

Apoio às medidas do governo no contexto do COVID-19

Notas informativas: análises do setor da saúde | 02

BPI | "la Caixa" Foundation Chair in Health Economics



Esta nota faz parte da Cátedra em Economia da Saúde, enquadrada na **Iniciativa para a Equidade Social**, uma parceria entre a Fundação “la Caixa”, o BPI e a Nova SBE, que nasceu em 2019 e visa apoiar o desenvolvimento do Sector Social em Portugal com uma visão de longo prazo, através da investigação e do apoio à capacitação das organizações sociais.

A cátedra em Economia da Saúde foi atribuída ao Professor Pedro Pita Barros e tem como objetivo promover a investigação sobre o sector da saúde, bem como o conhecimento e discussão da sociedade portuguesa quanto a tendências, desafios e políticas do setor da saúde. Consulte mais informações e documentos [aqui](#).

As opiniões por nós apresentadas representam unicamente a nossa completa e verdadeira opinião profissional sobre assuntos às quais respeitamos. Mencionamos todos os pressupostos que consideramos relevantes para as opiniões que expressamos, e todas as matérias sobre as quais nos manifestamos estão dentro do nosso campo de experiência. As opiniões expressas não refletem necessariamente a visão de qualquer das entidades com que nos relacionamos.



PEDRO PITA BARROS



EDUARDO COSTA

Apoio às medidas do governo no contexto do COVID-19

Notas informativas: análises do setor da saúde | 02

Desde março de 2020, os **governos de muitos países têm implementado um conjunto de medidas destinadas ao controlo da situação pandémica**. Estas medidas foram aplicadas num contexto de elevada incerteza, muitas vezes sem bases científicas sólidas por (natural) falta de conhecimento sobre um vírus novo, com o objetivo de proteger as populações dos efeitos da pandemia. A evolução, muitas vezes inesperada, da situação pandémica motivou sucessivos avanços e recuos em várias das medidas nos diferentes países ao longo do tempo.

Estas medidas de saúde pública tiveram impactos significativos na população, afetando muitas vezes a sua situação laboral, as suas aprendizagens, o seu contexto social e a sua própria saúde, física e mental. Estes **impactos negativos foram aceites pela população face à necessidade de controlar a pandemia e minimizar os seus riscos**. Contudo, o equilíbrio entre a minimização dos riscos de saúde e os impactos socio-económicos negativos têm variado ao longo do tempo e ao longo dos países. De facto, ao longo dos últimos anos, existiram momentos em que o apoio da população às medidas restritivas caiu, motivando a sua reversão.

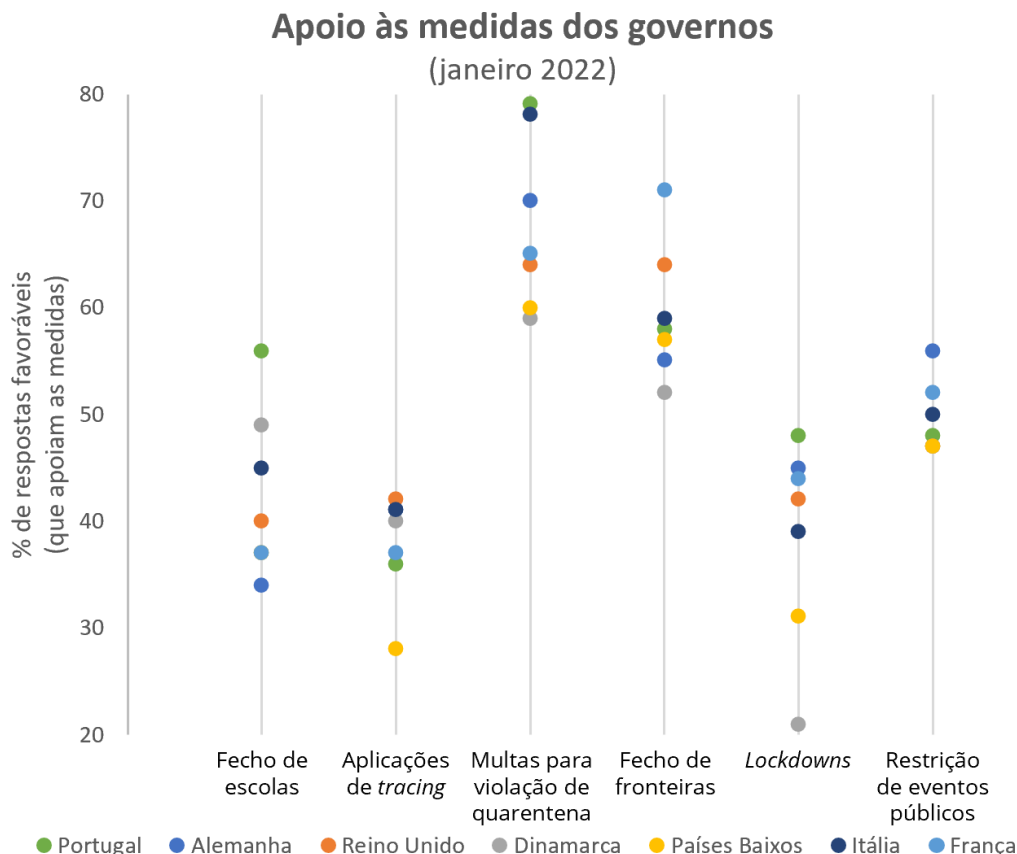
Os governos têm o desafio de procurar as melhores medidas, em cada momento, atendendo à evolução da epidemia, mas também ao apoio que a população dão às medidas adotadas. **O apoio da população às medidas do governo depende da perceção de risco que é enfrentado por cada um**. Por sua vez, esta perceção de risco é afetada por diversos fatores. Em primeiro lugar, a qualidade da informação disponibilizada relativa à evolução da pandemia. Em segundo lugar, a evolução do processo de vacinação e das opções de tratamento disponíveis pode também afetar a perceção de risco e o apoio a medidas contra a pandemia. Para além disto, a fadiga pandémica pode também afetar o apoio da população a medidas contra a pandemia, particularmente contra medidas restritivas da liberdade individual.

A conjugação de todos estes fatores afetam a capacidade de os Governos conseguirem adotar medidas que sejam subscritas de forma generalizada pela população. **No passado, existiram momentos de grande reticência em relação à implementação de novas medidas, mesmo face à evolução desfavorável da pandemia**. Por exemplo, em Portugal houve dificuldade na implementação de medidas desde o regresso às aulas de 2020 até ao período de Natal e Ano Novo desse ano. O fraco apoio público a medidas adicionais durante esse período atrasou a sua implementação, contribuindo para o descontrolo da situação pandémica em janeiro de 2021, com grande circulação do vírus e grande pressão sobre o sistema de saúde, nomeadamente sobre o Serviço Nacional de Saúde.

Tal como em invernos anteriores, **o inverno de 2022/2023 pode vir a ser marcado por um agravamento da situação pandémica**. Este agravamento poderá requerer equacionar a implementação de novas medidas. O sucesso da eventual implementação destas medidas dependerá, uma vez mais, do apoio que a população dará às mesmas, se e quando surgirem.

O **European COVID-19 Survey (ECOS)**, resultante de uma parceria entre várias instituições universitárias europeias, monitoriza as perceções e comportamentos da população ao longo do tempo relativamente à pandemia de COVID-19. Este inquérito realiza-se com uma periodicidade de dois a três meses, em Portugal, Alemanha, Dinamarca, Reino Unido, Itália, França, Países Baixos e, mais recentemente, Espanha, abrangendo uma amostra representativa de cerca de 1000 pessoas da população adulta em cada país.

Entre muitas outras perguntas que realiza, o inquérito ECOS contém um conjunto relativo ao apoio dos cidadãos a medidas implementadas pelos governos para controlar a pandemia de COVID-19. A figura seguinte ilustra o nível de apoio a diferentes medidas implementadas por governos europeus em janeiro de 2022 para o conjunto de sete países seguidos, entre os quais Portugal.

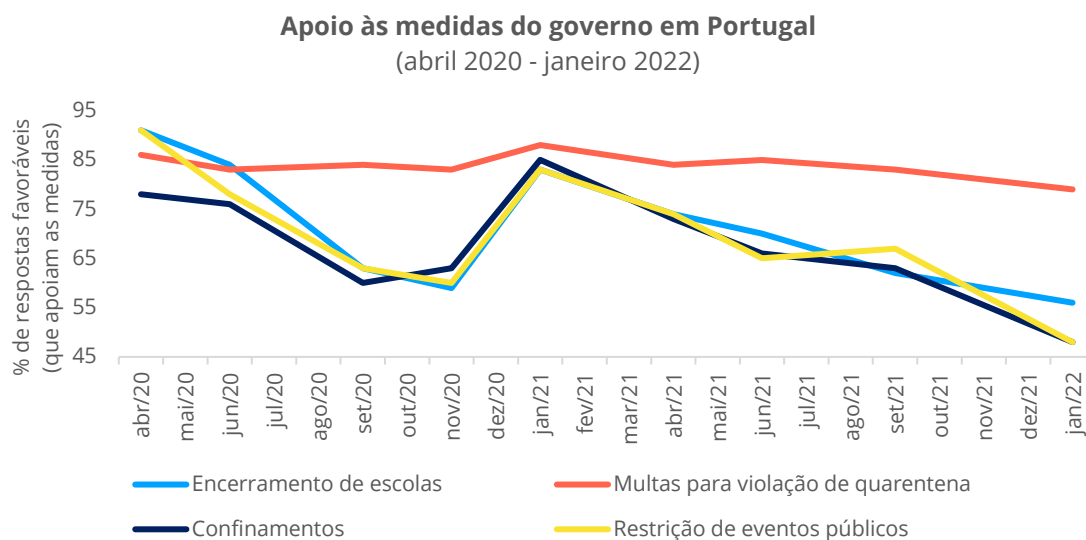


Existem três principais elementos de destaque, na análise deste gráfico.

1. Primeiro, a existência de **diferenças permanentes nos níveis de apoio às medidas dos governos** entre os vários países. Os níveis de confiança, para a mesma medida, variam substancialmente entre países, sinalizando diferentes perceções de risco. Se por um lado Portugal se destaca como um dos países com maior nível de apoio às medidas, os Países Baixos surgem sistematicamente entre os países com menor nível de apoio.
2. Segundo elemento, a **variação do nível de apoio entre medidas diferentes**. Em janeiro de 2022, a utilização das aplicações de telemóvel para rastrear contactos surgia como a medida menos popular com apenas 38% da população inquirida a apoiá-la. Medidas mais restritivas como confinamentos ou encerramento de escolas e universidades surgem também como medidas impopulares (com 39% e 42% de apoio, respetivamente). Em sentido contrário, parece existir um maior apoio às restrições de eventos públicos e ao encerramento de fronteiras (com 50% e 59% de apoio, respetivamente). Finalmente, as multas para a violação da quarentena obrigatória surgem com um nível de apoio generalizado, variando entre 59% e 79% de apoio dependendo dos países.
3. Terceiro, **Portugal: é o país onde o apoio a medidas restritivas é maior** no último inquérito realizado (janeiro de 2022). Em média, para as várias medidas consideradas, Portugal tem um nível de apoio de 54%, seguido pela Itália, França e Alemanha (com 52%, 51% e 50%, respetivamente). Os restantes países apresentam níveis de apoio médio inferiores a 50%. Para além disso, Portugal destaca-se como o país com maior nível de apoio ao encerramento de escolas, multas para violação de quarentena e imposição de confinamentos.

O **apoio demonstrado pela população portuguesa às medidas** poderá resultar de vários motivos, incluindo o sucesso do programa de vacinação, a perceção de evolução da situação pandémica, e a própria fadiga pandémica. Contudo, este apoio tem variado ao longo do tempo nos vários países, incluindo em Portugal. Estas variações tendem a acompanhar a evolução da situação pandémica. Em momentos de agravamento súbito da pandemia, em que a perceção de risco da população aumenta, verifica-se um aumento do apoio da população às medidas de maior restrição da vida normal em sociedade.

A figura seguinte ilustra a evolução, entre abril de 2020 e janeiro de 2022, do apoio a algumas medidas reportado pela população portuguesa inquirida.



Novamente, existem três principais elementos de destaque, na análise deste gráfico.

1. Em primeiro lugar, **tendência decrescente, apesar dos picos, de apoio às medidas restritivas do governo**. Esta tendência decrescente é particularmente expressiva nas medidas mais restritivas (confinamentos, encerramento de escolas e restrições de eventos públicos). O apoio às medidas está provavelmente relacionado com a perceção de risco. Ora a evolução favorável do processo de vacinação em Portugal, face a outros países, pode contribuir para reduzir a perceção de risco na população.
2. Em segundo lugar, **o elevado apoio às multas para violação de quarentena**, que tem permanecido elevado ao longo do tempo (em média, 84% de apoio). Estes valores poderão sinalizar o apoio da população à quarentena dos doentes infetados com COVID-19. Não é claro se o apoio a que os cidadãos possam ser multados, se traduz também numa aceitação de que o próprio cidadão possa ser multado – face às diversas exceções que poderiam ser invocadas para violação da quarentena. Apesar dessa medida já não existir em Portugal, poderá ser equacionado face à eventual existência de uma nova vaga. Nesse cenário, antecipa-se um elevado apoio à medida.
3. Em terceiro lugar, a **evolução registada em períodos de inverno**. No inverno de 2020/2021 verificou-se um aumento súbito do apoio a medidas restritivas, na sequência do agravamento da pandemia em janeiro de 2021. No inverno de 2021/2022 verificou-se uma estabilização dos níveis de apoio – interrompendo temporariamente a tendência decrescente. Esta evolução sinaliza que o apoio às medidas reage à situação pandémica de cada momento.

A análise dos níveis de apoio às medidas dos governos sugere que esse apoio depende da perceção de risco que a população tem, que evolui ao longo do tempo. **Apesar de Portugal permanecer como um dos países com mais apoio às medidas do governo, é expectável que esses níveis não recuperem os valores verificados no passado.** Isto poderá traduzir-se numa maior dificuldade na aplicação de novas medidas restritivas pelo governo.

Este menor apoio pode ser eventualmente explicado face ao **sucesso do programa de vacinação**, bem como com a **expetativa de que uma eventual nova vaga não seja tão severa** como vagas anteriores (por exemplo, como a verificada em janeiro 2021). Estes fatores podem contribuir para a redução da perceção de risco, reduzindo também a disponibilidade das famílias em fazerem novos sacrifícios na sequência de medidas restritivas.

Será por isso **essencial evitar os padrões verificados no passado**: o excesso de confiança, refletido numa potencial perceção de risco demasiado baixa, contribui para adiar a implementação de medidas (de restrição de mobilidade) necessárias ao controlo da situação pandémica.

A comunicação não se pode restringir apenas ao anúncio das medidas de restrição, sem que a população tenha uma noção da evolução dos riscos. Por isso, a comunicação atempada e transparente de informação sobre a evolução da pandemia é essencial para **ancorar expetativas e gerir a perceção de risco da população, crucial para garantir apoio a medidas que possam vir a ser necessárias.** Mais ainda, é necessário considerar o equilíbrio entre **evitar alarmismo desnecessário**, e não coincidente com a realidade, e **evitar que se crie a expetativa de que a pandemia terminou.** Este equilíbrio, a ser encontrado pelas autoridades de saúde em cada momento, é fundamental para que possam gerar apoio da população a medidas restritivas que possam vir a ser necessárias. Para isto, será também necessário ter em consideração os momentos em que a comunicação é feita: a perceção de risco é construída e atualizada ao longo do tempo. Para manter as expetativas ancoradas será relevante manter-se uma **comunicação contínua e consistente ao longo do tempo**, ao invés do anúncio súbito e inesperado de potenciais medidas restritivas.