

**“De longe se faz «parto»!”**  
**Os movimentos de protesto sobre o encerramento  
de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima  
de participação cidadã nas decisões políticas**

**Ana Raquel Matos**

**2010**

## RESUMO

O debate em torno da participação cidadã em processos públicos de tomada de decisão é uma questão de grande actualidade. Porém, grande parte das análises sobre esta temática tem privilegiado modalidades participativas formalmente instituídas, sendo que existem outras, como os protestos populares, que têm sido, senão totalmente negligenciadas, pelo menos bastante secundarizadas. Este trabalho surge assim enquanto tentativa de contrariar essa visão, em larga medida redutora, da participação cidadã. Centra-se, para tal, na análise das acções de protesto ocorridas em 2006 e 2007, em Portugal, motivadas pela decisão do Ministério da Saúde de encerrar várias das unidades onde se realizavam partos. Com base na análise dos argumentos adiantados pelo poder político, fundados num relatório elaborado por um grupo de peritos, na análise das reacções suscitadas nas populações, e dando conta da geografia dos protestos, procura-se perceber as influências exercidas na decisão tomada, avaliando-se o potencial participativo, e político, desta forma de acção colectiva.

**Palavras-chave:** participação cidadã; protestos; encerramento de maternidades

## 1. Introdução

O presente artigo baseia-se, essencialmente, na exposição de dados empíricos subjacentes a um projecto de doutoramento financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.<sup>1</sup> Trata-se, portanto, de um trabalho ainda em curso.

Sinteticamente, a linha de investigação que enquadra esta análise parte da hipótese central que equaciona a possibilidade de formas e práticas de participação cidadã poderem influenciar a (re)formulação de políticas públicas e, dessa forma, reverter cenários de desigualdade.

Simultaneamente, o projecto de investigação assume como objectivos centrais a compreensão da forma como, no contexto de reformulação de políticas públicas, diferentes conhecimentos se relacionam, bem como a aferição das modalidades de participação que demonstram maior capacidade para reverter decisões e contrariar desigualdades. Por último, esta análise pretende contribuir para o esclarecimento do que deve ser considerado como “participação pública”, os seus limites e sua definição.

---

<sup>1</sup> Referência SFRH/BD/40971/2007.

Este texto decorre, assim, de um projecto que gira em torno das questões relativas à participação cidadã em processos públicos de tomada de decisão. Saber, neste quadro analítico, que modalidades, institucionalizadas ou não, contam como participação, e em que medida os protestos se tornam procedimentos participativos são as questões essenciais para as quais se procura encontrar resposta.

Um dos estudos de caso deste projecto parte da avaliação da decisão, decretada pelo Ministério da Saúde português em Março de 2006, de encerrar várias unidades de saúde onde se realizavam partos e dos protestos que se lhe sucederam. Os dados aqui apresentados resultam do trabalho de campo efectuado até ao momento actual, nomeadamente: a) através da realização de entrevistas semi-estruturadas a um leque de actores centrais (líderes de movimentos cívicos, comandantes de corporações de bombeiros que prestam serviço de transportes urgentes, directores de maternidades, membros do relatório do grupo de peritos e membros da população das zonas afectadas pela decisão); b) através de análise documental (documentos centrais à problemática, com particular destaque para a legislação, o relatório do grupo de peritos, protocolos, documentação do Ministério da Saúde sobre cuidados maternos e neonatais e relatórios de estudos complementares envolvendo questões de saúde materna e neonatal); c) através da análise de imprensa online (Público, JN, Expresso, DN) e de subscrição (Público); d) através de observação participante.<sup>2</sup>

A escolha do estudo de caso relativo aos protestos prende-se com o facto de os actuais debates e pesquisas sobre a participação cidadã tenderem a sobrevalorizar processos participativos formalmente instituídos, ao invés de considerarem, em pé de igualdade, outras modalidades participativas. É, assim, numa tentativa de contrariar esta visão relativamente redutora da participação cidadã que este trabalho investe na análise dos protestos enquanto mecanismo de participação.

Começa-se por enquadrar o surgimento da controvérsia que levou aos protestos; analisam-se os diferentes argumentos suscitados pela decisão; identifica-se o elenco de actores envolvidos na controvérsia; e por último, atenta-se na geografia dos protestos e na análise da sua relação com a geografia da reestruturação da rede subjacente à decisão para, finalmente, se tentar compreender de que forma os protestos enformaram ou não a decisão tomada, avaliando desse modo o seu potencial participativo.

---

<sup>2</sup> A própria gravidez da autora, coincidente com o período do trabalho de campo relativo a este estudo de caso, permitiu não só favorecer o acesso a alguns interlocutores privilegiados nesta matéria, a quem foram realizadas entrevistas, mas ainda gozar da possibilidade de aceder - em primeira mão e a partir da sua própria experiência - a alguns dados.

## 2. O encerramento de maternidades em Portugal

### 2.1. Uma decisão controversa

A controvérsia que aqui se analisa foi motivada pelo encerramento de maternidades em Portugal e iniciou-se nos primeiros dias do mês de Março de 2006, aquando da divulgação, pela imprensa, dos principais resultados patentes num relatório sobre esta matéria, solicitado pelo Ministério da Saúde e elaborado por um grupo de peritos,<sup>3</sup> designado por Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal (CNSMN). Mais concretamente, a 10 de Março de 2006 esse relatório foi entregue à entidade que o solicitara e, a 14 de Março,<sup>4</sup> com base nas suas principais conclusões, o então Ministro da Saúde assinou o Despacho nº 7495/2006 (2ª série), que determinou quais as maternidades (ou blocos de parto, mais concretamente) a ser encerradas.

Esse despacho estabelece assim que *“a prestação de cuidados eficiente em locais que reúnam os meios técnicos e humanos apenas é garantida em maternidades com 1500 partos/ano”*, face ao que, complementarmente, em posterior informação obtida através de entrevista, o líder do grupo de peritos acrescentou:

*“Para se nascer bem é preciso que um hospital tenha cerca de 1500 partos por ano. Não é um número mágico. É um número médio, consensualmente aceite a nível internacional, que permite aos profissionais fazer um número de partos suficiente para serem confrontados com situações raras, mas que acontecem, e estarem preparados para as resolver de maneira a que não aconteça nada à mulher nem aconteça nada de grave à criança. (...) Condição mínima é também a presença física nos hospitais onde se nasce de dois obstetras, de um anestesista e de um pediatra, com formação em neonatologia, e particularmente em reanimação precoce (...).”* (Jorge Branco, Grupo de peritos).

Partindo do critério de eficiência baseado na realização de 1500 partos/ano, o despacho conclui ainda que, da rede de 50 maternidades do Serviço Nacional de Saúde: 27 reúnem condições técnicas; 23 não reúnem (dessas, 15 executam menos de 1200 partos/ano; 12 menos de 1000 partos/ano; e 5 menos de 500 partos/ano), pelo que determina quais as unidades a encerrar.

Daqui resultou o encerramento dos blocos de parto de Barcelos, Santo Tirso, Lamego, Oliveira de Azeméis, Torres Vedras e Elvas. O despacho refere ainda que, no Nordeste Transmontano, a respectiva Administração Hospitalar deve informar o Ministério da sua decisão sobre a concentração deste tipo de serviço numa única unidade, tendo-se decidido manter em funcionamento a unidade de Bragança. Numa

---

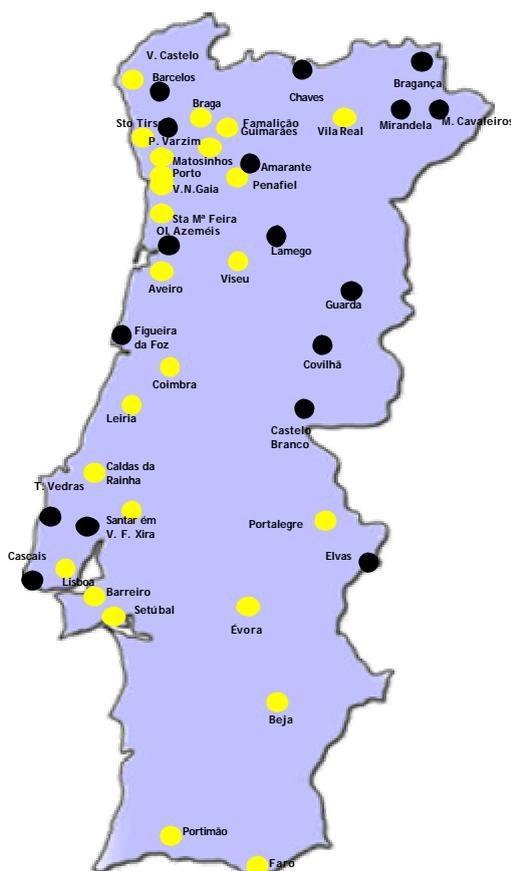
<sup>3</sup> Integraram o grupo de trabalho obstetras, pediatras e enfermeiros obstetras.

<sup>4</sup> O curto intervalo de tempo entre a data de entrega do relatório e a data de publicação do Despacho Ministerial foi alvo de forte contestação, por transparecer a ideia de que o relatório apenas serviu para legitimar uma decisão que já estava tomada.

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

lógica semelhante, solicita-se aos hospitais da Beira Interior que, entre administrações e profissionais, se alcançasse uma decisão sobre a concentração, não tendo até à data encerrado nenhuma unidade.<sup>5</sup> Para além disso, determina-se o encerramento do bloco de partos dos hospitais de Amarante, Figueira da Foz, Cascais, Chaves e Vila Franca de Xira.

**Figura 1**  
**Unidades do Sistema Nacional de Saúde que realizam partos em Portugal**  
**(Março de 2006)<sup>6</sup>**



Apesar do não cumprimento do critério de eficiência adiantado, o mesmo despacho determina ainda o não encerramento dos blocos de parto de Cascais, Torres Vedras e Vila Franca de Xira, baseando-se no facto de que essa decisão comportaria “uma intolerável sobrecarga nas maternidades de Lisboa”, tendo para tal apostado na

<sup>5</sup> Notícias recentes aludem, no entanto, aos novos contornos que a controvérsia assumiu na Beira Interior. Segundo o Jornal Público de 09/09/09 foi entregue ao Ministério da Saúde um abaixo-assinado de médicos dos três hospitais da região fundamentado no facto de o Centro Hospitalar da Beira Interior (entidade que deveria decidir sobre o encerramento), “ter sido abortado”. Desta forma, os subscritores solicitaram novos “esclarecimentos oficiais sobre quem decidirá sobre esta matéria” e lamentaram “nunca terem ouvido uma palavra da actual Ministra da Saúde”, Ana Jorge, sobre este assunto.

<sup>6</sup> Foram assinaladas a preto as unidades destinadas a encerrar, nos termos do Despacho Ministerial. As restantes mantêm-se em funcionamento.

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

criação de blocos de partos em novos edifícios a construir nesses concelhos.<sup>7</sup> Além disso, estabelece-se igualmente a suspensão do encerramento dos serviços de Chaves e de Lamego até que se melhorem as vias de acessibilidade às alternativas propostas pelo documento legal. Em total sintonia com os prazos estipulados pelo Despacho Ministerial nº 7495/2006 executou-se, da seguinte forma, o plano de encerramentos no ano de 2006: em Maio, Barcelos; em Junho, Santo Tirso, Oliveira de Azeméis e Elvas; em Setembro, Macedo de Cavaleiros, Mirandela e Lamego; em Novembro, Figueira da Foz; em Dezembro, Amarante. Já em 2007, e após conclusão do troço da A24 entre as cidades de Vila Real e Chaves, encerrou, como previsto, este último serviço.

## **2.2. Análise dos argumentos implicados na controvérsia: afinal por que se protestou?**

A decisão política de concentrar o número de partos em certas unidades de saúde e concomitante encerramento de outras, tal como mencionado no relatório da CNSMN e consequente Despacho Ministerial, surgiu num contexto de melhorias registadas no país ao nível da saúde materna e da saúde infantil perinatal, as quais, segundo os referidos documentos, decorreram de reestruturações anteriores que permitiram a Portugal deixar de estar associado a indicadores materno-infantis característicos dos países subdesenvolvidos.

O Quadro 1 ilustra as acções de reestruturação dos serviços de saúde materna e neonatal em Portugal desencadeadas em 2006 e pretende mapear os principais argumentos implicados na controvérsia gerada pela adopção da política de concentração do número de partos. Para além disso, evidencia os pontos divergentes e convergentes entre as diferentes partes envolvidas na controvérsia.<sup>8</sup>

Um primeiro aspecto em confronto relaciona-se com o eixo central de desacordo que opõe o relatório da CNSMN e o Despacho Ministerial aos interesses da população. Ou seja, o relatório sugere uma política de concentração de partos (determinada a partir do rácio de 1500 partos/ano) em unidades capazes de garantir serviços de qualidade, que disponham de um contingente de recursos humanos (com formação especializada) e de técnicos em número suficiente. Avança, assim, com o argumento de que a política de concentração contribuirá para a promoção de serviços de

---

<sup>7</sup> Desde logo, esta ressalva mencionada pelo Despacho foi, ela própria, geradora de novas controvérsias na medida em que, apesar do não cumprimento do critério de 1500 partos/ano, certas regiões do país verem reforçada a intenção de melhoria dessas infra-estruturas, o que foi entendido pela população como mais um argumento a favor de uma política de desigualdade.

<sup>8</sup> No quadro, os sombreados resultam das principais convergências encontradas.

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

qualidade e que, além disso, esbaterá as desigualdades no acesso da população a serviços eficientes.

**Quadro 1**

**Ações de reestruturação dos serviços de saúde materna e neonatal (2006-2007)**

<b>Relatório CNSMN</b>	<b>Despacho Ministerial</b>	<b>Os protestos populares</b>
Recursos Humanos Recursos Técnicos Instalações onde se executam 1500 partos permanecem em funcionamento CONCENTRAÇÃO QUALIDADE IGUALDADE	Nº de partos como factor determinante para o encerramento (1500partos/ano), com algumas excepções CONCENTRAÇÃO QUALIDADE IGUALDADE	Estratégia economicista que não se traduz em qualidade de serviços PROXIMIDADE IDENTIDADE DESIGUALDADE
Rede de transportes (20Km/30' e com acompanhamento especializado)	Projecta melhorias, mas não faz qualquer referência em relação à sua execução	Bebés nascem em contexto extra hospitalar Formação dos profissionais que acompanham a parturiente
Rede de referenciação (Unidades coordenadoras territoriais)	Mantém consultas	Livre escolha?
Consulta prévia à população (autarcas e administradores Locais de saúde)	Ignora	Prepotência política: Protesto como exercício do direito a participar nas decisões públicas
Regular os privados	Em curso	DESIGUALDADE

Por seu lado, o Despacho Ministerial que veio regular esta matéria aposta apenas na concentração do número de partos sugerida pelo relatório, ignorando a dimensão técnica e referente aos recursos humanos e determinando, assim, o encerramento das unidades de saúde que realizem menos de 1500 partos/ano. A decisão do Governo passou, deste modo, pela corroboração do argumento da CNSMN relativo a concentrar o número de partos como garantia de qualidade e igualdade no acesso a serviços de qualidade.

Por seu turno, e face à ausência de medidas de investimento nestes serviços de saúde, a população dos locais onde se encerraram maternidades, sentindo-se lesada com a decisão, acabou por protestar.

Os protestos populares encerram, assim, a ideia de que os encerramentos traduzem uma estratégia economicista de poupança de recursos sendo, portanto, uma decisão avessa ao investimento e ao direito de acesso ao sistema de saúde. Não considerando, portanto, que a concentração do número de partos se traduza em melhores serviços prestados e na igualdade de acesso, a população reclama pela manutenção de serviços de proximidade. Mais ainda, neste confronto de argumentos, a população contrapôs ao argumento da qualidade e da igualdade o argumento da

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

identidade, por achar que a decisão em análise interfere também a esse nível. Não obstante, pode considerar-se que este último argumento constituiu uma reivindicação de foro “mais emocional” já que medidas paralelas foram tomadas de forma a garantir que o local de nascimento seja aferido pela residência de um dos progenitores e não, necessariamente, pelo local onde se realiza o parto:<sup>9</sup>

*“Nós tivemos esse problema, logo no início (...) Os cidadãos de Vila do Conde não queriam ir nascer à Póvoa. Diziam que os de lá eram “polacos”. Não queriam que os filhos fossem “polacos”. Nós, nessa altura, propusemos à Assembleia da República uma legislação que permite desde então a qualquer cidadão português não só escolher o local onde se nasce mas, se nasce longe da sua pequena aldeia e quer registar o filho naquele sítio pode fazê-lo.” (Octávio Cunha, Membro do Grupo de Peritos em declarações à imprensa, 3 de Setembro de 2006 em [www.solidariedade.pt](http://www.solidariedade.pt)).*

Outro argumento prende-se com a questão do transporte da parturiente, considerado pela CNSMN como alvo prioritário de reestruturação, adiantando que para distâncias iguais ou superiores a 20 Km ou a 30 minutos esse transporte devia ser efectuado na companhia de um enfermeiro obstetra já que, a este nível, “os serviços não estão organizados”. O despacho ministerial acaba por fazer referência à necessidade de se proceder a essa reestruturação, mas sem projectar como executá-la, de forma a que a população, face ao número de partos ocorridos em contexto extra hospitalar e à falta de formação dos profissionais que acompanham as parturientes (na maioria dos casos bombeiros das corporações que efectuam transportes urgentes), encontra neste facto mais um forte argumento para aliar aos protestos.

Também a questão da livre escolha do local do parto não gerou consenso. Desde logo, a CNSMN, e apesar de reforçar a necessidade de se repensar a rede de referenciação para consulta, aposta na livre escolha como argumento aliado à igualdade de acesso a serviços de qualidade, sugerindo que se deve “concentrar o parto nos locais onde há garantia de qualidade, sem prejuízo assistencial nem da liberdade de escolha da população”. A população, face à política de concentração e às alternativas propostas pelo Governo, não entende que se esteja a projectar uma política de livre escolha e de garantia de igual acesso a serviços de qualidade, nem tampouco que tal favoreça o esbater de assimetrias regionais.

De extrema importância para esta análise é o argumento sobre a necessidade de envolver a população neste tipo de decisões, procedimento que foi totalmente negligenciado pelo decisor, apesar da advertência do grupo de peritos no sentido de

---

<sup>9</sup> Também o plano de encerramentos aqui em análise, ao determinar o fim da realização de partos no Hospital de Elvas e a possibilidade de os habitantes de Rio Maior e Elvas poderem vir a nascer em Badajoz, Espanha, levou a que se legisse sobre esta matéria: **Lei nº 29/2007, de 2 de Agosto** (que determina que o registo de crianças portuguesas dos concelhos de Elvas e Rio Maior que nasçam em Badajoz tenham como naturalidade o local de residência de um dos pais).

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

a população ser envolvida no processo, através de autarcas e administradores locais de saúde. Tal facto foi fortemente contestado pela população que, através das acções de protesto que desencadeou, manifestou descontentamento por não ter sido ouvida num processo que considerou de “prepotência política”. Além disso, a anulação da opinião popular na de tomada de decisão vem corroborar a hipótese de falta de diálogo entre diferentes tipos de saberes - o saber perito e o saber leigo.

A pertinência que os serviços privados de saúde assumem na discussão atravessa ainda esta controvérsia. O relatório da CNSMN adverte para a necessidade de, tal como os serviços públicos, se avaliar e regular a rede de serviços privados,<sup>10</sup> dado “não haver mecanismos de controlo de qualidade dos serviços prestados fora da Rede de Referência Materno Infantil”, ao que o despacho responde afirmando “encontrar-se em curso tal regulamentação”.<sup>11</sup> Por seu lado, a população considera que os serviços privados jogam um papel importante no domínio da controvérsia, acentuando o cenário de desigualdades e assimetrias no acesso a serviços de proximidade.

Numa tentativa de esclarecimento sobre esta matéria, procede-se, de seguida, ao mapeamento das unidades de saúde, públicas e privadas (assim como das visadas para encerrar pelo Despacho nº 7495/2006 - 2ª série), como forma de visualizar a sua distribuição pelo território nacional.

Pode, assim, perceber-se a existência de uma distribuição assimétrica dos serviços no território, tornando-se clara a concentração, quer de serviços públicos, quer de privados, na região Norte, em paralelo com o número de unidades encerradas.

A este propósito, durante os protestos populares foi feita referência, várias vezes, à pertinência que serviços privados deste tipo assumiam na controvérsia, sobretudo pela sua presença em locais onde se encerravam as unidades públicas (como Barcelos e Santo Tirso, ou o projecto de criação de uma nova unidade deste tipo em Chaves). Além disso, argumentou-se sobre o possível incentivo ao surgimento de unidades privadas favorecido, justamente, pelo encerramento de unidades públicas nesses locais.

Importa realçar, de facto, a maior concentração de serviços na faixa litoral, com especial incidência no Norte, o que encontra paralelo nas tendências demográficas

---

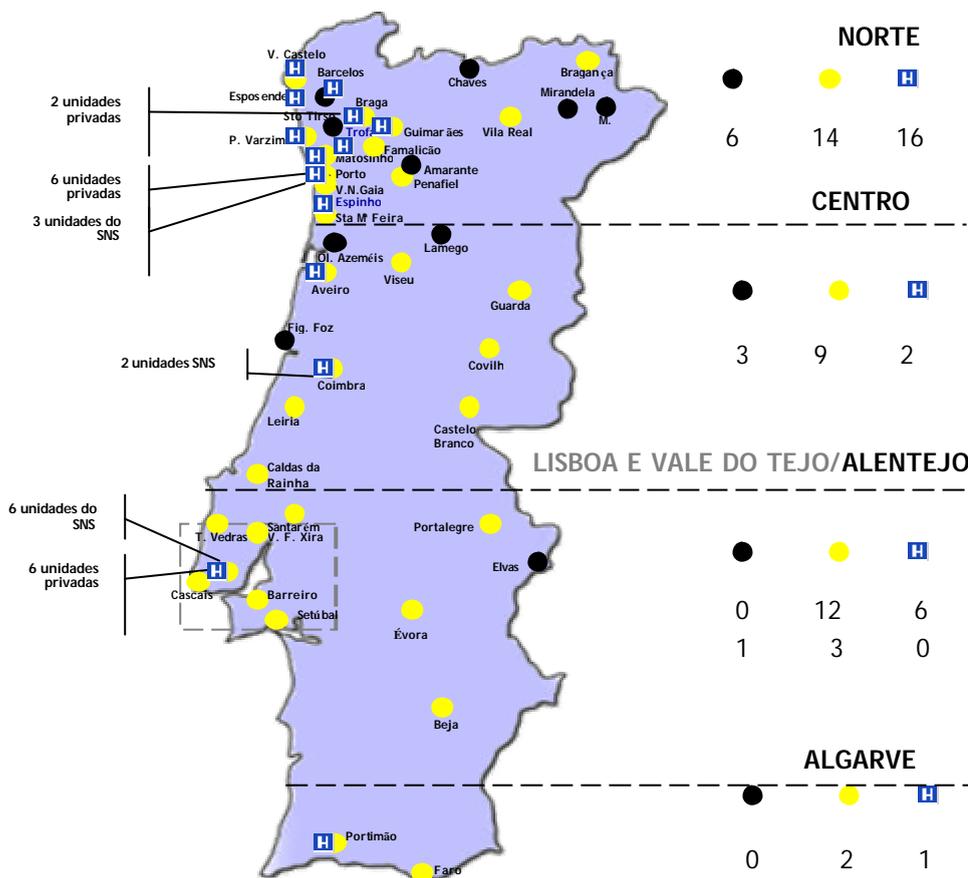
<sup>10</sup> Recomendação, aliás, já firmada em relatório intercalar, datado de 2004 e entregue ao Ministério da Saúde.

<sup>11</sup> Foi, aliás, a partir das conclusões do referido relatório que, através do Despacho n.º 01/06\_CD/ERS, se procedeu à avaliação das 25 unidades de saúde não públicas do país, cujo relatório foi divulgado em Março de 2009. Avaliação semelhante havia também sido realizada logo em 2006.

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

regionais. Não obstante, a disposição gráfica apresentada, em alguns casos, tende a corroborar a tendência, identificada pelos protestos populares, de proximidade entre os blocos encerrados e as unidades de saúde privadas.

**Figura 2**  
**Unidades de saúde que realizam partos em Portugal - Serviços públicos e privados (Outubro de 2009)**



Sobre esta matéria, o Ministério da Saúde parece revelar discricionariedade no que diz respeito aos critérios aplicados na avaliação dos serviços públicos e privados, sugerindo mais uma linha de desigualdade a considerar na análise. A Entidade Reguladora da Saúde, no mais recente relatório de avaliação sobre as condições dos serviços privados que realizam partos (ERS, 2009), tece conclusões descoincidentes com as que defende para o serviço público. Enquanto para o serviço público de saúde o critério central que determinou o encerramento de maternidades recaiu no critério qualidade/segurança, assente no indicador do número de partos/ano (1500), para o serviço privado não se aplica nem o mesmo critério, nem o mesmo indicador. Ao invés do fecho, a sugestão cai, simplesmente, num “investimento na melhoria das condições”, sendo que quanto ao número de partos, apenas duas unidades do serviço

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

privado realizam mais de 1500 partos/ano.<sup>12</sup> Nas restantes, de facto, a média é de 3 partos realizados por semana (cerca de 157 partos/ano), ou seja aproximadamente 10 vezes menos que o adiantado para o sector público e sem que isso determine qualquer encerramento. Por outro lado, as acções de avaliação do sector privado reportadas enunciam fragilidades incomparavelmente superiores às registadas no sector público, nomeadamente quanto ao incumprimento dos indicadores mínimos de segurança (técnicos, recursos humanos e infra-estruturas), face aos parâmetros adiantados na avaliação do sector público e cuja consequência, para estes, foi o encerramento.

## **2.3. Anatomia dos protestos**

### **2.3.1. Formas de protesto**

Considerando o protesto como qualquer acção demonstrativa de uma posição contrária a uma decisão (Barry, 2001) - aportando em si emotividade, sugestibilidade, intolerância, unanimidade e solidariedade (Estanque, 1999: 85; Juris, 2008), mas, sobretudo, confiança interpessoal (Benson e Rochon, 2004) - várias foram as formas usadas, quase sempre muita criativas, para vir a público demonstrar a existência de um problema.

Na impossibilidade de explorar aqui, devidamente, a materialidade dos protestos, faz-se apenas referência à diversidade de acções e técnicas de protesto, desencadeadas, legal ou ilegalmente, e que variaram entre concentrações populares, abaixo-assinados, cortes de estradas e marchas lentas, vigílias, imposição de símbolos de luto, incluindo acções judiciais (como a interposição de providências cautelares), para reabertura dos blocos de parto.

Considerando que a decisão afectou certas localidades, também os protestos acabaram por se localizar, a que não será estranho o facto de ser nos espaços locais que as pessoas integram redes sociais capazes de potenciar o sucesso dos protestos e das acções reivindicativas, assim como a sua sustentabilidade no tempo (Estanque, 1999: 87; Mendes e Seixas, 2005: 123).

A tomada de decisão de encerrar maternidades surgiu também associada a outros movimentos de contestação ao nível do Sistema Nacional de Saúde, como o encerramento dos Serviços de Atendimento Permanente um pouco por todo o país, que foram transpostos, inclusive, para espaços privilegiados de sátira, sendo exemplo

---

<sup>12</sup> Hospital da Cruz Vermelha e CUF, ambos em Lisboa.

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

disso, os cursos carnavalescos e os desfiles académicos, assim como certos programas radiofónicos e espaços televisivos, o que fez aumentar o eco dos descontentamentos.

**Figura 3**

**A contestação popular ao encerramento de maternidades**



Fonte: Imagens veiculadas pela Imprensa.

É, pois, a partir da contestabilidade das decisões que se legitima a participação que leva à constituição de públicos, colectivos afectados, numa atitude de denúncia e de crítica com vista à transformação (Callon *et al.*, 2001; Nunes, 2007: 73). A contestabilidade torna-se, assim, parte integrante da democracia (Goldstone, 2004).

Tendo em conta os protestos desencadeados sobre esta e outras matérias, e considerando o facto de em Portugal se protestar cada vez mais (Mendes e Seixas, 2005: 100), poder-se-ia concluir estarmos perante um Estado Democrático desenvolvido, já que é a partir deste tipo de acções que se pode aferir o grau de desenvolvimento da democracia numa determinada sociedade (Carey, 2006: 1; Mendes e Seixas, 2005: 125; Schatzman, 2005; Sousa, 2009). No entanto, as acções de protesto devem servir, sobretudo, de barómetro a uma democracia representativa, podendo fornecer pistas para a construção de uma cidadania democrática que se pretende mais activa e participada (Estanque, 1999: 108).

### **2.3.2. Actores envolvidos nos protestos**

#### ***A população***

O colectivo de residentes afectados pela decisão, ou seja, a população, surge como principal interveniente nos protestos, muito embora a verdadeira mobilização tenha, regra geral, sido impulsionada pelos partidos de oposição ao Governo à frente das autarquias locais onde se encerraram maternidades. Em alguns casos, como Mirandela, foram os autarcas que falaram em nome da população e lideraram os protestos. Noutros casos, as presenças político-partidárias fizeram-se notar de várias formas, aparecendo com destaque nos movimentos cívicos criados em torno desta

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

causa.

Figura 4

#### A contestação política ao encerramento de maternidades



Fonte: Fotografias da autora.

A tomada de posição contrária à decisão política de encerrar maternidades em Portugal assentou numa ordem variada de razões. A mais reclamada pelas ondas de contestação prende-se com a reivindicação da manutenção de serviços de proximidade:

*“Todo o português quer ter um centro de saúde ao lado de casa, uma farmácia em frente, o talho ao lado, quer ter uma quinta pequenina onde vai cultivar meia dúzia de pés de batata, meia dúzia de couves galegas e uma vinha que dá uma zurrapa sem qualidade.”* (Octávio Cunha, Membro do Grupo de Peritos em declarações à imprensa, 3 de Setembro de 2006 em [www.solidariedade.pt](http://www.solidariedade.pt)).

Por outro lado, reivindicou-se identidade regional que, segundo a população, seria afectada pela decisão tomada, apesar da clara regulamentação desta matéria garantir a “pertença”, por nascimento, à morada de residência de um dos progenitores da criança. Não obstante, a população continuou a entender que, mais importante do que pertencer a um determinado local por direito, é efectivamente nascer no espaço territorial que o determina.

Figura 5

#### A contestação identitária ao encerramento de maternidades



Fonte: *Outdoors* utilizados em diferentes localidades onde ocorreram protestos.

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

Outra das reivindicações manifestadas, muito importante no âmbito dos pressupostos deste trabalho, prende-se com o direito a participar nas decisões:

*“O cidadão tem entre os direitos inscritos no seu caderno, o direito à indignação e ao protesto. O que aconteceu com o encerramento das maternidades (...) é algo que está muito inscrito na matriz deste governo. Um posicionamento alheio da realidade, de tudo querer das populações. Uma atitude altamente desrespeitosa da vontade do outro, da razão do outro, que se nota na negociação seja do que for”* (Líder de Movimento Cívico em entrevista).

Esta questão radica no exercício da democracia participativa, consagrado como princípio Fundamental da Constituição da República Portuguesa (art. 2º), cabendo ainda ao Estado “defender a democracia política, assegurar e incentivar a participação democrática dos cidadãos na resolução dos problemas nacionais” (art. 9º). Mais concretamente, com os protestos, a população reclamou poder exercer o seu direito de participar na vida pública, já que “todos os cidadãos têm o direito de tomar parte na vida política e na direcção dos assuntos públicos do país, directamente ou por intermédio de representantes livremente eleitos” (art. 48º).

Outros argumentos bastante invocados vão ao encontro da contestação do argumento da qualidade e segurança adiantado pelo Governo e que a população entende disfarçar a falta de investimento e cobertura deste tipo de serviços.

*“Todos nós, enquanto cidadãos, não há ninguém a favor do fecho da maternidade. (...) Se não há condições, melhorem-se as condições, não é ir pela via mais fácil que é fechar as coisas.”* (Cidadão da Figueira da Foz em entrevista).

Também as desigualdades regionais no acesso a serviços de qualidade, agravadas pelo papel que os serviços privados podem desempenhar nessas assimetrias, assumiram destaque incontornável nos protestos.

*“Para a maternidade abrir, o ministro teria que ser daqui, só assim é que as coisas funcionam. Se calhar havia maternidades com menos partos que não fecharam. Lisboa é Portugal e o resto é paisagem...”* (Cidadão de Mirandela em entrevista).

### **As corporações de bombeiros**

De uma forma mais discreta, mas igualmente presentes nas acções de protesto, estiveram as corporações de bombeiros que asseguram, em parte, o serviço de transporte urgente de doentes. Apesar de a sua presença nos protestos ter sido potenciada pelos meios de comunicação social, argumentaram, sobretudo, relativamente à falta de planeamento e do seu não envolvimento na execução da medida de encerrar maternidades.

“De longe se faz «parto!»: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

*“O CODU<sup>13</sup> mandou-me para [maternidade alternativa] e nós à porta do hospital. Um serviço mesmo à porta do hospital, saco das águas rebentado e contracções. A tripulação chegou lá e como não havia tempo... As urgências pararam, fizeram lá o parto com o médico, a seguir levaram a mãe com o bebé para [maternidade alternativa]!”* (Comandante de Corporação de Bombeiros em entrevista).

Reclamaram, por isso, também, o direito a participar na decisão:

*“Fiquei a saber do encerramento... Como comandante nunca me informaram. Ouvi dizer. Nem o hospital, INEM, ARS<sup>14</sup> me informaram de nada. No princípio era uma grande confusão (...) Nós levávamos as parturientes para o hospital porque não sabíamos do encerramento da maternidade e chegávamos lá: «estes gajos são doidos! Que vêm os bombeiros para aqui fazer?» O CODU no início também não sabia que eles não recebiam na urgência... Bom no início, primeiros meses, isto foi uma verdadeira confusão! Chegávamos ao hospital com as grávidas e quem estava de serviço mandava-nos simplesmente embora. (...) Na prática, a culpa foi de quem pôs isto a funcionar, que nunca ninguém nos avisou.”* (Comandante de Corporação de Bombeiros em entrevista)

A ausência de qualquer indicação no sentido de reestruturar o serviço de transportes de doentes urgentes (INEM/Corporações de bombeiros) surgiu também como um argumento forte dos protestos, sobretudo por parte da população, quer no que concerne à disponibilidade de meios de transporte para o efeito e seu apetrechamento técnico...

*“[Uma instituição local] ofereceu uma ambulância à população. Essa ambulância trabalha exclusivamente com as grávidas. Por acaso temos essa, mas o INEM esquece-se que enquanto posto permanente de emergência só temos uma ambulância do INEM e se essa sai e fica fora duas horas com uma grávida, se houver outra emergência não há ambulância! Fecharam a maternidade e nunca se preocuparam com os meios disponíveis. Nunca fomos consultados se tínhamos ou não meios”* (Comandante de Corporação de Bombeiros em entrevista).

... quer ao nível do acompanhamento da parturiente por parte de pessoal especializado como, aliás, prevê o despacho ministerial que regula esta matéria.

*“Tiago, de 19 anos, fez ontem o primeiro parto em quatro anos de serviço nos Bombeiros Portuenses. «Vi a cabeça da bebé a sair e de repente ela caiu-me nos braços (...) Foi tudo muito rápido, embrulhei a menina num lençol esterilizado porque não cortámos o cordão umbilical. Segurei-a nos braços junto à mãe até chegarmos às Urgências, onde estava uma equipa à nossa espera. Correu tudo bem», explicou Tiago, orgulhoso. Os colegas da corporação garantem que ele «ainda estava branco» quando chegou ao quartel”* (Jornal de Notícias, 10 de Maio de 2009).

Mas a questão que mais implica as corporações de bombeiros nesta controvérsia prende-se com o número de crianças nascidas em contexto extra-hospitalar, sobretudo nas ambulâncias, a caminho da maternidade.

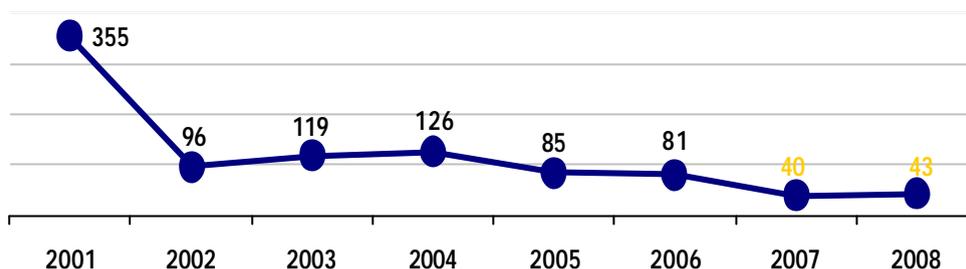
---

<sup>13</sup> Centro de Orientação de Doentes Urgentes.

<sup>14</sup> Instituto Nacional de Emergência Médica e Administração Regional de Saúde, respectivamente.

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

**Gráfico 1**  
**Número de crianças nascidas em ambulâncias**



Fonte: Ministério da Saúde e inquérito jornalístico.<sup>15</sup>

Sobre esse facto importa, a partir dos dados reportados, atentar que, contrariamente às preocupações manifestadas nos protestos, e segundo os dados disponibilizados, não tem vindo a aumentar o número de nascimentos em ambulâncias, apesar de esta ser a posição amplamente difundida pelos meios de comunicação social.

*“Há pessoas que vêm nascer aqui de Oliveira do Hospital e de Tábua que têm muito mais dificuldade em cá chegar, muito mais longe. E se for ver de onde são, não vêm no jornal! Só para dizer que isso acontece, sempre aconteceu, até pode acontecer com uma senhora de Coimbra mais relaxada. Há concelhos de Coimbra que têm muito mais dificuldade em chegar a Coimbra do que da Figueira”* (Médico de uma das maternidades de Coimbra em entrevista).

### **Os Meios de Comunicação Social**

Enquanto grandes responsáveis pela formação da opinião pública, os meios de comunicação social assumem neste debate uma presença e importância incontornáveis, sobretudo quando se afirmam - e assumem - como mediadores da relação entre a esfera política e os movimentos de contestação (Koopmans, 2004: 33).

Os meios de comunicação social, recorrendo à notícia, ao humor, à sátira, interpelando directamente a população, etc., contribuíram para moldar a opinião da população, servindo acrescidamente de canal privilegiado para dar visibilidade aos protestos e voz aos diferentes actores implicados na controvérsia.

<sup>15</sup> Os dados de 2001 a 2006 foram veiculados pela imprensa e têm como fonte o Ministério da Saúde. Na ausência de dados oficiais acessíveis para 2007 e 2008 optou-se pela sua inclusão no gráfico, apesar de se considerarem, assim, diferentes fontes de informação. Estes dados, de 2007 e 2008, foram colhidos pelo Jornal Expresso, a partir de um contacto com 433 corporações de bombeiros do país que prestam serviço de transporte a doentes urgentes.

“De longe se faz «parto!»”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

Figura 6

Imagens mediáticas da contestação



Fonte: Imagens veiculadas pela Imprensa.

Nesse sentido, para além da incontestável visibilidade que conferem aos protestos, e pelo poder que detêm, deve admitir-se o seu papel activo, sobretudo a televisão, no estímulo à contestação (Estanque, 1999: 107).

***Alguns elementos da classe médica: destaque para a especialidade de clínica geral e familiar entre outros prestadores de cuidados de saúde***

Integraram os protestos, ao lado da população (e embora sem grande expressão), alguns elementos da classe médica, sobretudo médicos da especialidade de ginecologia obstetrícia que exerciam nas unidades encerradas (e apesar da posição oficial favorável ao encerramento emitida pelo Colégio da Especialidade na Ordem dos Médicos). A principal preocupação manifestada por alguns desses profissionais relacionava-se com o pleno exercício de funções para as quais haviam sido formados, não considerando a hipótese de continuarem na prática obstétrica sem poderem realizar partos, pelo que manifestaram o seu descontentamento e vontade de deixar de exercer nas maternidades “encerradas” (onde continuou, contudo, a ser possível fazer o acompanhamento da gravidez).

Também alguns médicos de clínica geral e familiar, embora sem terem emitido uma posição oficial, manifestaram discordância com os encerramentos por temerem o aumento do número de gravidezes a acompanhar nos Centros de Saúde, alegando falta de formação específica, sobretudo se também as gravidezes de risco passassem a ser acompanhadas nestas unidades de saúde. Embora estes argumentos não tenham sido acolhidos pelos movimentos de contestação popular, a confirmar-se esta possibilidade poder-se-ia complexificar o cenário de carência de médicos de família em alguns centros de saúde, para além de as listas de espera para marcação de consultas, noutros centros, não se adequarem às necessidades de uma gravidez.

Estes argumentos remetem para novos riscos decorrentes da falta de vigilância adequada da gravidez em unidades de saúde públicas, no pré e pós-parto, nos locais onde se encerraram maternidades, sobretudo para todos aqueles que não têm recursos para aceder a serviços privados.

Também a Ordem dos Enfermeiros, apesar de anuir com a política de concentração em defesa de qualidade e segurança, reivindicou maior investimento na formação de enfermeiros, como afirma no parecer emitido sobre “condições para o funcionamento de maternidades” onde, aliás, torna clara a necessidade de se considerar o número de profissionais especializados (enfermeiros com especialidade: obstetrícia e em saúde infantil e perinatal), reforçando esta escassez e conseqüente necessidade de se dotarem as equipas de assistência ao parto com estes profissionais. No que toca ao transporte adequado de parturientes, o posicionamento da Ordem dos Enfermeiros é avesso ao encerramento, por considerar que este sempre se fez, e continua a fazer, em condições de risco.

### **3. Comentários Finais**

Volvidos três anos, desde que veio a público a notícia sobre o encerramento de maternidades, o assunto ainda continua a marcar o debate político nacional. A recente avaliação dos serviços privados deste tipo, pela Ministra da Saúde Ana Jorge, reacendeu a discussão em torno da questão, levando o hemiciclo político a renovar exigências de explicação sobre a decisão tomada e esclarecimentos sobre os critérios para o tratamento desigual dado aos serviços de saúde públicos e privados, por parte do Governo.

Embora este artigo reporte a trabalho ainda em curso (justificando que qualquer tentativa de avaliação resultará sempre incompleta), à luz dos nossos pressupostos, e a partir dos dados disponíveis, podem tecer-se, contudo, algumas considerações sobre os protestos ocorridos.

Executada integralmente a medida, tal como previsto legalmente, os decisores políticos têm vindo a avaliar positivamente a sua eficácia, sublinhando os incrementos na qualidade dos serviços prestados. Não obstante, ao longo da controvérsia assumiram sempre uma atitude hermética face a qualquer possibilidade de reverter a decisão, quer através da resistência ao diálogo, quer impondo argumentos peritos inconciliáveis aos contra-argumentos leigos da população. Com isto, o Governo não só se mostrou impermeável ao diálogo de saberes, como revelou uma atitude anti-social na gestão deste conflito.

Face à geografia dos encerramentos, pode considerar-se que o Governo contribuiu para o agravamento das desigualdades regionais, reforçando a ausência/rarefação do sistema no interior do país, face à sua concentração nas áreas de maior densidade populacional. Com isto contribuiu ainda para pôr em causa a ideia de Portugal enquanto Estado de direito democrático, assente na soberania popular, porque não ausculta todos os cidadãos, porque não está em todos os lugares onde eles estão, e porque, acima de tudo, não consagrou, neste caso, a possibilidade de efectivar um dos princípios reguladores de um Estado de Direito democrático, o incentivo e promoção da democracia participativa.

Os protestos populares, apesar dos muitos argumentos emocionais que comportaram, quando confrontados com a postura de não diálogo por parte do Governo, e face à ausência de quaisquer sinais de recuo da decisão, acabaram por esvaziar-se da vitalidade que foram assumindo um pouco por todo o país, passando a constituir ecos pontuais, assentes em manifestações *online* colocadas em certos *blogues*, ou através de declarações à imprensa, sempre que alguma situação clínica pôde ser negativamente associada ao encerramento das maternidades.

Considera-se, então, que o grande objectivo de um protesto é, e será sempre, para além do efeito de demonstração “do que está mal”, tentar reverter uma decisão. Contudo, os protestos acabam também por cumprir objectivos “não previstos” que, na óptica da participação, se relevam extremamente pertinentes: demonstram a vitalidade e capacidade da opinião pública para manifestar discordância e reivindicar o reparo de situações que considera ir contra os seus interesses; influenciam a opinião pública de tantos outros que, não se sentindo directamente lesados pelas decisões, fazem parte de uma massa crítica de eleitores; deixam antever possíveis cenários de contestação face a decisões que se venham a tomar, podendo assim contribuir para o planeamento futuro da política e das medidas a implementar e, embora indirectamente, estar igualmente a enformar outras possibilidades de participar nas decisões.

Em suma, se entendermos que “participar” diz respeito a estar presente num espaço formal onde todos esperam ser ouvidos e negociar decisões, então, neste caso, os movimentos de protesto registados a propósito do encerramento das maternidades não surtiram o efeito desejado. Porém, se quisermos dilatar essa noção e passar a considerar que “participar” é mais do que o resultado final alcançado, percebemos que “participar” é também o caminho que se traça no sentido de garantir a possibilidade de ser ouvido e influenciar decisões: é demonstrar capacidade para

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

irromper na esfera pública e manifestar criativamente posicionamentos, é mobilizar massas, demonstrar ter voz e fazê-la ouvir. Nesta perspectiva, então, os protestos devem ser considerados espaços privilegiados de participação, sobretudo se não fizermos depender tanto o conceito do alcance do resultado esperado, mas antes da tecnologia a que se recorre para participar.

## Referências Bibliográficas

- Barry, Andrew (2001), *Political Machines: Governing a Technological Society*. London: The Athlone Press.
- Benson, Michelle; Rochon, Thomas (2004), “Interpersonal Trust and the Magnitude of Protest”, *Comparative Political Studies*, 37 (4), 435-457.
- Callon, Michel; Lascoumes, Pierre; Barthe, Yannick (2001), *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*. Paris: Seuil.
- Carey, Sabine (2006), “The Dynamic Relationship Between Protest and Repression”, *Political Research Quarterly*, 59 (1), 1-11.
- Comissão Nacional de Saúde Materna e Neonatal (2006), *Organização Perinatal Nacional. Programa de Saúde Materna e Neonatal (mimeo)*.
- ERS (2009), *Caracterização dos Prestadores de Cuidados de Saúde com Centros de Nascimento*. Lisboa: Entidade Reguladora da Saúde.
- Estanque, Elísio (1999), “Acção colectiva, comunidade e movimentos sociais: para um estudo dos movimentos de protesto público”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 55, 85-111.
- Goldstone, Jack (2004), “More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields”, *Theory and Society* 33, 333-365.
- Juris, Jeffrey (2008), “Performing Politics. Image, embodiment, and affective solidarity during anti-corporate globalization protests”, *Ethnography*, 9 (1): 61-97.
- Koopmans, Ruud (2004), “Movements and Media: Selection Processes and Evolutionary Dynamics in the Public Sphere”, *Theory and Society* 33, 367-391.
- Mendes, José Manuel; Seixas, Ana Maria (2005), “Acção colectiva e protesto em Portugal (1992-2002)”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 72, 99-127.
- Nunes, João Arriscado (2007), “Governação, Conhecimentos e Participação Pública”, relatório apresentado para provas públicas de Agregação em Sociologia à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra (mimeo).
- Schatzman, Christina (2005), “Political Challenge in Latin America: Rebellion and Collective Protest in an Era of Democratization”, *Journal of Peace Research*, 42 (3), 291-310.
- Sousa, António Francisco (2009), *Direito de Reunião e de Manifestação*. Lisboa: Quid Juris.

## Nota biográfica

**Ana Raquel Matos** é Mestre em Sociologia e frequenta o Programa de Doutoramento

“De longe se faz «parto»!”: Os movimentos de protesto sobre o encerramento de maternidades em Portugal enquanto modalidade legítima de participação cidadã nas decisões políticas

em Governação, Conhecimento e Inovação, do Centro de Estudos Sociais e da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. É investigadora no Núcleo de Estudos sobre Ciência e Tecnologia em Sociedade do Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra e beneficia, actualmente, de uma bolsa de Doutoramento atribuída pela Fundação para a Ciência e Tecnologia.

Contacto: *amatos@ces.uc.pt*