

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021

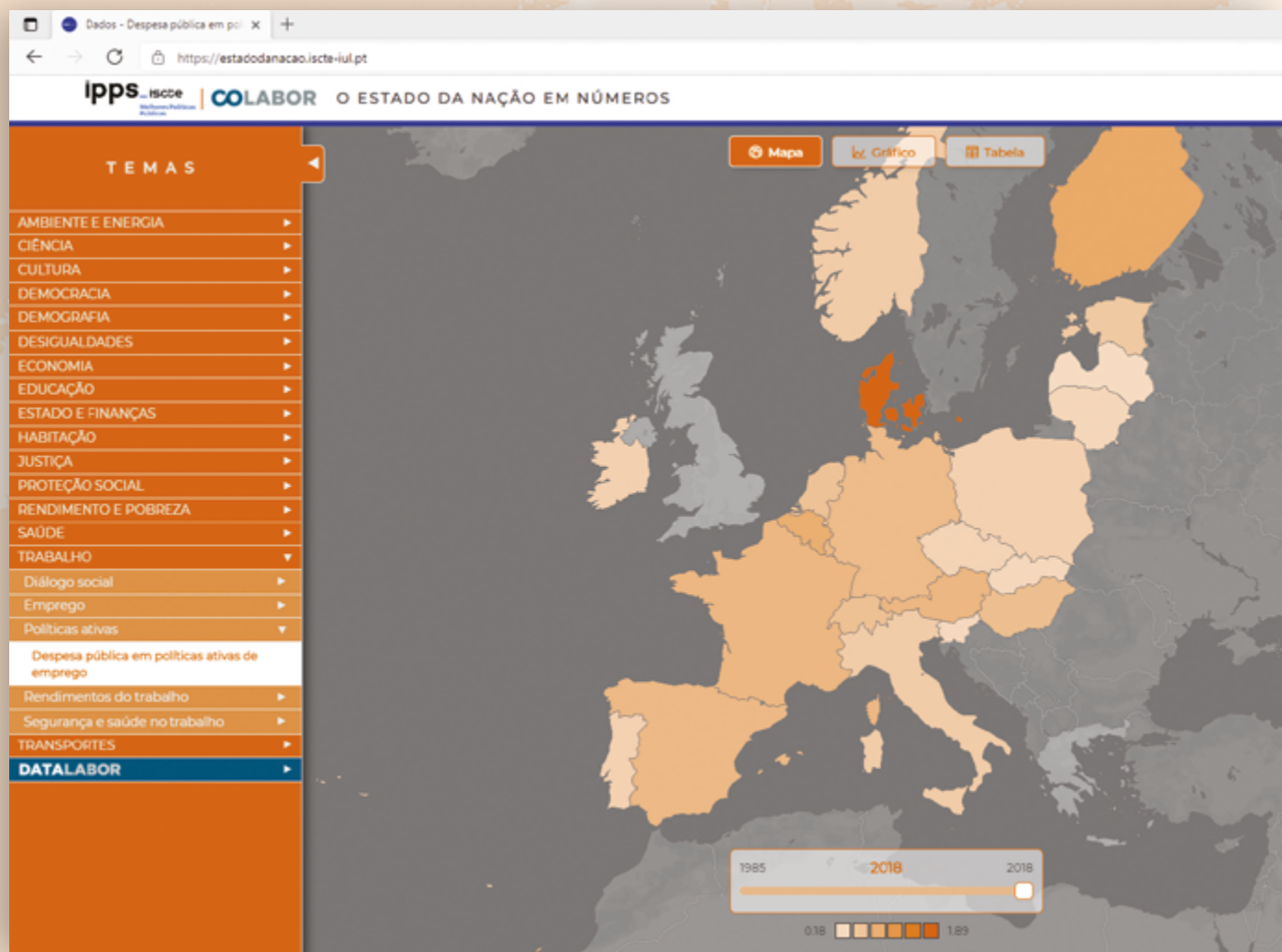
Governar em Estado de Emergência

ipps_iscte
Melhores Políticas
Públicas

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva
COORDENADORES



Aceda, de forma interativa, aos dados que dão origem aos relatórios sobre **O Estado da Nação e as Políticas Públicas**



www.estadodanacao.iscte-iul.pt

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021

GOVERNAR EM ESTADO DE EMERGÊNCIA

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva

COORDENADORES

FICHA TÉCNICA

Título

O Estado da Nação e as Políticas Públicas 2021:
Governar em Estado de Emergência

Coordenação

Ricardo Paes Mamede
e Pedro Adão e Silva

Edição

José Vítor Malheiros

Ilustração

João Catarino

Layout e paginação

Ana Moreira / Gabinete
de Comunicação Iscte

Todos os direitos reservados
© 2021, IPPS-Iscte

Impressão

VASP

Tiragem

1250 exemplares
1.ª edição julho de 2021

ISBN

978-989-8990-03-7

Depósito Legal

486058/21

IPPS-Iscte — Instituto para as Políticas Públicas e Sociais

Avenida das Forças Armadas,
Iscte — Instituto Universitário de Lisboa,
Edifício I, 1649-026 Lisboa
+351 210 464 021/316
geral.ipps@iscte-iul.pt
ipps.iscte-iul.pt

Índice

- 05 **INTRODUÇÃO**
Governar em Estado de Emergência
Ricardo Paes Mamede e Pedro Adão e Silva
- 11 **SAÚDE**
Julian Perelman
- Diagnóstico*
O SNS conseguiu responder à pandemia mas revelou fragilidades gritantes
- Análise de Política*
Saúde em tempo de pandemia: escassa informação sobre o setor privado e fraca capacidade de regulação prejudicaram articulação entre Estado e privados
- 17 **EDUCAÇÃO**
Isabel Flores
- Diagnóstico*
Pandemia pode pôr em causa progressos alcançados nos últimos anos
- Análise de Política*
Ensino remoto de emergência: diversidade de respostas não evitou o aprofundamento das desigualdades
- 23 **CULTURA**
José Soares Neves
- Diagnóstico*
COVID-19 tornou evidente o problema da desregulação do trabalho independente na Cultura
- Análise de Política*
Os apoios de emergência à Cultura podem ser uma oportunidade para a resolução de problemas estruturais
- 29 **CIÊNCIA**
Maria de Lurdes Rodrigues e João Trocado da Mata
- Diagnóstico*
O regresso de uma velha questão: a ciência deve estar ao serviço da economia?
- Análise de Política*
Política científica de resposta à pandemia: uma mudança de paradigma que põe em causa a sustentabilidade do sistema
- 35 **PROTEÇÃO SOCIAL**
Frederico Cantante
- Diagnóstico*
Proteção do emprego: a agudização dos problemas durante a pandemia
- Análise de Política*
Apoio Extraordinário ao Rendimento dos Trabalhadores: prestação agregadora de emergência não conseguiu colmatar as lacunas dos instrumentos tradicionais
- 41 **EMPREGO**
Paulo Marques e Rita Guimarães
- Diagnóstico*
Trabalhadores com contratos a termo certo foram os mais afetados pela crise
- Análise de Política*
Layoff simplificado protegeu o emprego no curto prazo, mas esqueceu os trabalhadores temporários e não explorou a oportunidade de formação

47 **ECONOMIA**

Ricardo Barradas

Diagnóstico

Um tecido empresarial frágil e muito vulnerável aos efeitos da crise pandémica

Análise de Política

Linhas de crédito com garantia pública às empresas: um alívio temporário à liquidez, mas um estímulo ao endividamento

53 **FINANÇAS**

Sérgio Lagoa

Diagnóstico

A correção parcial das debilidades financeiras nos últimos anos não resolveu fragilidades estruturais

Análise de Política

Moratórias de crédito criadas pelo Estado: uma resposta eficaz às necessidades das famílias e das empresas

59 **ESTADO**

César Madureira

Diagnóstico

A pandemia tornou evidentes as insuficiências dos serviços públicos e a necessidade de os reforçar

Análise de Política

Teletrabalho: um êxito como resposta de emergência, mas um enorme desafio como resposta estrutural

65 **JUSTIÇA**

Catarina Fróis

Diagnóstico

A pandemia ofereceu uma oportunidade de melhoria ao sistema judicial

Análise de Política

Libertação antecipada de reclusos: uma experiência positiva e cheia de lições

71 **TRANSPORTES**

Filipe Moura

Diagnóstico

Transportes continuam a contrariar tendência nacional de redução nas emissões de gases de estufa

Análise de Política

TAP: uma aposta do Estado num mundo de incertezas

77 **HABITAÇÃO**

Teresa Costa Pinto

Diagnóstico

A centralidade da habitação no combate à pandemia

Análise de Política

Empréstimos de apoio ao arrendamento: uma medida de fraco alcance e curto prazo para uma crise vasta e de longo prazo

83 **DEMOCRACIA**

Miguel Poiares Maduro e Catarina Santos Botelho

Diagnóstico

Gestão da pandemia piorou avaliação da democracia e afetou confiança nas instituições políticas

Análise de Política

O estado de emergência pode ser uma solução em tempos de pandemia, mas é um risco para a democracia

Democracia

Miguel Poiars Maduro e Catarina Santos Botelho

Escola do Porto da Faculdade de Direito da Universidade Católica Portuguesa;
Católica Research Centre for the Future of Law



Gestão da pandemia piorou avaliação da democracia e afetou confiança nas instituições políticas

A pandemia de COVID-19 provocou uma profunda ruptura societal. Iremos refletir sobre a forma como o combate à pandemia pôs à prova o sistema democrático português, expondo algumas das suas debilidades.

Em praticamente todos os países do mundo, as restrições aos direitos e liberdades fundamentais e as alterações no funcionamento do poder executivo determinadas pelo combate à pandemia tiveram repercussões negativas na avaliação da qualidade da democracia.

Na ausência de uma definição consensual do conceito de democracia, este costuma ser utilizado hoje para fazer referência a um regime que respeita os seguintes requisitos: subordinação do Estado ao direito; soberania popular; pluralismo político; sufrágio universal; eleições livres e periódicas; proteção de direitos e liberdades fundamentais; separação de poderes; regra da maioria, com a concomitante proteção das minorias. É aquilo que usualmente se designa de democracia liberal.

No ranking do *Democracy Index 2020*, a qualidade da democracia é avaliada, numa escala de 1 a 10, quanto aos seguintes critérios: processo eleitoral e pluralismo, funcionamento do governo, participação política, cultura política e liberdades cívicas. Dependendo da pontuação, o país será classificado como “democracia plena” (mais de 8 pontos), “democracia com falhas” (entre 8 e 6 pontos), “regime híbrido” (entre 6 e 4 pontos), e “regime autoritário” (4 pontos ou menos).

Em 2020, a posição de Portugal neste *ranking* alterou-se, à semelhança do que aconteceu com França, passando o país do estatuto de “democracia plena”, que alcançara em 2019, para a categoria de uma “democracia com falhas”¹.

Em concreto, Portugal desceu da pontuação de 8.03 para 7.90. Foram três as principais justificações aduzidas

para esta desqualificação. Em primeiro lugar, a redução do número de debates parlamentares com audição do primeiro-ministro foi interpretada como menor responsabilização governamental durante a pandemia. Em segundo lugar, a falta de transparência quanto à nomeação do novo presidente do Tribunal de Contas contribuiu para uma menor classificação relativamente ao indicador da separação e interdependência de poderes. Por último, foram igualmente tidas em conta as restrições à liberdade de deslocação.

À medida que a pandemia se prolonga e se converte numa crise económica e social, a confiança nas instituições e a satisfação com a democracia tendem a diminuir

Em sintonia, no Relatório Sobre a Democracia do Instituto V-Dem da Universidade de Gotemburgo (Suécia), em 2020 Portugal deixou de ser considerado uma “democracia liberal” para passar a ser rotulado como uma mera “democracia eleitoral”². O conceito de “democracia eleitoral” é mais limitado e menos garantístico do que o conceito de “democracia liberal”. A democracia eleitoral não apresenta métricas tão sólidas e robustas como a democracia liberal no que diz respeito, em particular, ao escrutínio da separação e interdependência de poderes (*checks and balances*) e proteção das liberdades³.

Percepção dos cidadãos sobre a democracia em Portugal

Fonte: Sondagem do ICS/Iscte, abril de 2021, disponível em: <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt>

Considera que Portugal...



Durante a pandemia, os cidadãos inquiridos, no seu conjunto, faziam uma avaliação moderadamente positiva da democracia portuguesa.

Em termos de percepção interna, a realidade não difere muito. Numa sondagem do ICS/Iscte, à questão sobre se Portugal é uma democracia, 10% responderam que Portugal é uma democracia plena, 47% que Portugal é uma democracia com pequenos defeitos, 36% que é uma democracia com muitos defeitos e 4% entenderam que não é sequer uma democracia⁴.

Todavia, à questão de saber se, em comparação com o que se passava antes da pandemia, a democracia funciona muito melhor, melhor, de igual forma, pior ou muito pior, 68% responderam que, em Portugal, a democracia funciona de igual forma. Daqui poderia resultar que a avaliação da qualidade da democracia pelos cidadãos se teria mantido inalterada. Isto poderia ser uma manifestação do efeito denominado *rally-round-the-flag*: uma manifestação reforçada de confiança na autoridade política decorrente da insegurança que a pandemia traz e que conduz os cidadãos a aceitar o reforço do poder executivo e a minimizar as eventuais discordâncias que possuam em nome de uma mais eficaz resposta à pandemia. No entanto, à medida que a pandemia se prolonga e se converte numa crise económica e social,

esse efeito tende a diminuir. Tal parece ser já visível em dados mais recentes do Eurobarómetro.⁵ De acordo com este estudo de opinião, em Portugal, entre o verão de 2020 e o início de 2021, a satisfação com a democracia desceu 16 pontos percentuais. Esta é uma descida muito superior àquela que aconteceu no resto da União Europeia (de apenas 3%, em média). Este estudo também revela uma queda acentuada da confiança nas instituições políticas, em particular no Governo, que passou de 52% para 38% (também, neste caso, muito superior à queda no resto da União Europeia onde a descida foi, em média, de 4%).

¹ Democracy Index 2020 – In sickness and in health?, The Economist Intelligence Unit, 2021.

² Autocratization turns viral – Democracy Report 2021, V-Dem Institute p. 31. Disponível aqui: <https://www.v-dem.net/files/25/DR%202021.pdf>

³ Todavia, questionando esta distinção, sobretudo para efeitos empíricos, ver Jørgen Møller, "The gap between liberal and electoral democracy revisited. Some conceptual and empirical clarifications", European University Institute Working Paper, 2006.

⁴ Sondagem do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ISC-ULisboa) e do Iscte – Instituto Universitário de Lisboa, de abril de 2021, disponível em: <https://sondagens-ics-ul.iscte-iul.pt/>

⁵ <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2355>.

O estado de emergência pode ser uma solução em tempos de pandemia, mas é um risco para a democracia

Vários constitucionalistas alertaram que a imposição de quarentenas era inconstitucional, o regime do estado de emergência não foi previsto para fazer face a situações pandémicas

Noventa por cento das constituições possuem disposições relativas ao estado de emergência, permitindo suspensões parciais ou totais dos direitos e liberdades fundamentais¹. O que importa no contexto da atual pandemia é saber de que forma o estado de emergência exacerbou ou diminuiu algumas tensões do nosso sistema democrático. Por outras palavras: será que o estado de emergência desequilibrou a normal relação de controlos mútuos (*checks and balances*) entre os órgãos políticos? Terão as democracias liberais capacidade para sobreviver a sucessivos estados de emergência?

Para respondermos a estas questões, necessitamos de compreender o que é e para que serve a figura constitucional do estado de emergência². A arquitetura constitucional portuguesa exige para a declaração e execução do estado de emergência o pêndulo dos controlos mútuos entre os três órgãos de soberania, direta ou indiretamente, democraticamente legitimados (a Assembleia da República, o Presidente da República e o Governo)³.

Desde 18 de março até à presente data, o estado de emergência foi declarado/renovado quinze vezes: a 18 de março de 2020 (renovado a 2 e a 17 de abril), a 6 de novembro de 2020 (renovado em 20 de novembro, 4 e 17 de dezembro de 2020, assim como em 6, 13 e 27 de janeiro, em 11 e 25 de fevereiro, em 11 e 25 de março, e em 14 de abril de 2021).

O primeiro decreto presidencial de emergência, a 18 de março de 2020, foi porventura o único decretamento do estado de emergência que se não configurava como uma obrigação constitucional. Em termos políticos, porém, tratou-se de uma declaração preventiva e, na opinião de vários constitucionalistas, politicamente adequada ao momento de enorme instabilidade que se vivia⁴.

Inicialmente, o Governo manifestou alguma resistência à figura do estado de emergência constitucional, procurando fazer uso dos instrumentos legalmente previstos no âmbito da emergência administrativa. Na opinião de virologistas e especialistas em epidemiologia, a quarentena obrigatória e plenamente respeitada por todos os cidadãos afigurava-se como o único mecanismo à disposição para mitigar a propagação da doença. Não obstante, vários juristas e constitucionalistas alertaram para o facto de a imposição de quarentenas obrigatórias ser inconstitucional, porquanto a Constituição portuguesa apenas permite o internamento compulsivo em situações de anomalia psíquica⁵.

¹ Christian Bjørnskov e Stefan Voigt, "The architecture of emergency constitutions", I-CON, 16, 2018, pp. 101-127, p. 101.

² Nos termos do artigo 19.º da CRP, e da Lei do Estado de Exceção (LEE), Lei n.º 44/86, de 30 de setembro, na versão aprovada pela Lei Orgânica n.º 1/2012, de 11 de maio.

³ Catarina Santos Botelho, "Declaração de emergência ou da emergência da declaração?", *Público*, 18/03/2020, disponível em: <https://www.publico.pt/2020/03/18/politica/noticia/declaracao-emergencia-emergencia-declaracao-1908266>.

⁴ Catarina Santos Botelho, "Estados de exceção constitucional: estado de sítio e estado de emergência", in Carla Amado Gomes e Ricardo Pedro (eds.) *Direito Administrativo de Necessidade e de Exceção*, AAFDL, Lisboa, 2020, pp. 47-95, e Paulo Otero, "O que é o estado de emergência e como funciona?", *Observador*, 16 de março de 2020, disponível aqui: <https://observador.pt/2020/03/16/o-que-e-o-estado-de-emergencia-e-como-funciona/>.

⁵ Alínea h) do n.º 3 do artigo 27.º da Constituição. A este propósito, cf. Jorge Reis Novais, "Direitos Fundamentais e inconstitucionalidade em situação de crise – a propósito da pandemia COVID-19", *Revista e-Pública*, 7 (1), 2020, pp. 78-117.

Na ausência de uma lei sanitária – ou de vontade política de a aprovar – a legislação administrativa de emergência existente (Lei de Bases da Proteção Civil, Lei de Bases da Saúde, Lei do Sistema de Vigilância em Saúde Pública, etc.) era manifestamente insuficiente para dar respaldo às medidas necessárias para conter a propagação da COVID-19. Uma das questões que permanece em aberto é a necessidade ou não de adotar nova legislação que permita lidar com estas situações fora de um contexto de estado de emergência. Da mesma forma, tem sido debatida a necessidade de rever o próprio regime do estado de emergência, que não foi inicialmente previsto para fazer face a situações pandémicas.

O modo como o Chefe de Estado conseguiu convencer os demais órgãos políticos de soberania a apoiar o decretamento de emergência evidencia o peso do Presidente da República na vida política nacional. Ainda assim, o Presidente da República procurou conferir a máxima legitimidade possível à sua decisão. Com efeito, apesar de a Constituição não impor a consulta ao Conselho de Estado no caso da declaração do estado de exceção⁶, o Presidente da República entendeu que esta era relevante para reforçar a legitimidade da primeira declaração de emergência desde a transição para a democracia.

Iremos agora analisar duas questões principais: as relações de controlo mútuo entre os órgãos políticos de soberania (Presidente da República, Assembleia da República e Governo) e a relação entre Governo e oposição.

Controlos mútuos entre os órgãos políticos de soberania

O estado de emergência não é um cheque em branco ao Governo. A Assembleia da República leva a cabo uma relevante fiscalização política da execução do estado de emergência⁷. Após o envio pelo Governo de relatório pormenorizado e documentado das providências e medidas adotadas aquando do regime de exceção, a Assembleia da República exerce o seu controlo político⁸.

Um aspeto que deverá ser mencionado foi o problema das eleições presidenciais, que tiveram lugar a 24 de janeiro deste ano, em contexto de confinamento geral e numa encruzilhada pandémica sem precedentes, em que Portugal apresentava os piores indicadores de infeção, liderando o *ranking* mundial de país com maior número de infetados por milhão de habitantes. Ora, o decreto presidencial que renovava a emergência constitucional, não suspendera o processo eleitoral. Não obstante, nos debates presidenciais, e na academia e comunicação social, muitos foram os que questionaram a pertinência de um processo eleitoral nestes termos.

Contra o adiamento das eleições, invocou-se o n.º 7 do artigo 19.º da Constituição, que impõe a não afetação das regras constitucionais relativas ao funcionamento dos órgãos de soberania, e o n.º 1 do artigo 125.º, que estabelece que a eleição do Presidente deverá ter lugar nos sessenta dias anteriores ao termo do mandato do seu antecessor. Perante isto, tendo o mandato do Presidente iniciado a 9 de março de 2016, o termo do mandato seria a 9 de março de 2021, não haveria margem temporal para adiar o ato eleitoral. Uma vez que não é possível rever a Constituição em estado de emergência⁹ (artigo 289.º), o prazo seria para manter.

É sabido que os estados de exceção estão com frequência associados à erosão democrática, mas também ao aumento da popularidade das instituições políticas, incluindo governos e parlamentos

⁶ Alínea e) do artigo 145.º

⁷ Alínea b) do artigo 162.º da Constituição.

⁸ Artigo 24.º da LEE.

⁹ Artigo 289.º da Constituição da República Portuguesa.

A prática da democracia em tempos de pandemia irá determinar o futuro da saúde democrática pós-pandemia

A possibilidade de adiamento das eleições suscitava também o problema prático de saber quando seria viável uma nova data. Adiar quantos dias e até quando? E não contribuiria um sucessivo adiamento para a erosão democrática típica dos estados de emergência?

Seja como for, a deliberação governamental de execução da emergência constitucional acabou por retirar força à tentativa de adiamento das eleições. Com efeito, as opções políticas de as creches, escolas e universidades não fecharem, de as atividades presenciais dos tribunais e dos serviços públicos se manterem, ou de as cerimónias religiosas serem permitidas, acabaram por dar força ao argumento de que, se é seguro sair de casa para ir à escola ou a um tribunal, então seria igualmente seguro sair para ir votar¹⁰. Pouco discutida, se bem que mais problemática, no entanto, foi a questão de saber até que ponto os limites às formas de campanha política ao dispor dos candidatos favoreciam o incumbente. Na prática, a circunstância de o resultado eleitoral ser dado como certo por muitos, e a realização de múltiplos debates televisivos, retiraram peso a este tema.

A relação entre Governo e oposição

Os principais perigos que podem advir de um executivo musculado e de um Parlamento diminuído (ou sem uma oposição convincente) estão já bem documentados em estudos académicos. Num estudo empírico do período entre 1974 e 2016, conclui-se que a ocorrência de uma erosão democrática é 75% mais provável na vigência de estados de exceção¹¹. Algo surpreendentemente, porém, regista-se muitas vezes nestes casos um aumento da popularidade das instituições políticas, incluindo governos e parlamentos – fenómeno do *rally-round-the-flag*.

Por outro lado, existe o risco de o Governo ser tentado a prolongar os seus poderes de emergência após a situação de exceção ter terminado. Por outras palavras, o estado constitucional de emergência arrisca-se a transformar-se num estado de emergência *soft*, por via administrativa¹². A recente situação húngara evidencia como a cessação do estado de emergência pode ser fictícia e perpetuar-se por via administrativa, numa espécie de *quasi-emergência*, sem o devido enquadramento constitucional¹³.

Obviamente que o exercício de ajuizar o (des)acerto da alternância entre emergência administrativa e emergência constitucional dependerá da pré-compreensão mundividencial, idiossincrática e política da realidade em que vivemos. Por outro lado, uma vez que a crise sanitária está longe de ter terminado, este ainda não é o momento adequado para, com serenidade e introspeção, percorrer criticamente o percurso que nos trouxe até aqui.

Em conclusão, é difícil antecipar se as mudanças verificadas no contexto da pandemia serão meramente conjunturais, ou se se tornarão permanentes/estruturais/sistemáticas, perdurando para além do final da pandemia. Certo é que a prática da democracia em tempos de pandemia irá determinar o futuro da saúde democrática pós-pandemia. ▶

¹⁰ Catarina Santos Botelho, "Eleições em emergência", Blog da Fundação Francisco Manuel dos Santos, a 14 de janeiro de 2021, disponível em: <https://www.ffms.pt/blog/artigo/501/eleicoes-em-emergencia>

¹¹ Idem, *ibidem*.

¹² Vital Moreira apud Catarina Santos Botelho, Catarina Santos Botelho, "From constitutional emergency to administrative calamity: COVID-19 regulation in Portugal", *Revista Derecho del Estado*, 29/05/2020, disponível em: <https://revistaderechoestado.uexternado.edu.co/2020/05/29/from-constitutional-emergency-to-administrative-calamity-covid-19-regulation-in-portugal/>

¹³ Gábor Halmai, Gábor Mészáros e Kim Lane Scheppele, "From Emergency to Disaster – How Hungary's Second Pandemic Emergency will Further Destroy the Rule of Law", *Verfassungsblog*, 30/05/2020, disponível em: <https://verfassungsblog.de/from-emergency-to-disaster/?fbclid=IwAR0-jDITpU0xED9R0mhROWsvrHT3bHE3Bz7DihrVFPLGI7zajsRGT-fHI>