

## Repositório ISCTE-IUL

---

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-02-20

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Reis, B. C., Cruz, L., Ribeiro, I. M. & Seabra, P. (2022). Uma pandemia é uma doença que se globaliza: impacto da COVID-19 na política internacional e nas prioridades de Portugal. In Nuno Monteiro, Carlos Jalali (Ed.), *Um novo normal?: impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Further information on publisher's website:

<https://www.ffms.pt/pt-pt/estudos/um-novo-normal-impactos-e-licoes-de-dois-anos-de-pandemia-em-portugal>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Reis, B. C., Cruz, L., Ribeiro, I. M. & Seabra, P. (2022). Uma pandemia é uma doença que se globaliza: impacto da COVID-19 na política internacional e nas prioridades de Portugal. In Nuno Monteiro, Carlos Jalali (Ed.), *Um novo normal?: impactos e lições de dois anos de pandemia em Portugal*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

---

### Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

---

# CAPÍTULO 4: UMA PANDEMIA É UMA DOENÇA QUE SE GLOBALIZA: IMPACTO DA COVID-19 NA POLÍTICA INTERNACIONAL E NAS PRIORIDADES EXTERNAS DE PORTUGAL

Bruno Cardoso Reis, Bernardo Pinto da Cruz, Inês Marques Ribeiro e Pedro Seabra

## 1. Introdução

A Organização Mundial de Saúde declarou a COVID-19 uma emergência de saúde pública de âmbito internacional a 30 de janeiro de 2020, tendo esperado por 11 de março de 2020 para formalizar a constatação de que tinha passado a uma pandemia. Nessa data a doença encontrava-se presente em 114 Estados (de um total de 193) e o número de casos já atingia os 118,000, com o total de mortos a exceder os 4,200. No momento da escrita deste texto, em fevereiro de 2022, já ultrapassa os 424 milhões de casos a nível global, tendo causado mais de 5,8 milhões de mortos.

O forte impacto global da COVID-19 já era, portanto, inegável em março de 2020. Cabia, no entanto, à OMS, como a organização sanitária global, formalizar essa realidade. Nos depoimentos prestados (nomeadamente em entrevista para este projeto), os responsáveis da OMS desvalorizam essa declaração de pandemia e referem que, mais do que constatar uma pandemia, importa evitá-la, e, por isso, seria a declaração da OMS de janeiro de emergência sanitária de impacto global que seria fundamental, bem como toda a informação técnica transmitida ainda em janeiro que permitia detetar o vírus e tentar evitar que se tornasse pandémico. Contudo, também admitem que a comunicação de crise da OMS, por exemplo a respeito da provável transmissibilidade, pudesse ser melhorada. Parecem, efetivamente, existir diferenças importantes de perceção entre os técnicos, os políticos, e o público em geral que importa perceber e resolver melhor no futuro – nomeadamente para estes últimos o entendimento parece ser de que era a declaração de pandemia que fazia a diferença. A OMS, fundada em 1948, como parte do sistema da ONU, tem, efetivamente, a difícil missão de gerir o regime global de segurança sanitária – o conjunto de normas acordadas pelos Estados para lidar com problemas sanitários internacionais – por exemplo, emitindo recomendações sobre as designações oficiais de doenças, escrutinando

medicamentos, promovendo a cooperação entre Estados neste campo e, algo crucial neste caso, vigiando surtos epidêmicos.<sup>1</sup>

Como fica claro nas declarações do principal responsável por este processo, Michael Ryan, diretor de emergências sanitárias da OMS, a decisão de declarar a COVID-19 uma pandemia não foi puramente sanitária ou científica. O impacto dessa decisão nas políticas dos Estados foi também tido em conta: “pesámos os benefícios de galvanizar o mundo para o combate ao vírus com o perigo de que os países simplesmente desistissem de o fazer!”<sup>2</sup> Independentemente de se concordar com esse critério, não é de estranhar a existência de uma forte dimensão política na decisão, uma vez que a OMS consiste numa organização de Estados, uma entidade intergovernamental, parte do sistema da ONU. Embora o seu secretariado e *staff* internacional sejam, em princípio, independente dos 195 Estados membros, são estes últimos – representados pelos respetivos Ministros da Saúde no órgão máximo da OMS, a Assembleia Mundial da Saúde – que financiam e escolhem os responsáveis máximos da agência. Naturalmente, os Estados membros, e em particular os mais poderosos, procuram ter uma forte influência sobre as decisões da OMS, sobretudo aquelas que os afetem mais diretamente.

Mais, como ficou claro nesta pandemia, a adesão dos Estados às recomendações da OMS é voluntária, assim como é voluntário o grau de cooperação com a função de deteção e análise de novos vírus atribuída à OMS através do respetivo reporte rigoroso e atempado. É natural que os dirigentes da OMS condicionem a sua ação, e sobretudo as suas declarações públicas, pelo menos em parte, em função da uma preocupação de não hostilizar os Estados mais poderosos, fundamentais para a viabilidade da OMS e das suas carreiras. Parece evidente que se a COVID-19 tivesse sido inicialmente detetada num pequeno Estado como o Vanuatu em vez da China, a OMS não teria agido da mesma forma. Por outro lado, também parece válido o ponto sublinhado por responsáveis da OMS (inclusive em entrevistas para este projeto) de

---

<sup>1</sup> Por exemplo, durante a pandemia, a OMS decidiu alterar a prática habitual de designar variantes do vírus em função do país onde foi primeiro detetada, por letras do alfabeto grego, por temor de que esta prática manchasse injustamente a reputação de um país, e os tornasse mais relutantes em avançar com essa informação. Daí falarmos de uma variante ómicron e não de uma variante sul-africana.

<sup>2</sup> Clive Cookson, “WHO labels coronavirus a pandemic”, *The Financial Times*, 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.ft.com/content/5946a17c-63bb-11ea-a6cd-df28cc3c6a68>. Acedido a 12 março 2020.

que os problemas de reporte são frequentes, e verificaram-se com vários Estados em diferentes vagas da pandemia de COVID-19.

A saúde é, efetivamente, a par da defesa, uma das áreas em que os Estados historicamente se têm mostrado menos dispostos a ceder os seus poderes soberanos. Afinal, quer a defesa, quer a saúde são indispensáveis para garantir a vida dos respetivos cidadãos, uma função vital na legitimação do Estado. Isso é verdade mesmo na Europa, a região do mundo em que mais Estados cederam mais poderes a uma entidade supranacional, a União Europeia (UE), formalmente constituída na sua atual forma na sequência do Tratado de Lisboa de 2007. Efetivamente, apesar de a UE ter uma Comissária para a Saúde e Segurança Alimentar, esta tem bastante mais poder relativamente a este último tema do que em relação ao primeiro. Existe também um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças (ECDC), modelado segundo o *Centre for Disease Control and Prevention* (CDC) norte-americano, desde 2004, e com funções importantes – apreciadas pelos Estados membros, nomeadamente por responsáveis portugueses entrevistados para este projeto – mas essencialmente consultivas. Existe, ainda, uma Agência Europeia de Medicamentos (EMA) com algum poder, criada em 1995, mas mesmo aí com importantes limitações, não existindo um mercado único europeu dos medicamentos pleno, pois os Estados reservam igualmente o controlo último sobre esta dimensão crucial da gestão da saúde.

No essencial, portanto, a gestão diária da saúde, ou a responsabilidade de gestão de crises sanitárias e de qualquer outra emergência complexa, continua a ser, por todo o Mundo, inclusive na UE, dos Estados. Porém, desde o início da pandemia que ficou evidente que ninguém, nenhum Estado, nenhuma região, nenhuma organização regional ou global, estavam preparadas para os múltiplos desafios, variações e variantes do impacto do vírus nas nossas sociedades, economias e sistemas políticos. Os Estados foram encontrando respostas muito diferenciadas de acordo com o seu regime, os seus recursos, a sua localização, e o seu grau de dependência externa. Embora tenha havido Estados com mais sucesso relativo na contenção do vírus – por exemplo, a Coreia do Sul, Taiwan/Formosa, Israel, Singapura ou a Nova Zelândia – devido a uma combinação de fatores, tais como o seu reduzido tamanho, a sua insularidade, e uma experiência recente de emergências complexas semelhantes associada a um sistema nacional de gestão de crises devidamente desenhado e testado, a

verdade é que é muito duvidoso que se possa apontar algum país como um caso de sucesso consistente em todas as dimensões e em todas as sucessivas fases da resposta às várias vagas da pandemia.

Sejamos claros, não existem desastres puramente naturais. O impacto de uma doença contagiosa depende da natureza do vírus ou de outro agente contagioso, mas depende também, tanto ou mais, das características das sociedades humanas que atinge, das suas vulnerabilidades e ativos, da sua resiliência e capacidade de resposta.<sup>3</sup> Ora, as sociedades humanas organizam-se essencialmente para este tipo de tarefas de defesa coletiva através do Estado. São estes últimos que são os responsáveis primeiros e últimos pela segurança da comunidade que governam, que, pelo menos no caso das democracias liberais, os elegem livremente para esse efeito.

Nos meses iniciais e mais dramáticos da pandemia assistiu-se a uma competição desenfreada entre todos os Estados por recursos sanitários vitais e escassos – tais como material de proteção ou ventiladores – para fazer face a um súbito crescimento de necessidades, tanto mais difíceis de gerir quanto as necessidades eram difíceis de estimar com precisão por se tratar duma doença nova. Assistimos posteriormente a uma competição não menos feroz pelo acesso a uma produção limitada de vacinas que se revelaram a forma mais eficaz de conter a pandemia. Foi assim mesmo entre aliados tradicionais como os EUA e a Europa. E foi assim, pelo menos nas semanas iniciais, no seio da própria UE, a ponto de vários líderes europeus terem alertado para o risco de uma implosão das instituições europeias.<sup>4</sup>

Esta competição inicial entre Estados na resposta à pandemia pode ser lamentável, mas não deveria ser surpreendente. No sistema globalizado em que vivemos não existe um governo global – nem parece haver na opinião pública sequer um forte apoio para essa ideia – e os próprios líderes de cada Estado têm por dever primeiro defender a sua comunidade cidadã.

---

<sup>3</sup> Este ponto é desenvolvido de forma muito documentada pelo trabalho pioneiro de William H. McNeill, *Plagues and People*. London: Bantan, 1977; e mais recentemente, e já no contexto das primeiras análises desta pandemia, por Niall Ferguson, *Doom: the Politics of Catastrophe*. London: Allen Lane, 2021.

<sup>4</sup> Para um primeiro estudo destas dinâmicas cf. Luuk van Middelaar, *Pandemonium: Europe's Covid Crisis*. s.l.: Agenda Pub., 2021.

Mais, a cooperação face a uma ameaça nova, e de impacto inicialmente desconhecido, representa um enorme desafio prático, independente da vontade dos líderes de cada Estado em cooperarem. Concretamente, um governo que cedesse material sanitário vital que se revelasse depois ter faltado para acudir aos seus próprios cidadãos corria o sério risco de ser sancionado política e eleitoralmente pelos seus cidadãos.

É verdade que o vírus não distingue fronteiras políticas entre Estados e toda a humanidade se encontra em risco, mas não da mesma forma. Este vírus afetou de forma muito diferente diferentes setores da população. Voltamos ao ponto inicial de que as doenças são uma realidade não apenas sanitária, mas também política, social e económica. Todos os dados mostram, efetivamente, que o vírus impactou de forma muito diferenciada e com importantes variações diferentes Estados e regiões, com diferenças importantes no seu grau de conexão com o exterior, na sua densidade populacional, no seu nível de prosperidade e recursos disponíveis, nos indicadores de desigualdade e qualidade de vida, no peso de faixas mais envelhecidas da população ou na qualidade das suas instituições, desde logo ao nível dos seus sistemas de saúde. Se faz sentido criticar políticos ou analistas que ignoram a realidade sanitária, o mesmo se aplica àqueles que parecem querer ignorar, na resposta a uma pandemia, a realidade política de um Mundo organizado em torno de Estados que são os atores com maior legitimidade e mais meios para lidar com desafios de saúde pública. Isto não invalida que, por razões de princípio e até por razões pragmáticas, os Estados devam procurar cooperar na resposta a um vírus que, evidentemente, não respeita fronteiras. Mas qualquer análise do impacto global da COVID-19 deve também ter em conta as dificuldades dessa mesma cooperação ou de formular uma política externa eficaz e coerente face uma nova ameaça com contornos, pelo menos inicialmente, indefinidos e em constante mutação.

Em todo o caso, depois do choque inicial, foi possível reconstruir alguns elementos de cooperação entre Estados. Desse ponto de vista, e apesar das limitações dos seus poderes no campo sanitário, a UE destacou-se como o melhor exemplo de cooperação interestatal. Foi assim, em particular, ao nível da resposta à crise económica resultante das medidas radicais de distanciamento social para limitar o contágio, como o capítulo 2 refere, mas também ao nível da aquisição de vacinas ou da repatriação de cidadãos europeus retidos no exterior pelo fechamento sanitário de fronteiras em dominó para tentar deter a COVID-19. Nem por isso a

UE se livrou do surgimento de questões existenciais reveladoras quanto à natureza peculiar deste ator político. Uma epidemia, uma doença contagiosa que obriga a cortar laços por via de confinamento e severas restrições à circulação de pessoas, seria sempre um grande desafio para uma entidade supranacional – sobretudo uma que assenta na livre circulação de pessoas e bens. Mas se todos os Estados tiveram dificuldades em responder eficazmente à pandemia, ninguém levantou seriamente a questão de que estivessem em risco de colapso Estados como os EUA ou a China, ou mesmo Estados menos poderosos e fortemente impactados pelo vírus como o Peru ou o Equador, ou a Itália e a Espanha na Europa, apesar das dificuldades por que passaram por causa deste choque pandémico. Já a UE, enquanto associação voluntária de Estados que podem a qualquer momento decidir abandoná-la, foi vista como estando especialmente em risco por causa das suas dificuldades iniciais em articular uma resposta conjunta dos seus membros face à COVID-19.

São, em suma, muitas as questões que este enorme choque suscitou ao nível da política internacional. Podemos enumerar algumas das mais importantes:

- Quando houve informações iniciais suficientes sobre a pandemia para justificar uma ação coletiva?
- O comportamento da China, dos EUA e de outros atores internacionais de peso foi o mais correto?
- Quais as medidas mais eficazes de combate e contenção dos impactos negativos da pandemia? Por exemplo, o fechamento de fronteiras deveria ter sido implementado mais cedo?
- O que dizer das disputas entre países, mesmo aliados, por equipamento vital escasso?
- Qual foi o impacto económico das decisões tomadas em termos de contenção da pandemia?
- Como foram desenvolvidos planos para atenuar os custos, económicos e sociais, das medidas sanitárias que foram sendo tomadas?
- Quais foram as principais assimetrias globais a condicionar o impacto da pandemia e também a capacidade de lhe dar resposta?
- Quais as histórias de sucesso relativo de diferentes países com regimes e condições muito diferentes?
- Que lições retirar do processo de vacinação e da competição por vacinas face a um vírus global num mundo profundamente desigual e cada vez mais dividido?

- Qual a eficácia da OMS e de outras organizações multilaterais na resposta à pandemia?
- Qual o grau de eficácia da UE durante este processo e qual o impacto da pandemia em termos da respetiva coesão interna?

Evidentemente, não é possível olhar para todas estas questões de forma aprofundada. O enfoque deste estudo centra-se sobre o caso português; e, como referido noutros capítulos, alguns dos efeitos da crise COVID-19 poderão não ser perceptíveis nesta fase imediata. Mas mesmo um estudo com estas características não poderia ignorar a dimensão externa da pandemia. Afinal, por definição, uma pandemia é uma doença contagiosa com impacto global. Em vários *outputs* deste projeto não deixaremos de abordar o impacto destas grandes questões em Portugal. No entanto, atendendo ao caso português como base empírica principal de investigação, adotámos ainda assim um ângulo de análise centrado na forma como essas grandes questões globais se cruzam com um conjunto de **questões mais específicas**:

- Qual a perceção da opinião pública portuguesa relativamente a estes problemas e desafios externos derivados da pandemia?
- Qual a perceção da elite político-administrativa do Estado português relativamente a estes problemas e desafios?
- Será que se verifica uma variação significativa nas perceções da opinião pública e da elite político-administrativa?
- De que forma a COVID-19 impactou a imagem pública externa do país?
- De que forma e com que resultados o Estado português geriu a dimensão externa da resposta à pandemia e como foi esse esforço coordenado?

Foi em função desse conjunto de questões que estruturámos este exercício. Começamos por identificar e analisar brevemente os principais debates já em curso sobre este tema em termos do impacto da COVID-19 na política internacional, apontando pontes para a nossa investigação que nos permitam contribuir para o debate global em curso. De seguida, analisamos as principais conclusões do inquérito a uma amostra representativa da opinião pública portuguesa realizada em duas vagas (Inquérito sobre a Pandemia COVID-19 em Portugal, detalhado na introdução deste livro), bem como um inquérito de elite dirigido aos



principais responsáveis dos serviços centrais do Estado português com responsabilidade na gestão da resposta à pandemia, e em particular do seu impacto nas relações externas. Exploramos a ação externa de Portugal neste contexto, tendo em conta a informação disponível em fontes abertas, bem como entrevistas realizadas com intervenientes chave. Por fim, avançamos um conjunto de lições aprendidas e recomendações que poderão ser atendidas no planeamento para eventuais crises futuras.

Procurámos, naturalmente, conduzir este estudo com o máximo de rigor possível. Mas, por isso mesmo, reconhecemos, desde já, algumas limitações. Por um lado, este é um estudo necessariamente preliminar de uma pandemia que, tendo já durado dois anos, não pode ser dada neste momento (em fevereiro de 2022) como definitivamente controlada. Estamos, portanto, a contribuir para um primeiro mapeamento de um fenómeno ainda em curso, relativamente ao qual não é possível, por definição, tirar conclusões definitivas. De igual modo, importa frisar que a realização de inquéritos durante um contexto pandémico representa invariavelmente um desafio especial.

Por outro lado, a pandemia também não anulou as tradicionais divisões no campo da política internacional entre diferentes Estados com diferentes interesses, valores e perceções. Com base na informação publicamente disponível e em entrevistas com atores envolvidos com este processo, iremos, portanto, analisar a forma como a COVID-19 condicionou a política externa portuguesa e como essa resposta foi ou não coordenada, cientes de que apresentará a perceção das partes envolvidas, naturalmente sujeitas a uma análise crítica da nossa parte. Estamos convictos de que, ainda que sendo um primeiro mapeamento, a COVID-19 já gerou um impacto demasiado importante na vida de todos nós, e também de todos os Estados, para podermos esperar que chegue ao fim, antes de começarmos a avançar com conclusões sobre a forma como afetou as dinâmicas globais.

## 2. Leituras preliminares do impacto internacional da COVID-19

A COVID-19 foi, como vimos, oficialmente declarada uma pandemia em março de 2020. Após dois anos, é inegável desde já a proliferação de literatura académica sobre os seus múltiplos

impactos e desdobramentos, na forma de *policy briefs*, *papers*, artigos com *peer-review* e até estudos monográficos. Mesmo que apenas nos restringíssemos ao formato mais exigente de artigos académicos com revisão por pares, o Google Scholar identificava em meados de janeiro de 2022 mais de 97.000 contributos relacionados com o tema.<sup>5</sup> Este é apenas mais um indicador objetivo do enorme impacto da pandemia em todas as dimensões da vida global, inclusive ao nível da dita “torre de marfim” académica, frequentemente acusada de ser desinteressada da realidade vivida. Não será possível, ou até desejável, fazer aqui mais do que uma breve síntese desta vasta e crescente literatura analítica, naturalmente com enfoque nas análises do impacto da pandemia no âmbito da política internacional, ajudando a situar o nosso trabalho de investigação e a delimitar o seu contributo específico.

Em termos muito genéricos, muitos dos estudos entretanto publicados podem ser divididos em função de duas posições opostas no debate sobre a real relevância da pandemia na política internacional. De um lado, estão aqueles que defendem que a COVID-19 terá um impacto considerável, profundamente transformador da realidade política global, regional e internacional. É o que defendem, por exemplo, Kurt Campbell e Rush Doshi (2020) nas páginas da *Foreign Affairs* ou Colin Kahl e Thomas Wright (2021) na sua obra *Aftershocks* ou ainda van Middelaar (2021) no livro *Pandemonium*. Este conjunto de autores argumenta que a pandemia transformará de forma significativa, por exemplo, a economia global, agravando o deficit e dívida externa de certos Estados. Colocará também em causa o próprio modelo de globalização económica tal como a conhecemos, assente em linhas de produção globais, mas muito dependentes da China para certos produtos vitais, ameaçando a segurança alimentar em certas regiões e até mesmo o atual modelo de ajuda ao desenvolvimento, nomeadamente no campo sanitário. Estes autores valorizam ainda a dimensão transformadora da pandemia, por ter agudizado alguns conflitos armados e afetado duravelmente a distribuição de poder ao nível global, bem como a capacidade de ação e reputação de diferentes potências e de diferentes organizações globais e regionais, como, por exemplo, a UE. Sobretudo, argumentam que a pandemia agravou significativamente o conflito entre os EUA e a China.

---

<sup>5</sup> [https://scholar.google.com/scholar?q=covid+19+pandemic&hl=pt-PT&as\\_sdt=0,5&as\\_rr=1](https://scholar.google.com/scholar?q=covid+19+pandemic&hl=pt-PT&as_sdt=0,5&as_rr=1). Acedido a 15 janeiro 2022.

Do outro lado deste debate, é possível identificar uma corrente, talvez menos numerosa, mas não irrelevante, dos que, como Richard Haass (2020) nas páginas da mesma revista *Foreign Affairs*, defendem a necessidade de resistir à tentação de condicionarmos excessivamente a nossa análise em função de uma realidade nova que ainda estamos a viver, nada garantindo que a pandemia venha a ter um impacto revolucionário na ordem internacional futura. Aliás, é defendido que essa mesma ordem internacional continuará bem reconhecível, ainda que se admita que a pandemia possa funcionar como aceleradora de algumas tendências pré-existentes. O que se revelou impossível, até ver, foi encontrar autores que defendam que a pandemia será completamente irrelevante na política internacional, embora alguns se refugiem no argumento, tão vago quão inevitavelmente verdadeiro, de que é difícil prever com precisão o impacto duma pandemia ainda em curso, com impactos múltiplos e conexões complexas (ver Morillas 2021, Amighini 2021, Dinh 2021, Devermont 2021, Heine 2020, Salinas Pérez et al. 2020).

Se existe uma conclusão clara desta revisão preliminar da literatura atualmente disponível é que é um erro pensar que se pode estudar o impacto de uma pandemia ignorando a sua dimensão política internacional.

\*\*\*

Olhando agora de forma um pouco mais detalhada para o que tem sido publicado, que tendências faz sentido salientar? Neste mapeamento da literatura analítica sobre o impacto político global da pandemia causada pela COVID-19 identificámos **quatro grandes linhas temáticas** relevantes para este capítulo, que procuraremos sintetizar nos parágrafos seguintes.

**Uma primeira linha temática foca-se genericamente nas Relações Internacionais**, quer no sentido da **dimensão mais teórica e conceptual da disciplina** académica, quer no sentido da **análise mais aplicada à ação na política externa e na diplomacia**. Encontramos textos que olham para a diplomacia, apontando algumas das principais dificuldades e oportunidades geradas pela pandemia (Vimont 2020). Destaca-se o dossier sobre este tema no *The Hague Journal of Diplomacy* em 2020, organizado por Manfredi Sánchez (2020), que analisa os

desafios colocados pela pandemia, inclusive a necessidade de distanciamento físico e outras restrições à prática diplomática habitual, mas também a possibilidade de uma eventual mudança de paradigma na ação externa num sentido mais digital e virtual (e.g. Maurer e Wright 2020, Naylor 2020, Salinas Pérez et al. 2020, Heine 2020, Solana 2020). Salientam-se ainda as questões da diplomacia pública e da desinformação. Tem merecido também grande atenção o substancial esforço diplomático da China para reorientar as narrativas e percepções na opinião pública global, de origem da pandemia para um dos atores responsáveis pelo apoio à mitigação dos seus efeitos à escala global, em particular no contexto africano (Shumba 2021). Também tem sido analisada a diplomacia chinesa de exportação de máscaras para a Europa (Kowalski 2021).

Outra abordagem identificada nesta linha temática diz respeito aos desafios e oportunidades ao nível da globalização e do multilateralismo, que a maioria dos autores considera terem sido fortemente afetados de forma essencialmente negativa (McNamara e Newman 2020, Brands e Gavin 2020, Hirst e Malacalza 2020, van Schaik et al. 2020, Morillas 2021, Börzel e Zürn 2021, Desmidt e Neat 2021, Pipa e Bouchet 2020, Bernal-Meza 2021).

Existe também um filão de literatura mais geopolítica que aborda as vantagens e desvantagens de determinadas características geográficas na gestão política da pandemia, incluindo as vantagens da insularidade de países como a Austrália e a Nova Zelândia (McDougall 2021), bem como as desvantagens de economias frágeis (também insulares) dependentes do turismo, como as das Caraíbas (Byron et al. 2021) ou das ilhas do Pacífico (Herr 2021). Interessantes são também as abordagens que apontam para a diferença entre os EUA e o Canadá nas respetivas respostas à pandemia (Nossal 2021), apesar de algumas semelhanças superficiais. De notar também os estudos das oportunidades de incremento da integração regional nos contextos da América Central e Caraíbas (Parthenay 2021), da América Latina (Agostinis 2021) e, sobretudo, da UE (Alcaro e Tocci 2021; van Middelaar 2021). Ou ainda, de um ambiente propício à renovação das relações externas africanas (Devermont 2021, de Coning 2021). Especialmente relevante é a discussão sobre o crescimento da competição estratégica entre grandes potências (Brannen 2020; Wright e Kahl, 2021).

Foi possível identificar também um conjunto de estudos que evidencia o impacto da pandemia nos estudos de área – por exemplo, os Estudos Africanos (Müller-Mahn e Kioko 2021) – bem como nos estudos da ajuda ao desenvolvimento. Nesta linha destacam-se contributos que sublinham a oposição entre os ditos Norte e Sul globais (Brown 2021, Papagaryfallou 2021) e focando em particular os desafios pandémicos em África (Dinh 2021, Parlamento Europeu 2020), incluindo as dificuldades deste continente no acesso e na eficaz administração da vacinação (Nhamo 2021, Desmidt e Neat 2021). Outro tema que se destaca diz respeito à gestão das migrações, em especial às dificuldades criadas pelo fecho de fronteiras aos migrantes (Shiraef et al. 2021; Kenwick e Simmons 2020), requerentes de asilo, refugiados e deslocados forçados (Martuscelli 2020, Ramji-Nogales e Lang 2020).

Também surgiram argumentos a favor da necessidade de novos conceitos e abordagens na disciplina de Relações Internacionais, destacando-se a esse respeito o fórum publicado na revista *International Studies Review* em 2020, que contou com contributos de diversos autores (Agostinis et al. 2020). Entre os exemplos deste esforço de renovação destaca-se a defesa do valor analítico de determinados conceitos como o de filantropia (Marion 2021); de espacialização de crise (Brinks e Ibert 2020, Lipsky 2020); de sacrifício na relação com a ordem liberal global (Barnett 2020); de pós-nacional (Börzel e Zürn 2021), ou do dito neoliberalismo epidemiológico (Ventura e Bueno 2021).

Uma **segunda grande linha temática** diz respeito à análise das **medidas de contenção sanitária e respetivas implicações no campo político**. Por um lado, destacam-se os que sublinham a este respeito a existência de um alegado nexos saúde-segurança (Papamichail 2021), relativizando a excecionalidade da situação ou a prática multissecular de impor medidas excecionais de distanciamento e restrição de movimentos como primeira defesa face às pandemias, e valorizando uma alegada securitização no discurso e normalização de tecnologias de vigilância (Kitchin 2020, Csernatonni 2020) focando-se em *lockdowns*, fechamento de fronteiras (Worsnop et al. 2021), e incremento do poder das polícias em diferentes países como o Reino Unido, a Austrália e a Nova Zelândia (Kirk e McDonald 2021), Portugal e Itália (De Angelis e de Oliveira 2021), Alemanha (Bove e Di Leo 2020), EUA e Rússia. Encontramos também estudos que destacam uma dimensão de género nestas medidas

(Kuteleva e Clifford 2021, Towns et al. 2020), inclusive no contexto da UE (Truchlewski et al. 2021, Engler et al. 2021).

Outro conjunto de autores estudou as medidas de contenção e suas implicações (e.g. *lockdowns*). Estudos de caso incluem a Nigéria (Okolie-Osemene 2021) e a Europa (Plümper e Neumayer 2020), havendo também estudos de abrangência global, com ênfase no fechamento de fronteiras (Shiraef et al. 2021) e em variações no alinhamento entre, por um lado, a opinião pública e governos e, por outro, recomendações de especialistas face a este tipo de medidas (Heinzel e Liese 2021, Cairney e Wellstead 2021, Martínez 2021).

Há ainda quem se foque nas implicações decorrentes das medidas de contenção em termos, por exemplo, de cortes orçamentais (Kentikelenis e Stubbs 2021), de implicações para empréstimos do Banco Mundial (Kilby e McWhirter 2021), de desemprego e retraimento económico em África (Dinh 2021) bem como de incentivos por alguns governos para remediar estes problemas (e.g. McDougall 2021, Byron et al. 2021).

Uma **terceira grande linha temática** diz respeito aos estudos na **área da segurança e defesa**. Dentro desta linha destacam-se desde logo trabalhos sobre o papel concreto das forças armadas (Hidalgo García 2021, Gibson-Fall 2021, Cancian e Saxton 2021) mas também de rebeldes e grupos armados (Breslawski 2021). Vários estudos focam ainda os desafios e adaptabilidade da área da defesa, em diferentes contextos geográficos, ao desafio de manter missões tradicionais a par de um papel na resposta à pandemia, seja ao nível da UE (Pietz 2021) e dos seus Estados Membros (Brustlein 2021), seja ao nível dos EUA (Cancian e Saxton 2021) e da NATO (Tardy 2020). Existem também abordagens focadas em aspetos específicos. Por exemplo, em torno do conceito algo equívoco de militarização (Delerue et al 2020, Diamint 2021). Ou no impacto da pandemia no campo da cibersegurança (Carrapico e Farrand 2020); e na modernização militar e na resposta a ameaças não-tradicionais (Clinton 2020). Ou ainda no impacto da pandemia no controlo de armamento (Baklitskiy e Shakirov 2020); nas suas implicações ao nível da forma como pensamos e gerimos armas biológicas (Wirtz 2021), ou na desinformação (Vériter et al. 2020). Ou, por fim, no impacto da pandemia no aumento da conflitualidade e violência, como resultado da crise sanitária e declínio económico (Mustasilta 2020, de Coning 2021, Okolie-Osemene 2021) e na repressão levada a cabo por

determinados governos (Grasse et al. 2021), face aos que apontam para casos em que a pandemia terá criado oportunidades de cessar-fogo (Hudson 2021).

Uma **quarta e última linha temática** diz respeito à **evolução na ordem política vigente**, em particular quanto ao impacto da pandemia na **governança**, em termos de **lições aprendidas e escolhas políticas futuras**. É evidente que muitas das obras a que nos referimos anteriormente fazem alguma reflexão deste tipo relativamente aos seus temas específicos, mas aqui destacamos análises que se centram nesta dimensão em particular, que merece particular atenção no nosso próprio estudo.

É assim, desde logo, na discussão sobre o efeito da pandemia no relativo crédito e sucesso de diferentes regimes políticos e na ordem política em geral (Fukuyama, 2020). Isso inclui também estudos sobre a tomada de decisão e medidas de exceção, num contexto efetivamente excecional, em particular no âmbito da UE (Truchlewski et al. 2021), com alguns a insistir nos riscos para as democracias liberais (Norrlöf 2020), ou ainda oscilações na confiança pública em governos nacionais (Nielsen e Lindvall 2021, Kritzinger et al. 2021, Jennings 2021, Toshkov et al. 2021, Bove e Di Leo 2020, Cairney e Wellstead 2021, Zondi 2021) e na própria UE (Fontana 2020, Alcaro e Tocci 2020 e 2021). Também relevantes são os estudos sobre diferenças nas respostas das democracias europeias à pandemia (Engler et al. 2021). Há também quem defenda tendências de incremento do autoritarismo, por exemplo, na América Latina (Diamint 2021). Uma outra dimensão analisada dentro desta linha é o da importância do perfil da liderança política desde Jair Bolsonaro (Azzi et al. 2020), passando por Rodrigo Duterte e Donald Trump (Lasco 2020) até Angela Merkel (Bove e Di Leo 2020), destacando-se ainda um fórum publicado na revista *Iberoamericana* em 2021 (Inácio et al. 2021) bem como artigos individuais (e.g. Legler 2021) sobre o papel da liderança presidencial na resposta à pandemia em diferentes países latino-americanos, refletindo a sua centralidade na ordem política dessa região.

Muito importantes são neste contexto os estudos que procuram analisar a qualidade da resposta ao nível da governança. Existem estudos comparativos entre abordagens mais normativas e mais pragmáticas no seio da UE (Boin e Lodge 2021, Alcaro e Tocci 2021). Os que comparam as abordagens nos países ocidentais face às da China (Gaub e Boswinkel 2020,

Stasavage 2020, Lien e Kortsch 2020, Bernal-Meza 2021, Ruiz 2021, Garcia et al. 2020, Papagaryfallou 2021). Os que destacam a mobilização do aparato estatal na China (He et al. 2020), ou as mudanças institucionais da UE (Schmidt 2020). Os que defendem a centralidade do papel do Estado em África (Zondi 2021) e as dificuldades estruturais na resposta no caso da Índia (Tanejaa e Bali 2021). Ou ainda os que se focam nos fatores de variação nas respostas estatais (Capano et al 2020, De Angelis e de Oliveira 2021, Engler et al. 2021, Yan et al. 2021), por exemplo na América Latina (e.g. Inácio et al. 2021, Bernal-Meza 2021, González 2021, Martínez 2021, Ruiz 2021).

Outro aspeto mais específico diz respeito aos desafios de governação na área da saúde pública. Destacam-se aqui análises ao papel desempenhado por atores multilaterais como a UE (e.g. van Schaik et al. 2020), a União Africana (Engel e Herpolsheimer 2021), a ONU, com particular enfoque na Organização Mundial da Saúde (Harman 2020, Lima e Albuquerque 2021, Lien e Kortsch 2020, González 2021, Martínez 2021). Ou ainda, no papel das ONGs internacionais (Vera e Herranz de la Casa 2020). Salientam-se também as avaliações de casos nacionais em termos de respostas na área da saúde pública em diferentes contextos regionais, como a África do Sul (Friedman 2021), Nigéria (Saro-Wiwa 2021), Itália (Capano e Lippi 2021), Reino Unido pós-Brexit (Smith 2021) e (B)RICS (Garcia et al. 2020). Outras análises mais transversais desta vertente incluem as dificuldades globais na gestão de um bem público global de gestão nacional como a vacinação (Doherty 2021) e o papel dos fechos de fronteiras na governação da saúde pública (Kenwick e Simmons 2020).

Nas seções seguintes procuraremos suscitar, quando pertinente, alguns dos pontos que aqui foram sendo destacados e para os quais o nosso estudo poderá contribuir com dados ou argumentos relevantes.

### 3. Perceções da opinião pública e das elites sobre a política internacional pandémica



O objetivo desta secção consiste em apresentar e analisar os resultados das questões sobre a dimensão externa do combate à COVID-19 no Inquérito sobre a Pandemia COVID-19 em Portugal à opinião pública em duas vagas, bem como de um inquérito às elites político-administrativas do Estado. Adicionalmente, a análise dos dados é complementada por cruzamentos analíticos. Os dados analisados foram extraídos de uma amostra representativa da população portuguesa, conduzida em duas vagas: a primeira entre 12 de abril e 20 de maio de 2021 (n= 1161) e a segunda entre 6 de setembro e 24 de outubro do mesmo ano (n= 547) (para mais detalhes, ver a Introdução deste livro).<sup>6</sup>

O inquérito às elites político-administrativas e diplomáticas, nomeadamente de dirigentes de 1.º e 2.º graus da administração pública e membros de gabinetes ministeriais, decorreu de 11 de novembro a 14 de dezembro de 2021, tendo a recolha de dados sido executada pela Domp. Este inquérito envolveu uma metodologia de recolha de dados por via online. Foram enviados 185 convites de participação para os emails institucionais, sendo que, a parte da amostra, foi pedida a divulgação junto das suas equipas. O trabalho de campo decorreu entre 11 de novembro de 2021 e 14 de dezembro do mesmo ano, tendo sido recebidas 94 participações. Destas, 35 foram eliminadas devido a uma taxa de não-resposta (percentagem de seleção das opções “98 – Não sei” e “99 – Não respondo”) superior a 30%, resultando numa amostra final de 59 participantes. O tempo médio para o preenchimento do questionário foi de 39,2 minutos. O inquérito a elites contou assim com 59 participações válidas e incluiu um conjunto de questões selecionadas do inquérito de opinião pública para garantir alguma comparabilidade, ao mesmo tempo que introduziu outras específicas.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> A amostra da segunda vaga corresponde a uma faixa representativa dos inquiridos na vaga I, o que possibilita comparações diacrónicas. Por terem sido colhidos num período mais próximo ao inquérito de elites, os dados da segunda vaga assumem uma relevância adicional. Nem todas as perguntas do inquérito às elites transitaram do inquérito de massas – algumas foram necessariamente adaptadas, sempre que relevante, sendo tal assinalado quando procedemos a uma análise cruzada. Uma última nota metodológica prende-se com os cruzamentos analíticos: estes são sempre acompanhados da tabulação cruzada correspondente. No que toca às medidas de associação e às tabelas, elas foram preferidas a outro tipo de testes, como os de Kruskal-Wallis ou Mann-Whitney, uma vez que nos focamos nas distribuições concretas entre grupos e não apenas na média ou mediana.

<sup>7</sup> Foram enviados 185 convites de participação, tendo sido recolhidas 59 participações válidas, num inquérito online de auto-reporte que incluía perguntas abertas e fechadas. Desses 59 participantes, cerca de metade tem entre 41 e 50 anos e 63% é do género masculino. Os respondentes desempenhavam à altura funções no Gabinete do Primeiro-Ministro, no Ministério da Defesa Nacional, no Ministério dos Negócios Estrangeiros e, em especial na Representação Permanente de Portugal junto da UE, na Direção-Geral da Política de Justiça do Ministério da Justiça, na Secretaria Geral do Ministério da Saúde, no

### 3.1 Percepções sobre ação dos Estados: liderança internacional e responsabilização

Um primeiro elemento relevante para a análise do caso português relativamente ao impacto da pandemia na política internacional consiste na percepção da população portuguesa sobre que Estados tiveram um papel de liderança no período inicial de resposta à pandemia (Figura 4.1). Não foi possível fazer perguntas que permitissem distinguir diferentes modalidades de *liderança* internacional. Pretendeu-se, portanto, essencialmente aferir que Estados se destacaram em termos da percepção pública pelo seu papel na coordenação de esforços de assistência globais ou por via do exemplo das suas próprias políticas domésticas de contenção, reforçando as suas credências a nível internacional.

O país com mais respostas positivas foi a China, com 20%, seguindo-se os EUA com 15% e o Reino Unido com 12%. Os países seguintes na lista têm percentagens poucos expressivas, incluindo países que se destacaram internacionalmente pela eficácia da sua resposta nacional – como Israel ou a Nova Zelândia. No entanto, tendo em conta a proximidade destes valores, a dispersão das respostas, e que 34% dos respondentes optou por não indicar nenhum Estado, parece claro que a percepção pública no caso português permite validar a literatura académica sobre o tema que afirma não ter havido uma liderança clara desta crise por parte de nenhuma potência.<sup>8</sup>

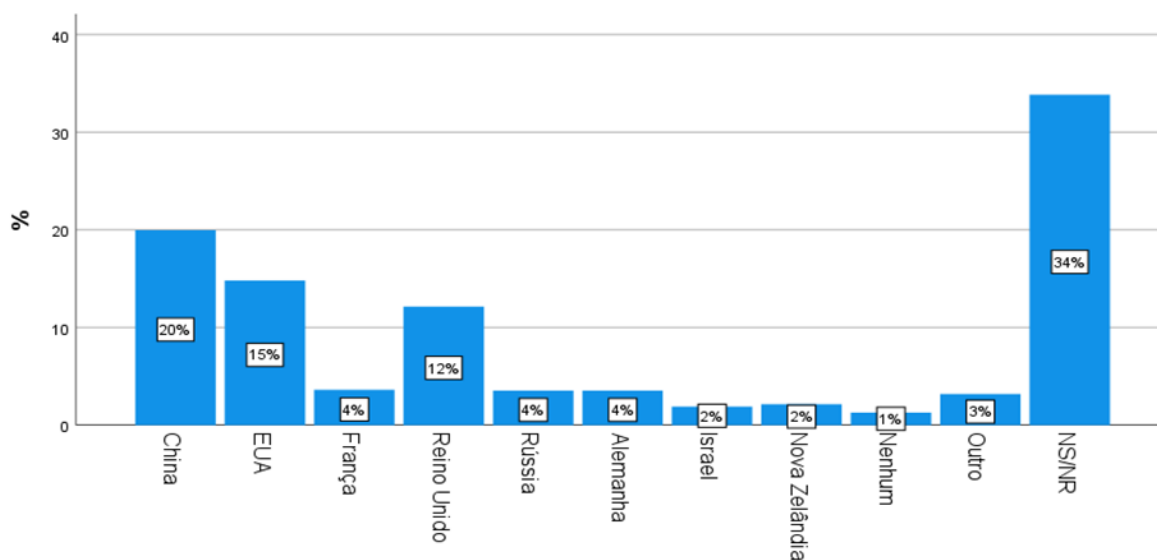
---

Ministério da Administração Interna e no Ministério do Trabalho, Solidariedade e Segurança Social. 13,6% dos inquiridos preferiu omitir a sua filiação institucional.

<sup>8</sup> Nesta pergunta optou-se deliberadamente por enumerar as cinco potências que são membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas e que, nesse sentido, evidenciam uma especial responsabilidade em termos de liderança na ordem internacional vigente. No entanto, foi permitida a possibilidade de os respondentes indicarem outros países se assim o desejassem.

**Figura 4.1.**

***País que assumiu papel de liderança positivo na resposta internacional à COVID-19***



Importa também explorar se houve mudanças significativas nas atitudes face à liderança internacional entre a primeira e a segunda vaga da COVID-19 (Tabela 4.1). Neste caso, a China continuou a ser o Estado mais nomeado com os mesmos 20% de respostas; os EUA permaneceram no segundo lugar, mas em quebra (11%); e o Reino Unido continuou a aparecer em terceiro lugar, embora igualmente em quebra (8%). **Não há, portanto, um reforço da percepção de liderança da China, mas antes uma quebra nos resultados dos EUA e Reino Unido.** Acentua-se assim a tendência identificada na análise da vaga anterior, de uma percepção pública predominante caracterizada pela ausência de uma liderança internacional clara de qualquer potência. Podemos acrescentar uma adenda importante, porém, a essa análise: a deficiente resposta internacional e interna norte-americana à pandemia parece ter afetado mais negativamente a credibilidade dessa grande potência do que a da China, cada vez mais sua rival a nível global. O segmento de não-respondentes caiu na segunda vaga para os 20%. Também de assinalar o crescimento da fatia dos inquiridos que optou por escolher “outro” país: nomeadamente Portugal que, com 5%, ultrapassa países como a Alemanha, Israel ou a Nova Zelândia. Isto parece demonstrar que uma parte dos inquiridos valorizou, na

sua resposta a esta questão, a perceção de eficácia da resposta doméstica e a provável força desse exemplo a nível global para efeitos de liderança internacional do país assinalado. Com efeito, a segunda vaga do inquérito de opinião pública decorreu em pleno período de afirmação de Portugal no *ranking* internacional de vacinação, o que poderá ter contribuído para esses resultados.

**Tabela 4.1.**

**Liderança internacional: % cruzada de inquiridos nas duas vagas do inquérito de opinião pública**

		1.ª Fase de Sondagem											Total
		China	EUA	França	Reino Unido	Rússia	Alemanha	Israel	Nova Zelândia	Nenhum	Outro	NS/INR	
2.ª Fase de Sondagem	China	47%	12%	7%	21%	32%	13%	10%	10%	25%	16%	14%	20%
	EUA	11%	15%	7%	14%	21%	0%	0%	20%	0%	5%	4%	9%
	França	4%	8%	20%	5%	0%	8%	0%	10%	0%	5%	4%	5%
	Reino Unido	4%	6%	0%	29%	11%	8%	0%	0%	0%	16%	7%	8%
	Rússia	2%	3%	13%	0%	5%	0%	10%	0%	0%	0%	4%	3%
	Alemanha	1%	3%	7%	2%	16%	8%	10%	10%	8%	0%	1%	3%
	Israel	2%	2%	7%	4%	0%	0%	10%	0%	0%	11%	0%	2%
	Nova Zelândia	1%	0%	0%	0%	0%	8%	0%	20%	0%	0%	1%	1%
	Nenhum	0%	2%	0%	0%	0%	4%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Outro	13%	11%	20%	11%	0%	29%	20%	20%	33%	26%	44%	25%
NS/INR	13%	38%	20%	14%	16%	21%	40%	10%	33%	21%	23%	23%	
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	

Uma segunda questão, relacionada com a anterior, tem a ver com a perceção pública quanto ao Estado que se considerou ser mais responsável pela eclosão e expansão global da pandemia (Tabela 4.2).<sup>9</sup> Uma **larga maioria (53%) responsabiliza a China**, com **18% dos respondentes a indicar os EUA** e **9% o Brasil** – estas duas últimas classificações provavelmente influenciadas por avaliações negativas da gestão da pandemia levadas a cabo pelos governos de Donald Trump e Jair Bolsonaro, respetivamente.

<sup>9</sup> Esta pergunta foi excluída da segunda vaga do inquérito de opinião, para permitir a introdução de questões novas que tivessem em conta a evolução do impacto da pandemia.

**Tabela 4.2.**

**Responsabilidade negativa na origem ou gestão inicial da pandemia**

			Percentagem acumulada
China	611	53%	53%
EUA	204	18%	70%
França	22	2%	72%
Reino Unido	32	3%	75%
Rússia	17	1%	76%
Brasil	107	9%	86%
Outro	24	2%	88%
NS/NR	144	12%	100%
<b>Total</b>	<b>1161</b>	<b>100%</b>	

O cruzamento desta resposta com a anterior mostra (Tabela 4.3) que a maioria dos respondentes foi capaz de distinguir entre um papel de liderança eficaz na resposta e a questão distinta da responsabilidade na origem da pandemia. Com efeito, se 79% dos que apontaram os EUA como líder internacional da resposta à COVID-19 responsabilizaram a China; uma percentagem não despreciable dos que viam na China uma líder mundial da resposta anti-COVID-19 (39%), ainda assim, responsabilizaram-na pela origem da pandemia, **distinguindo, portanto, entre a atribuição de responsabilidade no início da pandemia e a eficácia da sua capacidade de resposta à mesma e, até, de ação internacional liderante posterior.**

**Tabela 4.3.**

**Responsabilização e liderança internacional**

		Liderança Internacional											
		China	EUA	França	Reino Unido	Rússia	Alemanha	Israel	Nova Zelândia	Nenhum	Outro	NS/NR	Total
Responsabilidade Negativa	China	39%	78%	45%	54%	51%	61%	41%	40%	60%	59%	49%	53%
	EUA	34%	3%	24%	21%	27%	7%	5%	16%	20%	16%	13%	18%
	França	2%	1%	2%	4%	2%	2%	0%	0%	0%	3%	2%	2%
	Reino Unido	5%	1%	2%	4%	2%	2%	0%	12%	0%	0%	2%	3%
	Rússia	2%	3%	2%	3%	0%	2%	0%	0%	0%	0%	1%	1%
	Brasil	9%	9%	7%	6%	7%	20%	27%	20%	0%	19%	8%	9%
	Outro	1%	1%	2%	3%	2%	2%	18%	8%	7%	3%	1%	2%
	NS/NR	7%	4%	14%	6%	7%	2%	9%	4%	13%	0%	25%	12%
<b>Total</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	<b>100%</b>	

Estes resultados demonstram que as perceções públicas maioritariamente alinham e validam a literatura mais recente que tem enfatizado a janela de oportunidade aberta pela pandemia para uma diplomacia da saúde mais intensa, visível e estratégica por parte da China, apesar das fortes críticas e do dano à sua imagem por via da gestão do foco inicial da pandemia (Applebaum 2020, Kurecic e Haluga 2021, Chattu et. al 2021).

Pode-se questionar o peso da China e dos EUA na resposta a estas duas perguntas, tendo em conta o relativo consenso sobre a desastrosa gestão doméstica do combate à disseminação da pandemia durante a presidência de Donald Trump e o pouco interesse em termos de coordenar uma resposta multilateral por parte da China. Será que pelo menos uma parte desta fatia da opinião pública exprime sobretudo a sua simpatia ideológica pelos EUA de Trump ou pela China de Xi, por um regime comunista de autoritarismo leninista de partido único ou por um populismo identitário e personalista (Levitsky e Ziblatt 2018)? A análise destes fatores ideológicos é limitada pelo facto de a maioria dos inquiridos ter optado por não se autoidentificar com nenhum partido e não se posicionar na escala esquerda-direita. Assim, e como a tabela 4.4 indica, o número de inquiridos com afinidades partidárias é, em geral, demasiado baixo para permitir conclusões minimamente robustas.<sup>10</sup> Apresentamos, contudo, os dados, na medida em que podem dar pistas, ainda que muito preliminares, sobre uma dimensão que é difícil de medir. Assim, uma perceção positiva da China teve um peso significativo entre os respondentes que se identificaram com a CDU (PCP/PEV) (45%), quase o dobro do peso que obtém junto dos que se declaram simpatizantes/filiados do PSD e do Chega (26%). O mesmo se verifica no caso Reino Unido, que tem uma perceção positiva de 50% dos simpatizantes/filiados do CDS. Investigação futura, com amostras maiores, deverá testar a validade destes indícios.

---

<sup>10</sup> Confirmando análises, tanto antigas como mais recentes, sobre o fenómeno em Portugal. Para ambas ver, por exemplo, Belchior (2015: 744-45).

**Tabela 4.4.**

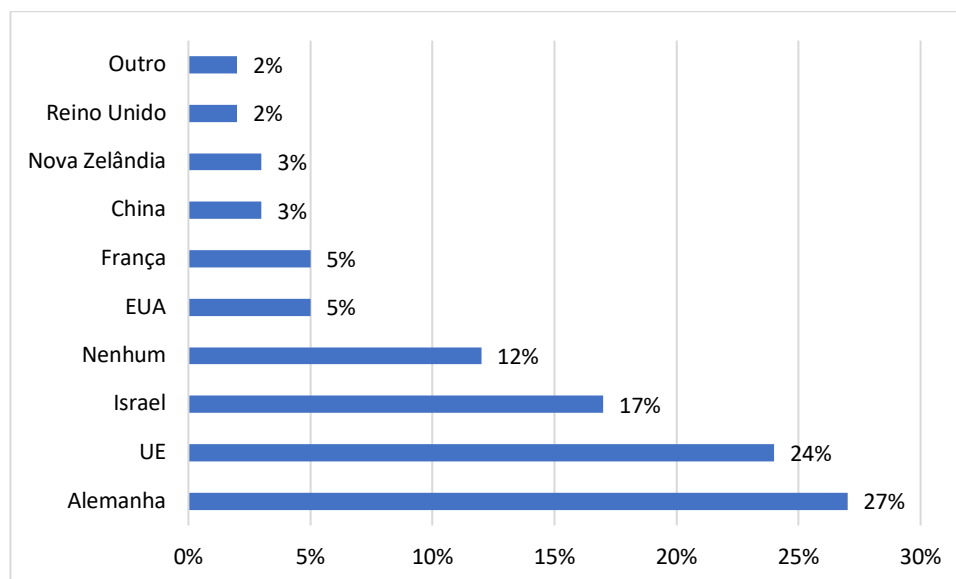
**Afinidades partidárias e Liderança Internacional**

	Não se sente próximo de nenhum partido	CDU (PCP/PEV)	BE - Bloco de Esquerda	LIVRE	PAN – Partido Pessoas-Animais-Natureza	PS – Partido Socialista	PPD/PSD – Partido Social Democrata	IL - iniciativa Liberal	CDS-PP - Partido Popular	CHEGA	Outro	Não responde	Total
China	19%	45%	24%	0%	17%	18%	26%	14%	17%	26%	0%	13%	20%
EUA	17%	0%	10%	50%	17%	8%	11%	14%	17%	4%	0%	13%	15%
França	3%	10%	7%	0%	8%	7%	3%	0%	0%	4%	0%	0%	4%
Reino Unido	12%	5%	7%	0%	8%	18%	5%	0%	50%	19%	100%	13%	12%
Rússia	3%	5%	7%	0%	0%	6%	6%	0%	0%	11%	0%	0%	4%
Alemanha	2%	5%	3%	0%	8%	3%	11%	29%	0%	0%	0%	19%	4%
Israel	2%	0%	0%	0%	8%	3%	3%	0%	0%	0%	0%	6%	2%
Nova Zelândia	2%	0%	7%	0%	8%	2%	2%	0%	0%	4%	0%	0%	2%
Nenhum	1%	0%	7%	0%	0%	0%	3%	14%	0%	0%	0%	0%	1%
Outro	2%	10%	0%	50%	8%	6%	10%	0%	0%	7%	0%	3%	3%
NS/NR	37%	20%	28%	0%	17%	28%	19%	29%	17%	26%	0%	32%	34%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%
N	876	20	29	2	12	88	62	7	6	27	1	31	1161

Ainda ao nível da liderança positiva, é possível identificar uma grande diferença, maior do que em relação a qualquer outro tema, entre o inquérito de opinião pública e o inquérito às elites (Figura 4.2). Ao nível das elites é a UE, no seu conjunto, a mais destacada (cerca de 24%), com a Alemanha, em particular (27%), a ser a mais referenciada relativamente a países individuais. Estes resultados parecem demonstrar, por parte das elites, uma visão mais pragmática e centrada no impacto em Portugal da ação de diferentes atores internacionais. Também se valida a ideia de que as elites portuguesas demonstram uma perceção mais eurocêntrica da política internacional. Relevante ainda é a valorização de Israel (17%), o que mostra que as elites também foram sensíveis à ideia da liderança pelo exemplo da eficácia na resposta nacional à pandemia.

**Figura 4.2.**

**País que assumiu papel de liderança positivo na resposta internacional à COVID-19: a perspectiva das elites**



No que toca à responsabilização pela propagação inicial da pandemia, ao nível das elites restam poucas dúvidas de que a China é vista como a mais responsável (85%), seguida do Brasil (38%) e dos EUA (34%).<sup>11</sup>

No inquérito de elites, optou-se por diferenciar a responsabilidade negativa pela eclosão inicial da pandemia da responsabilidade negativa na *gestão* do combate à mesma. Assim, nota-se que o pódio dos três principais responsáveis se altera significativamente, com o Brasil a ser o mais referenciado (83%). Os EUA surgem em segundo lugar (54%) e o Reino Unido em terceiro (22%).

---

<sup>11</sup> Procedeu-se a análise de conteúdo das respostas múltiplas para as questões sobre a responsabilidade de determinados países pela propagação inicial do vírus e pela gestão danosa da resposta à pandemia, sendo que a percentagem apresentada é a percentagem de casos e não a percentagem de respostas, de forma a espelhar melhor o peso de cada opção no conjunto de escolhas de cada participante. Por esta razão, não se apresentam os respetivos gráficos de barras.



## 3.2 Organizações Multilaterais e a UE

A par do alinhamento das atitudes dos portugueses relativamente ao papel dos Estados na esfera internacional e ao efeito dos programas domésticos de combate à pandemia, o inquérito de opinião pública procurou também medir o reconhecimento que os portugueses atribuíram às organizações multilaterais intergovernamentais e supranacionais no contexto pandémico. Assim, os respondentes foram chamados a indicar a organização internacional que se destacou por um papel mais positivo na resposta global à COVID-19 (Figuras 4.3, 4.4 e 4.6) e, também, aquelas que mais importância poderiam vir a ter na gestão da crise económica subsequente (Figuras 4.5, 4.7 e 4.8).

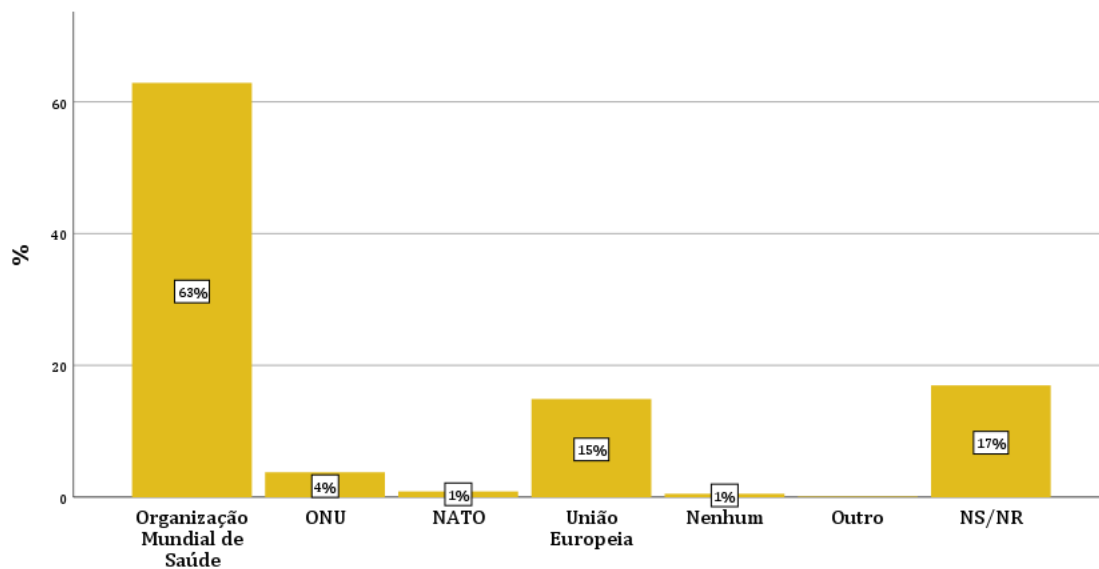
A principal diferença encontrada entre o inquérito à opinião pública e o inquérito de elite tem que ver com o papel da OMS, a organização chave do sistema da ONU para lidar com desafios sanitários globais. Para a opinião pública, **a OMS foi, de longe, a organização mais reconhecida** (62,9% dos inquiridos destacou o seu papel positivo). Cabe notar que na pergunta anteriormente referida de resposta múltipla sobre os **principais responsáveis pela propagação da pandemia era aberta a possibilidade de resposta não apenas relativamente a países, mas também a organizações multilaterais. Ora aí aparece a OMS em quarto lugar** como uma avaliação negativa de 24% dos respondentes, o que a coloca em quarto lugar. Pode, portanto, dizer-se que a OMS provocou uma relativa polarização de opiniões, embora com um balanço mais positivo do que negativo.

Já ao nível da elite político-administrativa **destacou-se o papel da UE de uma forma esmagadora** (69% relativamente a 22% que apontava para a OMS). Será possível perceber melhor porquê na secção 4 abaixo, em que fazemos uma análise mais detalhada e aprofundada, com base em entrevistas, das opções diplomáticas e de política externa e europeia tomadas por Portugal. Esta visão das elites relativamente à OMS é coerente com o que acabámos de verificar acima sobre alguma responsabilidade que lhe é atribuída na fase inicial da pandemia. É válida a ideia de alguma literatura de que as organizações intergovernamentais globais, puramente multilaterais, se revelaram muito menos eficazes e muito mais seriamente condicionadas pela rivalidade crescente entre a China e os EUA, do

que organizações regionais com maior densidade institucional, orçamental e capacidade de ação.

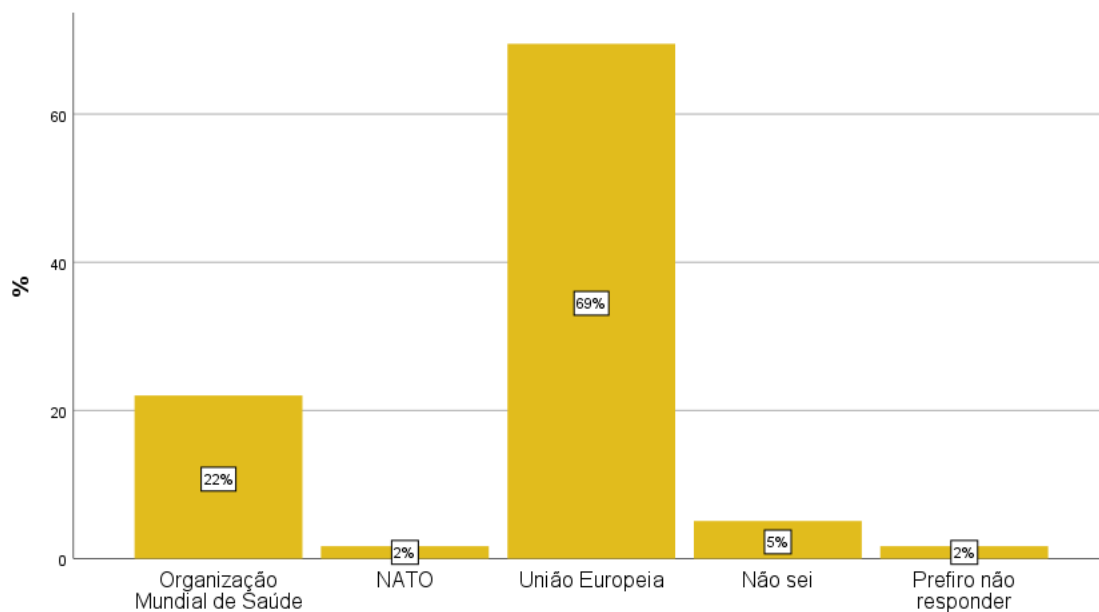
**Figura 4.3.**

**Organização Internacional com papel mais positivo na resposta à pandemia (Vaga 1): inquérito à população**



**Figura 4.4.**

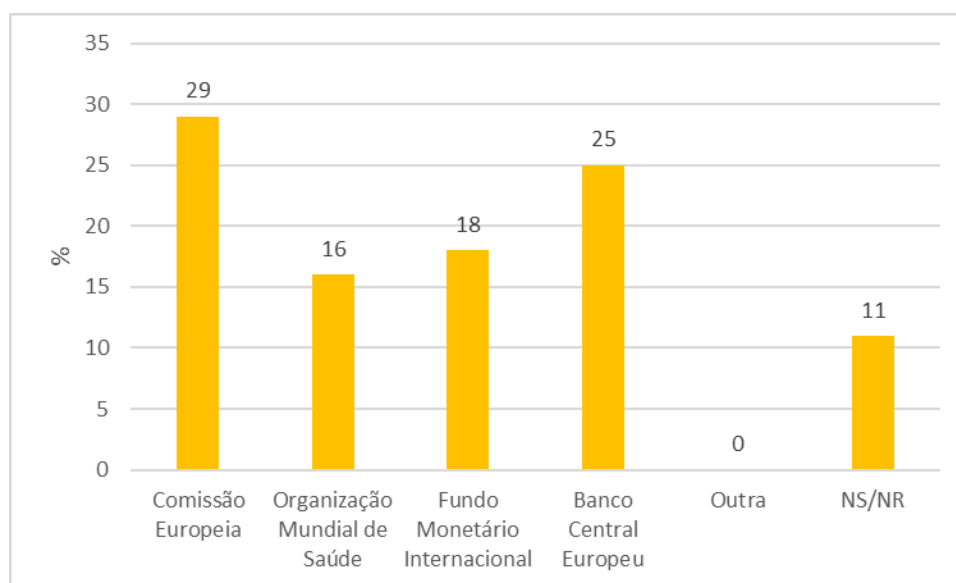
**Organização internacional com papel mais positivo: a percepção das elites**



No inquérito à opinião pública, **pelo contrário, a UE alcança apenas 15%** das indicações **nesta dimensão sanitária** (Figura 4.3). Como veremos, isto não corresponde, no entanto, a uma avaliação negativa do seu desempenho em áreas chave mais específicas de gestão do impacto da pandemia, como a dimensão económica ou de aquisição de vacinas. É também de referir, como expectável, a muito baixa frequência de organizações ligadas a âmbitos estritamente não-sanitários e não-económicos, como a defesa – estas foram incluídas como opção de resposta essencialmente para permitir avaliar o grau de conhecimento da opinião pública das funções destes organismos, que muitas vezes é considerado muito reduzido.

**Figura 4.5.**

**Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica (Vaga I): inquérito à população**



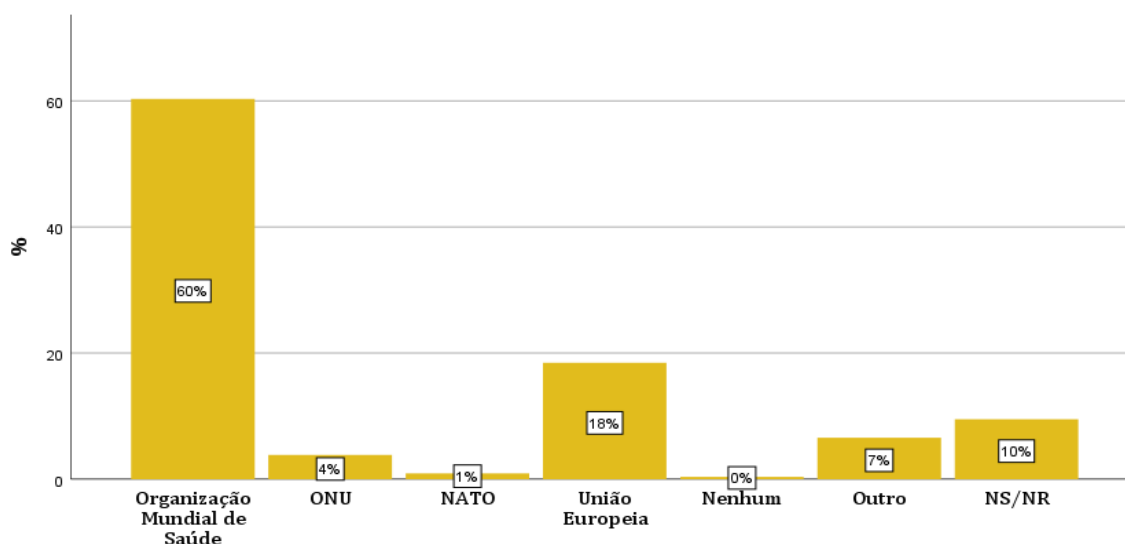
Quanto à relevância das organizações multilaterais em termos da resposta económica (Figuras 4.5, 4.6 e 4.7), existe uma maior convergência entre elites e a opinião pública. Esta última **aponta predominantemente para as instituições europeias (Comissão 29% e Banco Central Europeu 25%)** como vitais para a mitigação do impacto económico da pandemia.

Segue-se, com 18%, o Fundo Monetário Internacional, e a OMS com 16%. Uma vez que estas últimas duas organizações não tiveram um papel muito relevante ao nível económico, pode-se especular que a expectativa de um papel importante para o FMI reflete a forte memória na opinião pública portuguesa de um histórico recente de intervenções significativas em crises económicas com forte impacto em Portugal – inclusive como parte da chamada Troika. No caso da OMS, a sua escolha poderá refletir desconhecimento das suas funções precisas ou uma interpretação que passaria por pensar que uma eficaz resposta à pandemia do ponto de vista da saúde global seria a chave para a recuperação económica.

Quando comparamos as duas vagas do inquérito à opinião pública, poucas mudanças se verificam, destacando-se ao nível da resposta genérica à pandemia um ligeiro crescimento da avaliação positiva da UE (cerca de + 3 pontos percentuais), e uma diminuição de preferências pela OMS em – 2 pontos percentuais.

**Figura 4.6.**

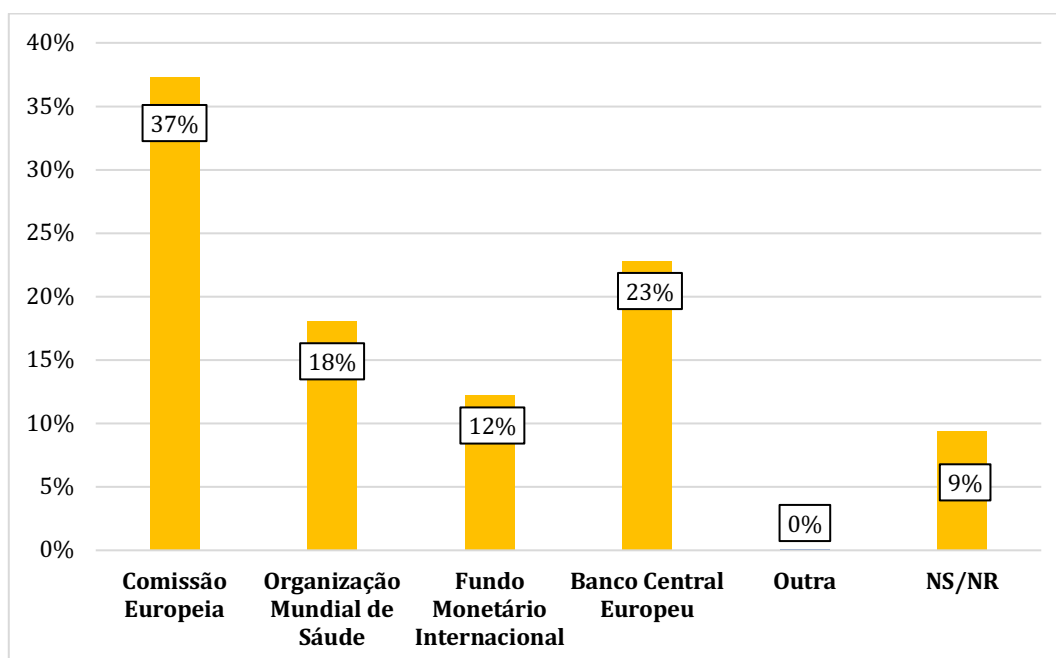
**Organização Internacional com papel mais positivo na resposta à pandemia (Vaga II): inquérito à população**



Na resposta económica a mudança é um pouco mais substancial, com a **Comissão Europeia** a merecer um **reforço assinalável** (+ 8 pontos percentuais), certamente um reflexo do importante e visível papel que esta foi assumindo à medida que a pandemia progrediu. É visível uma descida de - 6 pontos percentuais na **importância atribuída ao FMI**, refletindo provavelmente um ajuste de expectativas iniciais, algo que validaria a nossa análise no parágrafo anterior.

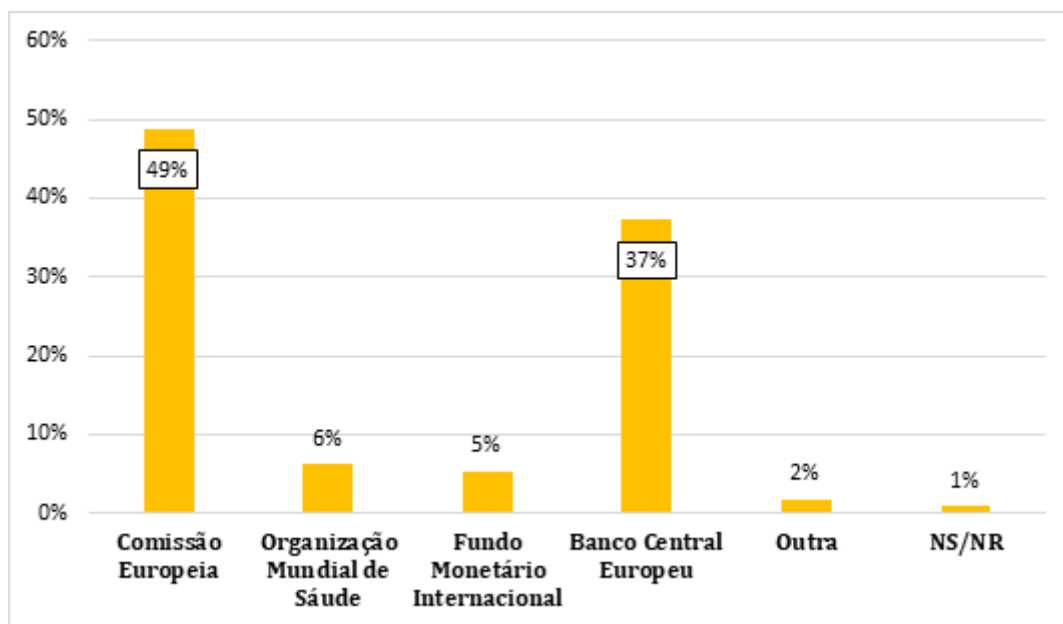
**Figura 4.7.**

**Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica (Vaga II): inquérito à população**



**Figura 4.8.**

**Organizações que terão mais importância na gestão da crise económica: a perspetiva das elites**



Cruzando estes dados da perceção da opinião pública com os **do inquérito de elite, é possível dizer que este último segue um padrão semelhante à segunda vaga**, sendo-lhe cronologicamente mais próximo. No inquérito de elite, a Comissão Europeia, ao liderar com 49%, seguida do BCE com 37%, tem, no entanto, percentagens mais destacadas, sobrando apenas valores residuais atribuídos a outras organizações internacionais.

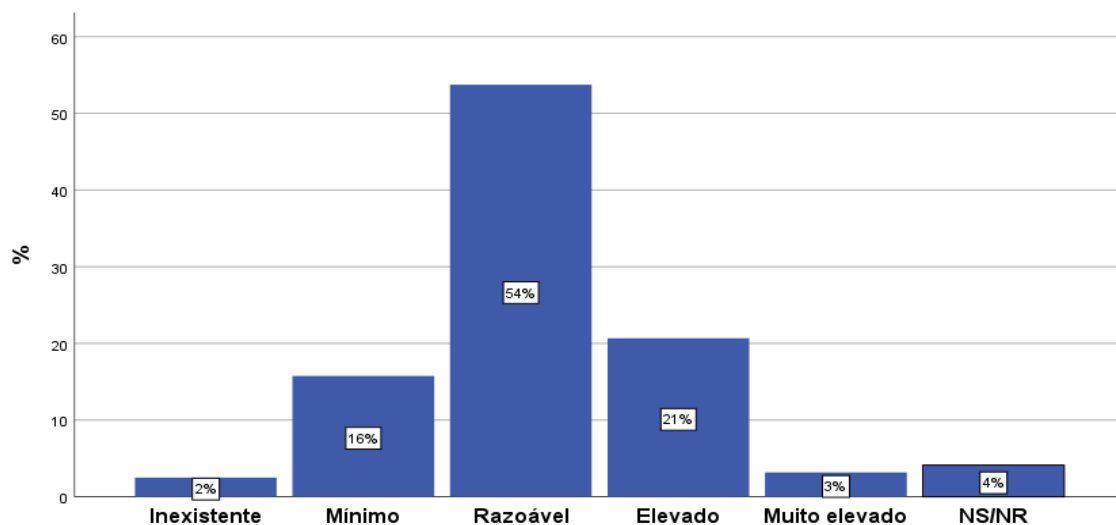
Portanto, e apesar de algumas diferenças, as elites político-administrativas e a opinião pública portuguesas convergem no reconhecimento da UE como a organização-chave no combate à pandemia: em ambos os domínios, saúde e economia, por parte das elites, ou mais vincadamente na dimensão da economia por parte dos cidadãos. Este parcial desalinhamento pode ficar a dever-se a diferentes níveis de adesão da opinião pública ao projeto europeu. Ou esse desalinhamento pode resultar também de diferentes perceções sobre o próprio funcionamento da UE em relação a diferentes aspetos do contexto pandémico. Tanto o inquérito de opinião pública como o inquérito de elites foram desenhados para permitir aprofundar ambas as dimensões, muito discutidas na literatura sobre pandemia.

A COVID-19 representou uma ameaça especialmente aguda à vida dos europeus – particularmente vulneráveis ao vírus pelo seu perfil demográfico, muito envelhecido relativamente à média global. Mas a pandemia também constituiu uma ameaça existencial à própria UE; sendo um ator político único, como uma associação livre de Estados, uma espécie de confederação pós-moderna, ela pode ser voluntariamente dissolvida, por exemplo, como resultado de uma perceção pública de incapacidade de resposta coordenada a uma crise. Estas primeiras respostas captadas pelo inquérito de opinião pública permitem antecipar que isso não terá acontecido, pelo menos no caso português. Ainda assim, foi dada a possibilidade concreta aos respondentes de expressarem a sua opinião quanto: à solidariedade europeia; à opção pela compra conjunta das vacinas, ao Certificado Digital COVID-19 e ao impacto da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia na resposta europeia à crise pandémica.

Começámos por um ‘termómetro da **solidariedade europeia**’ (Figuras 4.9, 4.10 e 4.11), pedindo aos inquiridos que avaliassem a cooperação entre Estados membros da UE com base numa escala de cinco níveis (1=inexistente, 2=mínimo, 3=razoável, 4=elevado e 5=muito elevado). **A mediana e a moda das distribuições obtidas nas duas vagas do inquérito de opinião pública são iguais (3): mais de metade dos inquiridos considera, portanto, que foi razoável o grau de solidariedade na resposta à pandemia.** Nas duas vagas, as proporções mantiveram-se essencialmente as mesmas, com um ligeiro reforço das perceções mais solidaristas (grau ‘elevado’ e ‘muito elevado’) que atingiram o patamar dos 25%. De qualquer modo, este segmento superou sempre a proporção daqueles que acreditaram ter sido inexistente ou mínimo o grau de solidariedade entre os países (18%). Se a legitimidade solidária da UE não parece em perigo na perceção dos portugueses, pode-se também dizer que estes se inclinavam para esperar ainda mais da UE. Talvez tenham contribuído para isso as polémicas e divisões entre Estados membros, sobretudo em torno do Plano de Recuperação e Resiliência (PRR), ou do facto de não parecer existir grande eco na opinião pública sobre o papel dos fundos europeus – por exemplo, do programa SURE – em várias das medidas de apoio de emergência durante a pandemia.

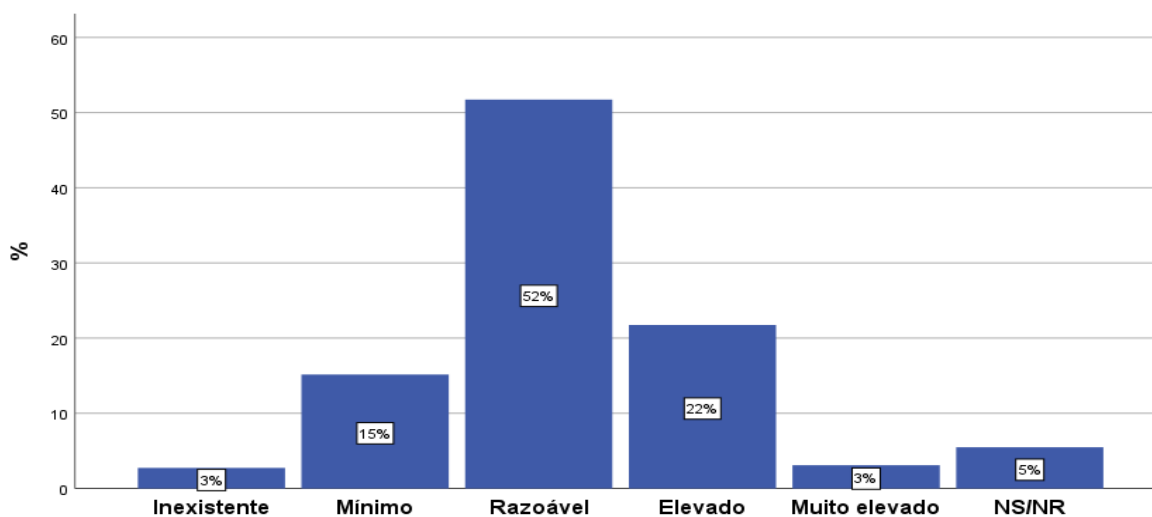
**Figura 4.9.**

**Avaliação do grau de solidariedade europeia (Vaga I): inquérito à população**



**Figura 4.10.**

**Avaliação do grau de solidariedade europeia (Vaga II): inquérito à população**

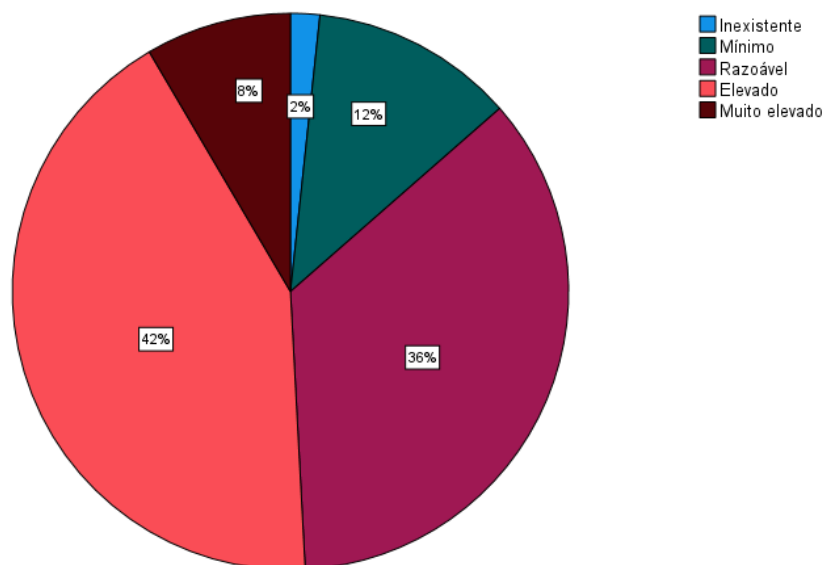




Com uma **média de 3,4 – grau ‘razoável’ –**, a **distribuição das respostas no inquérito de elites aponta para uma apreciação mais positiva do que a da opinião pública sobre a solidariedade europeia.** Com efeito, 42% dos respondentes avaliou em ‘elevado’ o grau de solidariedade europeia; 1 em cada 2 inquiridos teve uma perceção positiva ou muito positiva da cooperação europeia a somar aos 36% que a julgou ‘razoável’. Apenas 12% das elites inquiridas se mostrou mais crítica da solidariedade europeia na resposta à pandemia.

**Figura 4.11.**

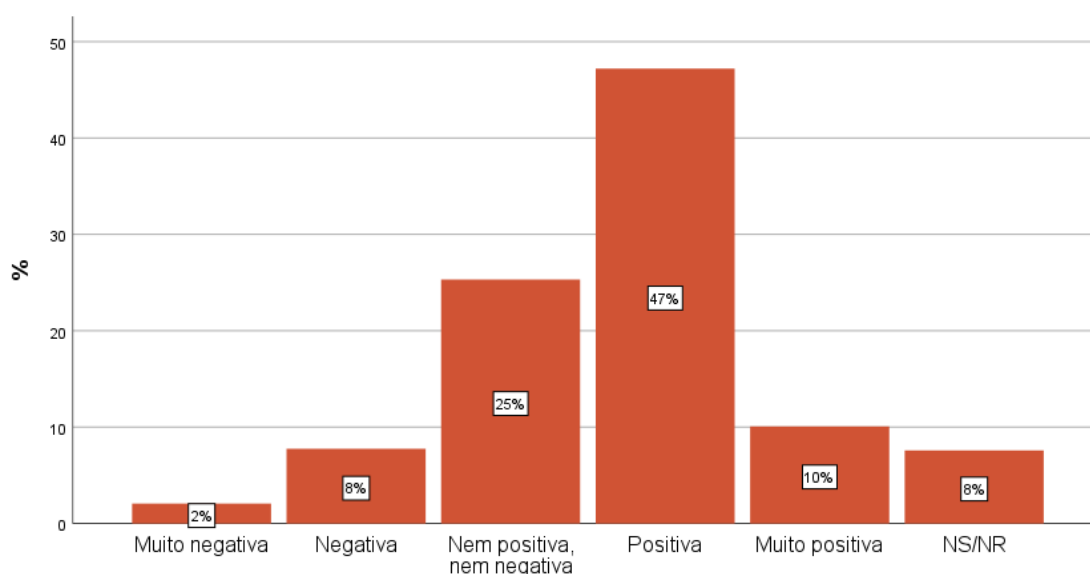
***Avaliação da solidariedade europeia: a perceção das elites***



Quanto à importante questão da compra comum de vacinas pela UE (Figura 4.12), fica clara uma avaliação fortemente positiva dos portugueses quanto à decisão – inédita e não prevista nos tratados fundadores – de a delegar na Comissão Europeia. **Mais de 57% dos inquiridos** na primeira vaga do inquérito de opinião pública avalia esta decisão como **‘positiva’** ou **‘muito positiva’**. A percentagem dos que acham que a decisão foi ‘muito positiva’ (10%) supera claramente os valores residuais que acreditam ter sido ‘muito negativa’ (2%), ou ‘negativa’ (8%). Cabe ainda destacar que grande parte dos que não alinham com uma avaliação positiva, num total de 25%, **acha que a decisão foi indiferente, ou seja, ‘nem positiva, nem negativa’**.

**Figura 4.12.**

**Delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas (Vaga I): inquérito à população**



Os números da segunda vaga (Figura 4.13) do inquérito à opinião pública permitem mostrar que, à medida que o processo de administração das vacinas foi cobrindo virtualmente todas as camadas da população portuguesa com pelo menos duas doses, deu-se um efeito de reforço desta avaliação positiva face ao processo de aquisição. Em outubro de 2021, cerca de 79% dos inquiridos avaliava a decisão como ‘positiva’ ou ‘muito positiva’.

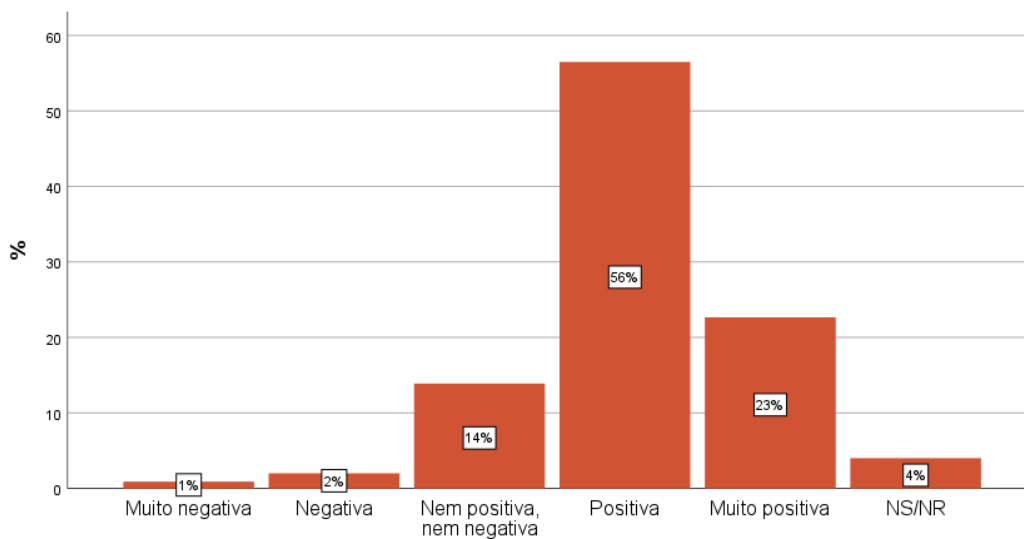
**As elites, novamente, apresentam uma visão ainda mais positiva da opção pela compra conjunta de vacinas (Figura 4.14) coordenada pela Comissão Europeia**, a ponto de nenhum dos inquiridos ter considerado negativa a compra de vacinas pela Comissão. Os que admitem que uma opção de compra por Portugal poderia ter sido igualmente boa – ou seja, optaram por “nem positiva, nem negativa” – ficam-se pelos meros 1,7%.

Podemos conjecturar que, ao nível da opinião pública no caso das vacinas, aqueles ideologicamente menos favoráveis a uma UE mais forte neste caso optaram mais por uma posição de relativa indiferença do que de rejeição aberta. Ou simplesmente, que uma percentagem de respondentes considerou que ocorreram alguns problemas na compra pela UE – foram muito debatidas as disputas da Comissão Europeia com a farmacêutica Astra-Zeneca, por exemplo – e que uma compra nacional poderia ser uma opção igualmente boa.

No caso das elites, a posição positiva assumida de forma tão expressiva é especialmente significativa, pois indica que alguns daqueles que teriam a responsabilidade de organizar uma alternativa, ou seja, uma compra nacional de vacinas, consideram que para um país como Portugal a opção europeia oferece claras vantagens. Esta última análise é expressamente validada pelas entrevistas a altos responsáveis que focamos na última seção deste capítulo. E ajuda a explicar a opção tomada por todos os 27 Estados membros relativamente a esta aquisição conjunta, algo que, voltamos a sublinhar, não se encontrava previsto nos tratados. Um fator político importante que também ajudará a explicar esta postura das elites portuguesas e que surgiu nas entrevistas é a convicção de que seria péssimo para o futuro da UE a possibilidade de uma “guerra pelas vacinas” entre os Estados membros, replicando a disputa inicial por máscaras e outro equipamento sanitário na fase inicial da pandemia.

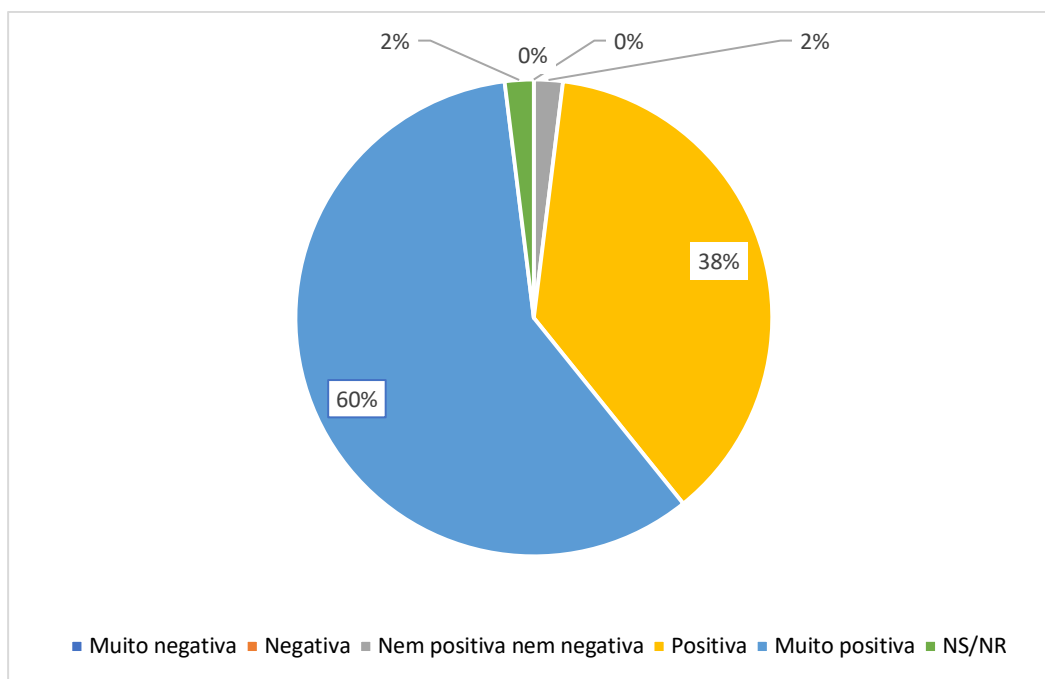
**Figura 4.13.**

**Delegação na Comissão Europeia da compra de vacinas (Vaga II): inquérito à população**



**Figura 4.14.**

**Delegação na Comissão Europeia da compra de vacina: a percepção das elites**

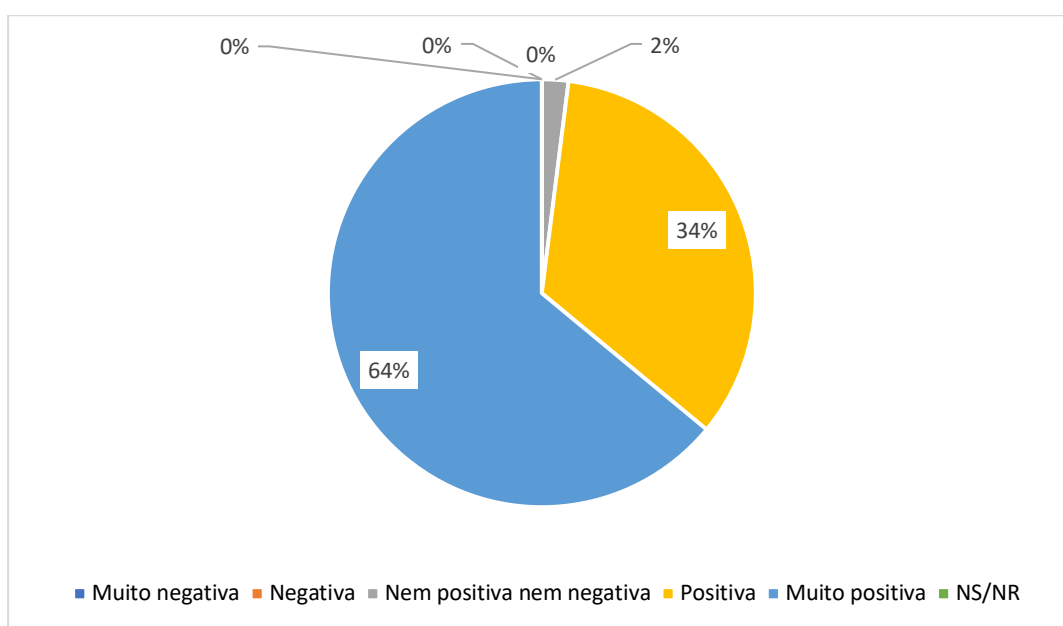


Também é **muito positiva a avaliação que os respondentes fazem no inquérito de opinião pública à criação do Certificado Digital COVID-19**,<sup>12</sup> apesar dos contornos mais polémicos que pareceu assumir em certos momentos:

- Mais de 70% da opinião pública considera que o Certificado é algo ‘positivo’ ou ‘muito positivo’;
- Para 18%, a sua criação foi irrelevante;
- Os mais céticos, que o avaliam negativa ou muito negativamente, representam apenas 6%.

**Figura 4.15.**

***Certificado Digital COVID-19: a percepção das elites***



O inquérito às elites (Figura 4.15), neste aspeto, confirma a tendência verificada na questão anterior, de uma tendência semelhante à opinião pública, mas com valores ainda mais significativos. Assim, nenhum dirigente ou alto responsável considerou muito negativa ou sequer negativa a aplicação deste dispositivo; e apenas 1,7% a considerou irrelevante. Mais de 98% dos respondentes avaliaram positivamente o Certificado. A este valor tão expressivo poderá não ser estranho o facto de que esta foi uma iniciativa e uma prioridade da Presidência

<sup>12</sup> Esta questão só foi introduzida na segunda vaga do inquérito de opinião, entre setembro e outubro de 2021.

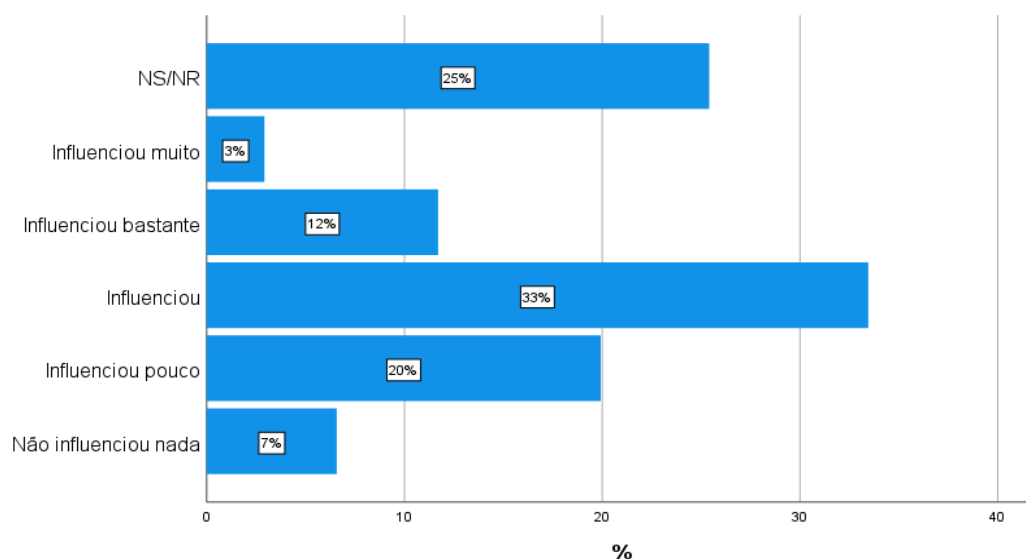
Portuguesa do Conselho da União Europeia, em que muitos dos respondentes desta elite político-administrativa provavelmente tiveram um envolvimento direto. O que, não anulando a relevância dos resultados, ajuda ainda assim a interpretá-los.

Combinando estas várias respostas é, portanto, possível concluir que globalmente a opinião pública portuguesa **avalia positivamente o desempenho da UE nestes dois aspetos fundamentais de gestão da pandemia**: compra de vacinas e certificado digital.

Por último, o **inquérito à opinião pública perguntou em que medida o inquirido considerava que a Presidência Portuguesa do Conselho da UE influenciara positivamente a resposta europeia à pandemia** (Figura 4.16). Assim desenhada, a questão pretendia aferir não só se havia perceção de um impacto à escala europeia, mas também o sentido desse mesmo impacto.

*Figura 4.16.*

***Influência da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia na resposta europeia à pandemia***



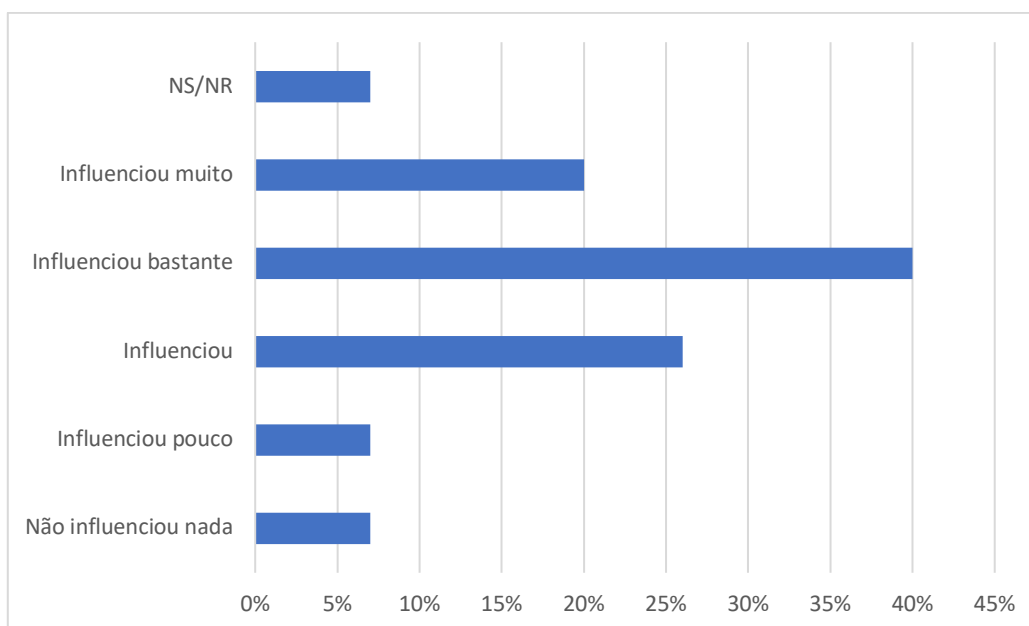
Sem surpresas, a faixa de inquiridos que dizem não saber responder ou preferir não responder é relativamente elevada, na casa dos 25%. Tratando-se o Conselho da UE de uma instituição que muitos portugueses desconhecem ou cujas atribuições conhecem mal, é natural que muitos não se sintam qualificados para responder às implicações de Portugal assumir a sua

presidência. Convém, aliás, acrescentar que o verdadeiro impacto das presidências nacionais rotativas do Conselho da UE, especialmente depois do Tratado de Lisboa, é um tema amplamente debatido, até mesmo entre os especialistas em questões europeias. Este facto talvez ajude também a explicar que a maioria dos respondentes (33%) se concentre no escalão intermédio de resposta – nem influenciou muito, nem pouco, afirmam; simplesmente influenciou.

Já quanto às elites (Figura 4.17), confirma-se uma tendência de forte valorização da UE na inserção externa de Portugal, com 60% a considerar que a Presidência Portuguesa do Conselho da UE “influenciou muito” ou “influenciou bastante”. Apesar de tudo, cabe destacar que cerca de 14% de uma amostra que, provavelmente, terá tido algum envolvimento na presidência portuguesa declarou que a influência da mesma foi nula ou quase inexistente. Existe, portanto, na elite portuguesa uma percentagem minoritária, mas não irrelevante, de céticos. Resta saber se isso reflete uma (auto-)crítica às opções e prioridades definidas durante a presidência portuguesa, ou se também, ou acima de tudo, algum ceticismo mais genérico quanto ao papel das presidências nacionais rotativas face à máquina de Bruxelas, nomeadamente depois do Tratado de Lisboa. As respostas às nossas entrevistas parecem apontar sobretudo para esta segunda hipótese – os Estados membros perderam alguma capacidade de definir a agenda europeia como resultado da criação da figura do Presidente do Conselho Europeu (atualmente Charles Michel) e do reforço dos poderes do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança (atualmente Josep Borrell) no campo da ação externa. Ainda assim, como fica evidente, a maioria continua a considerar que, através da presidência rotativa do Conselho, Portugal teve um papel importante na definição das prioridades da UE, nomeadamente na resposta à pandemia.

**Figura 4.17.**

***A influência da Presidência Portuguesa Do Conselho Da União Europeia na resposta europeia à pandemia: a percepção das elites***



### 3.3 A Diplomacia Portuguesa

Um estudo recente sobre as percepções e atitudes da opinião pública nacional relativamente à diplomacia portuguesa apontava – em linha com a literatura internacional sobre este tema – para um posicionamento da opinião pública determinado por “informação não muito completa e não muito sustentada relativamente às perspetivas, prioridades e práticas da diplomacia portuguesa” (Moita et. al 2019: 166). Ou seja, tipicamente, a opinião pública não possui opiniões muito firmes sobre diplomacia e política externa.

A par disso os respondentes mostravam-se, por comparação com a representação que os diplomatas faziam de si mesmos e da sua função, muito menos crentes na qualidade e eficácia das estruturas e rede diplomáticas, revelando também um grau muito modesto de confiança nos diplomatas. Isto contrastava paradoxalmente com a opinião mais vincada e mais positiva a respeito da afirmação de Portugal no mundo. Donde se poderá inferir que, porventura, os



portugueses esperavam mais da sua diplomacia mais formal e tradicional, mas confiam que o país tem outros canais mais eficazes de influência global.

O nosso estudo permite medir a eficácia da diplomacia portuguesa através de duas questões distintas. O primeiro indicador permite captar as avaliações que os cidadãos fizeram de um processo diplomático concreto e num momento específico, e que teve, excecionalmente, grande visibilidade pública e impacto na vida das pessoas, durante os meses iniciais da pandemia – a evacuação dos cidadãos nacionais durante a primeira fase da pandemia. Na segunda vaga do inquérito à opinião pública optámos por uma pergunta mais genérica, convidando os inquiridos a apreciar a eficácia da diplomacia na dimensão externa do combate à crise.<sup>13</sup>

Os resultados da primeira vaga (Figura 4.18) mostram que a **maioria dos inquiridos avaliou a prestação da rede e estrutura diplomáticas portuguesas no parâmetro do repatriamento como eficaz ou muito eficaz**, sendo de destacar que:

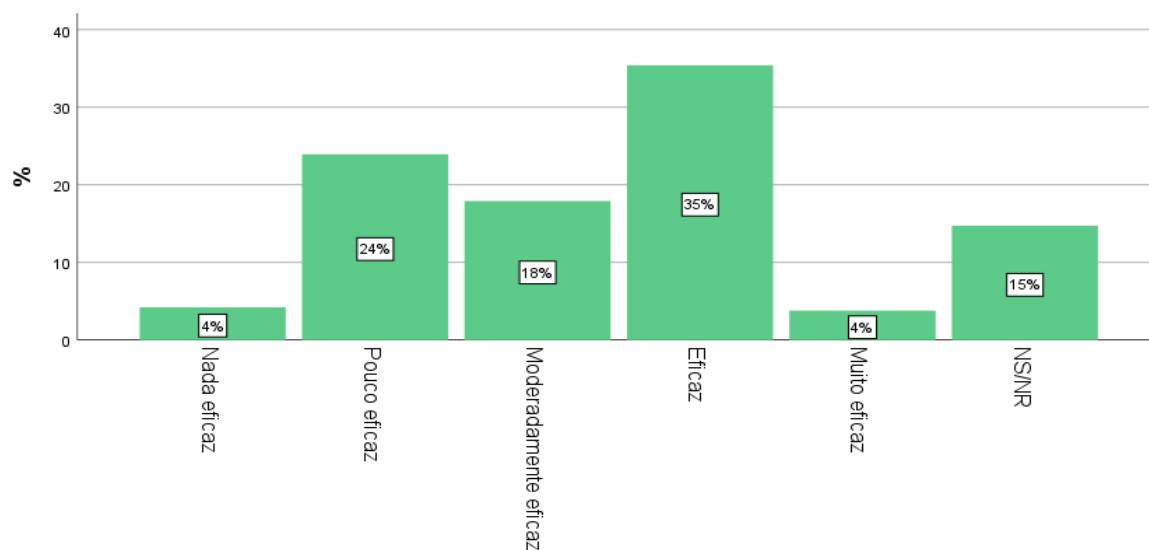
- A avaliação mais frequente foi ‘eficaz’ com 35% das respostas, sendo este também o valor mediano da distribuição;
- Apenas 4% reconheceu bastante eficácia na ação diplomática, e 17,9% como algo eficaz;
- Avaliaram negativamente o esforço feito 13,9% e muito negativamente 1,5%.

---

<sup>13</sup> Apenas esta última questão foi replicada no inquérito às elites.

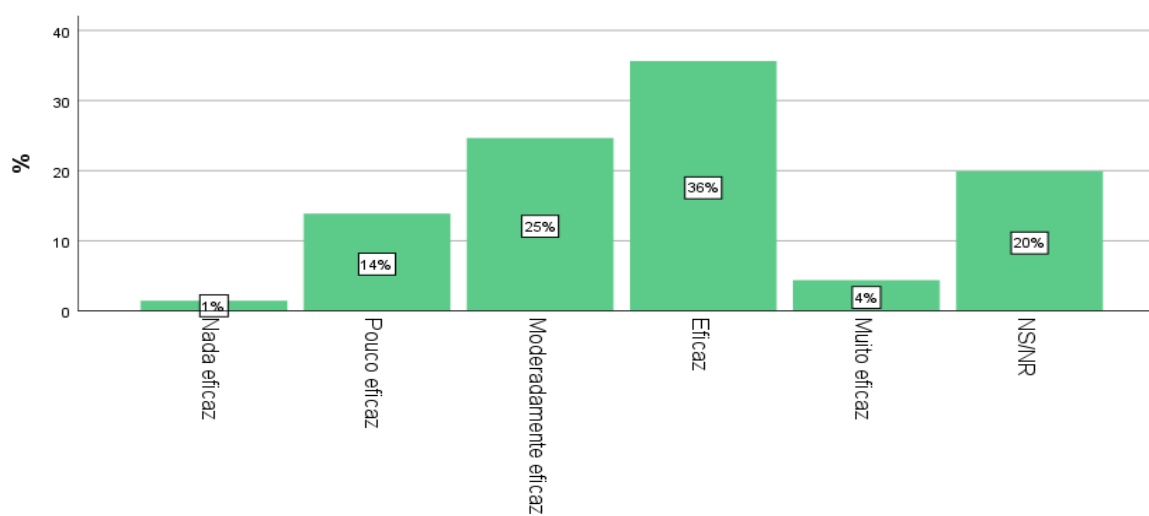
**Figura 4.18.**

**Avaliação da diplomacia portuguesa na evacuação de cidadãos nacionais na fase inicial da pandemia (Vaga I): inquérito à população**



**Figura 4.19.**

**Eficácia da diplomacia portuguesa na gestão da dimensão externa do impacto da pandemia (Vaga I): inquérito à população**

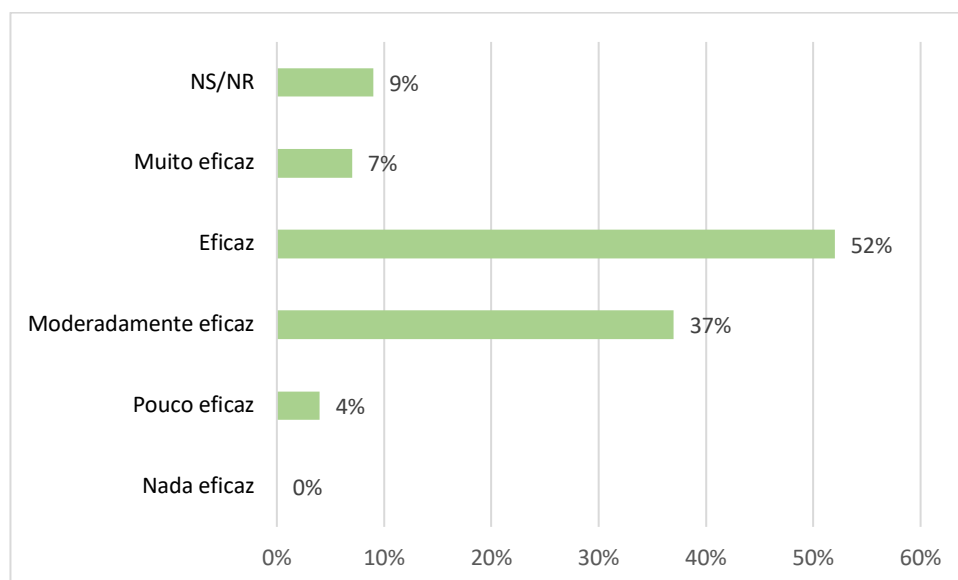


Quanto à segunda pergunta mais genérica (Figura 4.19): **65% dos respondentes expressa uma opinião muito positiva ou positiva sobre a diplomacia portuguesa**. Os moderadamente crentes situam-se nos 25%; as avaliações negativas situam-se nos 13,9% e as muito negativas em apenas 1,5%. Porém, os não-respondentes perante uma pergunta mais genérica sobem – são agora 20%.

Estes **dados podem ser vistos, portanto, em relativo contraste com o estudo anteriormente citado, como um balanço relativamente positivo da resposta dos nossos diplomatas à pandemia**, apesar da tendência para o peso de valores intermédios das escalas de preferência sobre tópicos em que existe menos informação sobre a matéria, ou eventualmente uma combinação desses fatores. Este é certamente um tema em que seria desejável que existissem mais e mais frequentes inquéritos de opinião para permitir uma visão mais sólida sobre o tema.

**Figura 4.20.**

***Avaliação da ação externa na gestão do impacto da pandemia: a perceção das elites***



**Também digno de nota, e contrariando um pouco as expectativas de alguma da literatura existente, é o facto de não parecer haver uma grande divergência de opiniões entre a opinião pública e as elites político-administrativas e diplomáticas a propósito da gestão do impacto da pandemia pela ação externa do Estado português (Figura 4.20).** É certo que

**nenhuma percentagem desta elite considera que a ação do Estado português foi totalmente ineficaz, mas existe quem defenda que foi pouco eficaz (4%) ou apenas moderadamente eficaz (37%).** Ainda mais relevante é que a filiação institucional – em termos inclusive do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) ou da Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia (REPER) – destas elites não parece influenciar as atitudes reportadas.

### 3.4 Perceção do impacto da pandemia na imagem externa de Portugal

O inquérito à opinião pública permite também chegar a uma estimativa sobre a perceção do impacto da pandemia na representação externa de Portugal que *os portugueses estimam corresponder à realidade*. Por outras palavras, estamos a tentar medir algo que é do domínio das representações, da imagem que estimamos que fazem de nós externamente. Para percebermos se essa imagem corresponde à realidade teríamos de fazer sondagens em vários países, o que, evidentemente, não seria possível com os meios disponíveis para este estudo.<sup>14</sup>

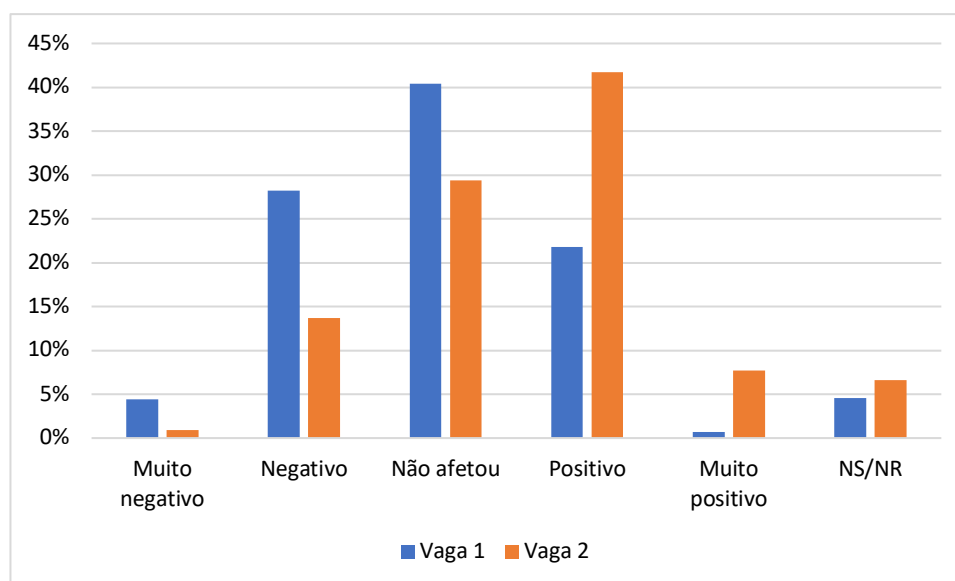
No geral (Figura 4.21), trata-se de uma **questão muito participada** (apenas 5% optou por não responder ou afirmar não saber responder). **A maioria dos inquiridos (37,6%)** considera que a pandemia **não afetou a imagem externa** de Portugal. No entanto, **35% dos respondentes têm uma visão pessimista** do impacto, sendo que desses 6% aponta para um impacto muito negativo. Os que acreditam que **o impacto foi positivo ficam-se pelos 21%** da amostra e apenas 0,9% afirma que a imagem externa foi afetada muito positivamente pela crise pandémica. Numa primeira fase não existe assim consenso na opinião pública nesta matéria, mas é um dos temas em que existe uma maior variação entre a primeira e a segunda vagas do inquérito à opinião pública.

---

<sup>14</sup> O que iremos fazer num estudo autónomo no quadro deste projeto é uma análise das notícias relativas ao impacto da pandemia em Portugal e respetiva resposta nacional, num conjunto de títulos de referência da imprensa internacional nos diferentes continentes.

**Figura 4.21.**

**Impacto na Imagem Internacional: *inquérito à população***



Efetivamente, as respostas dadas na segunda vaga mostram uma alteração muito considerável. Assim, a maioria dos respondentes passa a afirmar que a **pandemia teve um impacto positivo (49%)**, ou mesmo **muito positivo 7,7%** (face aos 0,7% da primeira vaga) na imagem externa de Portugal. **Cai também para cerca de metade a proporção de inquiridos com uma visão mais negativa (14,6%)**, tal como diminui a fatia que optara pela neutralidade do impacto (29,4%).

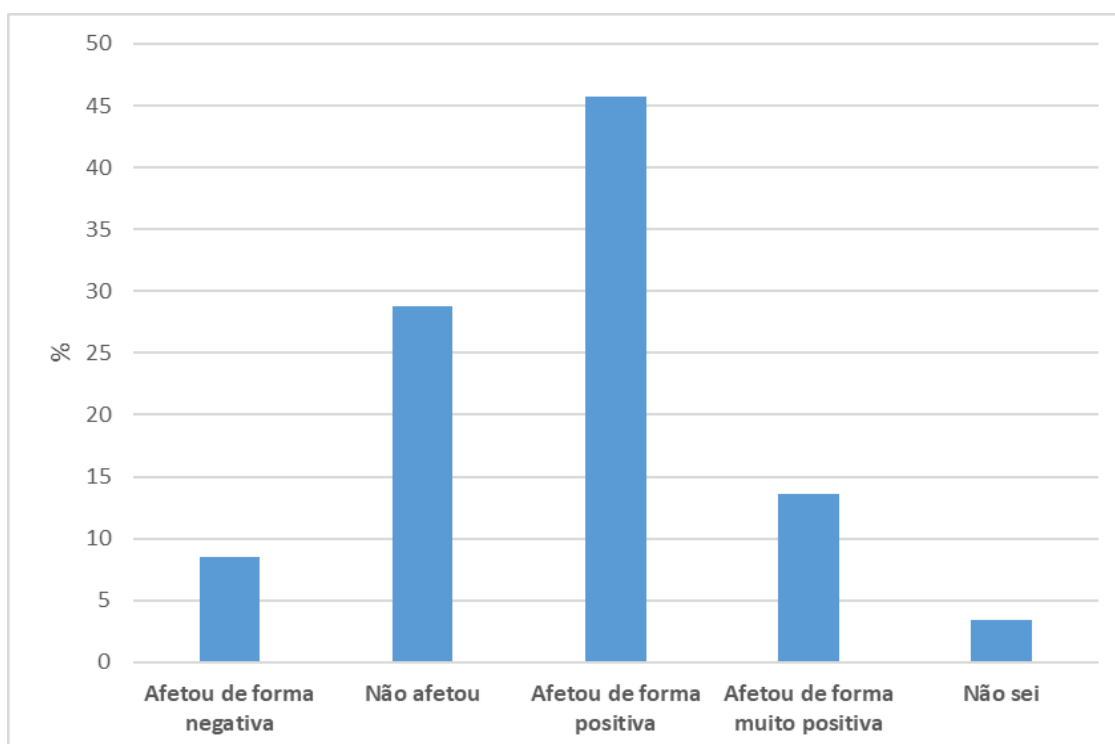
Quanto às **elites** (Figura 4.22), **apenas cerca de 8% respondeu que o impacto foi negativo, 30% afirma que não afetou a imagem do país e uma maioria de 60% considera que o impacto foi positivo ou muito positivo**. Mais uma vez, as elites mostram-se menos pessimistas que os cidadãos, mas não deixa de existir uma percentagem de céticos.

As **entrevistas** realizadas permitem perceber que os que **consideram que a pandemia não teve grande impacto na imagem do país** tendem a focar-se nas oscilações ao longo de diferentes fases da pandemia, quando muitos países, inclusive Portugal, se destacaram a certo momento ou pela positiva, ou pela negativa. Tendem também a adotar uma visão de mais longo prazo, levando à ponderação de que a pandemia passará sem deixar efeitos duráveis. Os que **fazem uma avaliação mais positiva** tendem a focar-se sobretudo nas

elevadíssimas taxas de vacinação em Portugal, o que terá suscitado, em muitos casos, a atenção, a curiosidade e o questionamento de colegas estrangeiros interessados em perceber “o segredo do sucesso” português nesse campo, algo que lhes parece especialmente relevante e capaz de contribuir de forma mais durável para uma visão mais positiva da sociedade e das instituições portuguesas no exterior.

**Figura 4.22.**

***Impacto na Imagem Internacional: a percepção das elites***



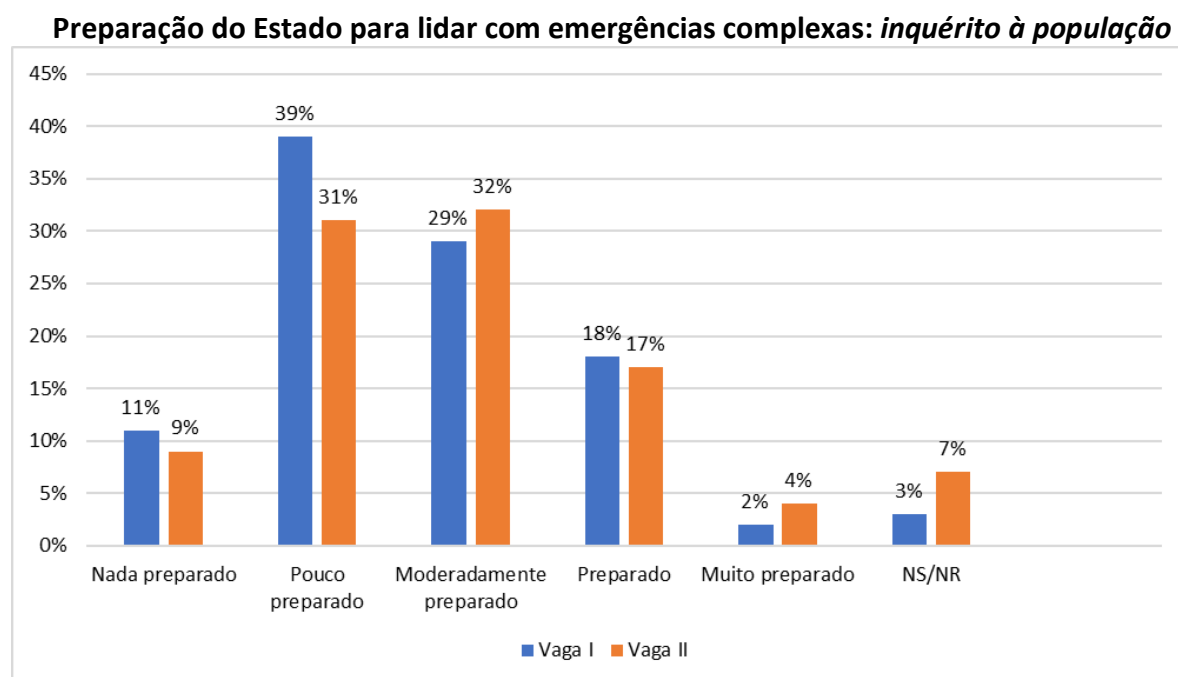
### 3.5 Coordenação interna da resposta à pandemia e confiança nas instituições

Uma última secção do inquérito de opinião pública e do inquérito às elites visava compreender como é que cidadãos e elites se posicionavam quanto à coordenação da gestão da pandemia nos seus diversos aspetos internos e externos pelas instituições do Estado português. Focamo-nos, portanto, nas apreciações relativas ao papel de certos intervenientes (Estado, Governo, Forças Armadas e Forças de Segurança). Isto é tanto mais relevante quanto é muito provável que a avaliação da conduta governativa, da capacidade estatal e da

confiança nas instituições na resposta à pandemia afetem, em parte, as percepções sobre a dimensão externa, além da sua importância intrínseca em termos de lições a aprender desta pandemia para uma melhor resposta futura a este tipo de emergências. Até por isso, alguns destes dados remetem mais para o comportamento político dos portugueses, ou aos impactos sociais e económicos, explorados noutros capítulos deste estudo.

Começamos, por isso, por **analisar a performance do governo e as variações registadas entre as duas vagas do inquérito de opinião pública**. Constatámos que se deu uma melhoria da avaliação da resposta do Governo entre maio e outubro de 2021: os muito descontentes praticamente desapareceram; todos os níveis médio-baixos de concordância com a afirmação “o governo tem tomado boas decisões durante a pandemia” perdem peso, em favor de uma maior concentração nos níveis médio-alto, alto e muito alto de concordância. Os não respondentes não têm relevo estatístico em nenhuma das duas vagas.

**Figura 4.23.**



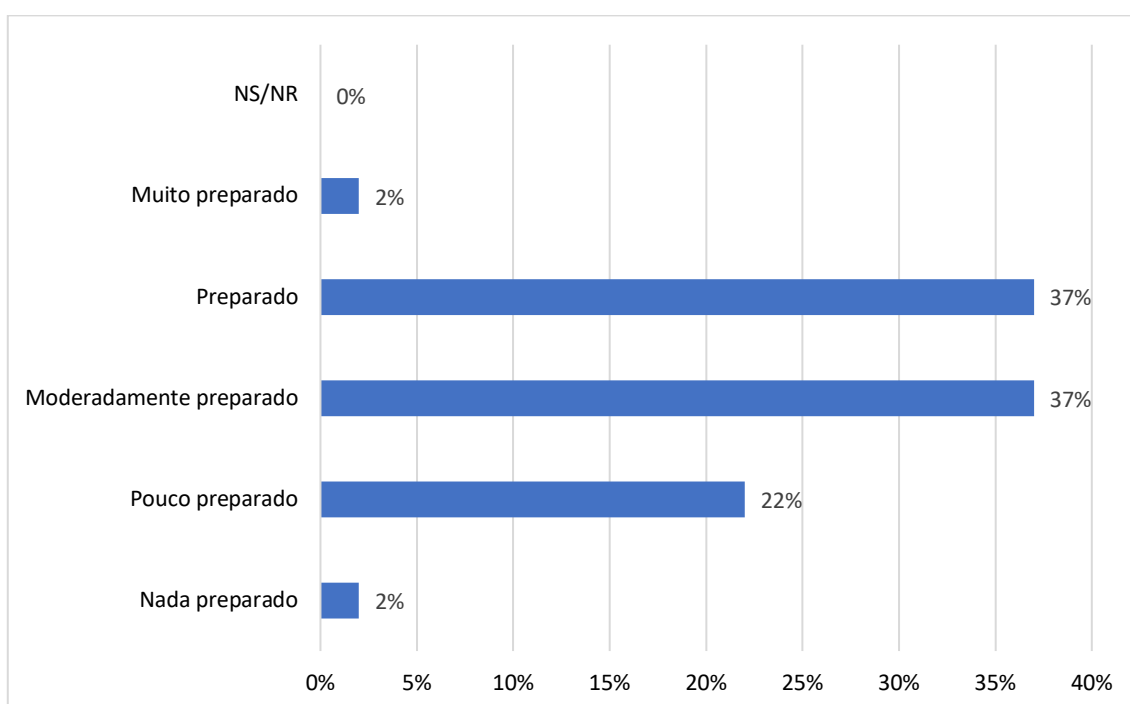
Mais diretamente relacionado com o tema central deste segmento do estudo, pedimos aos **inquiridos para avaliarem a capacidade do Estado português para responder a emergências** (Figura 4.23). O gráfico respetivo sugere que a **opinião pública tende a ver o Estado como um ator pouco ou apenas moderadamente preparado** para fazer face a emergências

complexas. Existe uma avaliação ligeiramente mais positiva na segunda vaga, mas ela não é estatisticamente significativa. Pode-se concluir que a percepção da opinião pública quanto ao resultado deste teste pandémico à capacidade de o Estado português é a de que, não tendo sido um desastre, longe disso, poderia e deveria ser melhor.

O ponto de vista das elites político-administrativas é mais positivo, mas longe de um total otimismo (Figura 4.24). É certo que 76% destes inquiridos considera que o Estado está ‘preparado’ ou ‘moderadamente preparado’, mas destes, apenas 2% o considera ‘muito preparado’. Exatamente a mesma percentagem (2%) considera que o Estado não está “nada preparado” para este tipo de emergências. E uma percentagem nada despreciada de 22% acredita que Portugal está “pouco preparado” para este tipo de emergências.

**Figura 4.24.**

***Preparação do Estado para lidar com emergências complexas: a percepção das elites***



Qual o peso, se é que algum, **das atitudes relativas às medidas tomadas pelo governo na orientação dos respondentes sobre a capacidade estatal?** Poderá avançar-se com a hipótese de que quanto mais negativa for a avaliação das medidas do governo, menor será a confiança na preparação das instituições estatais – apesar de logicamente os dois elementos serem

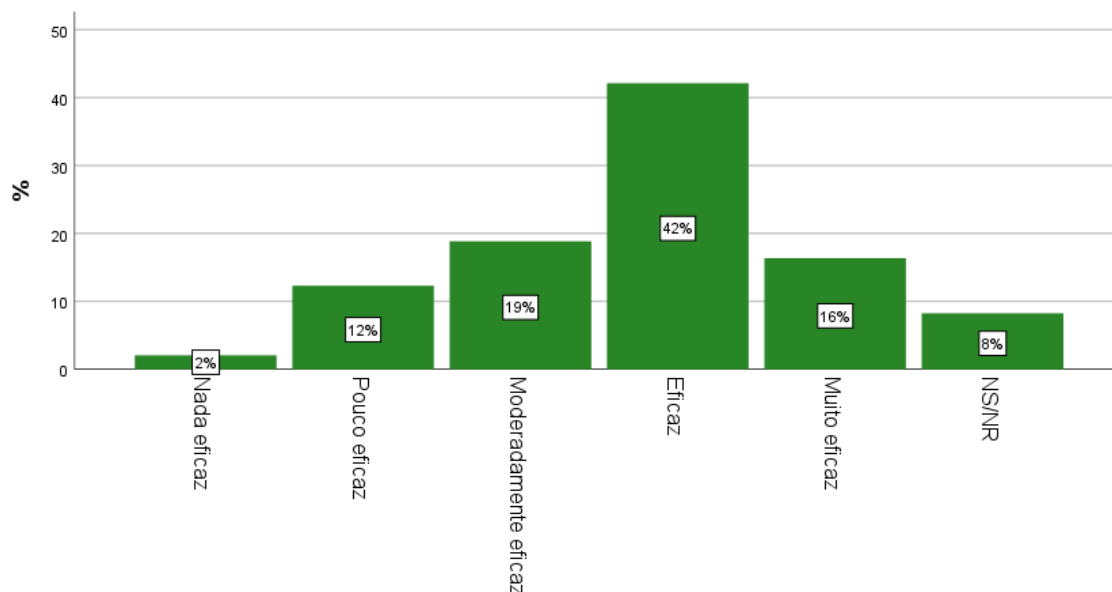


distintos. Para os dados da primeira vaga, encontramos uma associação positiva fraca (Qui-quadrado de Pearson = 363,504; com sig. ass. < 0,001; *d* de Somers = 0,271; sig. aprox. < 0,001).<sup>15</sup> Na segunda vaga, a variável independente continua positivamente correlacionada à variável dependente, mas a associação é ainda mais frágil (*d* de Somers = 0,166, com igual sig. aprox.).<sup>16</sup> Claramente os portugueses diferenciam estes dois aspetos.

Entre os diferentes **setores do Estado avaliados na resposta à pandemia, as Forças Armadas** (Figuras 4.25, 4.26 e 4.27) **destacam-se pelo aumento do seu crédito** junto dos inquiridos. Entre maio e outubro de 2021, a fatia de respondentes que considera ‘muito eficaz’ a atuação dos militares cresceu muito substancialmente de 16% para 44%. A mesma tendência se verifica nas elites inquiridas.

**Figura 4.25.**

**Eficácia das Forças Armadas (Vaga I): inquérito à população**

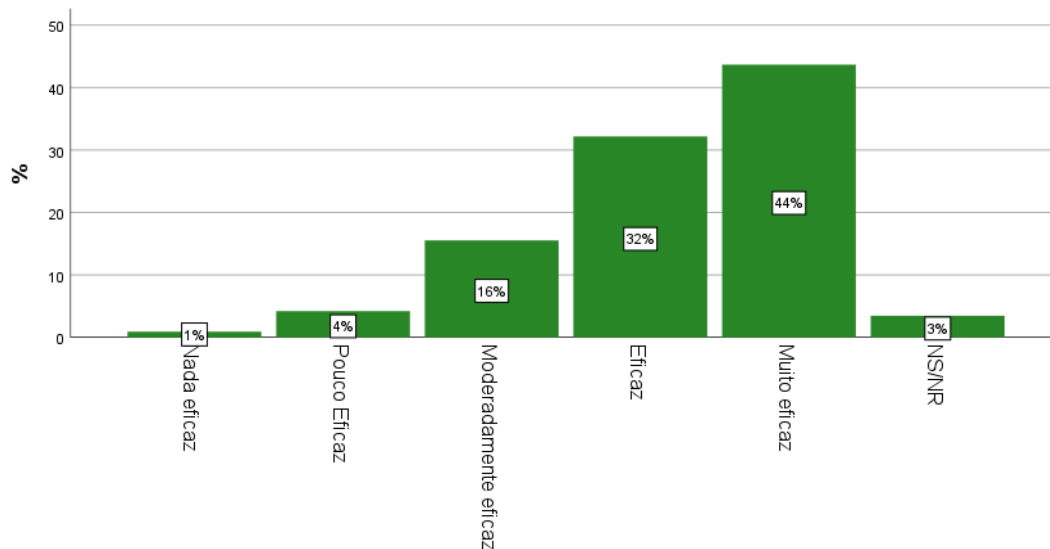


<sup>15</sup> Relação para a qual foi encontrada uma correlação positiva mais forte e estatisticamente significativa através da correlação de Spearman ( $rs=0,366, p < 0,01$ ).

<sup>16</sup> Não existe nenhuma associação significativa entre o auto-posicionamento ideológico (escala esquerda-direita) e a avaliação da capacidade estatal em termos de preparação perante uma emergência complexa como a atual. De igual forma, não é padronizável a relação entre afinidades partidárias e a mesma variável.

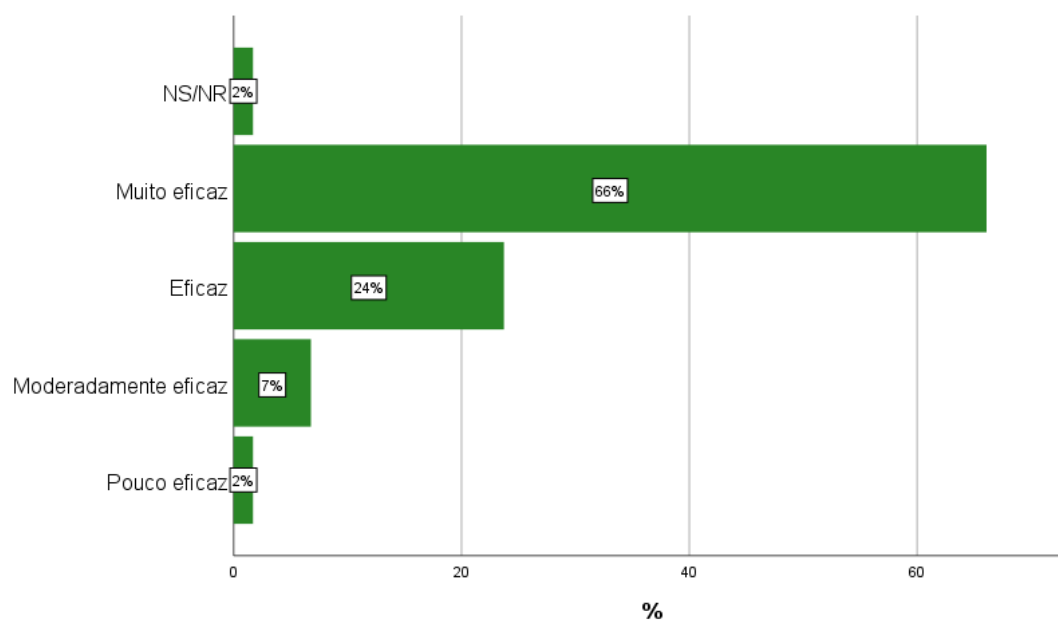
**Figura 4.26.**

***Eficácia das Forças Armadas (Vaga II): inquérito à população***



**Figura 4.27.**

***Eficácia das Forças Armadas: a perspectiva das elites***

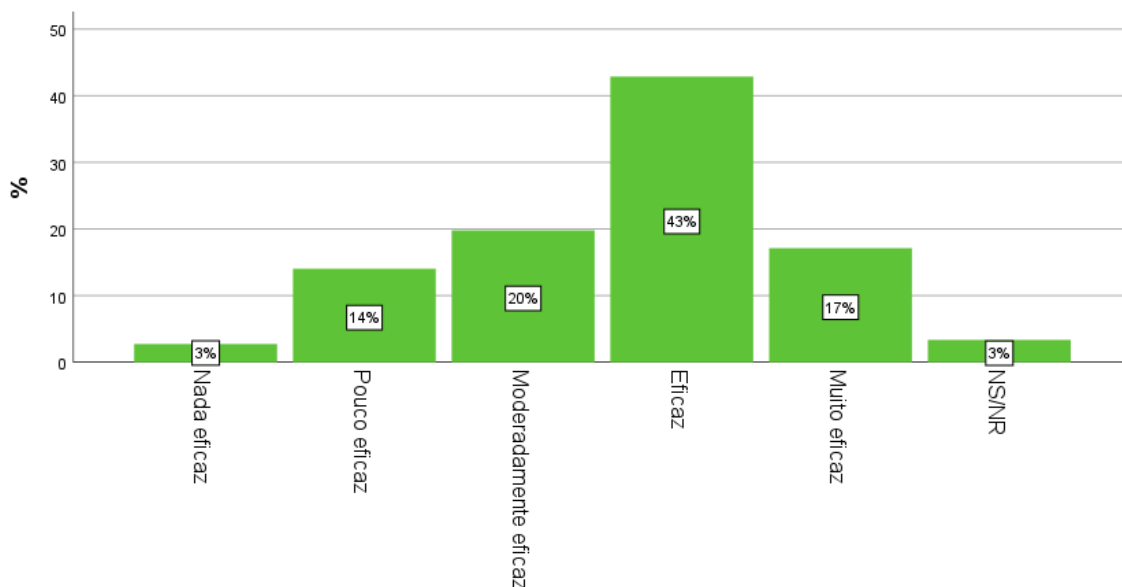


Também as Forças de Segurança tiveram uma reapreciação positiva, mas mais modesta (Figuras 4.28, 4.29 e 4.30). Entre a primeira e segunda vagas, os inquiridos que acreditavam

muito na eficácia das forças policiais passam de 17% para 21%. As diferenças de pontos percentuais nas restantes categorias não são estatisticamente relevantes, o que sugere que a distribuição das preferências na escala adotada se manteve relativamente inalterada. O mesmo se pode dizer para as perceções das elites. Mas é de sublinhar que, neste caso, a crença na eficácia das forças de segurança é mais forte: nenhum respondente considerou um grau de eficácia zero ('nada eficaz'), ao contrário do que se observa no inquérito à opinião pública.

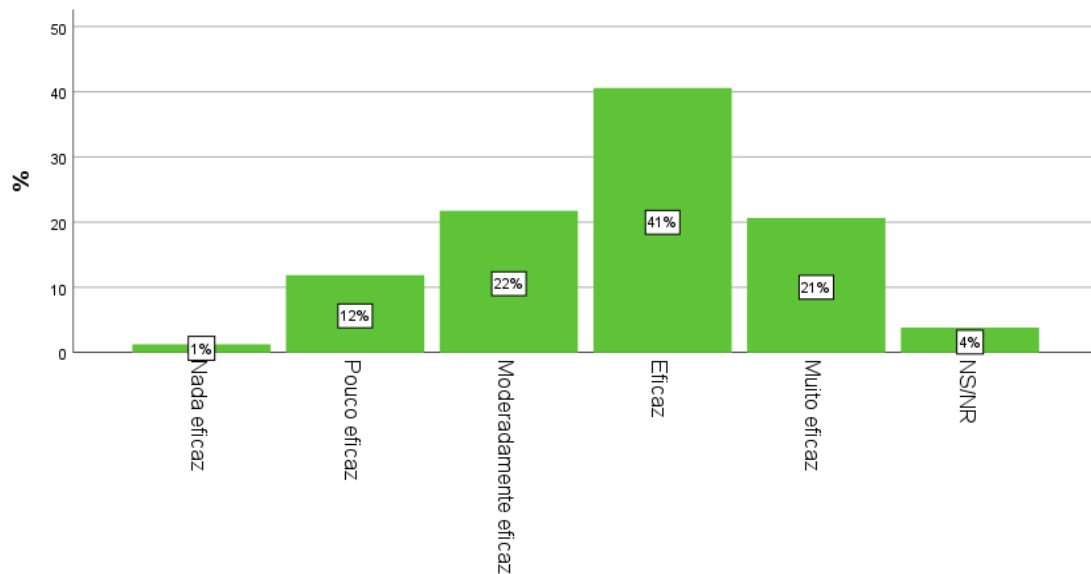
**Figura 4.28.**

***Eficácia das Forças de Segurança (Vaga I): inquérito à população***



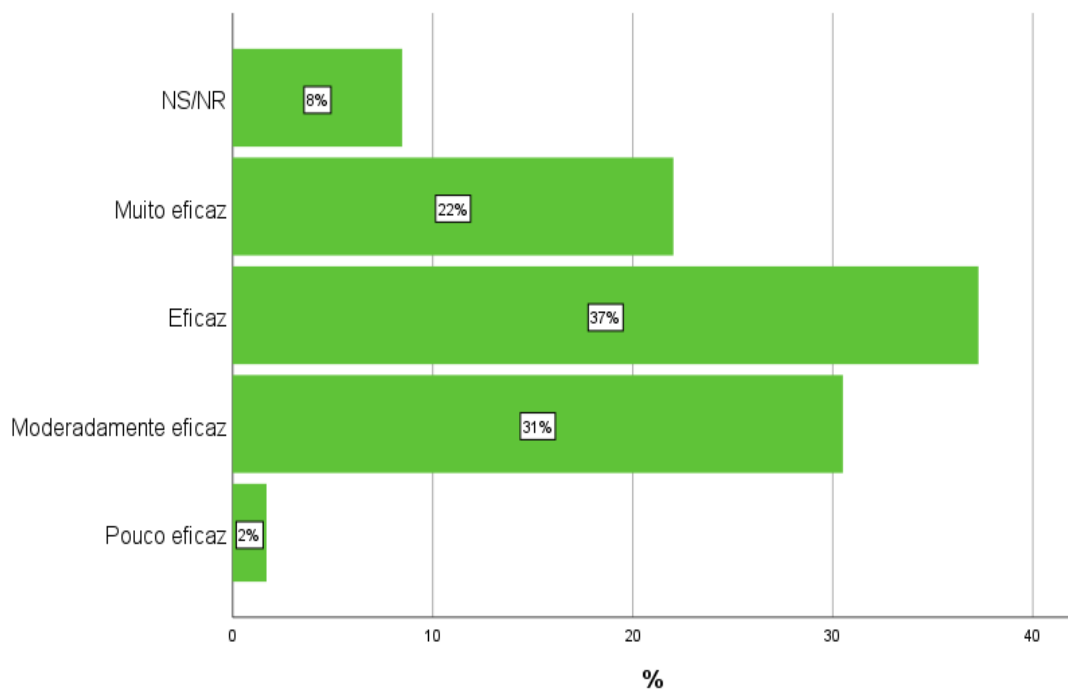
**Figura 4.29.**

***Eficácia das Forças de Segurança (Vaga II): inquérito à população***



**Figura 4.30.**

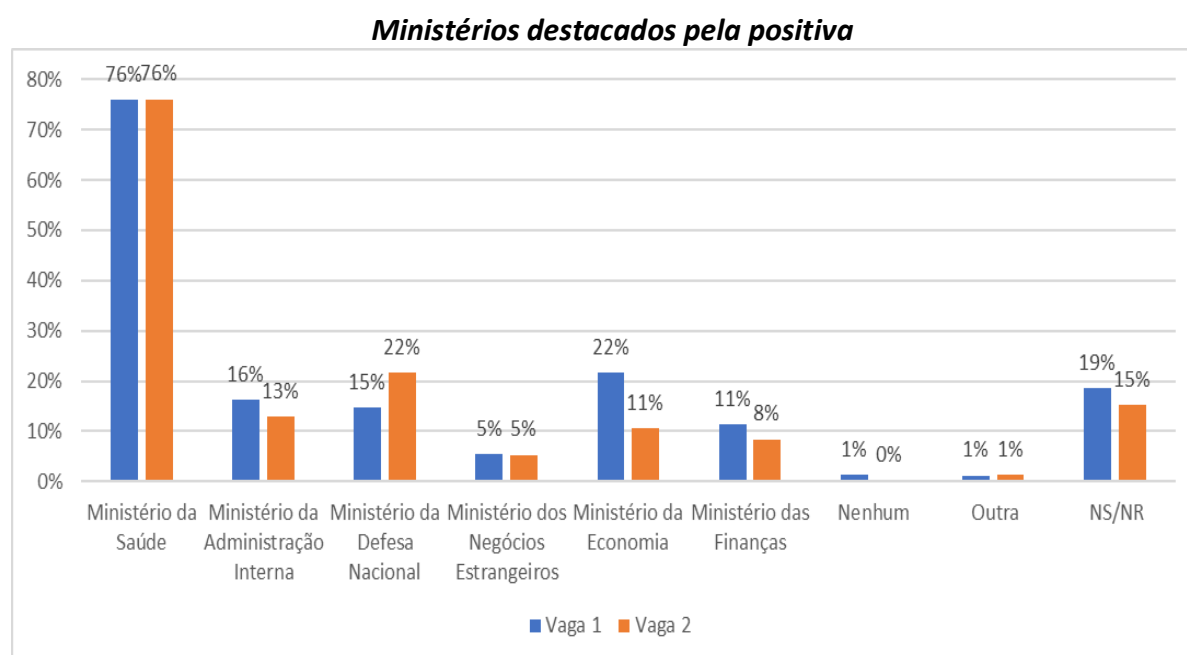
***Eficácia das Forças de Segurança: a perspectiva das elites***



Talvez o menor fulgor opinativo exibido em torno das forças de segurança possa estar relacionado com a percepção sobre o papel desempenhado pelo Ministério da Administração Interna no âmbito da coordenação interministerial de combate à COVID-19. Um último conjunto de questões pretendia aferir, justamente, que ministérios se tinham destacado pela positiva na mobilização anti-COVID e que ministérios, pelo contrário, se tinham destacado

pela negativa. Neste ponto não se pedia aos respondentes que informassem acerca da sua preferência numa escala ordenada; previa-se, antes, a mera indicação dos ministérios que, na sua opinião, mereciam maior destaque. Como se verifica no gráfico abaixo (Figura 4.31) – em que as percentagens se referem ao número de inquiridos (casos) e não às proporções das referências a ministérios – entre as duas vagas do inquérito de opinião pública foi o **Ministério da Saúde** que mais se destacou pela positiva: de facto, a larga maioria dos respondentes (76%) optou por mencioná-lo, colocando-o muito à frente do **Ministério da Economia** (22% na primeira vaga e 11% na segunda) e do **Ministério da Defesa Nacional** (que cresce de 15% na primeira vaga para 22% na segunda). De ressaltar, todavia, que as reduzidas diferenças em pontos percentuais entre as vagas não têm relevância estatística. Como noutras variáveis analisadas, também aqui se observa uma certa inércia ao nível das atitudes dos cidadãos inquiridos.

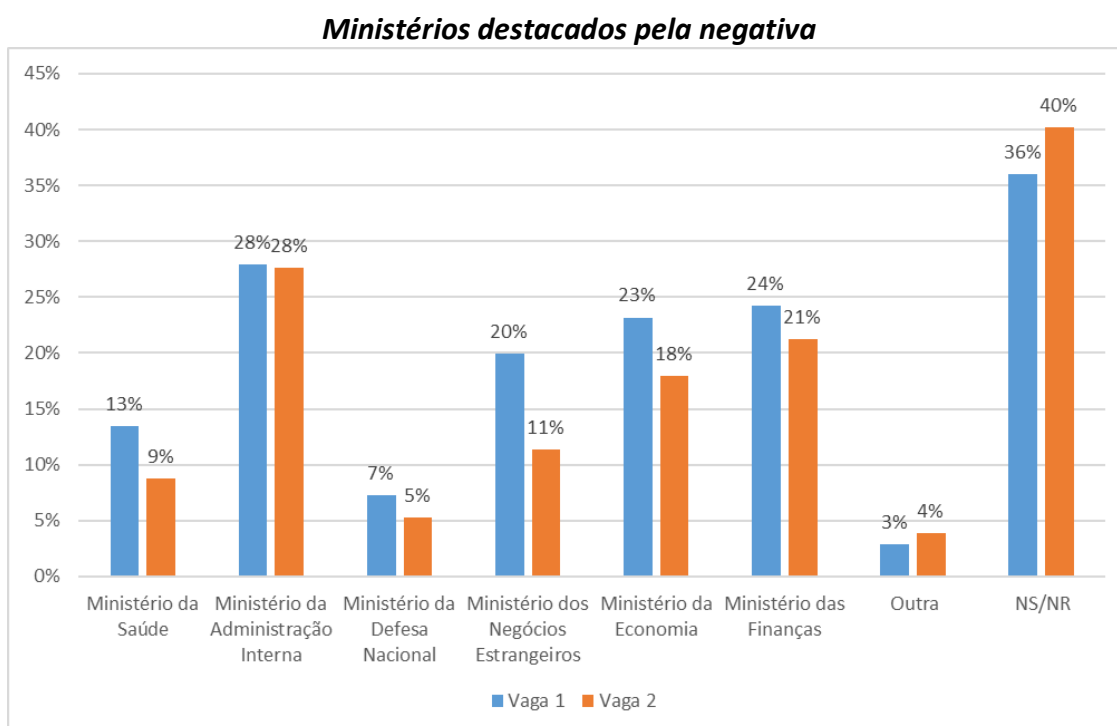
**Figura 4.31.**



A mesma lista de opções foi usada para mapear os ministérios que se destacaram pela negativa na opinião pública (Figura 4.32), permitindo assim identificar, por comparação à questão anterior, eventuais situações paradoxais ou pouco consistentes, ou seja, aquelas em que a opinião pública revelava maior dissenso. Em linha com os resultados da avaliação à performance governativa, a alta taxa de não respondentes (36% na primeira vaga, e 40% na segunda) indicia que a amostra foi muito mais unânime no reconhecimento positivo do que

na depreciação de este ou aquele ministério, o que é algo surpreendente e talvez mesmo revelador da prevalência de uma mentalidade crítica, mas muito construtiva. Este dado sai reforçado das apreciações mais negativas que se repartem muito uniformemente pelos ministérios elencados. É de registrar, contudo, o padrão quase invertido das respostas a esta questão por comparação às da última: o Ministério da Saúde (13% e 9%) e o Ministério da Defesa Nacional (7% e 5%) são os que menos menções obtêm pela negativa (com ligeira vantagem deste último, o que não espelha integralmente a frequência das menções positivas obtidas). O Ministério da Administração Interna é o mais negativamente destacado (28%) em ambas as vagas, único dos ministérios que não melhora a sua avaliação junto dos inquiridos. Todos os restantes ou decaem ligeiramente (Economia e Finanças) ou mais acentuadamente (Negócios Estrangeiros).

**Figura 4.32.**



Tal como no inquérito de opinião pública, o inquérito às elites<sup>17</sup> (Figura 4.33) revelou um largo consenso em torno do Ministério da Saúde enquanto setor governativo que mais se notabilizou positivamente. Observa-se, por isso, um forte reconhecimento da pasta ministerial com mais visibilidade na linha da frente do combate anti-pandémico. Em segundo lugar, nota-se uma orientação mais positiva das elites para com os ministérios ligados a funções de soberania do que entre os respondentes ao inquérito à opinião pública, mais uniformemente divididos entre pastas soberanistas e socioeconómicas. O que também pode refletir, no entanto, um involuntário enviesamento nas respostas recebidas de diferentes ministérios.

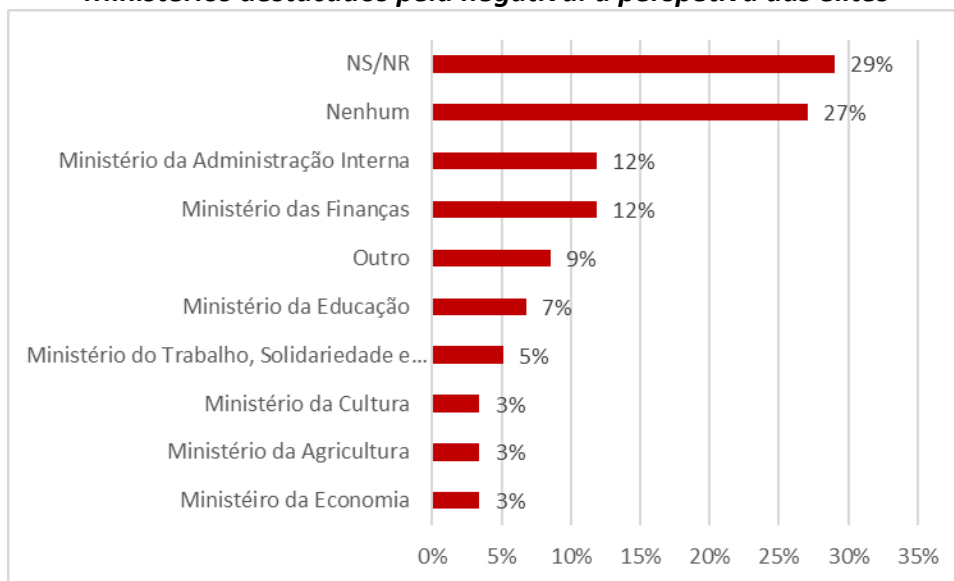
**Figura 4.33.**



<sup>17</sup> No inquérito, pedia-se aos participantes que indicassem os dois ministérios que mais se destacavam pela positiva e os dois que mais sobressaíam pela negativa.

**Figura 4.34.**

**Ministérios destacados pela negativa: a perspetiva das elites**



Quanto aos destaques negativos (Figura 4.34), o inquérito às elites apresenta dois resultados relevantes. O Ministério da Administração Interna merece, entre as elites, um certo desagrado – constituindo um ponto de contacto entre as perceções da opinião pública e as atitudes da elite político-administrativa –, a par do Ministério das Finanças.

Estas respostas permitem perceber que, quer ao nível das elites, quer ao nível da opinião pública, **não havendo uma avaliação uniformemente negativa da capacidade de coordenação e ação do Estado na resposta a este tipo de emergência, existe ainda assim espaço a melhorar para a maioria dos respondentes.** A duas seções seguintes deste estudo procuram aprofundar as razões de tais resultados.

#### 4. Coordenação da resposta à COVID-19 e impacto na ação externa do Estado português

As pandemias não são algo novo. Prova disso é o facto de que um dos primeiros livros impressos em Portugal foi o *Regimento Proveitoso Contra Pestenenças*. Trata-se de uma recolha de “boas práticas” de controlo de epidemias que foram sendo recolhidas por toda a



Europa desde a temível primeira vaga da chamada Peste Negra que se espalhou pelo Mediterrâneo e depois pelo resto do continente, a partir de 1348, causando, segundo as estimativas mais pessimistas, a morte de cerca de metade da população europeia. Este texto foi impresso em 1495-96, e reeditado em 1979, com um útil estudo introdutório.<sup>18</sup> O dito regimento incluía medidas de distanciamento social e quarentena que, mesmo sem um conhecimento preciso dos mecanismos de contágio, impossível de alcançar em muitos casos até ao século XX, se revelaram uma das formas mais eficazes de conter uma epidemia. Naturalmente, já nessa época, como este documento e estudo demonstram, isto significou um importante papel para o Estado, com o desenvolvimento de autoridades públicas na gestão e contenção de pandemias. A coordenação desses esforços e a conciliação de diferentes opções entre Estados foi, por sua vez, um tema recorrente de diplomacia sanitária ao longo dos séculos (cf. e.g. McInnes Lee 2013, Kickbusch et al. 2013).

Nesta secção iremos, portanto, focar-nos num balanço do impacto da pandemia na inserção de Portugal no sistema internacional. Com base em múltiplas entrevistas realizadas com altos responsáveis, é nos possível identificar pelo menos **seis áreas** onde se verificaram consequências mais significativas **da pandemia ao nível da ação externa do Estado português**.<sup>19</sup> Nomeadamente:

- a gestão do fechamento de fronteiras e do repatriamento de cidadãos nacionais;
- a diplomacia da saúde;
- as relações bilaterais com países relevantes, nomeadamente com os EUA e a China, mas também com países como a Espanha e o Reino Unido;
- a política de cooperação, com particular enfoque nos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e na dimensão da cooperação sanitária e de apoio à vacinação; e por fim,
- a política europeia, em termos da interação com a UE e em particular durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia.

---

<sup>18</sup> Mário da Costa Roque, *As Pestes Medievais Europeias e o “Regimento Proveyroso contra ha Pestenença”* – Lisboa, Valentim Fernandes [1495-96]: Tentativa de interpretação à luz dos conhecimentos pestológicos atuais. Paris: FCG-CCP, 1979.

<sup>19</sup> A lista dos entrevistados é apresentada no anexo 4.1.

Iremos de seguida olhar brevemente para cada uma destas dimensões.

**Repatriamento:** com a generalização do fechamento de fronteiras em março de 2020 surgiu a necessidade de lidar com, estima-se, cerca de 500.000 europeus, entre os quais cerca de 30.000 portugueses, que foram apanhados do “lado errado da fronteira”, ou seja, num país estrangeiro e sem voos regulares, mas com o direito e a necessidade de regressar a Estados Membros da UE, incluindo a Portugal. Houve que lidar também com apelos de países terceiros, por exemplo, lusófonos, no sentido do repatriamento dos seus cidadãos retidos em Portugal. Alguns milhares de portugueses foram repatriados em voos especialmente organizados naquilo que foi uma gigantesca operação de apoio consular – a começar, ainda em janeiro, por pouco mais de uma dezena que foram evacuados de Wuhan com especiais medidas de segurança via França, através de um voo militar.

É de sublinhar que este foi um primeiro exemplo de uma resposta à pandemia ao nível europeu que se revelou quer solidária, quer eficaz, permitindo maximizar e otimizar esforços e recursos existentes. Tal é especialmente importante para países da UE como Portugal, que em muitos casos tinham um número reduzido de cidadãos que dificilmente justificaria a organização de voos exclusivamente nacionais. Nos primeiros meses da pandemia, fica claro que os Ministérios dos Negócios Estrangeiros tiveram de se concentrar principalmente no grande esforço de coordenação que esta tarefa implicou – quer ao nível europeu, quer nos países de origem –, tendo-se tornado uma prioridade muito absorvente para os serviços, as embaixadas, e também para os respetivos ministros, obrigados a dirimir questões mais complexas através de contactos bilaterais com os seus homólogos. A perceção da opinião pública e das elites inquiridas para este estudo parece ter sido genericamente positiva, apesar de queixas pontuais ou expectativas exageradas quanto à real capacidade e obrigação de apoio financeiro do Estado nessas situações.

Ainda assim, o fechamento de fronteiras tendeu a ser retratado do ponto de vista mediático como um fracasso da UE. Apesar de poder ser contestado na sua eficácia ou pelos seus efeitos negativos, desde logo no tráfico de mercadorias, ainda que apenas num período muito curto até este ser restabelecido, a verdade é que importa também notar que tais decisões são

legalmente permitidas ao abrigo do acordo de Schengen precisamente por razões de segurança sanitária. Poderá ter havido uma opção errada em circunstâncias difíceis – ou de se fechar demasiado as fronteiras ou de não ter feito mais cedo, excetuando mercadorias e deslocações essenciais devidamente controladas. Mas esta decisão não foi um desafio existencial à ordem legal da UE e deu gradualmente origem a esforços bem-sucedidos de coordenação de esforços a nível europeu.

No caso de Portugal, essa gestão foi geralmente bem coordenada com Espanha. A única exceção noticiada foi atribuída a uma deficiente comunicação no seio do governo espanhol entre titulares de diversas pastas, tendo sido rapidamente ultrapassada pelos canais de diplomacia bilateral. Durante a Presidência Portuguesa foi dada grande prioridade – até por causa da importância da livre circulação para um setor económico tão relevante para Portugal como o turismo – ao Certificado Digital COVID-19 da UE, que foi aprovado e regulamentado em tempo recorde, graças ao empenho não apenas dos serviços do Conselho e da Comissão, mas também do Parlamento Europeu. Foi também garantida, por toda a UE, uma exceção a esse fechamento para o tráfico de mercadorias, considerada vital para evitar maiores perturbações no funcionamento da economia e mesmo no abastecimento de produtos vitais.

**Diplomacia da saúde:** esta área refere-se às dimensões da ação externa do Estado que têm relevância para questões sanitárias. Um exemplo evidente é o da participação portuguesa na OMS, na sua sede em Genebra, ainda que a título de recomendações e aconselhamento: a representação portuguesa passou a ser assegurada pela primeira vez por um especialista de saúde pública, apenas alguns meses depois do início da pandemia. Também é de notar que Portugal acabou por se envolver no chamado grupo dos 9 – através de uma carta pública assinada por vários líderes, entre os quais o Primeiro-Ministro português – que propuseram um novo Tratado Pandémico para reformar e reforçar a capacidade de resposta da OMS a futuras pandemias em resposta a várias críticas feitas nesse contexto.<sup>20</sup> Este grupo inicial constituiu o núcleo duro do chamado “grupo de amigos” do Tratado que têm procurado até à data dinamizar a sua redação e aprovação, implicando uma gestão diplomática complexa. Por exemplo, muito embora os EUA fossem críticos da alegada fraqueza da OMS face à China

---

<sup>20</sup> O conteúdo da carta está disponível em <https://www.who.int/news-room/commentaries/detail/op-ed---covid-19-shows-why-united-action-is-needed-for-more-robust-international-health-architecture>.

na gestão inicial deste foco pandémico, foram igualmente ciosos da sua soberania neste, bem como noutros domínios. Como tal, uma possível solução de compromisso poderá passar pela adoção de um acordo no modelo do de Paris sobre as alterações climáticas, sem necessidade de ratificação pelo Senado norte-americano e com melhores hipóteses de representar um mínimo denominador comum entre toda a comunidade internacional, embora também com os riscos de relativo esvaziamento que isso pode acarretar.

Um campo específico da diplomacia da saúde que ganhou peso com a pandemia foi o da cooperação sanitária, tanto em termos do fornecimento de equipamento vital, como do envio episódico de equipas médicas de apoio. Provavelmente a face mais visível e mais justamente temida da pandemia terá sido o do crescimento exponencial dos casos levar os sistemas de saúde a atingir e ultrapassar o limite da sua capacidade de resposta. Isso traduziu-se na procura de equipamentos vitais para garantir ou reforçar essa mesma capacidade – nomeadamente máscaras e outros equipamentos de proteção, desde logo do pessoal médico, mas também ventiladores essenciais para a resposta aos casos mais graves. À altura, foi muito criticada a falta de solidariedade dos países da UE. Mas a verdade é que essa foi uma reação generalizada de todos os países na fase inicial da pandemia, menos por falta de solidariedade e mais como reação face à incerteza sobre a evolução da pandemia e quanto às reais necessidades nacionais, procurando garantir o máximo de reservas. A Itália e a Espanha foram particularmente prejudicadas por terem sido das primeiras atingidas nesse pico de incerteza. A China, depois de ter beneficiado de doações europeias em janeiro de 2020, mantidas discretas e a pedido da diplomacia chinesa, nos meses seguintes, e já com a sua situação sanitária interna controlada graças a medidas draconianas, conseguiu proporcionar um contributo inverso. Desse ponto de vista, é de assinalar que a obtenção de material de proteção e, sobretudo, de ventiladores vindos da China foi facilitada pelo facto de Portugal ter conseguido manter uma relação diplomática cordial com a China, apesar da sua aliança histórica com os EUA e das tensões crescentes estes últimos.

Um último aspeto fundamental desta dinâmica de diplomacia da saúde teve a ver com a obtenção das vacinas. Esta dimensão foi essencialmente gerida por via de um acordo entre os 27 relativo à sua aquisição por via da Comissão Europeia. Portugal foi um defensor acérrimo desta solução. Ela efetivamente terá evitado fraturas e conflitos perigosos para a

credibilidade, a legitimidade, e até a viabilidade futura da UE, assegurando garantias de segurança de fornecimento e de preço que seriam difíceis de garantir de forma unilateral para um país como Portugal. Este também parece ser, como vimos, o posicionamento da grande maioria da opinião portuguesa e das suas elites político-administrativas e diplomáticas.

**Relações bilaterais:** a literatura internacional tende a destacar que a pandemia se tornou um tema incontornável na agenda global, muito embora não tenha anulado conflitos e rivalidades geoestratégicas já existentes. Por exemplo, apesar do forte apoio europeu, nomeadamente da França, o apelo a uma trégua pandémica por parte do Secretário-Geral da ONU, António Guterres, revelou-se um lamentável, mas previsível, fracasso. Desse ponto de vista, foi possível validar o enorme peso que o tema da pandemia nas suas várias dimensões passou a ter na agenda diplomática bilateral de Portugal. No entanto, não resultaram também daí alterações de fundo ou tensões novas significativas.

Concretamente, na relação crucial de Portugal com os EUA ou na importante relação com a China, a pandemia não foi vista como tendo alterado algo de fundamental. Ao nível dos nossos principais parceiros europeus, nomeadamente a Espanha, a França e a Alemanha, também não se considera que a pandemia tenha tido um efeito negativo, pelo contrário. Foi aliás destacada a disponibilidade da Alemanha para um apoio médico militar durante um pico pandémico como um momento de cooperação simbólico significativo, e que terá ajudado a mitigar o impacto limitado de declarações mais críticas da chanceler alemã sobre a gestão portuguesa das restrições no período das Festas natalícias do final de 2020. Por outro lado, o relacionamento com Espanha foi considerado exemplar, mesmo na gestão de questões mais complexas como a das fronteiras. Apenas no caso do Reino Unido se notou uma marca mais negativa numa gestão de fronteiras muito unilateral por Londres sem ponderação diplomática da velha relação de aliança com Portugal, com efeitos negativos para o turismo e para emigrantes portugueses. A flexibilidade mostrada por Downing Street na gestão das suas *garden parties* não parece ter estado presente na gestão da sua relação com o velho aliado Portugal durante a pandemia.

**Política de cooperação:** num contexto pandémico em que bens essenciais escassearam frequentemente, ou onde a sua partilha se revelou fortemente condicionada pelo receio de

um súbito e imprevisível deteriorar da situação, os padrões anteriores de cooperação internacional foram igualmente limitados durante este período, com consequências importantes, e fortemente negativas em Estados e sociedades mais dependentes de apoio externo.

A execução regular dos Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) com os parceiros tradicionais de Portugal, por exemplo, foi colocada em suspenso durante a primeira metade de 2020, fruto das dificuldades de deslocação de cooperantes e das barreiras colocadas nas respetivas fronteiras. No entanto, o seu enfoque foi também rapidamente ajustado, tal como demonstrado pelo Plano de Ação na Resposta Sanitária à Pandemia COVID-19 entre Portugal e os PALOP e Timor-Leste desenhado e posto em vigor logo em junho de 2020.

Entretanto, em reflexo da evolução da situação pandémica global, o destaque passou a ser compreensivelmente centrado na cooperação vacinal, quer em termos da sua doação (incluindo não só as vacinas propriamente ditas, mas também os materiais necessários à sua administração, tais como seringas), como da capacitação para que as mesmas fossem administradas eficazmente pelos países que mais tardavam em recebê-las. A esse nível, Portugal optou por uma estratégia dual via compromissos estabelecidos no contexto multilateral do mecanismo de Acesso Global às Vacinas da COVID-19 (COVAX), e, sobretudo, por via de doações diretas realizadas a nível bilateral com os países lusófonos, os principais parceiros tradicionais neste campo, tendo inclusive facilitado a entrega de doações de países terceiros (e.g. Eslovénia). A facilidade de concertação bilateral com os países lusófonos terá permitido evitar algumas das críticas mais generalizadas à sua eficaz distribuição a nível multilateral – nomeadamente coordenando as entregas de vacinas com as necessidades e conveniências manifestadas pelos países destinatários.

Por outro lado, é já possível antecipar a médio prazo algumas consequências nas modalidades de cooperação. Com efeito, os trabalhos preparatórios de revisão da próxima Estratégia de Cooperação Portuguesa (ECP) – a que o próximo governo terá de dar continuação e conclusão – antecipam desde já um reforço previsível do investimento na telemedicina, o que poderá permitir reduzir deslocações para intervenções sanitárias em Portugal, ou até mesmo reforçar significativamente o alcance de ações de formação e capacitação. Ainda assim, será sempre

necessário assegurar um equilíbrio com outras modalidades mais tradicionais de cooperação que permitam promover uma boa recuperação socioeconómica pós-pandemia e recuperar algum recuo no combate à pobreza e algum atraso na implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM).

**Política europeia:** A gestão das prioridades políticas na gestão da pandemia passou a ser uma prioridade inevitável da Presidência Portuguesa do Conselho da UE (PPUE). Momentos chave a destacar que refletem os resultados alcançados neste âmbito incluem o acordo do Conselho sobre o reforço da utilização dos testes rápidos de deteção de antígenos para a COVID-19 e o reconhecimento mútuo dos resultados dos testes, em janeiro de 2021; a posição sobre o Certificado Digital para facilitar a livre circulação, concluída em tempo recorde antes do final da PPUE; o reforço do Mecanismo de Proteção Civil da UE; e a gestão da imposição e levantamento de restrições aplicadas às viagens de e para fora da UE, bem como recomendações relativas à liberdade de circulação ao longo do semestre.

A adoção do Mecanismo de Recuperação e Resiliência “Next Generation EU” em fevereiro de 2021 constituiu igualmente um momento-chave na resposta à pandemia durante a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia. Este totaliza 650 mil milhões de euros para apoiar os Estados Membros a mitigar o impacto da pandemia e a incrementar a respetiva resiliência, ao qual foi posteriormente acrescentado um pacote de mais de 300 mil milhões de euros em maio, fazendo uso dos fundos ainda por utilizar da política de coesão, que funcionaram como uma importante reserva para despesa de emergência que, por regra, não existe no orçamento limitado – 1% do total do PIB da UE – e altamente escrutinado da União.

Por outro lado, a presidência portuguesa foi fundamental, segundo nos foi reportado, em permitir que, depois de um semestre anterior muito dominado pela urgência de uma resposta à pandemia centrada nas negociações do PRR, a UE retomasse outros assuntos não-pandémicos relevantes. Por exemplo, em junho de 2021, foi aprovado o Instrumento de Vizinhança, de Cooperação para o Desenvolvimento e de Cooperação Internacional – Europa Global (IVCDCI-Europa Global), o principal mecanismo financeiro para a ação externa da UE, tendo sido aumentado em mais de 10 % face ao ciclo orçamental anterior. Outro exemplo relevante foi a conclusão do processo de negociação do Acordo Pós-Cotonou, seguindo uma

lógica mais horizontal e de parceria, e com enfoque na facilitação e atração de investimento, crescimento económico, migrações e combate às alterações climáticas – correspondendo à prioridade portuguesa para a sua presidência de maior cooperação com África, América Latina e Ásia.

A pandemia também não impediu o desenvolvimento de iniciativas chave em áreas específicas como a **Defesa** – que teve um papel muito importante, por toda a Europa, e também em Portugal, no apoio ao combate à pandemia em termos de saúde militar, logística e transporte, pessoal, planeamento e chefia. Além de se promover ativamente um esforço de partilha de lições aprendidas no combate à pandemia, destaca-se a fase de diálogo estratégico da Bússola Estratégica, o novo documento orientador da Defesa Europeia. Coube à presidência portuguesa garantir a realização de dezenas de encontros sobre o tema, apesar da pandemia, e organizar uma reunião informal de ministros em Queluz, em abril, para lhe dar impulso político.

Um bom exemplo de como as presidências nacionais podem influenciar a agenda europeia foi também o lançamento em tempo recorde de uma Missão PCSD de Treino da UE em Moçambique com vista a apoiar as Forças Armadas locais na província de Cabo Delgado face ao terrorismo, um objetivo prioritário para Portugal. Foram também aprovadas ou regulamentadas diversas iniciativas e novos instrumentos de reforço financeiro da defesa europeia (e.g. Fundo Europeu de Defesa, Mecanismo Europeu de Apoio à Paz). De entre as múltiplas Conclusões do Conselho adotadas durante o semestre da presidência portuguesa e que vão para além da pandemia destacam-se igualmente as Conclusões sobre a Estratégia de Cibersegurança da UE para a década digital, sobre segurança e defesa, ação humanitária, turismo, mobilidade, sobre a Estratégia da UE para a adaptação às alterações climáticas, e sobre segurança marítima.

Em suma, a informação que nos foi reportada pelos responsáveis entrevistados valida a ideia, partilhada pela opinião pública e pelas elites, de que o impacto da pandemia na UE, depois de umas primeiras semanas de resposta muito atemorizada e atabalhoada, em que tendeu a prevalecer a lógica de cada Estado membro por si, foi de promover uma forte e geralmente eficaz cooperação na resposta à COVID-19. Reforçou-se assim muito o crédito da UE e a



probabilidade de que venha a aprofundar as suas competências no campo sanitário – suplementado, sem substituir os Estados – sobretudo para dar melhor resposta a este tipo de riscos e ameaças transnacionais.

## 5. Lições aprendidas e recomendações

Um **primeiro grande tema**, que desde logo surgiu no debate público, **prende-se com a capacidade do Estado português em antecipar este tipo de emergências**. Algumas disposições já existiam ao nível de documentos estratégicos orientadores. Mais concretamente, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 2013, e ainda em vigor, refere por 4 vezes pandemias e outras ameaças biológicas na sua listagem de possíveis ameaças aos interesses nacionais.<sup>21</sup> Dedicou-lhe inclusive um parágrafo que refere a importância de se desenvolver um plano nacional de resposta a pandemias, algo que poderia ter permitido realizar exercícios de resposta atempada e identificar eventuais falhas a serem corrigidas.

No entanto, esse plano acabou por nunca ser desenvolvido na prática. Parece assim confirmar-se que a principal dificuldade do Estado português não reside na elaboração de documentos estratégicos, que até comparam bem com documentos similares de outros países em termos de capacidade de antecipar ameaças e respostas pertinentes. O grande problema encontra-se na sua implementação (Reis, 2019). Neste caso, o facto de o principal documento estratégico nacional que identifica ameaças e aponta prioridade de resposta estar associado a um ministério setorial – neste caso o da Defesa – pode criar problemas em termos do envolvimento efetivo de outros Ministérios bem como da coordenação efetiva da sua implementação, algo indispensável numa estratégia verdadeiramente nacional.

Este tema suscitou dois tipos de reação ao nível das entrevistas realizadas para efeitos deste estudo com altos responsáveis. Por um lado, aqueles que conhecendo as disposições constantes no CEDN consideraram importante um planeamento prévio, nomeadamente no

---

<sup>21</sup> O coordenador deste capítulo esteve envolvido na sua redação.

caso de pandemia, bem como com exercícios que testassem a capacidade de reação efetiva. Por outro, os que ou ignoravam a sua existência e/ou que consideravam que esse tipo de documento não permite, por regra, antecipar as necessidades precisas de resposta a uma pandemia provocada por uma doença nova e com uma evolução impossível de prever.

A nossa avaliação é de que seria importante que se avançasse com esse plano de resposta a pandemias, bem como a outras emergências complexas – por exemplo, terremotos e maremotos. Ainda que seja certo que esse tipo de planeamento não pode antecipar todas as contingências possíveis, pode pelo menos ajudar a identificar e corrigir algumas deficiências existentes e a reforçar o grau de resiliência do país. Esse planeamento deve tanto quanto possível incorporar uma estrutura de lições aprendidas, que recolha e dissemine as experiências deste tipo de crise, com vista a melhor preparar o Estado e a sociedade para novas situações de emergências complexas.

No entanto, a preparação de crises não se faz apenas ao nível de planeamento e capacitação institucional. Este tipo de orientações deve ter tradução prática. Importa considerar, por exemplo, eventuais ajustes em cadeias de abastecimento previamente identificadas como vitais para situações de crise, através de um mapeamento das mesmas ao nível nacional e, desejavelmente, europeu. O reforço da produção nacional e europeia, a diversificação de abastecimento – evitando dependências excessivas de um só país – e uma revisão do sistema de reservas de emergência a nível nacional e de forma coordenada a nível europeu será vital para uma resposta futura mais eficaz a este tipo de ameaças e riscos.

**Um segundo grande tema prende-se com o surgimento da COVID-19 no radar dos principais responsáveis portugueses**, e mais precisamente, quando se aperceberam de que poderia representar uma ameaça séria para a Europa em geral, e para Portugal em particular, inclusive com implicações para a sua ação internacional. A este respeito, foi notada uma grande coincidência, fosse ao nível dos vários ministérios e entidades responsáveis, de que o tema começou a merecer alguma atenção a partir de janeiro de 2020, com as notícias que chegavam da China. A principal preocupação em termos de ação externa começou por estar concentrada na participação portuguesa numa ajuda europeia concertada à resposta pandémica, nomeadamente na Ásia, e no repatriamento de cidadãos portugueses das regiões

mais afetadas. Só com o exponencial agravamento da situação em Itália e, mais ainda, na vizinha Espanha, em fevereiro de 2020, se gerou a noção de que esta pandemia iria afetar fortemente a Europa. A maioria dos responsáveis entrevistados reconhece que a experiência recente terá contribuído para a ideia inicial de que a pandemia poderia não atingir a Europa, ou fazê-lo apenas de forma muito atenuada. Com efeito, tinha sido essa a experiência europeia anterior com o SARS (2003), o H1N1 (2009), o MERS (2012), ou o Ébola (2015).

O nosso estudo parece assim validar a literatura que considera que os Estados que se revelaram mais preparados para responder a um novo coronavírus foram aqueles que tinham sido fortemente atingidos por alguns destes surtos epidémicos recentes – como Taiwan ou a Coreia do Sul. E, sobretudo, que defendem que no caso da Europa, a ausência de uma experiência recente de uma forte epidemia durante um período muito longo terá alimentado alguma complacência e impedido que os sistemas de resposta em vigor fossem testados e calibrados atempadamente. Em particular, a experiência da gripe H1N1 – que levou até a críticas públicas sobre o alegado alarmismo dos responsáveis políticas da época, em termos de reservas de medicamentos contra a gripe ou de material de proteção (máscaras, etc.) que acabaram por não ser necessárias quando se percebeu que o vírus tinha uma letalidade limitada – terá limitado a preparação e capacidade de reação inicial na Europa à COVID-19. A limitação de informação sobre a gravidade da doença ou a facilidade da sua transmissão pela China – que resultou, como também vimos, numa perceção negativa do papel desse país na origem da pandemia por entre a opinião pública e da elite portuguesa – também terá dificultado uma melhor antecipação da resposta.

Ao nível de Portugal, um outro problema partilhado com outros países europeus de dimensões e recursos igualmente limitados, foi a relativa escassez de pessoal especializado em diplomacia da saúde que pudesse seguir e reportar mais de perto estes temas. Embora a representação nacional na China tivesse alertado atempadamente para a evolução da situação no terreno, nem Portugal, nem nenhum país europeu de peso semelhante, poderia aspirar manter nesse país 11 especialistas em saúde pública como os EUA faziam em dezembro de 2019. Aliás, cabe notar que mesmo essa presença significativa de diplomacia da saúde pela parte norte-americana, não evitou deficits de informação e erros sérios na sua

reação inicial oficial, como resultado da degradação da relação bilateral entre os EUA e a China.

Já depois do início da pandemia, a nomeação de um especialista de saúde pública para a representação de Portugal em Genebra para se dedicar à ligação com a sede da OMS, foi um sinal concreto da crescente importância atribuída a estes temas. Antes disso, o tema era acompanhado, como era o caso de outros países europeus de dimensões semelhantes, por um diplomata encarregue de fazer a ligação com outras organizações multilaterais e outras temáticas também aí tratadas, com a inevitável dispersão de esforços. É previsível e desejável que esta área da diplomacia passe agora a receber maior atenção.

Também ficou clara a ausência de um mecanismo permanente de vigilância e alerta ao nível das estruturas de apoio dos decisores políticos máximos. Os serviços do Instituto Ricardo Jorge naturalmente reportam ao Ministério da Saúde e não diretamente ao Primeiro-Ministro ou ao Presidente da República. Esta disposição reflete um problema mais geral, nomeadamente o deficit de gabinetes de prospetiva e planeamento estratégico devidamente apetrechados e com envolvimento na tomada de decisão nos diferentes ministérios. Seria assim importante, no mínimo, assegurar um mecanismo de alerta direto de potenciais emergências sanitárias aos decisores políticos máximos, nomeadamente o Primeiro-Ministro e o Presidente da República. Idealmente, esta situação deveria fazer pensar num verdadeiro sistema nacional de gestão de crises de segurança junto do chefe do executivo, tirando partido de estruturas que já existem, mas garantido a sua coordenação e reporte permanente, e não apenas de forma *ad hoc*, em função desta ou daquela emergência. A Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil (ANEPC) é aqui um pilar indispensável, que beneficiou com as lições aprendidas na resposta a incêndios de 2017. No entanto, existem ameaças e riscos de segurança que não são abrangidas pela sua estrutura e atribuições atuais. E este sistema dificilmente poder ser coordenado eficazmente por um Ministério setorial.

**Um terceiro grande tema prende-se com as possibilidades e limitações da diplomacia virtual versus diplomacia presencial.** Esta questão gerou alguma discussão no quadro da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia sobre até que ponto se justificaria procurar a

realização de reuniões presenciais dos responsáveis europeus, no quadro do Conselho de Negócios Estrangeiros e Defesa da UE. A avaliação dos responsáveis entrevistados é que o formato virtual possui efetivamente algumas virtualidades. Permite, por exemplo, evitar um corte total de comunicações ou deslocações excessivas e é satisfatório, sobretudo, ao nível da troca de informação. Porém, temas mais delicados, desde logo, por razões de segurança das comunicações – e.g. relações com a Rússia – ou pela importância do contacto pessoal num processo negocial mais complexo – e.g. orçamento plurianual da UE – não podem ser devidamente discutidos ou negociados num formato que não seja o presencial.

Contrariando alguma literatura sobre o tema, mais otimista quanto à dimensão virtual, é efetivamente nosso parecer que a diplomacia presencial, com a sua dimensão de contactos informais paralelos, é insubstituível no que diz respeito a tudo o que sejam temas e negociações mais sensíveis e complexas.

Apesar de tudo, ao nível da UE, foi possível encontrar mecanismos para contornar estas dificuldades, o que também ajudará a explicar a sua maior eficácia na resposta à pandemia. Foi possível manter sempre alguma dimensão presencial através do COREPER – a reunião regular dos representantes permanentes dos 27 Estados Membros em Bruxelas - que funcionou sempre nesse regime. Mais, o facto de os Chefes de Governo, ou os ministros setoriais ou dos Negócios Estrangeiros terem já uma rede de conhecimentos pessoais antigos e sólidos com os seus colegas, permitiu a existência de contactos pessoais complementares das reuniões virtuais com relativa segurança usando redes encriptadas para resolver questões pendentes mais complexas. Apesar de tudo, ficou evidente a necessidade de se conseguir implementar uma rede europeia de comunicações online verdadeiramente segura – um esforço que se encontra já em curso. Para tal, será fundamental almejar um objetivo ainda mais ambicioso e abrangente no sentido de se reforçar a segurança ciber no seio da UE. Isso poderia passar também pela elaboração de protocolos pré-estabelecidos de resposta nestes momentos de crise.

**Um quarto e último tema de grande relevo diz respeito à dimensão de coordenação dos esforços de resposta à pandemia – na dimensão externa, mas não só – no conjunto das instituições do Estado.** Em termos de ação externa do Estado, e também de relação com as

instituições europeias cabe, em princípio, ao MNE, a coordenação da resposta oficial portuguesa. Mas isso não substitui um papel de coordenação política mais ampla da resposta à pandemia – de que a ação externa bilateral, multilateral e europeia é apenas uma das faces.

Cabe notar que a literatura internacional analisada destacou uma tendência de desinvestimento na prevenção e gestão de crises iniciada com a Administração Trump, evidenciada pela marginalização da estrutura formal do Conselho de Segurança Nacional e, em particular, do encerramento de um departamento específico para lidar com pandemias e ameaças biológicas no seu seio. No caso de Portugal, não existe uma estrutura formal permanente semelhante de coordenação da resposta a ameaças à segurança do país junto do chefe do executivo, apesar dos riscos serem cada vez mais transversais a vários setores governativos e transnacionais. Este facto foi apontado como algo a melhorar por alguns dos entrevistados, mas, para outros, este tipo de estruturas mais institucionalizadas de resposta a emergências é demasiado rígido ou desnecessário perante a capacidade nacional de resolução informal e improvisada de problemas.

Cabe relevar que o chefe do governo português teve que dar resposta a esta nova emergência complexa, com uma equipa composta por um assessor para as questões da saúde, outro para as questões europeias, um assessor diplomático e um assessor para as questões de segurança e defesa. A coordenação política fez-se, no essencial, com base em estruturas e mecanismos *ad hoc* e ocasionais. Desde logo a reunião semanal regular do Presidente da República com o Primeiro-Ministro, e a reunião semanal do próprio Conselho de Ministros bem como dos Secretários de Estado – com reuniões suplementares, sobretudo na fase inicial, em formato de gabinete de crise. Na gestão política pelo governo da pandemia parece ter-se mantido o papel fundamental de um núcleo duro político informal de aconselhamento do Primeiro-Ministro e, de uma forma mais genérica, parece ter prevalecido a tendência nacional para a informalidade e a proliferação de novas estruturas *ad hoc* de coordenação. Não recolhemos a indicação de um reforço significativo de pessoal ou capacidades existentes – embora ele se tenha verificado pontualmente, aproveitando verbas e pessoal suplementar previsto para a Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia, por exemplo, ao nível da REPER ou da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros e Cooperação (SENEC). Também parece

ter sido possível alguma coordenação ao nível dos serviços centrais do Estado por via da ANEPC, com validação política através da sua tutela ministerial direta.

Ainda assim, uma lição desta pandemia seria a importância de reforçar gabinetes ao nível da assessoria jurídica, da comunicação de crise, das relações internacionais e prospetiva, além da dimensão sanitária. Por exemplo, novas crises gerarão invariavelmente novas disputas legais, inclusive no plano comunitário e/ou do Direito Internacional Público, e da proteção dos direitos e garantias dos cidadãos. De igual forma, a crescente digitalização da nossa vida e da nossa economia exigirá também um domínio sólido e seguro de novas tecnologias e da comunicação pública, com vista a evitar falhas de comunicação em momentos chave ou a proliferação da desinformação.

Em suma, e apesar da capacidade de coordenação improvisada demonstrada, parece claro que Portugal beneficiaria de ter um verdadeiro sistema nacional de gestão de crises com impacto na segurança nacional. Este teria que funcionar junto do chefe do executivo, que é quem tem a legitimidade e o poder para impor uma ação coordenada no conjunto do Estado, com o apoio de uma estrutura permanente de análise, prospetiva e aconselhamento na gestão da estratégia nacional na sua dimensão externa por via e de reuniões regulares dos responsáveis ao nível pertinente. Não por acaso este modelo, designado muitas vezes de Conselho de Segurança Nacional, se generalizou nas últimas décadas por toda a Europa, e mesmo a nível global, para lidar com ameaças e riscos que são cada vez mais transnacionais e transversais a diversos setores governativos, e não claramente internas ou externas.

É verdade que um maior grau de formalização e permanência das estruturas de coordenação não pode ser visto necessariamente como sinónimo de maior eficácia. Porém, um menor grau de formalização na coordenação implica desde logo uma menor transparência, dificultando exercícios de responsabilização subsequentes. Alimenta também o risco de multiplicação de centros de decisão e de coordenação *ad hoc*, que por sua vez precisam depois ser coordenados entre si. A existência de estruturas mais ou menos precárias de resposta a crises específicas cria também incerteza quanto à sua existência para além das mesmas. O que significa que a cada nova crise surgirá incerteza quanto às estruturas que têm de ser convocadas.

Importa, para terminar, deixar claro que não defendemos que a existência de um sistema permanente e reforçado de gestão de crises deste tipo iria garantir uma resposta completamente eficaz a uma nova pandemia ou uma nova emergência complexa. Sobretudo porque uma estrutura deste género não pode garantir o acerto das decisões políticas tomadas face aos desafios uma nova emergência que, por natureza, manifesta sempre elementos consideráveis de incerteza. O que um sistema deste tipo logicamente permitirá é uma melhor e mais regular troca e análise cruzada de informação, a realização regular de exercícios que permitam identificar falhas graves, e uma mais clara, melhor e mais permanente coordenação da resposta a crises como a da COVID-19.

## 6. Conclusão

Em função de todos os dados aqui referidos, procuraremos agora dar uma resposta sintética às duas questões fundamentais com que iniciámos este capítulo:

***Qual o grau de eficácia da resposta institucional portuguesa, nomeadamente em termos de coordenação na resposta à crise, na sua dimensão externa e interna, em particular nos chamados ministérios de soberania?***

Em termos de perceções que se podem derivar dos nossos inquéritos podemos dizer que a avaliação do desempenho é moderadamente positiva quanto à capacidade de resposta do Estado aos desafios da pandemia. Mesmo aspetos mais potencialmente desafiantes e controversos como a gestão da repatriação ou dos desafios económicos da crise ou ainda da aquisição e distribuição de vacinas merecem uma avaliação relativamente positiva. Sobretudo ao nível do inquérito de elites e das entrevistas é também possível validar a ideia de que a pandemia não resultou numa mudança fundamental de alinhamentos e prioridades tradicionais na nossa política externa.

Em todo o caso, quer na perceção da opinião pública, quer no inquérito de elites e também nalgumas entrevistas, perpassa a ideia de que existe espaço para melhorar e que seria muito importante utilizar as lições desta pandemia nesse sentido. Na nossa análise parece



efetivamente importante que o país aproveite esta experiência para consolidar um verdadeiro sistema nacional de gestão de crises com uma dimensão de prospetiva, apoio à decisão e planeamento, bem como mecanismos flexíveis de tutela política (a ser acionados quando se justifique) e de coordenação dos serviços do Estado. Este mecanismo de gestão coordenada de crises teria que funcionar junto do chefe do executivo, o único com a legitimidade e o poder para o fazer efetivamente funcionar. De igual forma fica clara a importância de reforçar as dimensões de comunicação de crise e de relações internacionais em todos os ministérios.

Um regime jurídico melhor adaptado a este tipo de emergências também facilitaria o processo de tomada de decisão e respetiva legitimação e escrutínio, uma vez que novas crises gerarão invariavelmente novas disputas legais e questões da proteção dos direitos e garantias que importa acautelar.

A crescente digitalização da nossa vida e da nossa economia exigirá também um reforço da capacidade e da segurança no uso de novas tecnologias bem como um reforço da capacidade coordenada de combate à proliferação da desinformação. Este processo de digitalização tem, no entanto, limites que os tecno-otimistas parecem ter alguma dificuldade em reconhecer, dado que a dimensão presencial continua a ser indispensável para a negociação e compromisso de temas mais delicados.

Um problema partilhado com outros países europeus de dimensões e recursos igualmente limitados residiu na relativa escassez de pessoal especializado em diplomacia da saúde. Este é um domínio onde é desejável que se mantenha um nível de investimento e acompanhamento compatíveis com a importância, que se tornou evidente, do tema. Seria assim ao nível do dito Tratado Pandémico de que Portugal foi um dos iniciadores, mas também de outros temas na agenda de saúde global – como a cooperação no desenvolvimento, produção e distribuição de novas vacinas, ou do paradigma de “One Health”, que liga a saúde animal e a gestão sustentável de ecossistemas naturais com os riscos para a saúde humana.

Em termos de coordenação da ação externa ficou demonstrada a importância da REPER e do MNE na coordenação da ação externa do Estado. No entanto, parece existir vantagem num reforço do investimento na dimensão externa e europeia dos diferentes ministérios setoriais para permitir um melhor e mais continuado acompanhamento de políticas e dimensões técnicas específicas, em linha com essa valorização da dimensão europeia da inserção externa do país.

Por fim, seria fundamental um esforço sistemático de “lições aprendidas” ao nível dos vários setores do Estado de forma a dar resposta às expectativas da opinião pública. O mesmo se aplica ao desenvolvimento de planos de contingência para este e outros tipos de emergências complexas (como terremotos) de frequência impossível de prever, mas potencialmente causadores de uma mortalidade muito elevada e duma significativa perturbação do funcionamento das instituições e da economia.

***Quais são as alterações em curso em termos de equilíbrios de poder e nas dinâmicas políticas de instituições multilaterais ou de países terceiros com impacto significativo na inserção externa de Portugal?***

Em termos de perceções da opinião pública e das elites portuguesas prevaleceu a noção de que os EUA – que tradicionalmente tinham tido um papel liderante na resposta a desafios globais nas décadas do pós-Guerra Fria, inclusive em relação a surtos epidémicos (e.g. SIDA ou Ébola) – não foi capaz de responder eficazmente ao desafio da COVID-19.

Efetivamente, a Administração Trump não mostrou qualquer interesse em assumir esse papel de líder global da resposta à pandemia, apostando numa resposta puramente nacional e nacionalista. Por outro lado, a China, que cada vez mais se afirma como grande potência concorrente dos EUA, merecendo nos nossos inquéritos uma avaliação mais positiva da sua eficácia de resposta à pandemia, esteve, no entanto, longe de se afirmar como uma alternativa credível, até pelo papel negativo que lhe foi atribuído na origem da pandemia. Outros Estados com performances positivas não têm peso suficiente para fazer a diferença, seja em termos dos números dos nossos inquéritos, seja em termos de funcionamento do sistema global.

A pandemia não parece ter tido um impacto significativo relativamente às relações bilaterais de Portugal com outros Estados, nem mesmo no relacionamento com os EUA ou com a China. Apenas com o Reino Unido se notou algum efeito negativo resultado de uma gestão muito unilateral das fronteiras pandémicas por Londres, que poderá ou não confirmar uma tendência de afastamento desse aliado tradicional.

A perceção de um mundo globalizado desorganizado é tanto mais forte quanto as organizações multilaterais globais, nomeadamente a OMS, não se afirmaram de forma clara como uma alternativa credível na resposta à pandemia. Encontram-se, na nossa avaliação, inevitavelmente muito dependentes dos Estados enquanto organizações intergovernamentais com orçamentos, autonomia e poder limitados. A possibilidade de um novo tratado ou acordo (para atenuar suscetibilidades e polarizações do Senado norte-americano) poderá atenuar alguns desses problemas – por exemplo, reforçando os poderes da OMS – mas mesmo que venha a ser bem-sucedido, até pelos compromissos que isso implicará, dificilmente virá a alterar radicalmente este estado de coisas.

Sobretudo ao nível das elites portuguesas é na UE que parecem depositar-se as esperanças de inserção internacional de Portugal com vista a uma gestão mais eficaz de um mundo mais conectado, mas, por isso, também mais vulnerável face a ameaças globais.

Os nossos inquéritos permitem, portanto, validar a conclusão de que depois de um choque inicial que levou a respostas nacionais descoordenadas e a um real receio de que a UE estivesse ameaçada, esta conseguiu recuperar a capacidade de iniciativa. Em questões-chave coordenou uma resposta percebida pelo público e elites como relativamente eficaz aos desafios da COVID-19 – desde a repatriação de cidadãos europeus até à utilização de fundos de emergência e ao desenho de um significativo plano de recuperação económica com uma inovadora mutualização da dívida, sem esquecer a compra coordenada de vacinas. Apesar de algumas polémicas pontuais em torno de algumas destas respostas, elas parecem, efetivamente, merecer uma avaliação globalmente positiva do público e das elites portuguesas, o que reforçou a legitimidade da UE, pelo menos no curto prazo. Veremos se essa tendência se consolida no conjunto do continente europeu e levará até a um eventual

reforço de competências neste campo por via da União para a Saúde, ou suscita novas (e velhas) resistências quando do regresso à normalidade na política europeia.

A imagem que retiramos do nosso estudo é, em suma, não tanto de um mundo bipolar ou multipolar, e mais de um mundo em transição desorganizada. **Vivemos neste momento num mundo apolar, ou seja, num sistema político internacional privado de um grande polo organizador. Neste mundo apolar a UE surge como um relativo oásis de ordem e cooperação. Se a desordem global se agravar, se as crises militarizadas se multiplicarem, se a globalização económica entrar em crise, se a inflação persistir, se a pandemia tiver novas variantes e novas vagas significativas, a sustentabilidade deste modelo será novamente posta à prova.**

## Referências bibliográficas

Agostinis, G., Grépin, K.A., Kamradt-Scott, A., Lee, K., Marion, S., Worsnop, C.Z., Papagaryfallou, I., Papamichail, A., Piper, J., Rothery, F., Teh, B.C.G., Teo, T.-A. e Kim, S.Y. (2021). FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One Profession, Many Voices. *International Studies Review*, 23(2), pp. 1-45. <https://doi.org/10.1093/isr/viab004>

Alcaro, R. e Tocci, N. (2021). Navigating a Covid World: The European Union's Internal Rebirth and External Quest. *The International Spectator*, 56(2), pp.1-18. <https://doi.org/10.1080/03932729.2021.1911128>

Amighini, A. (ed.) (2021). *China After Covid-19: Economic Revival and Challenges to the World*. [online] ISPI. Disponível em: <https://www.ispionline.it/it/publicazione/china-after-covid-19-economic-revival-and-challenges-world-30780>.

Applebaum, A. (2020). When the World Stumbled: Covid-19 and the Failure of the International System. Em Brands, H. e Gavin, F.J. (eds.) (2021). *Covid-19 and World Order: The Future of Conflict, Competition, and Cooperation*. John Hopkins University Press, pp. 223-237.

Azzi, D.A., Rodrigues, G.M.A. e Souza, A.T.M. (orgs.) (2020). *A Política Externa De Bolsonaro Na Pandemia*. Observatório de Política Externa e Inserção Internacional do Brasil e Friedrich-Ebert-Stiftung: São Bernardo Do Campo, SP.

Baklitskiy, A. and Shakirov, O. (2020). From Germs Control to Arms Control: Security Negotiations in the Era of Coronavirus. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 542-555. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10045>

Belchior, A.M. (2015). Crise económica e perceções sobre a ideologia dos partidos políticos em Portugal (2008-2012). *Análise Social*, 217, L (4), 2015, pp. 734-760.

Bernal-Meza, R. (2021). Covid-19, tensiones entre China y Estados Unidos, y crisis del multilateralismo: repercusiones para AL. *Foro Internacional*, Vol. LXI, 2 (244) abril - junho, 2021, pp.259-297. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2831>

Boin, A. e Lodge, M. (2021). Responding to the COVID-19 crisis: a principled or pragmatist approach?. *Journal of European Public Policy*, 28(8), pp. 1131-1152. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942155>

Börzel, T. A. e Zürn, M. (2021). Contestations of the Liberal International Order: From Liberal Multilateralism to Postnational Liberalism. *International Organization*. Cambridge University Press, 75(2), pp. 282–305. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000570>

Bove, V. e Di Leo, R. (2020). COVID-19, Security Threats and Public Opinions. *Peace Economics, Peace Science and Public Policy*, 26(3), pp. 1-11. <https://doi.org/10.1515/peps-2020-0033>

Brands, H. e Gavin, F.J. (2020). *COVID-19 and world order: the future of conflict, competition, and cooperation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Brannen, S. (2020). Four Scenarios for Geopolitical Order in 2025-2030: What Will Great Power Competition Look Like? [online] Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/four-scenarios-geopolitical-order-2025-2030-what-will-great-power-competition-look>.

Breslawski, J. (2021). Armed Groups and Public Health Emergencies: A Cross-Country Look at Armed Groups' Responses to Covid-19. *Journal of Global Security Studies* 7(1). <https://doi.org/10.1093/jogss/ogab017>

Brinks, V. e Ibert, O. (2020). From Corona Virus to Corona Crisis: The Value of An Analytical and Geographical Understanding of Crisis. *Tijdschrift voor economische en sociale geografie*, 111(3), pp.275–287. <https://doi.org/10.1111/tesg.12428>

Brown, S. (2021). The impact of COVID-19 on development assistance. *International Journal: Canada's Journal of Global Policy Analysis*, 78(1), pp. 1-13. <https://doi.org/10.1177/0020702020986888>

Brustlein, C. (ed.) (2021). *Collective Collapse or Resilience? European Defense Priorities in the Pandemic Era*. Focus stratégique, No. 103, fevereiro de 2021. [online] Disponível em: <https://www.ifri.org/en/publications/etudes-de-lifri/focus-strategique/collective-collapse-or-resilience-european-defense>

Byron, J., Martinez, J.L., Montoute, A. e Niles, K. (2021). Impacts of COVID-19 in the Commonwealth Caribbean: key lessons. *The Round Table*, 110(1), pp.99–119. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875694>

Cairney, P. e Wellstead, A. (2021). COVID-19: effective policymaking depends on trust in experts, politicians, and the public. *Policy Design and Practice*, 4(1), pp. 1-14. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1837466>

Campbell, K.M. e Doshi, R. (2020). The Coronavirus Could Reshape Global Order. [online] Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2020-03-18/coronavirus-could-reshape-global-order>.

Cancian, M. F. e Saxton, A. (2021). What Did the U.S. Military Learn in the First Year of the Pandemic?. CSIS Report. [online] Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/what-did-us-military-learn-first-year-pandemic>.

Capano, G. e Lippi, A. (2021). Decentralization, policy capacities, and varieties of first health response to the COVID-19 outbreak: evidence from three regions in Italy. *Journal of European Public Policy*, 28(8), pp. 1197-1218. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942156>

Capano, G., Howlett, M., Jarvis, D.S.L, Ramesh, M. e Goyal, N. (2020). Mobilizing Policy (In)Capacity to Fight COVID-19: Understanding Variations in State Responses. *Policy and Society*, 39(3), pp. 285-308. <https://doi.org/10.1080/14494035.2020.1787628>

Carrapico, H. e Farrand, B. (2020). Discursive continuity and change in the time of Covid-19: the case of EU cybersecurity policy, *Journal of European Integration*, 42(8), pp. 1111-1126. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853122>

Chattu, V.K., Pooransingh, S., Allahverdipour, H. (2021). Global health diplomacy at the intersection of trade and health in the COVID-19 era. *Health Promotion Perspectives*, 11(1), pp. 1–4. <https://doi.org/10.34172/hpp.2021.01>

Csernaton, R. (2020). New states of emergency: normalizing techno-surveillance in the time of COVID-19. *Global Affairs*, 6(3), pp.1–10. <https://doi.org/10.1080/23340460.2020.1825108>

De Angelis, G. e de Oliveira, E. (2021). COVID-19 and the “state of exception”: assessing institutional resilience in consolidated democracies – a comparative analysis of Italy and Portugal. *Democratization*, 28(8), pp.1602–1621. <https://doi.org/10.1080/13510347.2021.1949296>

De Coning, C. (2021). COVID-19 and the Resilience of Africa's Peace and Security Networks. *African Security*, pp.1–29. <https://doi.org/10.1080/19392206.2021.2005912>

De Coning, C. (2021). COVID-19 and the Resilience of Africa's Peace and Security Networks. *African Security*. <https://doi.org/10.1080/19392206.2021.2005912>

Delerue, F., Jolly, E., Michelis, L., Muxel, A., Opillard, F. e Palle, A. (2020). Covid 19 et mobilisation des forces armées en Europe et aux Etats Unis. Paris: Institut de recherche stratégique de l'École militaire, novembro de 2020. [online] Disponível em: <https://www.irsem.fr/media/5-publications/notes-de-recherche-research-papers/2020/nr-irsem-107-covid-19-et-mobilisation.pdf>

Desmidt, S. e Neat, A. (2021). COVID-19 vaccines: The challenges of protecting Africa's fragile regions. ECDPM brief, março de 2021. [online] Disponível em: <https://ecdpm.org/publications/covid-19-vaccines-challenges-protecting-africa-fragile-regions/>

Devermont, J. (2021). 'A Post-Covid-19 Reset: The Future of Africa's Foreign Partnerships'. CSIS Briefs, February 2021 [online] Disponível em: <https://www.csis.org/analysis/post-covid-19-reset-future-africas-foreign-partnerships>

Diamint, R. (2021). Predilecciones autoritarias: el papel de los militares en América Latina. ARI37/2021. Real Instituto Elcano. [online] Disponível em: <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/predilecciones-autoritarias-el-papel-de-los-militares-en-america-latina/>

Dinh, H. T. (2021). 'Africa's Development Issues after COVID-19'. Research Paper 21-01 Policy Center For The New South. [online] Disponível em: <https://www.policycenter.ma/sites/default/files/RP-21-01-Hinh-.pdf>

Doherty, P.C. (2021). COVID-19 and beyond. *The Round Table*, 110(1), pp. 171-172. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875717>

Engel, U. e Herpolsheimer, J. (2021). African Regional and Inter-Regional Health Governance: Early Responses to the Covid-19 Pandemic by ECOWAS and the African Union. *African Security*. <https://doi.org/10.1080/19392206.2021.1982240>



Engler, S., Brunner, P., Loviat, R., Abou-Chadi, T., Leemann, L., Glaser, A. e Kübler, D. (2021). Democracy in times of the pandemic: explaining the variation of COVID-19 policies across European democracies. *West European Politics*, 44(5-6), pp. 1077-1102. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1900669>

Fontana, O. (2020). Italian Euroscepticism and the COVID-19 Pandemic: Survey Insights. [online] IAI Istituto Affari Internazionali. Disponível em: <https://www.iai.it/en/pubblicazioni/italian-euroscepticism-and-covid-19-pandemic-survey-insights>

Francis Fukuyama, The Pandemic and Political Order: It Takes a State, *Foreign Affairs*, Vol. 99 No.4 (July/August 2020), pp.26-32 in <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order> [último acesso - 21.8.2020]

Friedman, S. (2021). In, but not of, Africa: a divided South Africa faces COVID-19. *The Round Table*, 110(1), pp. 16-30. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875678>

Fukuyama, F. (2020). The Pandemic and Political Order. *Foreign Affairs*, 99(4) (julho/agosto 2020), pp.26-32 [online] Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/world/2020-06-09/pandemic-and-political-order>

Garcia, A.S., Curty, R., Aguiar, A.C., Rezende, L. e Dantas, M.V. (2021). Os BRICS frente à pandemia da COVID-19: uma análise preliminar sobre políticas comparadas. *Conjuntura internacional*, 17(3), pp.33-46. <https://doi.org/10.5752/P.1809-6182.2020v17n3p33-46>

Gaub, F. e Boswinkel, L. (2020). Who's First Wins? International Crisis Response to Covid-19. European Union Institute for Security Studies. [online] Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/who's-first-wins-international-crisis-response-covid-19>

Gibson-Fall, F. (2021). Military responses to COVID-19, emerging trends in global civil-military engagements. *Review of International Studies*. Cambridge University Press, 47(2), pp. 155–170. <https://doi.org/10.1017/S0260210521000048>

Grasse, D., Pavlik, M., Matfess, H. and Curtice, T.B. (2021). Opportunistic Repression: Civilian Targeting by the State in Response to COVID-19. *International Security*, 46(2), pp.130–165. [https://doi.org/10.1162/isec\\_a\\_00419](https://doi.org/10.1162/isec_a_00419)

Haass, R. (2020). The Pandemic Will Accelerate History Rather Than Reshape It. [online] Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2020-04-07/pandemic-will-accelerate-history-rather-reshape-it>.

Harman, S. (2020). COVID-19, the UN, and Dispersed Global Health Security. *Ethics & International Affairs*, 34(3), pp. 373-378. <https://doi.org/10.1017/S0892679420000398>

He, A.J., Shi, Y. e Liu, H. (2020) Crisis governance, Chinese style: distinctive features of China's response to the Covid-19 pandemic. *Policy Design and Practice*, 3(3), pp. 242-258. <https://doi.org/10.1080/25741292.2020.1799911>

Heine, J. (2020). Still Head Waiters Who Are Occasionally Allowed to Sit? Heads of Mission after COVID-19. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.648-658. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10038>

Heinzel, M. e Liese, A. (2021). Expert authority and support for COVID-19 measures in Germany and the UK: a survey experimente. *West European Politics*, 44(5-6), 1258-1282 <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1873630>

Herr, R. (2021). COVID-19 in the Pacific Island Commonwealth: microstates managing a macro-challenge. *The Round Table*, 110(1), pp.138-148. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875715>

Hidalgo García, M. (2021). The role of the Armed Forces in the management of COVID-19 as a generator of trust. *Analysis Paper IEEE.ES*. [online] Disponível em: [https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_analisis/2021/DIEEEA11\\_2021\\_MARHID\\_Confianza\\_ENG.pdf](https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2021/DIEEEA11_2021_MARHID_Confianza_ENG.pdf)

Hirst, M. e Malacalza, B. (2020). ¿Podrá reinventarse el multilateralismo? El orden internacional y el coronavirus. *Nueva Sociedad*, 287, Maio-Junho 2020. [online] Disponível em: <https://nuso.org/articulo/podra-reinventarse-el-multilateralismo/>

Hudson, A. (2021). How the pandemic has affected global peace and security. *The Round Table*, 110(1), pp. 173-174. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875718>

Inácio, M.M., Chasquetti, D., Welp, Y., Campos, M., López García, A. I., Schenoni, L. L., Santana, L., Mendes Da Rocha, M. e Tumelero, A. (2021). ¿Tiempos de prueba o poniendo a prueba a

los presidentes? COVID-19 desafiando liderazgos en América Latina. *Iberoamericana*, 21(76), pp. 203-239. <https://doi.org/10.18441/ibam.21.2021.76.203-239>

Jennings, W., Stoker, G., Valgarðsson, V., Devine, D. e Gaskell, J. (2021). How trust, mistrust and distrust shape the governance of the COVID-19 crisis. *Journal of European Public Policy*, 28(8), pp. 1174-1196. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1942151>

Kahl, C.H. e Wright, T.J. (2021). *Aftershocks: pandemic politics and the end of the old international order*. New York: St. Martin's Press.

Kentikelenis, A. e Stubbs, T. (2021). Austerity Redux: The Post-pandemic Wave of Budget Cuts and the Future of Global Public Health. *Global Policy*. <https://doi.org/10.1111/1758-5899.13028>

Kenwick, M. R. e Simmons, B. A. (2020). Pandemic Response as Border Politics. *International Organization*. Cambridge University Press, 74(S1), pp. E36–E58. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000363>

Kenwick, M.R. and Simmons, B.A. (2020). Pandemic Response as Border Politics. *International Organization*, 74(S1), pp.1–23. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000363>

Kilby, C. e McWhirter, C. (2021). The World Bank COVID-19 response: Politics as usual? *The Review of International Organizations*. <https://doi.org/10.1007/s11558-021-09440-2>

Kirk, J. e McDonald, M. (2021). The Politics of Exceptionalism: Securitization and COVID-19. *Global Studies Quarterly*, 1(3), pp. 1-12. <https://doi.org/10.1093/isagsq/ksab024>

Kitchin, R. (2020). Civil liberties or public health, or civil liberties and public health? Using surveillance technologies to tackle the spread of COVID-19. *Space and Polity*, 24(3), pp.1–20. <https://doi.org/10.1080/13562576.2020.1770587>

Kowalski, B. (2021). China's Mask Diplomacy in Europe: Seeking Foreign Gratitude and Domestic Stability. *Journal of Current Chinese Affairs*, 50(2), pp. 209-226. <https://doi.org/10.1177/18681026211007147>

Kritzinger, S., Foucault, M., Lachat, R., Partheymüller, J., Plescia, C. e Brouard, S. (2021). 'Rally round the flag': the COVID-19 crisis and trust in the national government. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1925017>

Kurecic, P. e Haluga, V. (2021). Health diplomacy as a soft power tool of the PR China during the Covid 19 pandemic. *Economic and Social Development: Book of Proceedings*, 2021, pp. 237-243.

Kuteleva, A. e Clifford, S. J. (2021). Gendered securitisation: Trump's and Putin's discursive politics of the COVID-19 pandemic. *European Journal of International Security*. Cambridge University Press, 6(3), pp. 301–317. <https://doi.org/10.1017/eis.2021.5>

Lasco, G. (2020). Medical populism and the COVID-19 pandemic. *Global Public Health*, 15(10), pp. 1417-1429. <https://doi.org/10.1080/17441692.2020.1807581>

Legler, T. (2021). Presidentes y orquestadores: la gobernanza de la pandemia de Covid-19 en las Américas. *Foro Internacional*, Vol. LXI, 2 (244) abril - junho, 2021, pp.333–385. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2833>

Levitsky, S. e Ziblatt, D. (2008). *How Democracies Die*. New York: Crown.

Lien, D. e Kortsch, J. (2020). The Future of the World Health Organization: China and the United States Square Off. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.520–529. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10047>

Lima, M.R.S. e Albuquerque, M. (2021). Global Reorganization and the Crisis of Multilateralism. *Brazilian Center For International Relations e Konrad-Adenauer-Stiftung*. [online] Disponível em: [https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers\\_KAS2020\\_3\\_5\\_EN\\_Reorganizacao.pdf](https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_3_5_EN_Reorganizacao.pdf)

Lipscy, P. Y. (2020) "COVID-19 and the Politics of Crisis," *International Organization*. Cambridge University Press, 74(S1), pp. E98–E127. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000375>

Manfredi Sánchez, J.L. (2020). Introduction to the Forum on COVID-19. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.517–519. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10049>

Marion, S. (2021). Beyond Great Power Politics: Conceptualizing Philanthropy's Return to International Relations through COVID-19. Em Agostinis, G. et al. (2021). *FORUM: COVID-*

19 and IR Scholarship: One Profession, Many Voices. *International Studies Review*, 23(2), pp.20-25. <https://doi.org/10.1093/isr/viab004>

Martínez, M.E.C. (2021). La gobernanza global de la salud y los límites de las redes de expertos en la respuesta al brote de la Covid-19 en México. *Foro Internacional*, LXI:2(244), pp.469–505. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2836>

Martuscelli, P.N. (2021). How Are Forcibly Displaced People Affected by the COVID-19 Pandemic Outbreak? Evidence From Brazil. *American Behavioral Scientist*, pp. 1-23. <https://doi.org/10.1177/00027642211000402>

Maurer, H. e Wright, N. (2020). A New Paradigm for EU Diplomacy? EU Council Negotiations in a Time of Physical Restrictions. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.556–568. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10039>

McDougall, D. (2021). Australia e New Zealand: the pandemic Down Under. *The Round Table*, 110(1), pp.120–137. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875714>

McNamara, K. R. e Newman, A. L. (2020). The Big Reveal: COVID-19 and Globalization's Great Transformations. *International Organization*. Cambridge University Press, 74(S1), pp. E59–E77. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000387>

Moita, L., Pinto, L.V. e Pereira, P. (2019). *Estudo Da Estrutura Diplomática Diplomática Portuguesa*. OBSERVARE: Lisboa.

Morillas, P. (2021). Revalorizar la acción política en el mundo post-pandemia. CIDOB opinion 654. February 2021. [online] Disponible em: [https://www.cidob.org/publicaciones/serie\\_de\\_publicacion/opinion\\_cidob/2021/revalorizar\\_la\\_accion\\_politica\\_en\\_el\\_mundo\\_post\\_pandemia](https://www.cidob.org/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion_cidob/2021/revalorizar_la_accion_politica_en_el_mundo_post_pandemia)

Müller-Mahn, D. e Kioko, E. (2021). Rethinking African Futures after COVID-19. *Africa Spectrum*, 56(2), pp. 1-12. <https://doi.org/10.1177/00020397211003591>

Mustasilta, K. (2020). From bad to worse? The impact(s) of Covid-19 on conflict Dynamics. *European Union Institute for Security Studies*. [online] Disponible em: <https://www.iss.europa.eu/content/bad-worse-impacts-covid-19-conflict-dynamics>.

Naylor, T. (2020). All That's Lost: The Hollowing of Summit Diplomacy in a Socially Distanced World. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.583–598. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10041>

Nhamo, G. (2021). COVID-19 Vaccines Development Discord: A Focus on the BRICS and Implications for Africa's Access and Affordability Matters. *Politikon*, 48(2), pp.1–19. <https://doi.org/10.1080/02589346.2021.1913797>

Nielsen, J.H. e Lindvall, J. (2021). Trust in government in Sweden and Denmark during the COVID-19 epidemic. *West European Politics*. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1909964>

Norrlöf, C. (2020). Is covid-19 a liberal democratic curse? Risks for liberal international order. *Cambridge Review of International Affairs*, 33(5), pp. 799-813. <https://doi.org/10.1080/09557571.2020.1812529>

Nossal, K.R. (2021). Canada and COVID-19: the longer-term geopolitical implications. *The Round Table*, 110(1), pp.31–45. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875684>

Okolie-Osemene, J. (2021). Nigeria's Security Governance Dilemmas During the Covid-19 Crisis. *Politikon*, 48(2), pp. 260-277. <https://doi.org/10.1080/02589346.2021.1913802>

Papagaryfallou, I. (2021). The COVID-19 Pandemic and IR Scholarship from the Global South. Em Agostinis, G. et al. (2021). FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One Profession, Many Voices. *International Studies Review*, 23(2), pp. 11-15. <https://doi.org/10.1093/isr/viab004>

Papamichail, A. (2021). COVID-19 and the Limits of the Health–Security Nexus. Em Agostinis, G. et al. (2021). FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One Profession, Many Voices. *International Studies Review*, 23(2), pp.3-6. <https://doi.org/10.1093/isr/viab004>

Parlamento Europeu (2020). Coronavirus in Africa: A crisis with multiple impacts | Think Tank | European Parliament. [online] Disponível em: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS\\_BRI\(2020\)649421](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2020)649421).

Parthenay, K. (2021). Aliarse (regionalmente) contra la Covid-19: Sica y Caricom. *Foro Internacional*, 61(2), pp.387–425. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2834>

Pérez, D.S., Gutiérrez, U.C. e López-Portillo, J.-J. (2020). Co-evolution of Diplomacy after the Corona Crisis: An Agenda for Practitioners. *The Hague Journal of Diplomacy*, [online] 15(4), pp.659–669. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10050>

Pietz, T. (2021). The impact of Covid-19 on CSDP. European Union Institute for Security Studies. [online] Disponível em: <https://www.iss.europa.eu/content/impact-covid-19-csdp>

Pipa, A.F. e Bouchet, M. (2020). Multilateralism Restored? City Diplomacy in the COVID-19 Era. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.599–610. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10043>

Plümper, T. e Neumayer, E. (2020): Lockdown policies and the dynamics of the first wave of the Sars-CoV-2 pandemic in Europe. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2020.1847170>

Ramji-Nogales, J. and Goldner Lang, I. (2020). Freedom of movement, migration, and borders. *Journal of Human Rights*, 19(5), pp.593–602. <https://doi.org/10.1080/14754835.2020.1830045>

Reis, Bruno C. (2019). *Pode Portugal ter uma Estratégia?* Lisboa: FFMS.

Ruiz, J.B. (2021). Aislada de Occidente y cercana a Eurasia: Venezuela frente a la Covid-19 y el orden global pospandemia. *Foro Internacional*, LXI, 2 (244) abril - junho, 2021, pp.507–549. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2837>

Saro-Wiwa, N. (2021). COVID-19 in Nigeria. *The Round Table*, 110(1), pp. 76-83. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875689>

Schmidt, V.A. (2020). Theorizing institutional change and governance in European responses to the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), pp. 1177-1193. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853121>

Shiraef, M.A., Hirst, C., Weiss, M.A., Naseer, S., Lazar, N., Beling, E., Straight, E., Feddern, L., Taylor, N.R., Jackson, C., Yu, W., Bhaskaran, A., Mattar, L., Amme, M., Shum, M., Mitsdarffer, M.L., Sweere, J., Brantley, S.E., Schenoni, L.L. and Lewis-Beck, C. (2021). COVID Border Accountability Project, a hand-coded global database of border closures introduced during 2020. *Scientific Data*, 8(1), 253. <https://doi.org/10.1038/s41597-021-01031-5>

- Shumba, E. (2021). An investigation into “Wolf Warrior” diplomacy in Africa via Twitter and Facebook at the height of the COVID-19 pandemic. *South African Journal of International Affairs*, 28(3), pp.1–13. <https://doi.org/10.1080/10220461.2021.1976267>
- Smith, J. (2021). COVID-19, Brexit and the United Kingdom – a year of uncertainty. *The Round Table*, 110(1), pp. 62-75. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875686>
- Solana, J. (2020). The Case for “Human Diplomacy.” *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.670–680. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10048>
- Stasavage, D. (2020). *Democracy, Autocracy, and Emergency Threats: Lessons for COVID-19 From the Last Thousand Years*. International Organization. Cambridge University Press, 74(S1), pp. E1–E17. <https://doi.org/10.1017/S0020818320000338>.
- Taneja, P. e Bali, A.S. (2021). India’s domestic and foreign policy responses to COVID-19. *The Round Table*, 110(1), pp. 46-61. <https://doi.org/10.1080/00358533.2021.1875685>
- Tardy, T. (ed.) (2020). *COVID-19: NATO in the Age of Pandemics*. NDC Research Papers.
- Toshkov, D., Carroll, B. e Yesilkagit, K. (2021). Government capacity, societal trust or party preferences: what accounts for the variety of national policy responses to the COVID-19 pandemic in Europe?. *Journal of European Public Policy*. <https://doi.org/10.1080/13501763.2021.1928270>
- Towns, A.E., Jezierska, K., Kreft, A.-K. e Niklasson, B. (2020). COVID-19 and Gender: A Necessary Connection in Diplomatic Studies. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.636–647. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10037>
- Truchlewski, Z., Schelkle, W. e Ganderson, J. (2021). Buying time for democracies? European Union emergency politics in the time of COVID-19. *West European Politics*, 44(5-6), pp. 1353-1375. <https://doi.org/10.1080/01402382.2021.1916723>
- Van Middelaar, L. (2021). *Pandemonium: Saving Europe*. Agenda Publishing.
- Van Schaik, L., Jørgensen, K.E. e van de Pas, R. (2020). Loyal at once? The EU’s global health awakening in the Covid-19 pandemic. *Journal of European Integration*, 42(8), pp.1145–1160. <https://doi.org/10.1080/07036337.2020.1853118>



Vera, J.M. and Herranz de la Casa, J.M. (2020). How Influential Are International NGOs in the Public Arena? *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp.624–635. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10040>

Vériter, S.L., Bjola, C. and Koops, J.A. (2020). Tackling COVID-19 Disinformation: Internal and External Challenges for the European Union. *The Hague Journal of Diplomacy*, 15(4), pp. 569–582. <https://doi.org/10.1163/1871191X-BJA10046>

Vimont, P. (2020). Diplomacy During the Quarantine: An Opportunity for More Agile Craftsmanship. [online] Carnegie Europe. Disponível em: <https://carnegieeurope.eu/2020/09/02/diplomacy-during-quarantine-opportunity-for-more-agile-craftsmanship-pub-82559#:~:text=Diplomacy%20During%20the%20Quarantine%3A%20An%20Opportunity%20for%20More%20Agile%20Craftsmanship.>

Wirtz, J.J. (2021). COVID-19: observations for contemporary strategists. *Defence Studies*, 21(2), pp. 127-140. <https://doi.org/10.1080/14702436.2021.1896361>

Worsnop, C.Z, Kamradt-Scott, A., Lee, K., Grépin, K.A., Marion, S., Piper, J. e Rothery, F. (2021). Legal Compliance Is Not Enough: Cross-Border Travel, Trade Measures, and COVID-19. Em Agostinis, G. et al. (2021). FORUM: COVID-19 and IR Scholarship: One Profession, Many Voices. *International Studies Review*, 23(2), pp.7-11. <https://doi.org/10.1093/isr/viab004>

Yan, B., Chen, B., Wu, L., Zhang, X. e Zhu, H. (2021). Culture, Institution, and COVID-19 First-Response Policy: A Qualitative Comparative Analysis of Thirty-One Countries. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 23(2), pp. 219-233. <https://doi.org/10.1080/13876988.2021.1878458>

Zamudio González, L. (2021). Gobernanza indirecta de crisis transnacionales: la OPS y la OMS frente a la pandemia de Covid-19 en América Latina. *Foro Internacional*, Vol. LXI, 2 (244) abril - junho, 2021, pp. 299-331. <https://doi.org/10.24201/fi.v61i2.2832>

Zondi, S. (2021). Covid-19 and the Return of the State in Africa. *Politikon*, 48(2), pp. 190-205. <https://doi.org/10.1080/02589346.2021.1913805>

#### Anexo 4.1: lista de personalidades entrevistadas

<b>Nome</b>	<b>Função</b>
Ana Correia	Chefe de Divisão da Cooperação da Direção-Geral da Saúde
Augusto Santos Silva	Ministro dos Negócios Estrangeiros
Bernardo Pires de Lima	Conselheiro da Casa Civil do Presidente da República
Carlota Pacheco Vieira	Diretora de Relações Internacionais da Direção-Geral da Saúde
Elisa Ferreira	Comissária Europeia para a Coesão e Reformas
Francisco André	Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação
Graça Freitas	Diretora-Geral da Saúde
Guilherme Gonçalves Duarte	Conselheiro Técnico da Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas (OMS)
José Costa Pereira	Representante Permanente no Comité Político e de Segurança (COPS)
José Manuel Duarte da Costa	Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil
Maria Van Kerkhove	Responsável Técnica para a COVID-19 da OMS
Nuno Brito	Representante Permanente na COREPER II
Patrícia Cadeiras	Assessora do Primeiro-Ministro
Paula Vicente	COVID-19/ <i>IPCR Coordinator</i> na Representação Permanente de Portugal junto da União Europeia
Pedro Lourtie	Representante Permanente Adjunto na COREPER I
Rui Vinhas	Diretor-Geral dos Assuntos Europeus no Ministério dos Negócios Estrangeiros (cessante); atual Diretor-Geral de Política Externa
Tiago Vasconcelos	Assessor Militar do Primeiro-Ministro