

MODERNIZAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: A OBRIGATORIEDADE DA MODERNIZAÇÃO DA SAÚDE EM TEMPOS PANDÉMICOS?

MODERNIZATION IN PUBLIC ADMINISTRATION: THE IMPERATIVE OF MODERNIZING HEALTHCARE IN PANDEMIC TIMES?

Sérgio André Lopes Resende 

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra, Portugal
sergio.resende@fd.uc.pt

Pedro Miguel Alves Ribeiro
Correia 

Faculdade de Direito da
Universidade de Coimbra, Portugal
ICET/CUA/UFMT, Brasil
pcorreia@fd.uc.pt

Recebido: 22 Jan 2023

Aceito: 04 Ago 2025

Publicado: 22 Jan 2026

Autor para correspondência:

sergio.resende@fd.uc.pt



viços de saúde e, em último caso, a Administração Pública, se podem organizar. Conclui-se que as condições ímpares que se viveram tornam difícil de avaliar, de forma sequencial, qual a melhor forma de atuar, no entanto nenhuma aplicação de rastreio parece ter sido útil no combate à pandemia.

Palavras-chave: Modernização. Covid-19. Administração Pública. Europa.

Abstract

The ongoing transformation we are currently witnessing leads to the need for cons-

tant modernization. The pandemic caused by the COVID-19 virus has forced the public administration to act quickly in a wide range of areas to enable citizens to continue their activities, including rethinking how healthcare should function in their daily lives. To this end, a study was conducted to analyze the performance of Portuguese agencies through comparative studies with other countries, namely Italy, Spain, and Sweden, which faced similar or quite opposite conditions during the pandemic. The study will be very relevant in that it can serve as a source of good practices to be implemented to improve the way in which health services and, ultimately, public administration can be organized. It can be concluded that the unique conditions experienced make it difficult to assess, in a sequential manner, the best course of action; however, no screening application appears to have been useful in combating the pandemic.

Keywords: Modernization. Covid-19. Public Administration. Europe.

Introdução

Os recentes acontecimentos pandêmicos trouxeram uma realidade nunca conhecida, que levou a novas necessidades, novas formas de atuar e, acima de tudo, novas formas de viver. Uma simples saída de casa foi negada de modo a evitar a propagação de uma pandemia que teimava em não terminar. Assim, surge a necessidade de perceber até que ponto as formas de atuar se consideram as ideais para o contexto em questão. Será o ideal confinar? Ou será melhor nada fazer e deixar correr o normal acontecimento das consequências?

No decorrer da investigação a muito ajudou a literatura de autores como Correia e Mendes, que várias vezes trataram este assunto. Para além disso, várias páginas governamentais foram fundamentais na recolha de dados que ajudem a construir uma base fidedigna para proceder a comparações e conclusões. Por exemplo, se à modernização na justiça quisermos olhar, artigos como o de Correia e Pereira (2021), ou o de Romão e Correia (2021) são estudos a não deixar de analisar.

Este artigo trará algo de diferente a nível teórico, na medida em que estuda um tema bastante atual como é o da pandemia, e é capaz de associar o mesmo aos esforços e políticas governamentais, que apesar de tão conexos, por vezes não são estudados em simultâneo, o que leva a que surja esta lacuna na teoria da temática.

De forma simples e direta, o artigo procura estudar a modernização na saúde durante os tempos pandêmicos, de uma ótica comparativa entre Portugal, Espanha, Itália e Suécia, de forma a perceber os pontos positivos e negativos das várias medidas adotadas ao longo da pandemia. Alguns dos países seguiram uma linha semelhante à portuguesa, com a procura por criar aplicações e formas de rastreio à COVID, enquanto outros foram mais passivos, não tendo uma atitude tão proativa. A comparação entre os resultados dos diversos países poderá fornecer inputs interessantes sobre a atuação que estes tiveram ao longo do período.

Com este artigo o leitor poderá ter uma melhor perceção, do que foi realmente feito por Portugal no combate à pandemia, sempre de forma comparativa com outros países europeus, escolhidos em função de algumas características que os tornam atrativos ao estudo em questão. Por exemplo, escolhe-se Itália para este estudo para tentar entender a evolução que o primeiro país europeu afetado pela pandemia teve. Por outro lado, escolhe-se também Espanha pela proximidade geográfica de Portugal. Em suma, pretende perceber-se até que ponto uma atitude modernizadora, liderada por a criação de aplicações de rastreio, terá tido um impacto positivo na redução de casos de COVID-19. Pretende-se ainda entender se esta postura proativa, quando comparada com uma postura mais liberal, levada a

cabo pela Suécia, teve resultados mais positivos.

Nesse sentido, este artigo seguirá a sua estrutura mais típica. Inicialmente possui uma revisão de literatura, onde se exploram os principais conceitos associados a esta temática, permitindo desta forma ao leitor obter algum conhecimento sobre a mesma, estando deste forma apto para melhor compreender a parte prática do artigo. Em seguida surge a questão mais prática da questão, ou seja, a busca por uma resposta ao objetivo proposto, com o estudo dos vários modelos em si. Por fim serão apresentadas algumas conclusões, bem como perspectivas futuros estudos na temática.

Revisão de Literatura

Nos dias que correm, falar de modernização tornou-se algo tão comum que a mesma se dá constantemente sem que a generalidade das pessoas se aperceba. Tudo se tornou mais rápido e as crescentes e cada vez mais variadas necessidades que o ser humano possui levam a que o mesmo se foque única e exclusivamente nas suas necessidades. A satisfação das necessidades fundamentais do ser humano, enquanto necessidades intrínsecas a toda a população de todas as culturas, independente do período histórico (Max-Neef, 2017), passou a ser considerado pela generalidade da população como um dado adquirido, apesar de não o ser em diversas áreas do globo, e o foco das mesmas passou a ser cada vez mais variado, daí toda esta necessidade constante de inovar e modernizar a generalidade.

A definição do conceito de modernização não é de todo fácil de se elaborar, mas pode considerar-se, olhando a um contexto mais histórico, como alterações sociais capazes de gerar instituições e organizações (Feldman & Hurn, 1966). Porém, fica bastante claro que, o facto de ser um conceito relativamente recente, leva a que não exista um consenso face a qualquer definição (Wrigley, 2014). Também o facto de o conceito de modernização não ter chegado ao mundo todo ao mesmo tempo pode levar a esta dificuldade. Durante o século XX, principalmente na primeira metade do mesmo, a modernização deu-se mais a nível europeu, que atingiu um patamar bastante elevado, porém a segunda metade foi dominada pelo crescimento dos países asiáticos que chegaram a níveis superiores no que toca aos aspetos principais da modernização (Inglehart & Baker, 2000) Esta é uma situação que ainda hoje vemos, com o continente asiático a ser o expoente máximo da modernização, principalmente a nível tecnológico. Voltado a um carácter mais teórico, o facto de este ser um fenómeno particularmente recente não leva a que este não seja um dos temas mais falados e importantes do momento. Este pensamento de modernização e necessidade

da mesma estende-se um pouco por todas as organizações, que procuram distinguir-se da concorrência e alcançar uma vantagem competitiva que seja garantidora de sucesso na sua área. A própria Administração Pública não pode ficar para trás, visto que é a principal responsável pelos diferentes serviços públicos de natureza base (Correia et.al, 2020a), que irão satisfazer as necessidades mais prementes dos cidadãos, desde educação, saúde, segurança, entre outras.

Como é de conhecimento geral, Portugal faz parte de um mundo globalizado, em que as suas atuações acabam por ser espelho das políticas europeias elaboradas pela União Europeia. Cada vez mais a atuação se faz de forma coordenada e conjunta, como um só, de forma a tentar criar uma evolução conjunta e igualitária, se assim se pode dizer. Nesse mesmo sentido, é extramente importante que Portugal, bem como os restantes países-membros, entendam que estas políticas e este caminho conjunto que se tenta percorrer apenas será possível se a Administração Pública estiver à altura dos acontecimentos (Sommermann et.al, 2021). Caso o mesmo não seja obtido, está a ser colocado em causa a evolução conjunta que se pretende alcançar. O argumento torna-se interessante ao olhar para o panorama dos países-membros, que é por si só bastante díspar. Temos aqui incluídos países que são consideradas economias poderosas, como é o caso da Alemanha, e temos depois países que têm atravessado crises sucessivas, que atrasam o seu desenvolvimento, como é o caso da Grécia e de Portugal, Assim, pode surgir a questão de até que ponto esta evolução conjunta será passível de se fazer, quando se reconhece que existem países claramente mais evoluídos que outros, que por sua vez têm um longo caminho a percorrer até chegar ao ponto em que determinadas economias se encontram atualmente.

Ao longo dos tempos a atuação do Estado tem sido alterada substancialmente, o que leva a que a própria Administração Pública acaba por ter mudanças significativas, ou não, às quais se podem dar o nome de reformas ou processos de modernização (Correia et. al, 2020b). A execução das políticas públicas por parte da Administração é atualmente mais centrada na capacidade de desenvolver processos mais otimizados e através do uso de sistemas de informação integrados, que permitem a partilha de informação, algo crucial tendo em conta a cada vez maior complexidade das questões e de uma Administração também ela maior e descentralizada (Penteado, 2018). O tema do Estado enquanto Liberal, social ou tendencialmente Regulador, como é hoje denominado, podia ser debatido num contexto histórico de influência para a modernização administrativa, porém, tendo em conta tudo aquilo a que se assiste atualmente, será importante dar um maior foco a tudo aquilo que os últimos anos têm proporcionado.

Um dos principais pontos da modernização prende-se cada vez mais com a

transição digital. Se existir uma perspectiva voltada para o setor privado facilmente se encontram diretivas que caracterizam o processo, sendo eles o uso das tecnologias, os aspectos financeiros, a criação de valor e as mudanças estruturais (Matt et.al, 2015), enquanto o setor público consiste num processo mais complexo, desde logo pelo facto de a mesma dever ter por base processos digitais justificados (Gabryelczyk, 2020), ou seja, deve existir uma justificação prévia voltada para a satisfação de necessidades da população. Podemos associar este processo ao e-Gov, conceito que é utilizado com o objetivo de referir o uso das TIC com o objetivo de melhorar a eficiência no setor público, bem como da prestação de serviços à população (Dias & Gomes, 2021, conforme Grönlund & Horan, 2005). Fenómenos como esses foram acelerados em função do acontecimento global vivido nos anos recentes (Resende et.al, 2022).

Em Portugal, a existência da “AMA-Agência para a Modernização Administrativa” tem sido uma peça crucial para alavancar todo este processo de modernização, assumindo um papel de destaque no desenvolvimento, promoção e suporte, ao nível da administração pública, em diversas áreas tecnológicas. Promove ainda o desenvolvimento de novas soluções e a formação na área da administração eletrónica, tanto a nível nacional, bem como a nível internacional. Esta necessidade de modernização ao nível tecnológico tornou-se ainda mais evidente aquando do surgimento, no final do ano de 2019, na China, do novo coronavírus (SARS-CoV-2) e que rapidamente chegou a todos os pontos do mundo, levando os países a ter de enfrentar problemas nunca enfrentados e para o qual ninguém podia estar preparado (Ansell et.al, 2020).

A necessidade do processo de transição digital, como foi denominado, tornou-se premente, visto que todos os serviços que funcionavam de modo presencial tiveram de ser adaptados de modo que os cidadãos não se vissem privados da satisfação das necessidades básicas, como é o caso da saúde, onde a situação pandémica acabou por ser uma porta de entrada para a já tão desejada transição digital (Gonçalves et.al, 2020).

As medidas que tiveram de ser aplicadas pelo Governo foram bastante drásticas, desde a obrigatoriedade do uso de máscara até ao recolhimento geral obrigatório, algo que acabou por acontecer por todo o mundo para fazer face a esta assombrosa pandemia, onde as respostas que foram dadas, tendo em conta o contexto de crise, caracterizam-se por terem sido reativas (Correia et.al, 2020a).

É assim que se inicia o ano de 2020, com uma reviravolta na sociedade como se conhece, com uma crise mundial inesperada que surpreendeu todos os governos (Correia & Pereira, 2022). As sociedades, não raras vezes, são obrigadas a mudanças de forma repentina e imprevisível (Correia & Martins, 2021) e este é mais um

desses casos. Face a estes acontecimentos, o Governo e a Administração Pública tiveram de ser capazes de modernizar e encontrar soluções para que a vida de toda a população não ficasse totalmente estagnada, algo que não poderia acontecer sob qualquer circunstância. As medidas foram as mais diversas, desde o implementar da escola em casa e o teletrabalho até à criação de diversas aplicações na área da Saúde, como a “Stayaway Covid”. Sendo o foco deste artigo a modernização, estarão as medidas modernizadoras, se assim se pode considerar, para fazer face a estas novas necessidades de uma população confinada e uma população sem possibilidade de convívio com o exterior.

No decorrer destes longos meses, que já vigoram desde 2 de março de 2020, data dos primeiros casos confirmados em Portugal, que toda e qualquer atuação teve de ser bastante calculada e num pensamento quase como de curto prazo, visto que se vivia um momento bastante incerto. Teve de existir uma capacidade de adaptação a cada um dos momentos, desde a criação da aplicação “Covid19- Estamos19”, com o intuito de oferecer à população dados regularmente atualizados e fiáveis de tudo aquilo que estava a correr no país, bem como das medidas que vigoravam no momento. Também foi criada a aplicação “Stayaway Covid”, que acabou por ser bastante criticada e um ponto de divergência pela população, pelo facto de ter sido anunciada como de uso obrigatório, porém este será um tema aprofundado mais à frente, de modo a se entender até que ponto é que foi a melhor forma de implementar a mesma.

Metodologia: A modernização da saúde em tempos pandémicos

Nesta fase do artigo apresenta-se a análise de dados proposta na fase inicial. Através da consulta de páginas oficiais dos governos europeus, permitiu-se recolher os dados necessários para o estudo em questão.

Ao longo do estudo serão analisados quatro países, sendo eles Portugal (o centro deste estudo), Espanha, Itália e Suécia. Os três últimos serão analisados numa ótica comparativa com Portugal, e a escolha destes países está ligado ao facto de Itália e Espanha terem sido proativos na modernização da saúde com o intuito de reduzir o contágio da COVID, enquanto a Suécia não teve uma política tão modernizadora como os restantes. Assim, após descrever a atuação dos quatro países no contexto em questão, irão comparar-se as taxas de vacinação e de casos nos diversos países, tentando encontrar possíveis associações entre as políticas de

modernização e uma maior taxa de sucesso preventiva.

A primeira aplicação que aqui vou passar em revista é a aplicação “SNS24”. A aplicação SNS24 é uma aplicação de carácter móvel onde os cidadãos podem aceder a um vasto número de funcionalidades relacionadas com a saúde, sem ter de se dirigir ao centro de saúde.

Através desta aplicação, o cidadão pode aceder por exemplo ao seu Boletim de Vacinas, às suas Receitas ou até consultar as suas requisições de Exames. Em adição, são disponibilizados serviços que permitem o registo de medições específicas de saúde, como a glicémia, pressão arterial, ou o Índice de Massa Corporal, por exemplo, bem como a realização de Teleconsultas ou possibilidade de solicitar a renovação de medicação habitual.

A mesma está disponível na “Google PlayStore”, para dispositivos Android, e na “AppStore”, para dispositivos iOS. No cômputo geral, a mesma já conta com mais de 1 milhão de transferências e tem vindo a receber atualizações com alguma regularidade com o objetivo de a tornar o mais eficiente possível para o uso do cidadão. Recentemente uma adição com foi efetuada foi a do pedido do “Certificado Digital de Vacinação”, para que todos os cidadãos portadores de um dispositivo compatível com a aplicação possam ter o mesmo sempre consigo.

No caso de não os utentes não possuírem nenhum destes dispositivos, podem ainda aceder ao portal da SNS 24, onde após se registarem, terão acesso a uma área pessoal, ondem podem solicitar receitas, exames, ou até ver o histórico de receitas ou consultas passadas sem terem que se deslocar a um centro de saúde e de uma forma bastante mais cómoda, principalmente durante o período pandémico, em que o acesso a unidades de saúde foi drasticamente reduzido com o objetivo de proteger os cidadãos.

No que toca ao sucesso desta medida, a aplicação já existia, porém sem um uso muito considerado, que acaba por ter um crescer de importância com o contexto pandémico, visto que foram introduzidas nas mesmas diversas funcionalidades de carácter de importante satisfação para a generalidade da população. A grande questão que se coloca neste caso, bem como no de todas as aplicações e serviços de carácter modernizador que foram criados durante e fora deste contexto pandémico prende-se com o facto de existirem pessoas sem o acesso a um dispositivo móvel com a capacidade de ter essas aplicações, ou mesmo sem acesso a um computador para entrarem nesta nova era, e não podem de todo ser esquecidos pelo Governo e por todo o motor que é a Administração Pública, pelo que teve e terá sempre de serem garantidos os serviços mínimos nos serviços essenciais, de modo a que este processo de modernização, mais particularmente a transição digital que vivemos, se torne um

fenômeno de caráter discriminador para com uma fatia da população.

Em segundo lugar surge a primeira aplicação que foi elaborado totalmente no sentido de ajudar ao combate da pandemia. Por isso mesmo, no passado dia 3 de abril de 2020, pelas 11h52, foi emitido um comunicado por parte do Governo, onde se anunciava a criação de uma nova plataforma, denominada de “App Covid-19, Estamos On”, criada com o principal objetivo de centrar numa única plataforma, de acesso rápido, toda a informação relacionada com medidas de prevenção e contenção relacionadas com a pandemia, que vão sendo promovidas pelo Governo. De acordo com esse mesmo comunicado, o lançamento da aplicação permite que se torne a transmissão de informação mais fluida, visto que a mesma estava presente no site “covid19estamoson.gov.pt/”, não sendo de tão prática consulta face a uma aplicação.

Para além das informações base anteriormente referidas, na aplicação poderá ser encontrado os boletins diários da DGS, acerca do número de casos registados, números de óbitos, entre outros.

Promove ainda, note-se, informação para todos os cidadãos, famílias e empresas sobre o papel que desempenham nos efeitos causados pela Covid-19, disponibilizando ainda os recursos necessários para que os mesmos possam ter acesso a todos os apoios a que têm direito.

No que toca ao acesso à mesma, que foi desenvolvida com o apoio da VOST Portugal e da Flutter Portugal, tal como a aplicação anterior, podia ser encontrada na Playstore, para dispositivos Android, ou na App Store, para dispositivos iOS, porém de momento já não se encontra disponível.

A terceira aplicação, e aquela que em parte é um dos grandes focos do meu trabalho é a aplicação “StayAway Covid”. A mesma foi mais uma das ações de caráter modernizador que foram colocadas ao serviço da população com o objetivo de combater o contexto pandémico. A mesma corresponde a uma aplicação móvel de rastreio de contactos de pessoas que ficaram infetados com o vírus da Covid-19, de modo a tentar evitar a propagação do vírus e a criação de novas cadeias de contágio. Ou seja, de uma forma simples, um utilizador que tenha sido diagnosticado com a doença irá colocar essa informação na aplicação, que irá emitir um alerta aos restantes utilizadores que se cruzaram com esta pessoa durante o período de transmissibilidade. A maneira como o mesmo ocorre é bastante complexa e requer todo um conjunto de procedimentos para que tudo funcione corretamente. Desde logo todos os utilizadores, que se pressuponha aquando do lançamento da aplicação que correspondesse à totalidade da população nacional, devem ter o *Bluetooth* ligado. Cumprindo o requisito anterior, os telemóveis irão efetuar de uma forma segura uma troca de códigos com outras pessoas que tenham estado a menos de 2 metros

durante pelo menos 15 minutos. Estes códigos servem como forma de colocar as pessoas numa lista futura de aviso caso a outra tenha contraído o vírus da Covid-19. Posteriormente, um utilizador é diagnosticado com o vírus e irá receber por parte do médico um código que irá introduzir, de forma voluntária, na aplicação, que irá conectar-se ao serviço central de modo a perceber se durante o período de transmissibilidade existiu alguma troca de códigos, que corresponderia à existência de contacto com um utilizador. Existindo essa correspondência os utilizadores em questão irão receber uma notificação da existência de um contacto suscetível de contágio, devendo desde logo adotar uma atitude defensiva e de resguardo e, caso deseje ser acompanhado, deverá contactar o SNS24. É importante esclarecer neste contexto que, aquando da emissão do alerta de contágio de risco, o utilizador não saberá quem foi a pessoas que transmitiu o vírus, de modo a preservar a privacidade dos utilizadores da aplicação.

A aplicação vai sendo atualizada regularmente com dados mais recentes de utilizadores que tenham introduzido códigos na mesma. Assim sendo, caso não existam contactos de risco com pessoas diagnosticadas, a aplicação irá informar-nos disso mesmo, com a data do último momento em que existiu avaliação. No caso de existir esse contacto, a mesma irá, como referida em cima, lançar uma notificação com os procedimentos a seguir.

Assim sendo, a aplicação Stayaway Covid, lançada no passado dia 1 de setembro de 2020, é uma aplicação de carácter móvel para sistemas iOS ou Android com o objetivo de ajudar no combate à pandemia vivida de modo global. A mesma, gratuita, permite que cada um dos seus utilizadores esteja sempre informado de possíveis contactos de risco, bem como das medidas a tomar no caso deste contacto ocorrer.

No que toca à aderência do país à aplicação, a mesma esteve rodeada de polémicas e de um insucesso generalizado. Tudo isto porque no início de outubro de 2020, o Governo avançou com uma proposta de obrigatoriedade de utilização da aplicação, existindo coimas para quem não o cumprisse, o que causou uma imensa polémica no país, com diversas críticas ao fundamento legal da obrigatoriedade da mesma, visto que poderia estar a violar o direito à privacidade dos cidadãos. De notar que em alguns países, como a China ou a Índia, a mesma foi obrigatória, porém na União Europeia é ilegal, tal como dito por diversas entidades, como por exemplo a ordem dos advogados. São muitas as críticas feitas, mas uma que sobressai é o facto de se querer tornar obrigatório tal utilização seria promover um tratamento diferenciado dos cidadãos que possuem os dispositivos para o efeito, em detrimento daqueles que não possuem. A proposta acabou por ser rapidamente excluída, porém

o estrago estava feito e a aplicação acabou por ser um verdadeiro fracasso.

Desde um desinteresse generalizado por parte da população à falta de promoção da aplicação por parte dos médicos, a aplicação não produziu o efeito esperado e acabou por cair no esquecimento da sociedade. Cerca de 60% dos utilizadores, num universo total de cerca de 3 milhões de utilizadores, já tinha desinstalado a aplicação, o que acaba por ser um dado bastante natural, visto que num universo de 10 347 892 a utilização por menos de um terço da população torna o uso da mesma ineficaz. Para além disso, também no mês de janeiro de 2021, foi anunciado que nos primeiros quatro meses de utilização da aplicação, num universo de meio milhão de casos, apenas foram gerados 12050 códigos, dos quais apenas 2804 foram introduzidos na aplicação. O que acaba por ter um efeito praticamente nulo naquilo que é o objetivo inicial da aplicação, ou seja, impedir o contágio e cortar a formação de cadeias de contágio.

São diversas as razões que foram apontadas ao insucesso desta aplicação, desde uma falta de fornecimentos de códigos por parte dos médicos, até à falta de uma atitude de promoção da aplicação, como ocorre no caso da vacinação, onde a mesma não é obrigatória, mas obteve um dos melhores resultados mundiais no que toca à percentagem de população vacinada. Nesta questão pode em muito ter pesado o facto de ter existido uma reação tão negativa à possibilidade de tornar obrigatório o uso da mesma, o que pode ter levado a um retrair do Governo na promoção da mesma, o que não foi de todo uma atitude aconselhável, visto que acabou por condenar a aplicação ao fracasso.

Assim sendo, e com base à utilização do modelo de estudos comparados, o que se procura saber é se aplicações semelhantes na restante Europa tiveram sucesso, e aí a culpa terá sido interna, por uma má promoção da aplicação ou se, por outro lado, não existiu uma grande adesão a nível europeu e, por isso mesmo, o insucesso foi do conceito em si. De lembrar que a ideia inicial da União Europeia era conseguir juntar todas estas aplicações numa única só, algo que acabou por não ocorrer.

Estudo de Caso: A Aplicação Stayaway Covid e o contexto europeu

Para este estudo serão levados a cabo análises à atuação de três países da União Europeia, dois que promoveram a utilização da aplicação (Itália e Espanha) e outro que não utilizou qualquer aplicação de rastreio (Suécia), de modo a entender de facto existiu algum impacto ao utilizar a mesma, ou se utilizar uma aplicação de

rastreio acabou por ser irrelevante no combate à pandemia.

A melhor maneira de se proceder a esta avaliação será uma forma de avaliação quantitativa, da qual se irão extrair dados concretos que, associados a uma avaliação de carácter qualitativo permitirão tirar conclusões mais precisas e justificadas, nomeadamente tentar criar relações entre um foco modernizador da saúde e o sucesso no combate à pandemia. Para isso, serão inicialmente descritos os países em questão, agrupando a seguir dados dos mesmos referentes ao número de casos por milhão de habitantes; percentagem de população vacinada e, bem como a percentagem população que usa as aplicações de rastreio descritas. Todos os dados foram recolhidos das páginas oficiais de rastreio pandémico, criados aquando da pandemia.

O primeiro país a ser analisado é Espanha, onde o nome dado à aplicação é “RadarCovid” A aplicação possui uma página própria na internet (<https://radarcovid.gob.es/>), onde é explicado passo a passo e de forma bastante simples à população como funciona a aplicação, em tudo parecida à portuguesa, procurando convencer a utilização da mesma por parte da população espanhola. Uma funcionalidade muito interessante desta página é que a mesma possui um separador específico direccionado ao fornecimento de estatísticas da aplicação, onde está descrito o número de descarregamentos da aplicação desde o seu lançamento, com atualizações semanais; o número de códigos emitidos, entre muitas outras funcionalidades. A aplicação tem sido descarregada a um ritmo bastante constante, e mesmo já tendo passado um ano desde o lançamento oficial da aplicação, o número médio de descarregamentos semanais situa-se próximo dos quinze mil, num universo total de mais de oito milhões de utilizadores da aplicação, dando assim uma percentagem de utilização de cerca de 19% da população espanhola. Nesse mesmo universo de utilizadores já foram solicitados mais de um milhão e quatrocentos mil códigos para entregar a pacientes com COVID-19, porém não se sabe quantos, de facto, foram gerados, visto que tal informação ainda não foi disponibilizada pelas Comunidades Autónomas. No entanto, é informação oficial que já foram introduzidos 76421 códigos na aplicação, com base nos dados a 13 de novembro de 2021, extraídos do site <https://radarcovid.gob.es/>, sendo que a própria aplicação disponibiliza dados sobre os locais onde estes códigos foram introduzidos. Assim, apenas como mero exemplo, a comunidade de Madrid foi a que mais utilizadores possuiu a introduzir códigos, com um total de 27703, enquanto, por exemplo, a região de Ceuta não possui qualquer código introduzido desde o início da aplicação até ao dia 13 de novembro. Porém se for analisado o rácio entre o número de códigos introduzidos por casos confirmados, a região das Astúrias é a que melhor resultado apresenta, com um rácio de 6.8 pontos percentuais.

Apesar de ir promover uma comparação mais detalhada *a posteriori*, nota-se

desde logo uma grande diferença entre as aplicações. A aplicação do país vizinho, Espanha, apresenta um grau de detalhe bastante superior, sendo dotada de um conjunto de dados estatísticos bastante interessantes e que permitem analisar de forma mais detalhada até que ponto estará a aplicação a ser útil. O facto de em Portugal o uso da aplicação “Stayaway Covid” ter sido quase nulo pode ser a razão pela qual não existiu algumas atualizações que trouxessem funcionalidades semelhantes às da aplicação “Radar Covid”, porém aqui já se trata de mera suposição, pelo que não se pode tomar como um dado garantido.

O segundo país escolhido para fazer o teste trata-se da Itália, pelo facto de ter sido o primeiro país onde a pandemia se fez sentir com mais impacto no continente europeu, e de onde proliferou para toda a restante Europa. O nome que foi dado à aplicação denomina-se por “Immuni” e foi lançada em junho do passado ano de 2020. O funcionamento é em tudo igual às restantes aplicações europeias, pelo que não será relevante explicar de novo em que consiste a mesma.

O terceiro país a ser abordado neste estudo trata-se da Suécia. A razão pela qual este país entra neste estudo centra-se no facto de a mesma não ter qualquer aplicação de rastreio à Covid-19. Será, nesse sentido, interessante perceber se a opção pela não utilização de qualquer aplicação de rastreio, bem como a utilização de medidas menos severas no contexto mundial terá sido uma atitude correta, ou se por outro lado acabou por condenar o país a números mais elevados.

A Suécia era, aquando da pandemia, considerada um país onde a qualidade de vida é das melhores do mundo, estando situada no sétimo lugar da tabela de países com melhor Índice de Desenvolvimento Humano, IDH (<https://hdr.undp.org/data-center/human-development-index#/indicies/HDI>), numa tabela liderada pela Noruega e onde Portugal figura no trigésimo oitavo lugar em 189 países.

No que toca a questões pandémicas, a Suécia não só optou por não utilizar qualquer aplicação de rastreio, como também dispensou a promoção do confinamento, situação que, salvos raros exceções, foi um fenómeno à escala global. A forma de atuar do país baseou-se sempre em tentar levar a situação de forma mais pacífica, em vez de promover medidas de carácter mais coercivo, com um uso bastante reduzido de máscaras, por exemplo. As medidas baseavam-se essencialmente em restringir ajuntamentos, definir horários mais apertados de funcionamento dos estabelecimentos, porém nada que se compare às medidas que Portugal e o restante mundo presenciou nos últimos meses. O principal objetivo de não promover o confinamento passava por tentar minimizar ao máximo o impacto mental que toda esta situação poderia provocar na população. Ainda assim, e olhando a dados estatísticos, este país possui cerca de um milhão e duzentos mil casos de infeção detetados,

dos quais cerca de quinze mil levaram à morte dos infetados. No que toca ao índice de vacinação, a mesma situa-se em cerca de 67%, ou seja, ao momento da análise dois terços da população possuem a sua vacinação completa. O que não será possível de concluir é se a promoção do confinamento teria baixado esses números, bem como qual a relação direta entre um confinamento e um piorar das condições de saúde mental da população sueca.

A ideia de não confinar, apesar de totalmente contrária ao que foi feito no restante globo, pode ter algum fundo de razão. Isto porque, e acordo com um estudo realizado em 2020, em Portugal, de entre os mais de seis mil participantes, mais de um quarto dos indivíduos da população geral adulta e cerca de metade dos profissionais de saúde reportam sintomas compatíveis com ansiedade e depressão moderadas a graves, e perturbação de stress pós-traumático. (Heitor,2020). No que toca a dados estatísticos, aqueles que permitem retirar conclusões mais sólidas, até ao dia de hoje, este país possui cerca de um milhão e duzentos mil casos de infeção detetados, dos quais cerca de quinze mil levaram à morte dos infetados. No que toca ao índice de vacinação, a mesma situa-se em cerca de 67%, ou seja, ao momento da análise dois terços da população possuem a sua vacinação completa.

Partindo agora da descrição que foi feita aos quatro países, os quais foram escolhidos com o objetivo de demonstrar e servirem de exemplo daquilo que acaba por ser a realidade europeia, será importante fazer uma comparação entre eles de modo que se entenda até que ponto foi, ou não, importante aplicar a utilização de aplicações de rastreio. Para isso a utilização do caso da Suécia, um dos poucos países europeus que não utilizou qualquer aplicação, torna-se importante, visto que assim se consegue entender de forma mais clara se existe um impacto positivo na utilização de tal ferramenta. A escolha de Espanha e Itália prende-se em grande parte pelo facto de serem países bastante populosos, sendo que a escolha do último foi influenciada em grande parte pelo facto de ter sido o primeiro país europeu onde se sentiu em massa a força da pandemia, como já havia referenciado anteriormente.

A forma que poderá ser a mais correta de analisar os dados consiste em apresentar duas tabelas, sendo o primeiro correspondente à percentagem de população vacinada; o segundo corresponderá à percentagem de utilizadores de aplicações de carácter rastreador à Covid-19 e o último centrar-se-á em mostrar o número de casos por milhão de habitantes em cada um destes países.

Tabela 1: Percentagens de população utilizadora de aplicações de rastreio e vacinadas

	Portugal	Espanha	Itália	Suécia
Percentagem de população vacinada	87,56%	80,18%	72,69%	68,68%
Percentagem de população que utiliza aplicações de rastreio da Covid-19	12%	19%	29,20%	Não aplicável

Nota: Tabela de autoria própria, com base nos dados recolhidos no site <https://ourworldindata.org/covid-vaccinations>, bem como nas páginas oficiais das aplicações de rastreio da Covid-19.

Tabela 2: Casos por milhão de habitantes (1 de dezembro de 2021)

	Portugal	Espanha	Itália	Suécia
Casos por milhão de habitantes	111 700	109 400	83 300	117 200

Nota: Tabela de autoria própria, com base em dados recolhidos no site <https://graphics.reuters.com/world-coronavirus-tracker-and-maps/pt/regions/europe/>.

Analisando as tabelas em questão, e sabendo sempre que podem existir outras variáveis que podem ter tido uma maior ou menor influência é importante começar por estabelecer alguns factos.

No que toca à percentagem de população vacinada, Portugal lidera o grupo destes países, com uma percentagem cada vez mais próxima dos 90 pontos percentuais. Por outro lado, a Suécia é o país com menor taxa de vacinação, não chegando aos 70 pontos percentuais, aquando da recolha dos dados. Já Itália e Espanha situam-se em percentagens compreendidas neste intervalo, tendo Itália pouco mais de 72% da população vacinada, enquanto Espanha já ultrapassou os 80%. É importante ainda referir que estes dados, com o surgimento da toma da terceira dose, podem rapidamente tornar-se pouco úteis, surgindo a necessidade de formar novos dados.

O segundo parâmetro a ser analisado é, como se entende, a percentagem de população que usa as aplicações de rastreio. Sendo este uma pesquisa focada na importância das mesmas no combate à pandemia, não faria qualquer sentido deixar as mesmas fora da equação. Assim sendo, o que se conclui da análise do gráfico é que a percentagem de utilização é manifestamente baixa, estando a Itália com uma taxa de utilização de cerca de 30%, Espanha pouco acima dos 20% e Portugal com uma utilização aproximada de 12%, sendo que é importante realçar que a estatística de Portugal não tem base oficial confirmada, pelo facto de rapidamente se ter deixado de falar da aplicação, devido ao fracasso da mesma. Por fim a Suécia, tal como foi

referido anteriormente, optou por não utilizar qualquer aplicação.

Já no que toca ao número de casos por milhão de habitantes, Itália, de forma algo curiosa, é o país que possui um menor número de casos, com um total de cerca de 83300 por milhão de habitantes. O país com maior número é a Suécia 117200, seguindo-se Portugal com 111700 e Espanha com 109400.

A análise destes dados pode ser imensa e é isso que torna a questão tão interessante, porém o que se pode tomar como um dado importante é que a utilização de aplicações de rastreio foi em percentagem tremendamente reduzida, pelo que se torna difícil que a mesma tenha um impacto tal no controlo da pandemia, e prova disso é que a Suécia, sem utilizar qualquer tipo de aplicação tem números bastantes semelhantes aos conseguidos por Portugal e Espanha. De notar que a taxa de vacinação não variou muito nestes países, pelo que a questão da vacinação não tem o impacto que poderia ter caso existissem variações mais elevadas. 20 pontos percentuais é uma diferença considerável, porém não parece ter tido um efeito tal no diferencial de casos entre os países. E se levarmos a questão a um contexto mais estendido, as conclusões tenderão a ser as mesmas, visto que a pandemia está a evoluir a ritmo constante na Europa, podendo existir exceções, nomeadamente em países que não tenham tido uma aposta forte na vacinação.

Um dado bastante interessante é o da Itália, que tendo sido o primeiro país a ser infetado de forma mais agressiva na Europa, é o que neste momento melhor resultado revela dos quatro. Isto pode abrir a discussão a outras questões, nomeadamente a abordagem que cada um dos países teve na pandemia. E o exemplo italiano não é o único. A própria Suécia apostou numa política menos radical que Portugal, por exemplo, e os resultados não são de tal maneira diferentes, pelo que outros elementos, como o comportamento da população face à pandemia pode ser um elemento que deve ter sido em conta.

Assim sendo, em termos conclusivos do estudo, e realçando que a utilização destes países pode ter-se em consideração como um espelho da restante Europa, pode concluir-se que, em termos de evolução da pandemia, a mesma tem tido uma evolução particularmente igual nos diversos, ainda que em determinados timings a mesma seja mais acelerada ou mais lenta, e prova disso são o número de casos por milhão de habitantes. Outra das conclusões que é importante reter é a adesão da população à vacinação, fator que poderá ser importante para evitar danos mais graves à saúde dos indivíduos.

Uma conclusão que poderá também ser retirada ao comparar com os dados de Espanha e Itália, prende-se com a ineficácia da utilização da Stayaway Covid, bem como de outras aplicações rastreadores. A ideia está bastante bem

concebida, porém terá falhado algo a nível de promoção da mesma. Em Portugal o assunto já foi abordado anteriormente, porém nos restantes países a mesma também não vingou, pelo que uma política de incentivo europeu, efetuada em conjunto, talvez pudesse ter sido a melhor maneira de abordar o assunto e quem sabe ter maior adesão. Não tendo essa atuação sido nesse sentido, a utilização do mesmo, apesar de continuar ativa nos diversos países, e em alguns de forma bastante detalhada, tal como comprovei ao apresentar alguns dos dados disponibilizadas pela página da aplicação espanhola, a mesma não terá um grande efeito, visto que inclusive com fronteiras abertas ainda mais complicado é de controlar os contactos e registar os códigos na aplicação de forma a tornar a mesma eficiente.

Conclusão

A administração pública é um motor que coloca em sentido toda uma sociedade. As suas decisões são de importância ímpar, e de dificuldade igualmente única, na medida em que trazem a si todas as necessidades de uma vasta sociedade. Nesse sentido, o estudo da temática é de uma importância que não pode ser negada. A existência de uma pandemia ímpar na história torna essa questão ainda mais relevante, uma vez que poderá servir de exemplo para acontecimentos futuros na área.

O principal objetivo deste estudo foca-se em promover um estudo comparado entre alguns países, de modo a entender como foi a atuação global de Portugal no combate à pandemia, numa ótica de análise da temática da modernização da saúde. A utilização de aplicações de rastreio foi uma das principais medidas levadas a cabo por diversos países, com o intuito de estancar o alavancar do número de casos que se verificava.

O que se verifica, e com base nos dados obtidos ao longo do presente estudo, é que a tentativa de modernizar a saúde, em tempos de grande incerteza, não teve um impacto muito significativo na contenção da pandemia. A não existência de grandes diferenças entre os países que utilizaram aplicações de rastreio (Portugal, Espanha e Itália) e a Suécia, demonstra que as mesmas, por diversos motivos, não cumpriram o seu propósito. Torna-se assim evidente que futuras tentativas de alterar o status quo do funcionamento da saúde devem ser acompanhadas de guias de atuação mais claros e, acima de tudo, mais simples e atrativos para a população, que não deve sentir receio de utilizar novas formas de interagir com a saúde. Ainda assim, o contexto pandémico serviu para atualizar algumas formas de trabalho, nomeadamente com a criação mais séria de teleconsultas, algo que parece ter vindo para ficar. As-

sim, deve olhar-se para o futuro com uma postura mais positiva, e retirar destes acontecimentos guias de atuação para os desafios que serão certamente enfrentados no futuro da sociedade.

O presente artigo é uma ferramenta útil, tanto numa vertente prática como numa mais teórica. Olhando inicialmente para a perspectiva teórica da questão, este artigo é capaz de se adaptar à realidade vivida, uma pandemia totalmente inesperada, e analisar o mesmo voltando atenções para a vertente da modernização na saúde, tema tão relevante numa fase em que tanto se fala de modernização e transição digital. Em termos práticos o mesmo pode ser uma boa fonte de apoio à mudança de práticas na Administração Pública, na medida em que os estudos comparados são sempre uma fonte relevante para a introdução de boas práticas na forma de atuar. Entende-se ainda que a COVID-19 provou quão fundamental é uma resposta preparada e bem articulada dos governos (Correia et.al, 2022), algo que se notou que não era de todo o espelho da realidade dos governos (Correia et.al, 2021).

Estudos futuros nesta área poderão ser bastante interessantes na medida em que sejam capazes de recolher dados mais atuais, considerados finais, e posteriores à pandemia, no sentido de fazer uma espécie de avaliação final, capaz de entender qual a melhor forma de atuar perante um cenário pandémico como o vivido. A análise do impacto em outras áreas é sempre uma boa opção para estudos futuros, na medida em que a saúde não foi o único setor a ser afetado por este acontecimento.

Referências

Ansell, C., Sørensen, E., & Torfing, J. (2021). The COVID-19 pandemic as a game changer for public administration and leadership? The need for robust governance responses to turbulent problems. *Public Management Review*, 23(7), 949–960.

Correia, P. & Martins, N. (2021, outubro). *O Impacto da Pandemia COVID-19 no Desempenho Estatístico das Ações Executivas Cíveis: O que nos Dizem os Dados até ao Momento?*. [Conferência]. Encontro de Administração da Justiça – EnAJUS 2021, Lisboa.

Correia, P., & Pereira, S. (2022). O Impacto da Pandemia COVID-19 no Desempenho Estatístico das Ações Executivas Cíveis: O que nos Dizem os Dados até ao Momento?. *Solicitadoria e Ação Executiva – Estudos*. 8, 216–234.

Correia, P., & Pereira, S. (2021). A Política de Modernização do Estado e o Programa Justiça + Próxima: Meios de Resolução Alternativa de Litígios entre 2016 e 2018. *Revista de Direito Constitucional e Internacional*, 29(125), 181–196.

Correia, P., Pereira, S., Mendes, I., & Subtil, I. (2022). COVID-19 Crisis management and the Portuguese regional governance: Citizens perceptions as evidence. *European Journal of Applied Business Management*, 8(1), 1-12.

Correia, P., Pereira, S., Mendes, I., & Subtil, I. (2021, setembro). *COVID-19 Crisis Management and the Portuguese Regional Governance: Citizens Perceptions as Evidence*. [Conferência]. ECPR General Conference 2021, Reino Unido.

Correia, P., Mendes, I., Pereira, S., & Subtil, I. (2020). The Combat Against COVID-19 in Portugal: How state measures and data availability reinforce some organizational values and contribute to the sustainability of the national health system. *Sustainability*, 12(18), 7513.

Correia, P., Mendes, I., Dias, I., & Pereira, S. (2020). A evolução do conceito de serviço público no contexto das mudanças de estado e concessões político-administrativas: uma visão aglutinadora. *Revista da FAE*, 23(1), 45–64.

Dias, R., & Gomes, M. (2021). Do Governo Eletrónico à Governança Digital: Modelos e Estratégias de Governo Transformacional. *Public Sciences & Policies*, 7(1), 93–117.

Feldman, A. & Hurn, C. (1966). The experience of modernization. *Sociometry*, 378–395.

Fonseca, A. (2020). Aging in Place, Envelhecimento em Casa e na Comunidade em Portugal. *Public Sciences & Policies*, 6(2), 21–39.

Gonçalves, P., Pereira, C., Rainha, M., & Santos, M. (2021). O uso de plata-

formas de saúde digital, como ferramenta de marketing digital, durante a pandemia em Portugal. In *Título XII Congresso Internacional de Casos Docentes em Marketing Público e Não Lucrativo: Innovative driving marketing for a better world. The emergence of social proposals in pandemic times (Proceedings)*.

Gabryelczyk, R. (2020). Has COVID-19 accelerated digital transformation? Initial lessons learned for public administrations. *Information Systems Management*, 37(4), 303–309.

Heitor, M. (2020). O Ano da Pandemia ou o Ano de Todas as Crises. *Revista Portuguesa de Psiquiatria e Saúde Mental*, 6(3), 96–97. Home | Radar covid19 (2021). Retrieved December 6, 2021, from <https://radarcovid.gob.es/home>.

Immuni - Sito Ufficiale (2021). Retrieved December 6, 2021, from <https://www.immuni.italia.it/>.

Inglehart, R., & Baker, W. (2000). Modernization, cultural change, and the persistence of traditional values. *American sociological review*, 19–51. Início - AMA (2021). Retrieved December 6, 2021, from <https://www.ama.gov.pt/>.

Latest Human Development Index Ranking | Human Development Reports (2021). Retrieved December 6, 2021.

Matt, C., Hess, T., & Benlian, A. (2015). Digital transformation strategies. *Business & information systems engineering*, 57(5), 339–343.

Max-Neef, M. (2017). Development and human needs. In *Development Ethics* (pp. 169–186). Routledge.

Penteado, P. (2018). Políticas e práticas de gestão de documentos eletrônicos na Administração: o que está mudando em Portugal. In *Jornadas de Archivos Universitarios (23. 2017. A Coruña)* (pp. 61–74). Universidade da Coruña.

Resende, S., Correia, P., & Lunardi, F. (2022). The Modernization of Administration through the Lens of Google Scholar. *European Journal of Applied Business and Management*, 8(4), 126–140.

Romão, M., & Correia, P. (2021). Telework and the post COVID-19 future: The portuguese ministry of justice case study. *Humanidades & Inovação*, 8(47), 33–39.

Sommermann, K., Behnke, N., Kropp, S., Hofmann, H., Fleischer, J., von Knobloch, H. H., ... & Bogumil, J. (2021). Public Administration in Germany. Stayaway Covid: Fique longe da COVID num clique (2021). Retrieved December 6, 2021, from <https://stayawaycovid.pt/>.

Wrigley, E. (1972). The process of modernization and the industrial revolution in England. *The Journal of Interdisciplinary History*, 3(2), 225–259.