagamento de rendas. O Centro de Acolhimento de Emergência COVID-19 forneceu 40 camas para pessoas que se encontravam em

situação de sem-abrigo. O município do Porto também preparou planos de contingência para todas as instituições públicas, privadas e solidárias.

Foi criada a linha de apoio financeiro às associações da cidade de Porto, com o objetivo de contribuir para que as mesmas conseguissem saldar as despesas de funcionamento, tais como as despesas de luz, água e gás bem como as rendas. Para este apoio o município dispensou uma verba total de 200 mil Euros. Houve também renovação de protocolo entre o município e a SAOM – Serviços de Assistência Organizações de Maria, através do qual o município disponibiliza o espaço essencial para a elaboração das refeições para os restaurantes solidários e garante também o apoio financeiro necessário para a aquisição de bens que não sejam doados, no valor de 300 mil Euros. Com o projeto de “Porto com Sentido”, a Câmara Municipal do Porto conseguiu colocar cerca 250 habitações no mercado de arrendamento acessível. Esta medida representa um investimento municipal no valor de 4 milhões de Euros até ao ano de 2022, com a estimativa que sejam abrangidas 1000 habitações.

Saúde

Em relação à área da saúde, o município do Porto implementou várias medidas para apoiar desde os profissionais de saúde à população em geral. Criou um centro de rastreio móvel à COVID-19, situando-se o mesmo no “Queimódromo”, sendo este o primeiro modelo piloto *“drive-thru”* realizado em Portugal. Este centro foi destinado às pessoas que tinham sintomas suspeitos de infeção pelo coronavírus e referenciadas previamente pelo Serviço Nacional de Saúde. Mais tarde criou um segundo centro de testagem à COVID-19 situado em Campanhã.

Elaborou também um projeto de cooperação para a produção de máscaras cirúrgicas com a ajuda de uma empresa local. Estas máscaras foram distribuídas pela autarquia à rede social, como a cooperações de bombeiros voluntários e empresas de transporte. As mesmas máscaras também foram fornecidas aos funcionários municipais, quando estes tinham funções que envolvessem o contacto direto com a comunidade.

O município do Porto construiu ainda um hospital de campanha no “Superbock Arena”. A sua construção foi apoiada pelo Exército e por várias empresas privadas. A gestão ficou ao cargo da Seção Regional do Norte e pelos cerca de 300 voluntários. Realizaram-se também testes serológicos a mais de

1.500 funcionários municipais. Disponibilizou a vacina da gripe de forma gratuita a todos os munícipes com mais de 65 anos, sendo a valor das mesmas suportado pela Câmara Municipal, tendo assim um impacto económico de 20 mil Euros. Mais tarde, o município estendeu esta medida aos trabalhadores do município com mais de 65 anos. Com esta medida, o grande objetivo foi era de descongestionar os centros de saúde, visto que as mesmas eram administradas nas farmácias comunitárias do Porto.

A Câmara Municipal do Porto reforçou a oferta de transportes urbanos STCP em 8 linhas na altura do regresso às atividades letivas, em setembro de 2020. Este reforço teve como objetivo repartir as pessoas por mais transportes públicos, não havendo assim demasiada concentração, representando um investimento municipal na ordem dos 420 mil Euros.

A Pousada da Juventude do Porto funcionou como uma estrutura de acolhimento provisório para pessoas não-infetadas, provenientes de lares ou núcleos familiares que necessitavam de separar os utentes não-infetados de infetados, tendo sido disponibilizadas pelo menos 35 camas. Esta medida foi financiada pelo Município do Porto, representando um investimento municipal na ordem dos 300 mil Euros.

A Câmara Municipal do Porto disponibilizou testes de antigénio a todos os trabalhadores que exerceram as suas funções regime presencial e que, voluntariamente, escolhessem realizar o teste. A partir do mês de março de 2021, o transporte realizado através de taxi para os centros de vacinação foi apoiado pelo município do Porto através da colaboração com a Raditáxis e a Táxis Invicta.

Educação

O município do Porto disponibilizou um apoio financeiro a agrupamentos de escolas do Porto, ascendendo o mesmo aos 281 mil Euros.. Este apoio teve como objetivo fazer face a despesas de material, logística, reforçar o apoio socioeducativo, projetos de literacia científica e tecnológica, e também foi utilizado para a compra de equipamento de proteção individual. Reforçou também a verba de apoio financeiro às escolas com o objetivo de reforçar os estabelecimentos de ensino com um maior número de meios para fazer face à COVID-19 no arranque do ano letivo, ascendendo o mesmo a 293 mil Euros durante o ano de 2020.

O município do Porto também investiu e deu muita atenção à comunicação e sensibilização para a sociedade portuense. Uma das primeiras medidas prende-se com a campanha de MUPIS (Mobiliário Urbano Para Informação). Esta campanha teve como objetivo estimular boas práticas por parte dos cidadãos. Foram também realizadas varias ações de sensibilização civil, onde as viaturas da Polícia Municipal percorreram as ruas da cidade, fornecendo mensagens de sensibilização escritas em painéis eletrónicos, tais como: “Não corra riscos desnecessários”; “Previna o contágio”; “Fique em casa”; “Previna o contágio”; entre outros.

Foi também criado um microsite (www.covid19.porto.pt) pelo município. Este *website* contém informação para as empresas e cidadãos da cidade do Porto. Neste encontram-se conteúdos sobre as respostas municipais e nacionais no combate à pandemia, tanto em relação a medidas sanitárias quer em relação a medidas de retoma da economia. O município também criou um consultador *online*, como objetivo de partilha de informação para que seja possível aos comerciantes tomarem decisões em relação à gestão dos seus negócios. Através deste consultador *online*, os comerciantes têm a capacidade de conhecer os apoios definidos para a reorganização do setor. Foram realizadas 13 sessões com o objetivo de auxiliar o reforço ao tecido empresarial.

Foram também iniciados pelo município ciclos de webinaries “Economia da cidade do Porto”, onde o objetivo foi ajudar os agentes económicos da cidade a partir da concretização de cinco sessões gratuitas, nas quais foram possíveis discutir imensos temas relacionados com os distintos setores da sociedade e da economia local.

Por último foi criado o projeto “Data4Covid19”. Este projeto foi liderado pela Porto Digital, com a colaboração da Câmara Municipal e da ARSN, que promove o desenvolvimento de uma plataforma de cruzamento de múltiplas fontes de dados. Estes dados foram retirados de imensas empresas e centros de investigação, contribuindo para o desenvolvimento de ferramentas de suporte à decisão.

4.2 Avaliação das políticas públicas implementadas a nível local

Para se entender melhor a formulação das políticas públicas implementadas pelo município Porto irá se recorrer aos diferentes modelos de

formulação de políticas públicas. Na perspectiva do modelo do ciclo político, para uma política ser formulada tem de passar por várias fases. O município retirou informações de vários setores da sociedade como as empresas, famílias, saúde e educação, onde refletiu quais eram as maiores necessidades em cada setor. Essas mesmas necessidades nas empresas e nas famílias devem-se à redução de rendimentos. Na saúde estão relacionadas com as dificuldades que os hospitais e cidadãos tiveram para diminuir a transmissão do vírus e cuidar das pessoas infectadas. Na educação, o agrupamento de escolas apresentou dificuldades financeiras perante os equipamentos que as mesmas precisavam de ter para combater a COVID-19. Em seguida elaborou programas políticos com o objetivo de fazer face às mesmas necessidades encontradas. No caso da saúde, o município criou um centro de rastreio móvel à COVID-19, onde auxiliou os cidadãos a diminuírem a transmissão do vírus.

Na perspectiva do modelo dos fluxos múltiplos, as políticas foram elaboradas perante a formulação de três fluxos. O fluxo de problema que cada setor da sociedade apresentou. O fluxo das soluções diz respeito às soluções que foram encontradas para cada setor. O fluxo da política corresponde às condições de governação, sendo que no caso do município do Porto, na altura da elaboração destas mesmas políticas, apresentava uma maioria na assembleia municipal o que facilitou na formulação destas mesmas políticas. Por exemplo, perante o problema da educação relatado no parágrafo anterior, o município decidiu implementar um apoio financeiro ao mesmo.

Segundo o modelo do equilíbrio interrompido, as políticas foram formuladas com o objetivo de fazer face a um período de instabilidade que se viveu em todos os setores da sociedade portuense, com o objetivo de os mesmos voltarem a um período de estabilidade. No exemplo das famílias e das empresas, onde as mesmas se encontravam instáveis devido à redução de rendimentos de ambas, o município implementou políticas para que as mesmas tivessem mais tempo para saldarem as suas dívidas, colocando-as de novo num período de maior estabilidade.

De acordo com o modelo das coligações de causa ou de interesse, com o aparecimento da COVID-19, o interesse comum de todos foi a salvaguarda da saúde dos cidadãos e da economia. Perante um cenário difícil, os interesses e os

ideais foram comuns, o que permitiu que a elaboração das políticas para todos os setores tivessem como objetivo a mitigação dos efeitos da pandemia na sociedade.

Para se estudar como as políticas públicas implementadas pelo município do Porto foram focadas aos objetivos, irá se recorrer aos diferentes modelos de avaliação abordados anteriormente. Segundo a avaliação da quarta geração elaborada por Guba e Lincoln, a primeira etapa consiste em reconhecer as partes interessadas. A segunda etapa deste modelo de avaliação diz respeito à análise dos diversos pontos de vista dos grupos de interesse. A terceira etapa diz respeito à procura do consenso entre as várias partes através da negociação e na troca de informações, ou seja, nesta etapa é ponderada as várias necessidades das partes interessadas com os meios disponíveis por parte do Estado para fazer face às mesmas.

Nas políticas definidas para as empresas e para as famílias, estas mesmas pertencem às partes interessadas. A elaboração destas políticas teve em conta as várias necessidades das famílias e das empresas. No caso das famílias, com o surgimento da COVID-19, muitas foram as pessoas que viram os seus rendimentos reduzidos e no caso das empresas, houve uma drástica descida nas suas faturas. No caso das famílias, a negociação entre as várias partes interessadas levou à implementação das políticas sobre pagamento faseado das rendas e as condições excecionais de regularização das dívidas da gestão de resíduos vieram responder à necessidade anteriormente descrita, ou seja, à redução de rendimentos das famílias.

No caso das empresas, a negociação entre as várias partes interessadas levou à implementação das políticas sobre a suspensão total do pagamento de rendas a comerciantes em que os mesmos sejam inquilinos municipais, a isenção total de cobrança de taxas municipais aos estabelecimentos e agentes do tecido empresarial, comercial e económico veio também responder à dificuldade que os mesmos apresentavam com a redução da faturação dos seus negócios, auxiliando assim os comerciantes a manterem os seus negócios operacionais durante a pandemia.

Outro exemplo de políticas que combateram a diminuição da atividade comercial em geral, prende-se com o programa de incentivo à atividade comercial e com o projeto “Confiança Porto”. No programa de incentivo à atividade comercial foram atribuídos vales de desconto nas compras realizadas no comércio de rua,

tradicional e local com o objetivo de aumentar o número de transação nestes setores. Em relação ao projeto “Confiança Porto”, com a qualificação e reconhecimento do alojamento turístico o grande objetivo foi passar a mensagem aos consumidores que estes alojamentos turísticos eram fiáveis nas áreas segurança, higiene, acessibilidade limpeza, e acolhimento, aumentando assim o número de clientes e por consequência a faturação deste setor.

Segundo o modelo de avaliação focada na utilização produzida realizado por Patton (1997), um dos princípios desta metodologia é a avaliação ser fundamentada por princípios, isto é, a avaliação decorre segundo direções definidas para atingir os objetivos desejados. Com o surgimento da pandemia da COVID-19, o grande objetivo das políticas implementadas foi o de combater os efeitos da mesma na sociedade. Um dos efeitos prende-se com a desaceleração do crescimento da economia e das cidades. Para fazer face isto, a Câmara municipal do Porto desenvolveu o REURB 2020, onde reduziu as taxas urbanísticas e acelerou os processos urbanísticos, com o objetivo de evitar que os investimentos privados que foram anteriormente programados fossem adiados, mantendo assim os seus princípios ao auxiliar o investimento que já tinha sido realizado antes do surgimento da COVID-19.

Outro efeito que a pandemia trouxe foi o alargar das desigualdades sociais que anteriormente já existiam. Para combater este fenómeno o município do Porto forneceu apoio domiciliário a idosos, através restaurantes solidários conseguindo assim alimentar 280 pessoas, suspendeu as ações de despejo e processos judiciais de entrega de imóveis e criou também uma linha de apoio financeiro às associações da cidade de Porto, com o objetivo de contribuir para que as mesmas conseguissem saldar as despesas de funcionamento, tais como as despesas de luz, água e gás bem como as rendas.

De acordo com a avaliação para o empoderamento elaborada por Fetterman (1994), a avaliação decorre de três fases. A primeira está relacionada com a missão e a visão da política, a segunda com o conhecimento integral da política e a terceira com as estratégias necessárias para atingir os objetivos. A saúde foi um dos setores mais afetados pela chegada da COVID-19, portanto a grande missão das políticas implementadas neste setor foi a de garantir a prestação de cuidados de saúde à população. A Câmara municipal do Porto implementou várias políticas para este setor como a criação de um centro de rastreio móvel à

COVID-19, elaborou um projeto de cooperação para a produção de máscaras cirúrgicas com a ajuda de uma empresa local, construiu um hospital de campanha no “Superbock Arena”, reforçou a oferta de transportes urbanos STCP com a pretensão de repartir as pessoas por mais transportes públicos. Em todas estas políticas, para além da missão de garantir a prestação de cuidados de saúde à população, o município do Porto teve como objetivo impedir a propagação da COVID-19 na sociedade.

Com a missão de informar a população portuense e também com o objetivo de evitar a propagação do vírus que origina a COVID-19, o município implementou algumas medidas referente à comunicação e sensibilização tais como a campanha de MUPIS, ações de sensibilização civil através das viaturas da polícia municipal e a criação do microsite (www.covid19.porto.pt).

Conclusão

O estágio foi realizado na Câmara Municipal do Porto, instituição pertencente às autarquias locais, dentro da administração pública portuguesa. Este tipo de instituição tem como função assegurar os interesses próprios da população residente, através dos órgãos representativos escolhidos pela mesma.

Para realizar as suas funções, o município do Porto implementa políticas públicas para benefício dos portuenses. Estes tipos de políticas podem ser denominados como formas de ação coletiva, com o objetivo de satisfazer os direitos sociais que estão inscritos na lei, isto é, os bens e serviços sociais são distribuídos e redistribuídos na sociedade, sendo assim um direito coletivo e não individual.

Estes tipos de políticas podem ser formados de diferentes formas. Segundo o modelo do ciclo político, estas são formadas a partir de várias fases, sendo a primeira relacionada com a definição do problema, a segunda com formulação das medidas, a terceira com a implementação destas mesmas medidas e quarta com a avaliação das mesmas. Segundo o modelo dos fluxos múltiplos, a política é formulada através da junção dos fluxos dos problemas, o fluxo das políticas e o fluxo da política, que corresponde às condições de governação. De acordo com o modelo do equilíbrio interrompido, o tempo é caracterizado pela estabilidade e por momentos de agitação, ou seja, é preciso entender todos os fatores destes dois momentos para se construir políticas que levam à permanência da estabilidade. Por último, o modelo das coligações de causa ou de interesse tem como objetivo principal o esclarecimento dos fatores e das dinâmicas essenciais que têm impacto na formulação da política pública.

Depois das políticas públicas serem implementadas torna-se fundamental aplicar espírito crítico às mesmas, ou seja, fazer a avaliação do impacto das mesmas na sociedade. Para isso, existem diferentes perspetivas de realizar esta análise. A abordagem positivista-experimental foca-se nos efeitos do programa político, ou seja, tem em atenção a capacidade de colocar os objetivos com precisão e estabelecer os indicadores que levam a haver os tais efeitos das políticas. A abordagem pragmatista da qualidade tem como critério de avaliação se as metas são cumpridas na sua totalidade ou não, fazendo assim uma análise mais pragmática, onde avalia os fatores internos e externos ao programa. A abordagem construtivista foca-se na valorização dos tributos que os vários agentes envolvidos fornecem ao programa político, dando imensa relevância à forma como o mesmo é

implementado, ou seja, esta abordagem não se foca tanto nos objetivos das políticas, mas sim no desenvolvimento das interações.

Com a presença do vírus da COVID-19, muitas foram as políticas públicas implementadas a nível nacional, considerando o objetivo de, numa primeira fase, erradicar as cadeias de transmissão e, numa segunda fase, de gerir as mesmas cadeias. Depois das medidas serem aplicadas a nível nacional, o município do Porto implementou as suas políticas públicas locais de forma a complementar as que foram impostas pelo governo português, e também com o objetivo de auxiliar a sociedade portuense neste tempo tão conturbado.

Estas políticas foram implementadas em vários setores da sociedade como nas empresas e famílias, comércio e turismo, investimento, coesão social, saúde, educação.

Todas as políticas públicas implementadas pelo município do Porto responderam aos vários problemas que a sociedade portuense apresentou com o surgimento da COVID-19. O município conseguiu complementar as políticas públicas que foram formadas a nível nacional, satisfazendo assim a maioria das necessidades a sociedade portuense, ao mesmo tempo, protegendo-a da grave crise de saúde pública.

Bibliografia

- Araújo, L., & Rodrigues, M. L. (2017). *Modelos de análise das políticas públicas*. Sociologia, Problemas e práticas.
- Capella, A. C. N. (2005). *Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas*. BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, pp. 25-52.
- Correia, T. (2020). *A gestão política da COVID-19 em Portugal: contributos analíticos para o debate internacional*. Saúde em Debate.
- Costa, F. I. C. (2010). *Município de Alenquer: práticas e políticas*. Relatório de estágio, Instituto de Educação Universidade de Lisboa.
- Costa, L. M. S. (2018). *A compra direta sob o prisma do policy cycle*. Espaço Público, v. 2, p. 67-77, dez. 2018.
- Fetterman, D. M. (1994). *Empowerment evaluation*. American Journal of Evaluation, v. 15, n. 1, 1994.
- Guba, E., Lincoln, Y. (1989). *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park. Sage Publications.
- Kingdon, J. W. (2011). *Agendas, Alternatives and Public Policies*, Boston, Longman (2.ª edição revista).
- Mamede, R. P., Pereira, M., & Simões, A. (2020). *Portugal: Uma análise rápida do impacto da COVID-19 na economia e no mercado de trabalho*. Organização Internacional do Trabalho.
- Monteiro, R., Loureiro, D., Barbosa, G., Pinto, H., Quaresma, D., & Santos, I. (2021). *ResiliPorto Medidas Municipais de Apoio aos Efeitos da Pandemia da COVID-19*. Gabinete de Informação e Estudos Estratégicos, Departamento Municipal de Economia, Câmara Municipal do Porto, maio 2021.
- Moreira, O. M. H. V. A. (2010). *Modelo de Diagnóstico da Comunicação Interna nos organismos da Administração Pública Portuguesa*. Trabalho de projeto, Instituto Politécnico de Lisboa, Escola Superior de Comunicação Social.
- Nogueira, P.J., Nobre, M.A., Furtado, C., Carneiro, A.V., & Nicola, P.J. (2020). *Excess Mortality Estimation During the COVID-19 Pandemic: Preliminary Data from Portugal*. Acta Médica Portuguesa, 33(6): 376-383.

- Patton, M.Q. (1997). *Utilization-Focused Evaluation. The new century text.* Thousand Oaks. Sage Publications.
- Rodrigues, M. T. (2018). *O impacto socioeconómico na vida dos beneficiados do programa bolsa família no município de Marechal Cândido Rondon – PR.* Dissertação Universidade Estadual do Oeste do Paraná.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process.* Boulder, CO, Westview Press.
- Serapioni, M. (2016). *Conceitos e métodos para a avaliação de programas sociais e políticas públicas.* Sociologia, Revista da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, Vol. XXXI, 2016, pág. 59-80.
- Silva, J. P. F., & Borges, R. S. G. (2019). *Avaliação de Quarta Geração: uma Análise das Potencialidades e Limitações Baseada na Experiência de Avaliação do Programa Água para Todos.* Revista de Pesquisa em Políticas Públicas. Obtido de:
<https://periodicos.unb.br/index.php/rp3/article/view/28349/26745>
- Sottani, N., Dias, B., Mariano, S., & Moraes, J. (2017). *Ciclo de Políticas Públicas como método de análise de políticas educacionais: uma pesquisa bibliométrica acerca do tema.* Congresso da Administração, Sociedade e Inovação.
- Souza, C. (2002). *Políticas Públicas: Conceitos, Tipologias e Sub-Áreas.* Fundação Luís Eduardo Magalhães.
- True, J. L., Jones, B. D., Baumgartner, F.R. (2006). *Punctuated-Equilibrium Theory Explaining Stability and Change in Public Policymaking.* Obtido de:
<https://paulcairney.files.wordpress.com/2017/07/true-baum-and-jones-2007-in-sabatier.pdf>
- Zapelini, M. B. (2008). *Avaliação de Empowerment: Limites e Possibilidades de Aplicação na Gestão de Recursos Hídricos no Brasil.* Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração.

Legislação

Carta Europeia de Autonomia Local.

Decreto do Presidente da República n.º 14-A/2020, de 18 de março, declara o estado de emergência, com fundamento na verificação de uma situação de calamidade pública.

Decreto-Lei n.º 10-A/2020, de 13 de março, estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19.

Decreto-Lei n.º 10-F/2020, de 26 de março, estabelece um regime excepcional e temporário de cumprimento de obrigações fiscais e contribuições sociais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Decreto-Lei n.º 10-G/2020, de 26 de março, estabelece uma medida excepcional e temporária de proteção dos postos de trabalho, no âmbito da pandemia COVID-19.

Decreto-Lei n.º 10-J/2020, de 26 de março, estabelece medidas excepcionais 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.

Decreto n.º 2-B/2020, de 2 de abril, regulamenta a prorrogação do estado de emergência decretado pelo Presidente da República.

Decreto-Lei n.º 12-A/2020; de 6 de abril, estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19.

Decreto-Lei n.º 14-F/2020, de 13 de abril, estabelece medidas excepcionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19.

Decreto-Lei n.º 20-C/2020, de 7 de maio, estabelece medidas excecionais de proteção social, no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Decreto-Lei n.º 39-A/2020, de 16 de julho, altera as medidas excecionais e temporárias relativas à pandemia da doença COVID-19.

Decreto n.º 4/2021, de 13 de março, regulamenta o estado de emergência decretado pelo Presidente da República.

Decreto-Lei n.º 40/2021, de 1 de junho, assegura a execução do Regulamento (CEE) n.º 2919/85, que fixa as condições de acesso ao regime reservado pela Convenção Revista para a Navegação do Reno.

Despacho n.º 3300/2020, de 15 de março, Ministério da Saúde.

Despacho n.º 3301-E/2020, de 15 de março, Ministério da Saúde.

Despacho n.º 3358/2021, de 28 de março, Ministério de Estado e dos Negócios Estrangeiros, da Defesa Nacional e da Administração Interna, da Saúde e das Infraestruturas e da Habitação.

Despacho n.º 3516-A/2021, de 3 de abril, Ministério da Administração Interna.

Despacho n.º 3863-B/2020, de 27 de março, Ministério de Estado e da Presidência, da Administração Interna e do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social e Saúde.

Lei Constitucional n.º 86/1976, de 10 de abril – Constituição da República Portuguesa.

Lei n.º 79/77, de 25 de outubro, define as atribuições das autarquias e competências dos respetivos órgãos.

Lei n.º 169/99 de 18 de setembro, estabelece o quadro de competências, assim como o regime jurídico de funcionamento, dos órgãos dos municípios e das freguesias.

Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro, estabelece o regime jurídico das autarquias locais, aprova o estatuto das entidades intermunicipais, estabelece o regime jurídico da transferência de competências do Estado para as autarquias locais e para as entidades intermunicipais e aprova o regime jurídico do associativismo autárquico.

Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março, Medidas excecionais e temporárias de resposta à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e da doença COVID-19.

Lei n.º 4-B/2020, de 6 de abril, estabelece um regime excepcional de cumprimento das medidas previstas nos Programas de Ajustamento Municipal e de endividamento das autarquias locais, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e procede à segunda alteração à Lei n.º 1-A/2020, de 19 de março.

Lei n.º 6/2020, de 10 de abril, Regime excepcional para promover a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19.

Lei n.º 7/2020, de 10 de abril, estabelece regimes excecionais e temporários de resposta à epidemia SARS-CoV-2, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 10-I/2020, de 26 de março, e à quarta alteração à Lei n.º 27/2007, de 30 de julho.

Lei n.º 11/2020, de 7 de maio, Regime excepcional e transitório para a celebração de acordos de regularização de dívida no âmbito do setor da água e do saneamento de águas residuais.

Lei n.º 12/2020, de 7 de maio, Promove e garante a capacidade de resposta das autarquias locais no âmbito da pandemia da doença COVID-19, procedendo à primeira alteração às Leis n.º 4-B/2020, de 6 de abril, e n.º 6/2020, de 10 de abril.

Lei n.º 13/2020, de 7 de maio, estabelece medidas fiscais, alarga o limite para a concessão de garantias, no âmbito da pandemia da doença COVID-19, e procede à primeira alteração à Lei n.º 2/2020, de 31 de março, Orçamento do Estado para 2020.

Lei n.º 62-A/2020, de 27 de outubro, Imposição transitória da obrigatoriedade do uso de máscara em espaços públicos.

Portaria n.º 71-A/2020, de 15 de março, define e regulamenta os termos e as condições de atribuição dos apoios imediatos de carácter extraordinário, temporário e transitório, destinados aos trabalhadores e empregadores afetados pelo surto do vírus COVID-19, tendo em vista a manutenção dos postos de trabalho e mitigar situações de crise empresarial.

Portaria n.º 76-B/2020, de 18 de março, Alteração à Portaria n.º 71-A/2020.

Portaria n.º 91/2020, de 14 de abril, define, em execução do disposto no n.º 2 do artigo 3.º da Lei n.º 4-C/2020, de 6 de abril, que estabelece um regime excecional para as situações de mora no pagamento das rendas atendendo à situação epidemiológica provocada pelo coronavírus SARS-CoV-2 e doença COVID-19, os termos em que é efetuada a demonstração da quebra de rendimentos para efeito de aplicação daquele regime excecional a situações de incapacidade de pagamento das rendas habitacionais devidas a partir de 1 de abril de 2020 e até ao mês subsequente ao termo da vigência do estado de emergência.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 10-A/2020, de 13 de março, aprova um conjunto de medidas relativas à situação epidemiológica do novo Coronavírus – COVID-19.

Webgrafia

[Portal autárquico]. Municípios. Obtido em setembro, 2021, de <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/municípios/>

[Portal autárquico]. Freguesias. Obtido em setembro, 2021, de <http://www.portalautarquico.dgal.gov.pt/pt-PT/administracao-local/entidades-autarquicas/freguesias/>

[Euronews] (2020, abril 16). Covid-19: Os números e as notícias de quinta-feira, 16 de abril. Obtido em outubro, 2021, de <https://pt.euronews.com/2020/04/16/covid19-ultimas-os-numeros-e-as-noticias-de-quinta-feira-16-de-abril>

[Direção-Geral da Saúde] (2020, junho 29). Lares continuam a ser motivo de “grande preocupação”. Obtido em outubro, 2021, de <https://covid19.min-saude.pt/lares-continuam-a-ser-motivo-de-grande-preocupacao/>

[Rita Rato Nunes] (2020, setembro 13). Pedro Simas: "Ainda estamos bem. Só não pode haver mais de 5 mil casos por semana". Obtido em outubro, 2021, de <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/14-set-2020/pedro-simas-ainda-estamos-bem-so-nao-pode-haver-mais-de-5-mil-casos-por-semana-12719424.html>

[Miguel Conde Coutinho] (2021, fevereiro 21). As três vagas no primeiro ano de covid-19 em Portugal. Obtido em setembro, 2021, de <https://www.jn.pt/nacional/infografias/as-tres-vagas-no-primeiro-ano-de-COVID-19-em-portugal-13375415.html>

[SNS 24] (2021, outubro 18). Vacina COVID-19. Obtido em outubro, 2021, de <https://www.sns24.gov.pt/tema/doencas-infecciosas/COVID-19/prevencao/vacina-COVID-19/#sec-1>

[República Portuguesa]. Medidas de apoio às empresas na resposta ao COVID-19. Obtido em setembro, 2021, de <https://www.seg-social.pt/documents/10152/16722120/Quadros+explicativos+para+empresas/e60e973b-1c21-40a8-9231-bc5592f55483>

[CGD] (2020, abril 27). Estado de emergência ou de calamidade: Descubra as diferenças
<https://www.cgd.pt/Site/Saldo-Positivo/casa-e-familia/Pages/estado-de-calamidade.aspx>