

Artigo submetido a 173 de Agosto de 2021; versão final aceite a 9 de Março de 2022
Paper submitted on August 17, 2021; final version accepted on March 9, 2022

Vulnerabilidades Territoriais, Pandemia e Emprego: Uma Análise Exploratória de Perfis Socioeconómicos Municipais e Impactos da COVID-19 em Portugal¹

Territorial Vulnerabilities, Pandemic and Employment: An Ex- ploratory Analysis of Municipal Socioeconomic Profiles and Impacts of COVID-19 in Portugal

João Ferrão

joao.ferrao@ics.ulisboa.pt

Universidade de Lisboa, Instituto de Ciências Sociais Lisboa, Portugal

Hugo Pinto

hpinto@ces.uc.pt

Faculdade de Economia, Centro de Investigação em Turismo, Sustentabilidade e Bem-Estar, Universidade do Algarve Faro, & Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra, Coimbra, Portugal

José Maria Castro Caldas

castro.caldas@colabor.pt

Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra & COLABOR. Lisboa, Portugal

Renato Miguel do Carmo

renato.carmo@iscte-iul.pt

Iscte - Instituto Universitário de Lisboa, CIES-Iscte, Lisboa, Portugal

Resumo

A pandemia originou um conjunto de impactos de diferentes magnitudes no território. Este artigo apresenta uma abordagem exploratória para compreender como a existência de determinadas vulnerabilidades no momento pré-crise conduziu a diferentes impactos nos territórios em Portugal. Partindo da escala municipal, a análise define uma tipologia de territórios vulneráveis em função dos graus de exposição e suscetibilidade que apresentam, e compara os distintos grupos de municípios dessa tipologia com os impactos territoriais da crise pandémica em termos das dinâmicas de desemprego. Os resultados atestam a existência de vulnerabilidades acrescidas em territórios muito dependentes do turismo e dos que integram áreas metropolitanas, cujas estruturas socioeconómicas redundaram em situações de maior crescimento do desemprego em 2020. O artigo tem implicações para a reflexão sobre vulnerabilidade territorial, resiliência e políticas públicas para transformar a economia portuguesa no período pós-pandemia.

Palavras-chave: pandemia, emprego, território, vulnerabilidade, exposição, suscetibilidade, resiliência, Portugal.

¹ **Agradecimentos:** Este estudo insere-se nas atividades do projeto de investigação “EmployALL – A crise do emprego e o Estado Social em Portugal: deter a produção de vulnerabilidades sociais e de desigualdades” (referência PTDC/SOC-SOC/30543/2017), financiado pela FCT - Fundação para a Ciência e a Tecnologia através de fundos nacionais. Hugo Pinto é apoiado pela FCT (Estímulo ao Emprego Científico DL57/2016/CP1341/CT0013 e UIDB/04020/2020). Agradecimento a Fernando Honório pelo apoio prestado na análise de *clusters*. Consulte uma versão interativa deste estudo em: <https://vulnerabilidades-territoriais.datalabor.pt/>

Códigos-JEL: C38; E24; H12; 010; P48

Abstract

The pandemic originated a set of impacts of different magnitudes in the territory. This article presents an exploratory approach to understand how the existence of certain vulnerabilities in the pre-crisis moment led to different impacts on territories in Portugal. Starting from the municipal scale, the analysis defines a typology of vulnerable territories according to the degrees of exposure and susceptibility they present, and compares the different groups of municipalities in this typology with territorial impacts of the pandemic crisis in terms of unemployment dynamics. The results attest to the existence of increased vulnerabilities in territories highly dependent on tourism and those that are part of metropolitan areas, whose socioeconomic structures resulted in situations of higher unemployment growth in 2020. The article has implications for reflection on territorial vulnerability, resilience and policies to transform the Portuguese economy in the post-pandemic period.

Keywords: pandemic, employment, territory, vulnerability, exposure, susceptibility, resilience, Portugal.

Codes-JEL: C38; E24; H12; 010; P48.

1. INTRODUÇÃO

A pandemia revelou nos últimos dois anos um conjunto alargado de vulnerabilidades na sociedade contemporânea. Para além da situação dramática de saúde pública, tornou visível fragilidades de vários territórios e setores económicos. Alguns territórios, entendidos como complexos socioeconómicos, estão a revelar-se mais *vulneráveis* do que outros à pandemia e importa saber porquê. A desigual incidência territorial do desemprego registado é uma decorrência dessa diversidade de situações de vulnerabilidade territorial associada a diferentes estruturas sociais e económicas (Tavares, Cândido, Caleiras e Carmo, 2021).

O caso português não é distinto. É visível que os territórios têm tido uma capacidade diferenciada de se ajustarem à crise. As vulnerabilidades territoriais são geradas por processos institucionais e políticos e por deliberações coletivas, a que se adicionaram riscos inerentes a diferentes tipos de inserção das atividades económicas em cadeias de produção globais (Reis, 2020a). O país perdeu nas últimas décadas um peso muito importante em setores industriais dinâmicos em termos de produtividade, alterando radicalmente o padrão de especialização nacional, com o turismo a ganhar forte destaque no peso na economia, no crescimento do próprio setor como um todo, nas dinâmicas de muitas cidades e ainda nas expectativas de recuperação e relançamento da economia (Caldas, 2020). O território sofreu ainda com uma desatenção das políticas públicas que levou à formação de um modelo unipolar, concentrando recursos e atividades na área metropolitana de Lisboa e convertendo o resto do país em periferia (Reis, 2020b).

A conceção de vulnerabilidade utilizada neste artigo é inspirada por outras mais estabilizadas, como, por exemplo, as definições sugeridas pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (2019). As metáforas epidemiológicas, mesmo nas aceções leigas, podem ser úteis para clarificar conceitos. O novo Coronavírus, como tem sido dito e repetido, não é discriminatório. No entanto, existem indivíduos e grupos sociais particularmente *vulneráveis* não só ao contágio como aos seus efeitos. São vulneráveis, porque mais *suscetíveis*, os indivíduos com comorbilidades ou idade avançada (e as coortes correspondentes), mas também são vulneráveis os indivíduos e os grupos sociais que estão mais *expostos* ao contágio por diferentes razões, entre as quais as condições de habitação, a necessidade de trabalharem presencialmente ou o imperativo de se moverem entre territórios em diversas escalas.

Aqui a noção de *vulnerabilidade* é entendida como consequência da interação entre duas dimensões: o grau de robustez interna das estruturas socioeconómicas, designada de *suscetibilidade*, e o grau de permeabilidade a circunstâncias externas adversas, designada de *exposição*. Sendo originária

da epidemiologia, a noção de vulnerabilidade tem vindo a ser adotada em outros domínios disciplinares e outras problemáticas, nomeadamente na análise das consequências socioeconómicas da crise financeira de 2008 (Ferrão, 2013) e da COVID-19 (Caldas et al., 2020).

A estas dimensões de vulnerabilidade é comum juntar uma outra, atualmente bastante em voga: a *resiliência*. Utilizada muitas vezes sem precisão, pode transformar-se num conceito ambíguo que pouco oferece ao entendimento de qualquer fenómeno ou às políticas públicas (Simmie e Martin, 2010; Davoudi et al., 2012). A resiliência é um conceito que tem sido debatido, principalmente, colocando a ênfase na capacidade de resistência e de retorno aos estados de equilíbrio pré-choque. Esse é o entendimento mais comum de resiliência: a capacidade de *resistência* de um sistema em manter a sua estrutura face a choques e perturbações externas e, posteriormente, a capacidade de *recuperação* para voltar a equilíbrios pré-choque. Estas duas vertentes são essenciais para a compreensão do regresso à “normalidade”. Mas a resiliência deve ser também entendida como a capacidade de adaptação (*reorientação*) e de geração de novos caminhos (*renovação*) (Pinto et al., 2019; Carmo e Ferreira, 2019). Estas duas últimas vertentes de resiliência são cruciais quando não se pretende voltar ao “normal” – porque esse “normal” é parte do problema. São as fontes para o salto em frente, para a criação de um “novo normal”. Assim, a noção de resiliência permite pensar no momento a seguir a uma crise, após o choque. Esta é a abordagem de muita da investigação recente sobre resiliência regional (Boschma, 2015) e que parte da geografia económica evolucionista (Zhu et al., 2019) para compreender o conceito como dimensão fundamental para a transformação das economias (Giovanni et al., 2020).

Este artigo apresenta, de forma exploratória, um trabalho em curso que pretende associar a existência de vulnerabilidades territoriais diferenciadas com os impactos da pandemia no emprego em Portugal. A análise utiliza informação estatística pré-crise ao nível do município para traçar perfis territoriais de acordo com as vulnerabilidades existentes. São selecionados indicadores considerados cruciais para a suscetibilidade e a exposição à crise pandémica. As tipologias de municípios em relação a esses dois aspetos são calculadas com base numa análise de *clusters*. Seguidamente, o perfil territorial de vulnerabilidade, que resulta do cruzamento das duas dimensões anteriores, é comparado com a evolução do desemprego em vários períodos temporais de 2020, permitindo refletir sobre a capacidade de resiliência dos territórios em diferentes momentos.

O artigo organiza-se nas seguintes partes. Na secção 2 identifica-se e explica-se a seleção de indicadores de suscetibilidade e de exposição úteis para uma análise das vulnerabilidades territoriais. Na secção 3 apresentam-se os resultados da análise das vulnerabilidades territoriais pré-crise realizada para os 308 municípios do país. Na secção 4 efetua-se, inicialmente, um breve retrato do impacto da crise da COVID-19 no contexto nacional, para, seguidamente, detalhar esses impactos em termos de desemprego, cruzando-os com a tipologia de territórios vulneráveis identificada na secção anterior. O texto termina com algumas conclusões e reflexões sobre os múltiplos sentidos da resiliência territorial.

2. OPÇÕES PARA O ESTUDO DE VULNERABILIDADES TERRITORIAIS E DE RESILIÊNCIA

Uma das componentes essenciais deste trabalho é a reflexão sobre as variáveis que podem contribuir para um melhor entendimento das vulnerabilidades territoriais. A caracterização da vulnerabilidade potencial dos territórios às consequências socioeconómicas da COVID-19 requer uma seleção prévia das componentes analíticas das dimensões de *suscetibilidade* e de *exposição*. Dada a natureza prospetiva do exercício, relacionado com consequências que apenas estão em vias de materialização, essa seleção é um exercício *a priori* baseado numa formulação hipotética de vínculos causais entre, por um lado, circunstâncias e características estruturais socioeconómicas do território e, por outro, consequências da pandemia, neste caso em termos de emprego, num horizonte de curto e médio prazo.

As componentes analíticas da dimensão *suscetibilidade* identificadas como relevantes e selecionadas incluem: (a) desemprego; (b) rendimento; (c) desigualdade; (d) fragilidade do tecido empresarial; (e) precariedade laboral (Tabela 1).

O *desemprego*, cuja incidência já era territorialmente bastante desigual no período anterior à pandemia, constitui, pela sua insuficiente cobertura pela Segurança Social, uma fragilidade importante quer dos indivíduos quer das comunidades face ao choque sanitário. Frustrando esforços na

procura de emprego, a recessão tende a prolongar o tempo de privação de atividade remunerada (desemprego), assim delapidando capacidades, ou, em alternativa, a expulsar indivíduos em idade ativa do território (emigração). O *rendimento* individual ou familiar é em grande medida determinante do tempo que é possível suportar em circunstâncias de desemprego, término ou declínio da atividade económica sem incorrer em situação de privação ou pobreza. Tendo em conta que o rendimento médio é uma medida imperfeita da componente analítica 'rendimento', a desigualdade da sua distribuição é considerada como critério de avaliação complementar da capacidade de resistência a situações de desemprego e de suspensão total ou parcial da atividade económica. A *desigualdade* na repartição interpessoal do rendimento, como outras desigualdades, condiciona a capacidade de ação coletiva das comunidades e, portanto, as suas respostas sociais e empresariais. A capacidade de resistência das empresas ao declínio da procura ou à suspensão ou redução do nível de atividade depende da sua solidez financeira prévia e do acesso ao crédito e capitais, fatores muito associados à dimensão da empresa. É de admitir, por isso, que quanto maior é o peso das microempresas na estrutura produtiva (medido pelo peso do emprego em microempresas no emprego total), maior a *fragilidade do tecido empresarial*. A maior ou menor facilidade com que a relação laboral é quebrada pela entidade patronal determina em grande medida o nível de risco de desemprego e/ou privação de rendimento do trabalhador – uma relação confirmada pela vincada destruição de emprego de trabalhadores com vínculos precários ao longo da pandemia. A prevalência de contratos não definitivos é, a par de outros indicadores possíveis que refletem facetas da *precariedade laboral* igualmente relevantes, mas pior documentadas nas estatísticas, uma dimensão plausível para o exercício a desenvolver.

Tabela 1: Dimensões e Indicadores de Suscetibilidade

Dimensão	Indicador	Fonte
Desemprego	Desemprego registado fevereiro de 2020 / População residente em idade ativa [15-64 anos], 2019	(a) IEFP, Estatísticas Mensais do Mercado de Emprego, Desemprego registado, Estatísticas - IEFP, I.P.; (b) INE, População residente (N.º) por Local de residência (NUTS - 2013), Sexo e Grupo etário [15-64 anos]; 2019, Portal do INE
Rendimento	Rendimento bruto declarado por sujeito passivo, 2018	INE, Rendimento bruto declarado por sujeito passivo (€) por Localização geográfica (NUTS - 2013); 2018, Portal do INE
Desigualdade	Desigualdade na distribuição do rendimento, 2018 (Rendimento bruto declarado deduzido do IRS dos sujeitos passivos - P90/P10)	INE, Desigualdade na distribuição do rendimento bruto declarado deduzido do IRS liquidado dos sujeitos passivos (P90/P10) (N.º) por Localização geográfica (NUTS - 2013); 2018, Portal do INE
Fragilidade do tecido empresarial	Pessoal ao serviço nos estabelecimentos [categoria 0-9 trabalhadores] / Total de pessoal ao serviço, 2018	INE, Sistema de Contas Integradas das Empresas
Precariedade laboral	Número de trabalhadores por conta de outrem com contrato com termo certo, termo incerto e outras situações nos estabelecimentos / Número de trabalhadores por conta de outrem nos estabelecimentos (outubro 2018)	GEP/MTSSS, Quadros de Pessoal, 2018

Fonte: Elaboração Própria

As componentes analíticas da dimensão *exposição* identificadas como relevantes e selecionadas incluem: (a) dependência do turismo; (b) dependência de atividades exportadoras em refluxo; (c) dependência de atividades imobiliárias e da construção (Tabela 2).

Fruto das condicionantes à mobilidade de pessoas, as atividades associadas ao *turismo*, cuja distribuição no território é muito diferenciada, foram, e continuarão a ser por um tempo indeterminado, as que sofreram o mais forte impacto da pandemia. Dado que as atividades turísticas não são as únicas expostas a procura externa em declínio, justifica-se considerar também o peso relativo do emprego em ramos muito dependentes dos mercados externos que sofreram as maiores *quebras nas exportações*. A combinação de dependência das exportações e quebra das mesmas, ainda que

temporária, é uma medida da pressão que estão a sofrer as empresas e o emprego. As *atividades imobiliárias e da construção* beneficiaram fortemente, no período de recuperação económica anterior à pandemia, do impulso do turismo e de fluxos de capitais externos em busca de valorização imobiliária. Embora ambas as fontes de expansão do imobiliário e da construção se encontrem em refluxo, as consequências ainda não se manifestaram nos preços praticados no mercado e nas atividades de construção civil. O efeito de um processo desinflacionista no setor imobiliário é ambíguo. Traduz-se, por um lado, em melhores condições de acesso à habitação (por aquisição ou arrendamento) para a maioria da população, mas resulta, por outro, numa punção da riqueza dos particulares e numa ameaça à solvabilidade dos bancos. Globalmente, a eclosão da bolha imobiliária tende a convergir com outros fatores para a perda do emprego no setor (incluindo construção de edifícios) e para o aprofundamento e prolongamento da recessão.

Tabela 2: Dimensões e Indicadores de Exposição

Dimensão	Indicador	Fonte
Dependência do turismo	Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos nas atividades associadas ao turismo (componente turística) / Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos (31 de outubro 2018)	GEP/MTSSS, Quadros de Pessoal, 2018 (Ver Anexo 1 – Emprego em atividades associadas ao turismo)
Dependência de atividades exportadoras em refluxo	Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos nas atividades expostas à quebra das exportações / Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos (31 de outubro 2018)	GEP/MTSSS, Quadros de pessoal, 2018 (Ver Anexo 2 – Atividades expostas à quebra das exportações)
Dependência de atividades imobiliárias e da construção	Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos associados a atividades imobiliárias e da construção / Número de pessoas ao serviço nos estabelecimentos (31 de outubro 2018)	GEP/MTSSS, Quadros de Pessoal, 2018 (Ver Anexo 3 – Emprego em atividades expostas às dinâmicas do imobiliário)

Fonte: Elaboração Própria

O indicador de *resiliência* utilizado foi a variação do desemprego, uma opção que ecoa muita da literatura sobre resiliência regional que confere ao mercado laboral um papel central na sua compreensão (Bristow e Healey, 2018). Aprofundar a análise da resiliência implica que esta seja considerada como um fenómeno dinâmico. O que é suscetível de ser entendido como um sinal de resistência e de recuperação rápida pode não ter afinal sustentação para se manter durante muito tempo, ocultando ou criando fragilidades graves para momentos posteriores. Deste modo, a resiliência foi medida pela variação do desemprego registado (utilizando dados mensais do IEFP ao nível do município), mas tendo em consideração diferentes períodos: um de choque imediato, que procura compreender essencialmente a resistência das economias às incertezas do primeiro confinamento, medindo a variação do desemprego entre fevereiro de 2020, considerado o mês 0 da crise pandémica em Portugal, e abril de 2020; um segundo, entre fevereiro e junho de 2020, centrado essencialmente na recuperação; e um terceiro, de fevereiro a dezembro de 2020, que já permite ter em conta vários processos de adaptação em curso nos territórios.

3. VULNERABILIDADES TERRITORIAIS E IMPACTOS DA PANDEMIA NO EMPREGO

3.1. Geografia das vulnerabilidades territoriais

Existe uma significativa diversidade territorial das estruturas económicas e sociais dos municípios do país. Será, por isso, expectável que a incidência territorial das dimensões de *suscetibilidade* e de *exposição*, e consequentemente de *vulnerabilidade*, seja bastante diversificada.

Tendo como objetivo averiguar a geografia daquelas duas dimensões, calculou-se, para cada uma delas, um índice que permite agrupar os vários municípios em três escalões conforme o grau de suscetibilidade e exposição que possuem: elevado, médio e baixo. A definição desses três escalões

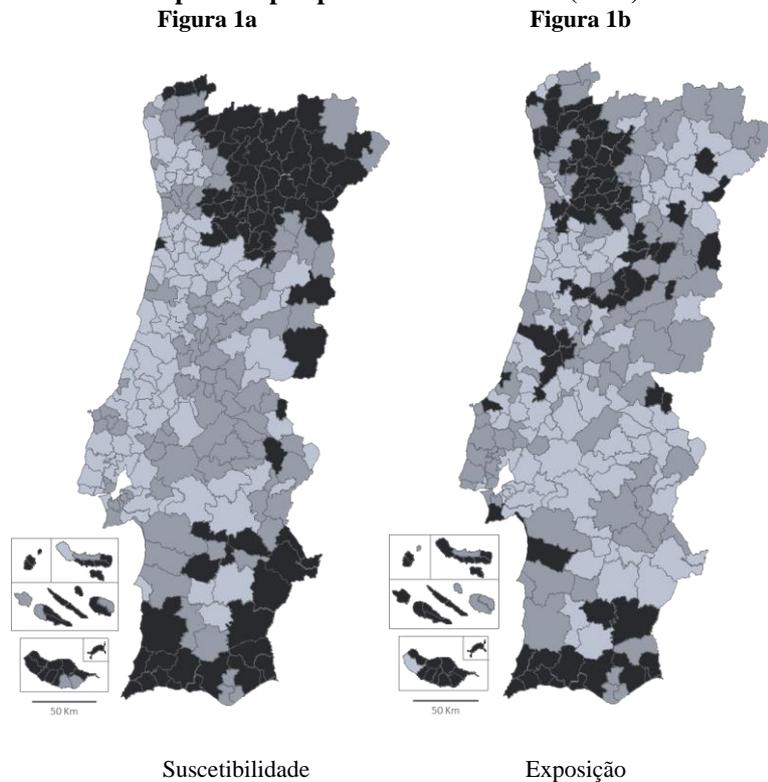
resultou da seguinte sequência de procedimentos: (a) normalização dos resultados de cada um dos indicadores numa escala de 0 a 100; (b) somatório dos resultados normalizados dos indicadores de cada uma das dimensões; (c) divisão do valor obtido pelo total de indicadores em causa, isto é, 5 para a dimensão *suscetibilidade* e 3 para a dimensão *exposição*; (d) ordenação descendente dos municípios em função do índice final; e (v) agregação dos municípios em três escalões com igual número de ocorrências (1/3 do total).

A Figura 1 apresenta os resultados relativos às duas dimensões consideradas.

A Figura 1a evidencia duas grandes manchas de municípios com elevado grau de suscetibilidade: Norte interior e Algarve, com prolongamentos para a Região Centro, no primeiro caso, e para o Baixo Alentejo, no segundo. A estas manchas de maior dimensão há ainda que adicionar a Região Autónoma da Madeira, várias ilhas dos Açores e diversos municípios fronteiriços. É de salientar, por contraste, que, à exceção de Vila Real, as cidades de média dimensão do continente e das regiões autónomas têm valores de suscetibilidade baixos (a maioria) ou médios, mas inferiores aos que se verificam nas regiões de que fazem parte (caso de Bragança, Faro e Funchal). Recorde-se que o índice agregado de suscetibilidade inclui cinco componentes analíticas (desemprego, desigualdade, rendimentos baixos, fragilidade do tecido empresarial e precariedade laboral). Assim sendo, o mapeamento de três escalões de suscetibilidade é útil para identificar as áreas do país globalmente mais frágeis do ponto de vista socioeconómico, mas insuficiente para sugerir explicações para as várias situações detetadas.

A Figura 1b, relativa ao grau de exposição dos municípios a circunstâncias externas negativas (dependência do turismo, de atividades exportadoras em refluxo e de atividades imobiliárias e da construção), revela um padrão territorial distinto, tanto em termos de concentração (manchas mais reduzidas de incidência máxima) como de distribuição (p.e. importância da região do Noroeste externa à área metropolitana do Porto e de várias subáreas da Região Centro). Há, no entanto, um conjunto significativo de municípios do Tâmega e Sousa, do Algarve e das regiões autónomas dos Açores e da Madeira onde um grau de exposição elevado coincide com um grau de suscetibilidade igualmente elevado.

Figura 1: Estrutura socioeconómica e emprego: graus de *suscetibilidade* e de *exposição* por município no período pré-pandemia COVID-19 (2018)²

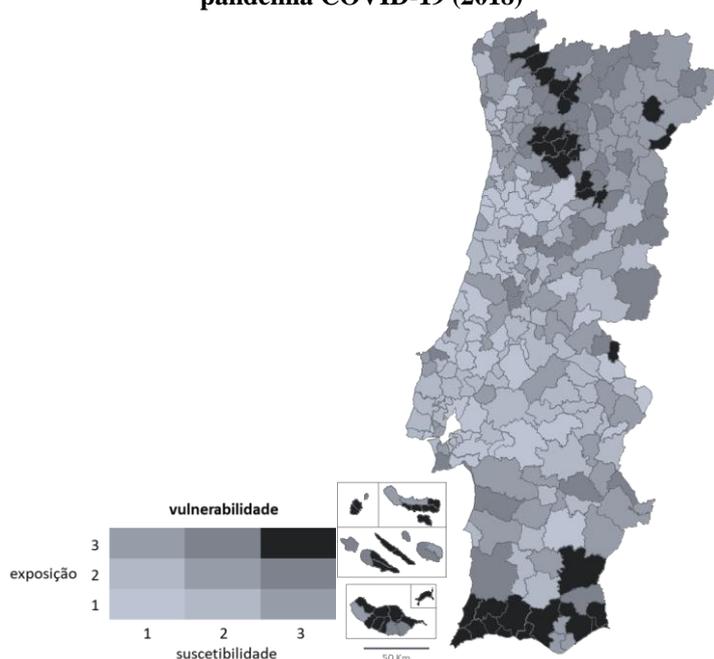


Fonte: Elaboração Própria

² Apenas os dados relativos ao desemprego se referem a 2019/20.

A Figura 2, onde se definem 5 graus de vulnerabilidade em função da relação entre os três escalões de suscetibilidade e de exposição antes analisados, permite confirmar as quatro áreas geográficas mais críticas do país, isto é, as manchas de municípios com, simultaneamente, estruturas socioeconómicas frágeis (suscetibilidade) e permeabilidade acentuada a fatores exógenos (exposição): são as mencionadas no parágrafo anterior, mas com maior relevo para o arco externo de municípios da região Noroeste repartidos pelas NUTS III Alto Minho, Ave, Cávado e, sobretudo, Tâmega e Sousa.

Figura 2: Estrutura socioeconómica e emprego: grau de vulnerabilidade por município no período pré-pandemia COVID-19 (2018)



Fonte: Elaboração Própria

A construção de uma tipologia de situações a partir dos resultados dos vários indicadores de suscetibilidade (cinco) e de exposição (três) por município permite identificar conjuntos de relações privilegiadas entre esses vários indicadores, introduzindo um maior potencial explicativo por comparação com as descrições anteriormente expostas. Com esse objetivo, recorreu-se a uma classificação dos municípios envolvendo os oito indicadores e os 308 municípios do país.

3.2. Tipologias de Territórios Vulneráveis

A abordagem estatística adotada para a classificação dos municípios em grupos foi uma análise de *clusters*. A análise realizada é essencialmente exploratória. Foram efetuadas várias análises de *clusters* utilizando diferentes pontos de partida: (a) as oito variáveis consideradas, (b) os fatores extraídos de uma análise exploratória de componentes principais e (c) as variáveis específicas de suscetibilidade e de exposição, tomadas separadamente. Os três processos mencionados são satisfatoriamente consistentes entre si. Reteve-se a abordagem (a) para a apresentação seguinte.

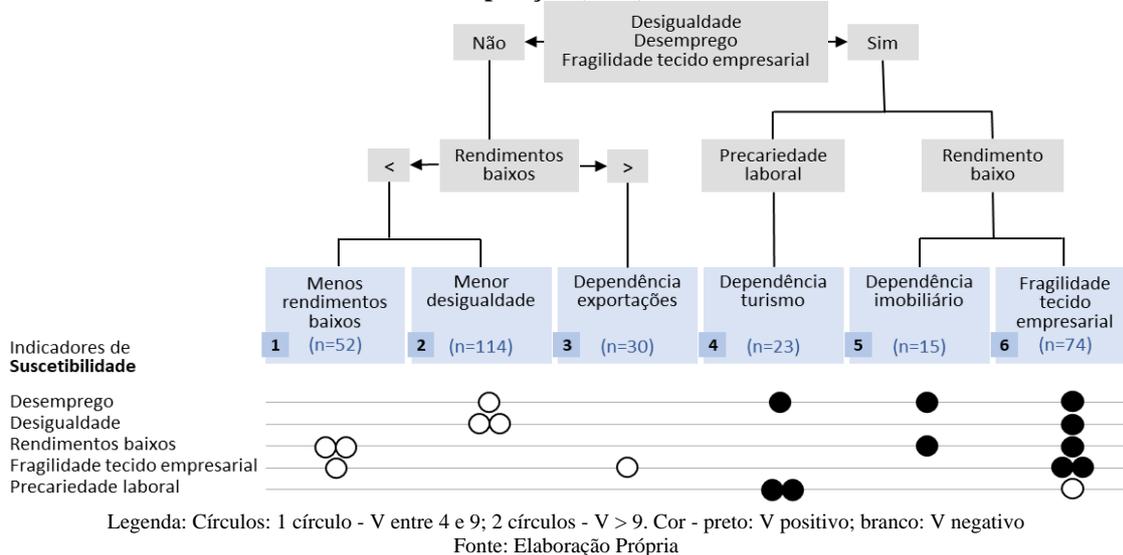
As análises realizadas seguiram a lógica proposta por Marôco (2021). Primeiramente, foi realizada uma análise hierárquica, seguindo o método de *Wards* e a distância euclidiana quadrada. Como critério para decisão do número de *clusters* a reter foi utilizada a visualização do dendrograma. A pertença a cada *cluster* foi posteriormente comparada e confirmada por agrupamento automático (K-Means). A análise da ANOVA sugere diferenças estatisticamente significativas para todos os *clusters* definidos em todas as variáveis incluídas. Os resultados estatísticos foram obtidos usando IBM SPSS (ver. 25) e SPAD.

Através deste procedimento, os municípios são sucessivamente agrupados de acordo com o grau de semelhança que apresentam entre si em função dos resultados que apresentam em cada um dos indicadores considerados.

O grau de sobre ou sub-representação dos vários indicadores que se verifica nas diferentes situações-tipo permite identificar os aspetos que conferem unidade a cada grupo e, ao mesmo tempo, o distinguem dos restantes. Por exemplo (ver Anexo 4), no Grupo 3 o valor médio relativo à dependência das exportações é 22, enquanto para o conjunto dos 308 municípios do país é apenas 2,9. O valor-teste (V) é, por isso, elevado e positivo (14,7), indiciando uma situação de clara sobre-representação. Já no Grupo 1, a importância relativa do peso dos rendimentos baixos é de 66,6, um valor bastante inferior ao da média dos municípios portugueses: 98,6. Como no exemplo anterior, também neste caso o valor-teste é elevado, ainda que agora negativo (-12,7), refletindo uma posição significativa de sub-representação. Em ambos os exemplos, contudo, o elevado grau de sobre ou sub-representação indica que estamos perante traços distintivos dos grupos em questão.

O dendrograma da Figura 3 sintetiza graficamente os resultados obtidos. Uma leitura descendente do dendrograma indica que os 308 municípios do país se agregam em dois grandes conjuntos, que se diferenciam entre si sobretudo pela incidência contrastante de três dos indicadores de suscetibilidade: desigualdade, desemprego e fragilidade do tecido empresarial. O conjunto com estruturas socioeconómicas mais robustas envolve 197 municípios, sendo, portanto, significativamente mais numeroso do que o segundo (111). Cada um desses conjuntos, por sua vez, subdivide-se em grupos que se distinguem entre si principalmente pelos resultados relativos aos dois restantes indicadores de suscetibilidade: rendimentos baixos e precariedade laboral. Autonomizam-se, assim, seis grupos de municípios, relativos a outras tantas situações-tipo, cuja incidência geográfica pode ser vista na Figura 4. Para ajudar à leitura do dendrograma, foram assinalados na parte inferior da Figura 3 os indicadores de suscetibilidade que mais contribuem para caracterizar cada um dos grupos dado o grau de sub/sobre-representação elevado (valor-teste – V – entre 4,0 e 9,0) ou muito elevado (V > 9,0) que evidenciam.

Figura 3: Dendrograma das situações-tipo (grupos de municípios) em termos de suscetibilidade e exposição (2018)



O Grupo 1, com 52 municípios, inclui basicamente a área metropolitana de Lisboa (alargada para norte em direção a Alenquer e Azambuja), o núcleo central da área metropolitana do Porto e diversas cidades de média dimensão (p.e. Funchal, Ponta Delgada, várias sedes de distrito, Figueira da Foz, Caldas da Rainha, Sines). Estes municípios distinguem-se dos restantes por terem características estruturais socioeconómicas mais favoráveis, sobretudo no que diz respeito ao peso relativo de rendimentos baixos e, secundariamente, à fragilidade do tecido empresarial, que são bastante inferiores à média nacional.

O Grupo 2 é o mais numeroso (114 municípios) e encontra-se bem representado na Região Centro, Oeste, Ribatejo e Alentejo Norte e Central. Em relação ao anterior, tem uma incidência relativa mais baixa de desemprego e um perfil de desigualdades menos acentuado.

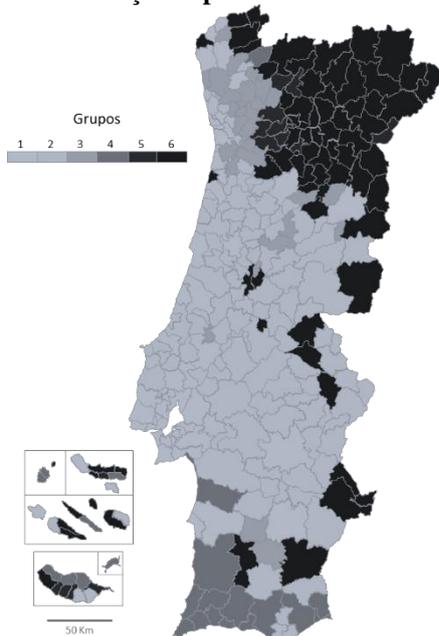
O Grupo 3 caracteriza-se por uma grande dependência das exportações. Engloba 30 municípios geograficamente concentrados na área de industrialização difusa do Noroeste do país e ainda diversos municípios isolados com uma significativa base de indústria transformadora (Alcanena, Castanheira de Pera, Mangualde, Oliveira do Hospital, etc.) ou mineira (Aljustrel, Castro Verde). Por comparação com os restantes grupos, os municípios deste grupo possuem um tecido empresarial globalmente menos frágil.

O Grupo 4 associa uma forte dependência do turismo com precariedade laboral e, secundariamente, desemprego. Mais de metade dos 23 municípios deste grupo localiza-se no Algarve e no litoral alentejano, distribuindo-se os restantes pelas regiões autónomas dos Açores e da Madeira.

O Grupo 5 inclui municípios fortemente dependentes da fileira da construção civil e do imobiliário. Caracterizam-se por uma presença significativamente superior à média nacional de baixos rendimentos e de desemprego. Envolve 15 municípios, merecendo serem salientados os nove localizados na NUTS III do Tâmega e Sousa ou geograficamente contíguos (Cabeceiras de Basto / Ave; Ribeira de Pena / Alto Tâmega; Mesão Frio e Tarouca / Douro) e os quatro na ilha da Madeira. Correspondem a bolsas geográficas com uma forte presença de mão-de-obra da construção civil, que é recrutada para trabalhar em municípios com maior dinamismo económico.

Finalmente, o Grupo 6, o segundo mais numeroso (74 municípios), apresenta uma situação estrutural frágil visível na maioria dos indicadores de suscetibilidade. Corresponde a uma vasta mancha contínua no Nordeste do país, incluindo o interior da Região Norte e de parte da Região Centro, e tem uma presença igualmente relevante na Região Autónoma dos Açores e em algumas áreas do Alentejo (p.e. Nisa/Crato/Monforte; Mourão/Barrancos/Moura).

Figura 4: Geografia das situações-tipo de vulnerabilidade territorial (2018)



As situações-tipo identificadas, ao estabelecer relações de conexão (associação estatística) entre diferentes dimensões de suscetibilidade e de exposição, podem ser úteis para analisar preventivamente os impactos de determinados choques externos em territórios com estruturas socioeconómicas distintas, não tanto no sentido de estimar a intensidade desses impactos, que será sempre contingente, mas sobretudo no que diz respeito às suas principais manifestações, provável durabilidade e potencial de recuperação.

Tabela 3: Suscetibilidade, Exposição e Vulnerabilidade – Desempenhos por situação-tipo

	Situações-tipo					
	Grupo 1 Menos rendi- mentos bai- xos	Grupo 2 Menos desi- gualdade	Grupo 3 Dependência das exporta- ções	Grupo 4 Dependência do turismo	Grupo 5 Dependência do imobiliário e da constru- ção	Grupo 6 Fragilidade do tecido empre- sarial
Suscetibilidade	30,3	38,0	30,3	72,6	72,4	64,9
Exposição	18,5	16,7	49,9	66,3	57,8	21,7
Vulnerabilidade	24,4	27,4	40,1	69,5	65,1	43,3

Sombreado claro: valores entre 40 e 50 (próximos da média); sombreado escuro: valores >50 (superiores à média)

Fonte: Elaboração Própria

A Tabela 3 permite uma visão de conjunto em relação ao grau de suscetibilidade, exposição e vulnerabilidade de cada um dos grupos definidos, tendo por base a média normalizada dos Municípios de cada grupo numa escala de 0 a 100. Para facilitar a leitura da informação da Tabela, destacaram-se os valores próximos (sombreado claro) e superiores (sombreado escuro) à média dos municípios de cada grupo para cada uma das dimensões em causa.

O Grupo 6 é dos menos expostos, estando por isso tendencialmente protegido (Tabela 3). Mas, dada a sua fragilidade estrutural, os impactos, caso sejam intensos, confrontar-se-ão com uma significativa dificuldade de reação e recuperação.

Os grupos 3, 4 e 5 são os que têm uma margem de resposta mais estreita, dada a especificidade do tipo de dependências que os caracteriza (Tabela 3). Os impactos imediatos serão mais devastadores, mas a recuperação poderá ser mais rápida, mantendo, contudo, a mesma vulnerabilidade em face de riscos sistémicos de origem externa caso não ocorram, entretanto, alterações significativas no perfil das estruturas socioeconómicas locais.

Finalmente, os grupos 2 e, sobretudo, 1 são, potencialmente, os menos vulneráveis (Tabela 3), mas neste último caso há uma maior probabilidade de o amortecimento e a recuperação da crise serem feitos à custa do agravamento da polarização social (aumento do desemprego e em particular das desigualdades). Essa situação é sobretudo previsível nos núcleos centrais das áreas metropolitanas, não só pelo facto de os valores médios esconderem, nesses casos, disparidades intramunicipais muito significativas, mas também porque pode ser mais crítico o impacto da conjugação de múltiplas dependências externas (maior diversidade de frentes de exposição), por um lado, e de polarizações sociais preexistentes, pelo outro.

4. OS IMPACTOS DA CRISE PANDÉMICA

4.1. Os impactos da pandemia no contexto nacional

Em janeiro de 2021, com Portugal a experimentar uma violenta ressurgência da pandemia e com o sistema de saúde em estado de emergência, os poderes públicos decretaram um novo confinamento. Para trás tinha ficado uma primeira vaga entre março e maio de 2020, e uma acalmia entre maio e setembro simultânea a uma recuperação económica rápida.

A partir de setembro de 2020, porém, foi-se tornando claro que o regresso a um estado de relativa normalidade ao longo do verão mais não havia sido do que o prelúdio de um novo agravamento, acompanhado de travagem da recuperação económica. Esse agravamento, em vagas sucessivas, haveria de culminar em janeiro de 2021 num pico infecioso de grandes proporções e num novo confinamento.

O impacto socioeconómico da primeira vaga foi violento e, dado que a recuperação verificada ao longo do verão foi interrompida a partir de setembro e revertida em janeiro, revelou-se mais duradouro do que o esperado. A informação estatística disponível permite documentá-lo apenas num

número restrito, mas significativo, de dimensões – Produto Interno Bruto (PIB), emprego, desemprego e rendimento – ainda que com um desfasamento temporal considerável.³

A pandemia e o confinamento resultaram em Portugal numa contração do PIB de cerca de 2,3% no primeiro trimestre de 2020 e de 16,2% no segundo trimestre, relativamente aos trimestres homólogos de 2019. Já a recuperação no terceiro trimestre reduziu para 5,7% o hiato relativamente ao nível do produto do mesmo trimestre do ano anterior (cf. Anexo 5). A quebra do 1º para o 2º trimestre foi mais acentuada em Portugal do que na UE (11,6% e 9,6%, respetivamente) e, embora a recuperação do 2º para o 3º trimestre tenha sido mais vincada em Portugal (14,1% vs. 11,6% na UE), na comparação com o ano anterior Portugal encontrava-se em posição mais desfavorável em finais de 2020 do que a UE no seu conjunto.

A consulta de uma série relativamente longa dos dados trimestrais do PIB documenta bem a desproporção da contração económica ocorrida no 2º trimestre de 2020. A quebra do produto verificada – 16,2% – é quatro vezes superior à do pior precedente no último quarto de século (4,4% no primeiro trimestre de 2009; Figura 5). Já a quebra estimada para 2020 (7,6%) não só quase duplica a ocorrida no pior dos anos da intervenção da Troika (4,1% em 2012⁴), como apenas encontra precedente histórico em Portugal em 1928 (ano em que o PIB terá regredido 9,7%) e em 1936 (queda de 7,6%), de acordo com as estimativas publicadas pelo Banco de Portugal (Batista et al., 1997 e Séries Longas).

Os dados trimestrais do emprego mostram que a contração no 1º e 2º trimestres (-0,2% e -3,7%, respetivamente, em relação ao mesmo período do ano anterior), assim como a recuperação no 3º trimestre para um nível inferior em 3,1% ao do mesmo trimestre de 2013, são sensivelmente menos pronunciadas do que as do PIB. Essa diferença resulta, pelo menos em parte, das medidas de política adotadas para mitigar o efeito da recessão no emprego. Como no caso do produto, a quebra do nível de emprego foi mais acentuada em Portugal do que na média da UE. Embora a recuperação no 3º trimestre tenha sido ligeiramente mais intensa em Portugal, o hiato negativo relativamente ao mesmo período do ano anterior era menor na média da UE (cf. Anexo 5).

Os dados mensais relativos ao emprego permitem constatar que após uma contração súbita do nível de emprego entre fevereiro e maio de 2020 – 183 mil postos de trabalho destruídos em termos líquidos em apenas três meses – a recuperação iniciada em maio, mais lenta, se prolongou até novembro, reduzindo consideravelmente o hiato do emprego relativamente ao nível pré-pandemia, mas foi interrompida no mês de dezembro (Anexo 5).

Os dados do desemprego divergem consideravelmente segundo a fonte. Os do Inquérito ao Emprego do INE exibem uma descida paradoxal até maio de 2020 e uma subida subsequente até agosto, só explicável pela contabilização, por força dos critérios estatísticos adotados, de numerosos desempregados como inativos nos meses de confinamento e o subsequente regresso destes inativos à categoria de desempregados (Anexo 5).⁵ A partir de agosto os dados do INE apontam para um queda acentuada quer do desemprego, quer da população inativa, que contrasta com a informação de outras fontes.

Em contrapartida, os dados divulgados mensalmente pelo IEFP relativos ao “desemprego registado” dão conta de um incremento do seu número entre fevereiro e maio de 2020, seguido de uma estabilização num patamar elevado. Essa estabilização, no entanto, resulta em parte do aumento do número crescente de “ocupados” a partir de setembro de 2020, já que estes “ocupados” deixam de ser contabilizados como desempregados (Anexo 5).⁶

³ Os dados relativos ao Produto Interno Bruto mais recentes reportam-se ao 4º trimestre de 2020, os do emprego ao 3º Trimestre (Eurostat) e a dezembro (dados mensais INE), os do desemprego a dezembro no mesmo ano (tendo como fonte o INE, o Instituto do Emprego e Formação, IEFP e Instituto do Emprego da Madeira) e os do rendimento a setembro (tendo como fontes o INE e o Eurostat).

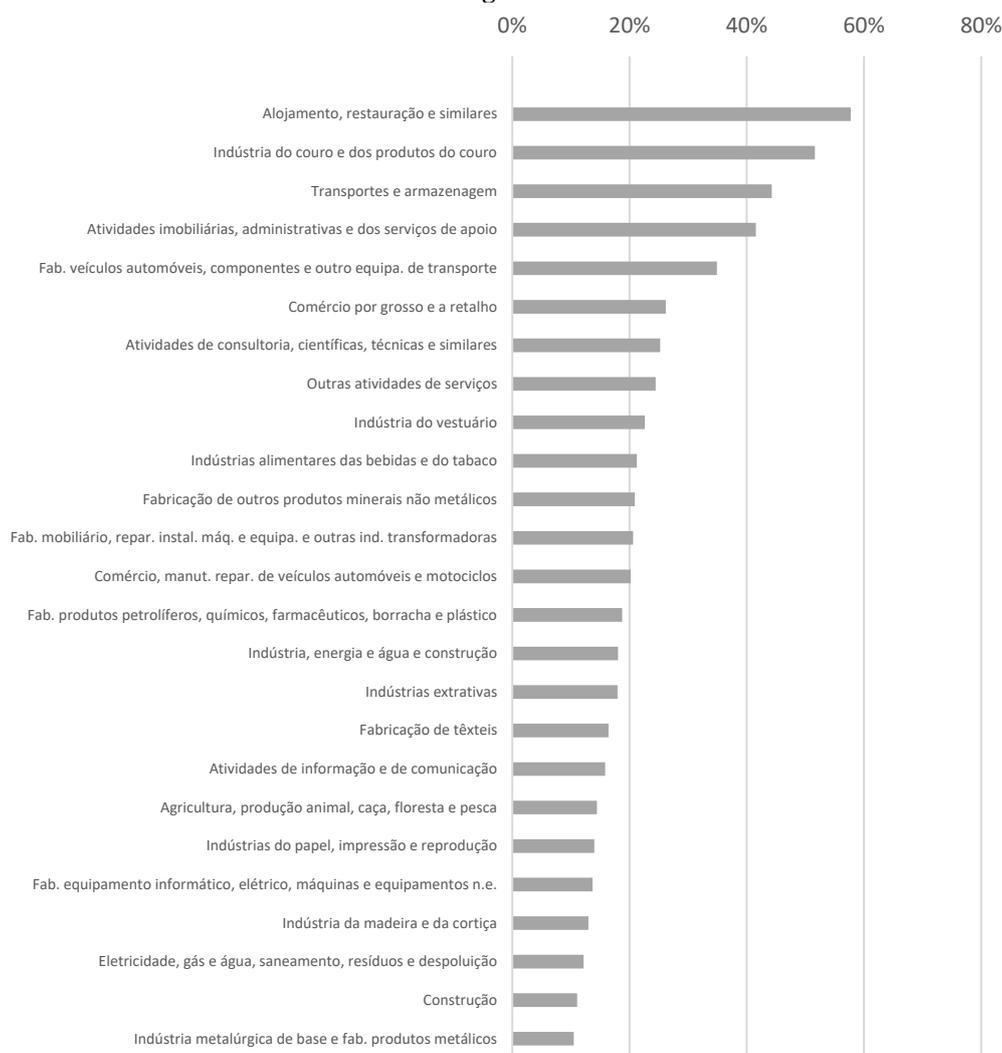
⁴ INE, Contas Nacionais, Quadro A.1.1.8 - Produto interno bruto a preços de mercado (taxa de variação em volume; anual).

⁵ Segundo o INE, é toda a pessoa acima de uma determinada idade que, durante o período de referência, estava: a) "sem trabalho", isto é, não estavam num emprego remunerado ou num emprego por conta própria; b) "atualmente disponível para trabalhar", isto é, estava disponível para um emprego remunerado ou por conta própria durante o período de referência; c) "à procura de trabalho", isto é tinham dado passos específicos num período recente especificado no sentido de procurarem emprego remunerado ou por conta própria. Toda a pessoa que esteja sem emprego e não cumpra os requisitos b) e c) é considerado inativo.

⁶ Segundo o critério adotado pelo IEFP - Considera-se desempregado o candidato [a emprego] inscrito num Centro de Emprego, que não tem trabalho, procura um emprego como trabalhador por conta de outrem, está imediatamente disponível e tem capacidade para o trabalho. Como imediatamente disponível entende-se o compromisso do candidato aceitar um posto de trabalho no prazo máximo de 15 dias a contar do momento da inscrição. Como capacidade para ocupar um posto de trabalho. Considera-se o candidato que demonstre possuir aptidões para o exercício de uma atividade profissional, nomeadamente a inexistência de incapacidade por doença. O IEFP considera “ocupado” o candidato inscrito num Centro de Emprego a desenvolver trabalho socialmente necessário, a frequentar formação profissional ou integrado em medidas ativas de emprego com exceção das medidas que visem a criação do próprio emprego ou de postos de trabalho, ou seja, que visem a integração direta no mercado de trabalho.

Da mesma fonte é possível obter uma imagem da desigual distribuição setorial do desemprego, onde quatro ramos de atividade, ainda que com dimensões muito diferentes, se destacam pela violência do impacto da pandemia e do confinamento – *alojamento e restauração, indústria do couro e dos produtos de couro (calçado), transportes e armazenagem e atividades imobiliárias administrativas e dos serviços de apoio* (onde se incluem, entre outras, atividades imobiliárias e também atividades de aluguer de viaturas, agências de viagens e empresas de trabalho temporário) (Figura 5).

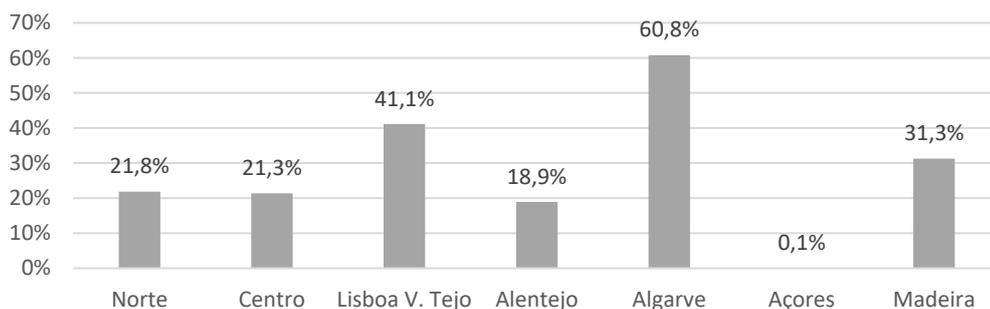
Figura 5: Desemprego registado por ramo de atividade (taxa de variação homóloga dezembro 2020), Portugal



Fonte: IIEFP, Informação Mensal do Mercado de Emprego

Já no plano regional (Figura 6), Algarve, Lisboa e Vale do Tejo e Madeira, regiões particularmente dependentes de atividades turísticas, são os territórios mais afetados pelo desemprego.

Figura 6: Desemprego registado por região (taxa de variação homóloga dezembro 2020), Portugal



Fonte: IEFP, Informação Mensal do Mercado de Emprego

Vários estudos entretanto publicados sobre o impacto da pandemia no desemprego têm alertado para a relação entre a evolução do desemprego, que cresceu repentinamente nos meses iniciais correspondentes ao primeiro confinamento, e a precariedade laboral. A este respeito, como refere um trabalho editado pelo Observatório das Desigualdades, o primeiro choque inicial “produziu o que já se classificou como vaga de “desempregados imediatos”, composta pelos trabalhadores mais precários, informais, trabalhadores independentes, falsos recibos verdes, em suma, pelos trabalhadores vulneráveis, com vínculos contratuais frágeis ou simplesmente inexistentes” (Tavares, Cândido, Caleiras e Carmo, 2021: ii). Num outro relatório sobre as dinâmicas recentes do desemprego jovem conclui-se que “em 2020, na Europa e em Portugal, verificou-se um aumento do desemprego jovem relativamente ao ano anterior (mais 1,7 p.p. e 4,3 p.p., respetivamente). Em Portugal, a taxa de desemprego no ano de 2020 era de 22,6% entre os jovens com menos de 25 anos – mais 5,8 p.p. que a média da UE27. Comparativamente com a taxa de desemprego geral, a taxa de desemprego jovem em Portugal em 2020 situava-se 15,7 p.p. acima” (Tavares, Cândido e Carmo, 2021: 1).

Em suma, o quadro que emerge dos dados disponíveis respeitantes aos impactos da pandemia e do confinamento no produto, no emprego, no desemprego e no rendimento apontam para: (a) uma compressão instantânea no nível de atividade no 2º trimestre de 2020 que só encontra precedente em 1928, seguida de uma inversão rápida no 3º trimestre, interrompida a partir de outubro com o desencadear de novas vagas da pandemia e um novo confinamento; (b) um impacto relativamente mitigado no emprego; (c) uma desigual distribuição de danos, que afetam mais duramente os mais jovens, os trabalhadores com vínculos precários, assim como os setores e regiões dependentes da procura externa em forte retração, nomeadamente a associada ao turismo e a produtos manufacturados como o calçado, o automóvel e o vestuário.

4.2. Impactos territorializados no emprego

Nesta secção iremos tentar perceber até que ponto se pode estabelecer uma relação entre a identificação das 6 situações-tipo resultantes da análise efetuada sobre os níveis de suscetibilidade e de exposição das estruturas socioeconómicas municipais e as dinâmicas do desemprego ocorridas entre fevereiro e dezembro de 2020, correspondente ao período marcado pelo impacto da pandemia da COVID-19.

Para tal utilizam-se os dados do desemprego registado referentes a meses em cadeia em três fases temporais: fevereiro-abril; fevereiro-junho; e fevereiro-dezembro. Esta lógica permite acompanhar a evolução do desemprego ao longo de 2020 para os diferentes grupos em análise; contudo, esta opção pode ser insuficientemente sensível para captar as dinâmicas e os efeitos da sazonalidade ao considerar o desemprego em meses homólogos, designadamente nos territórios mais dependentes das atividades relacionadas com o turismo.

Como foi referido na secção anterior, a evolução conjugada da pandemia e das medidas de contenção e de controlo do vírus, nomeadamente as que se alicerçaram na proclamação dos consecutivos estados de emergência, provocaram em 2020 impactos diferenciados no aumento do desemprego que afetaram desigualmente os territórios. Por sua vez, é importante distinguir os impactos imediatos, que aconteceram principalmente durante o primeiro confinamento, e os impactos mais mediados no tempo, que ocorreram até ao final desse ano.

Tabela 4: Cruzamentos dos tipos de territórios vulneráveis (situações-tipo) com as médias de variação do desemprego (%)

Situações-tipo	Fevereiro - Abril 2020	Fevereiro - Junho 2020	Fevereiro - Dezembro 2020
Grupo 1. Menos rendimentos baixos	23,6	31,9	29,8
Grupo 2. Menos desigualdade	22,4	23,5	17,9
Grupo 3. Dependência das exportações	25,3	27,1	20,6
Grupo 4. Dependência do turismo	14,5	12,6	27,9
Grupo 5. Dependência do imobiliário e da construção	10,0	8,3	11,4
Grupo 6. Fragilidade do tecido empresarial	1,8	1,5	0,9

Fonte: Elaboração Própria

Assim, como se pode observar na Tabela 4, o Grupo 1 apresenta os valores médios de variação do desemprego mais elevados nos primeiros meses, com uma ligeira desaceleração no final do período considerado. Tratando-se dos territórios menos vulneráveis segundo a análise efetuada, podemos avançar com algumas hipóteses que deverão ser melhor testadas em trabalhos futuros. É possível que tenha ocorrido um efeito conjugado entre o maior grau de internacionalização direta e indireta da economia e uma exposição *mais imediata* aos efeitos da pandemia no emprego mais frágil e precário em atividades ligadas ao setor do turismo, como é o caso do alojamento e da restauração, mas também em empresas do comércio e dos serviços, que devido à quebra das atividades acabaram por dispensar e despedir os trabalhadores em situação contratual não permanente. Na verdade, na caracterização deste grupo identifica-se uma incidência da precariedade laboral cuja expressão só é amplamente ultrapassada pelo Grupo 4.

O Grupo 2 apresenta, à semelhança do anterior, um aumento imediato do desemprego, mas de forma menos marcada. Contudo, denota-se uma evolução de decréscimo até ao final do ano de 2020. Este dado pode significar alguma capacidade de recuperação destes territórios que, ao contrário dos do grupo anterior, são menos dependentes das exportações e do turismo. São também os territórios menos desiguais, o que representa um fator estrutural que pode ter contribuído para essa atenuação do desemprego.

O Grupo 3 é o mais dependente das exportações. Se este dado contribuiu, num primeiro momento, para um aumento acentuado do desemprego devido ao confinamento interno e ao fechamento da ligação com as economias internacionais, num momento posterior, com a gradual abertura e retoma da economia que acontece no segundo semestre de 2020, verificou-se uma boa recuperação, sendo o grupo onde, em média, mais se reduz o nível do desemprego até ao final desse ano.

O Grupo 4 é o mais afetado pelo desemprego, sendo aquele que inclui os territórios mais dependentes do turismo, com particular destaque para os municípios do Algarve e do litoral alentejano. Ao mesmo tempo, são municípios muito marcados pela precariedade laboral, fator que contribuiu decisivamente para o aumento do desemprego.

O Grupo 5, mais dependente do imobiliário e da construção civil, não foi muito afetado, na medida em que estes setores não suspenderam grande parte das suas atividades, mesmo durante o confinamento.

O Grupo 6 inclui um conjunto de territórios pouco afetados pelo desemprego no período em causa. Embora se trate de municípios relativamente vulneráveis devido, sobretudo, à fragilidade do tecido empresarial, acabaram por estar mais protegidos na medida em que são territórios pouco expostos à procura turística (e até residencial).

Em suma, podemos dizer que o aumento imediato do desemprego afetou mais os territórios situados nas áreas metropolitanas e certas áreas do litoral, onde se manteve relativamente alto nos meses seguintes. Por sua vez, nos territórios correspondentes à Região Centro, Oeste, Ribatejo e Alentejo Norte e Central identifica-se alguma recuperação em termos da atenuação do desemprego no último semestre de 2020. O mesmo sucede, mas em menor grau, nas áreas de industrialização difusa (particularmente no Noroeste e em alguns municípios situados no Centro-Norte interior). A maior parte dos municípios algarvios e parte do litoral alentejano são as áreas mais afetadas pelo aumento do desemprego. São os que mais perdem com o impacto da crise pandémica. Finalmente, nas áreas contíguas entre Tâmega e Sousa e nos municípios que compõem a mancha contínua no Nordeste do

país, que inclui o interior da Região Norte e de parte da Região Centro, o desemprego não alcançou a mesma expressão assinalada nas restantes áreas do país. Embora sejam territórios com vulnerabilidades distintas, apresentaram uma maior proteção aos impactos da pandemia e à consequente crise económica e social. Uma das questões que se levanta para próximos estudos é saber se esta situação se manteve ou se, ao invés, estes municípios sofreram maiores impactos durante o segundo confinamento e a terceira vaga de incidência do vírus.

5. CONCLUSÃO

O presente artigo desenvolveu de forma exploratória uma análise que procurou relacionar as vulnerabilidades territoriais pré-crise com os impactos da pandemia no caso português.

As vulnerabilidades foram compreendidas como uma combinação de aspetos ligados à suscetibilidade, entendida como um conjunto de características estruturais que enfraquecem o sistema socioeconómico diante de eventos adversos, e à exposição, características que carecem de proteção contra riscos de proveniência exógena.

A noção de resiliência foi mobilizada na análise para ajudar a refletir sobre a razão de certos territórios serem fortemente atingidos de imediato, outros demorarem mais tempo a sentir os impactos nos números do desemprego, outros recuperarem e outros ainda manterem-se relativamente protegidos. A análise sugere alguns aspetos a ter em atenção sobre a importância da redução destas vulnerabilidades cruciais para a resiliência dos territórios. Um dos elementos é o efeito do turismo, que parece criar nos territórios muito dependentes desta atividade (Grupo 4) uma menor resiliência, em particular tendo em conta o prazo de variação de desemprego analisado mais alargado. Também os territórios com rendimentos menos baixos, associados a municípios de áreas metropolitanas (Grupo 1), são confrontados com vários estrangulamentos que revelam falta de resiliência.

No entanto, valerá a pena sublinhar a necessidade de refletir atentamente sobre os múltiplos sentidos da resiliência, termo que assume uma centralidade acrescida no contexto dos vários planos elaborados para responder à *Recovery and Resilience Facility*, no qual se integra o Plano de Recuperação e Resiliência português. A recuperação da economia, em termos do produto e emprego, até pode vir a ser acelerada (caso se encontre uma solução definitiva para a própria pandemia – o que ainda está por fazer), mas não vai resolver os problemas sistémicos da sociedade contemporânea nem as fraquezas estruturais da economia portuguesa no longo prazo, refletidas num conjunto alargado de vulnerabilidades como as analisadas neste artigo. A este respeito é importante continuar a acompanhar e a monitorizar devidamente os impactos diferenciados da pandemia nos diversos territórios, de modo a perceber até que ponto a ação das políticas públicas, decorrente dos respetivos planos e programas, poderá atenuar e contribuir para resolver as debilidades estruturais da sociedade e da economia portuguesas.

BIBLIOGRAFIA

Batista, Dina, Martins, Carlos, Pinheiro, Maximiano e Reis, Jaime, (1997). "New estimates for Portugal's GDP, 1910-1958", *História Económica*, no. 7, pp. 7-128. Text: Download [batista_et_al_1997.pdf](#) (12.9 MB) or Download [batista_et_al_1997_redux.pdf](#) (3.71 MB) ; Data in Excel format: Download [batista_et_al_1997_full_data_set.xls](#) (478 KB).

Boschma, Ron (2015). Towards an Evolutionary Perspective on Regional Resilience, *Regional Studies*, 49:5, 733-751, DOI: 10.1080/00343404.2014.959481

Bristow, Gillain., Healy, Adrian. (2018). Innovation and regional economic resilience: an exploratory analysis. *Ann Reg Sci* 60, 265–284. <https://doi.org/10.1007/s00168-017-0841-6>

Caldas, José Castro (2020). A desindustrialização prematura e as possibilidades de reindustrialização em Portugal, in Reis, José (coord) *Como reorganizar um país vulnerável*, Almedina: Coimbra, pp. 227-262.

Caldas, José Castro, Ana Alves da Silva e Frederico Cantante (2020). As consequências socioeconómicas da COVID-19 e a sua desigual distribuição, Lisboa: ebook CoLABOR, disponível em <https://colabor.pt/wp-content/uploads/2020/07/As-consequencias-socioeconomicas-da-COVID-19-e-sua-desigual-distribuicao.pdf>

Carmo, Renato Miguel e Ferreira, Daniela (2019). Resilience and transformation in times of economic crisis: The persistence of community in the Lisbon Metropolitan Area, *Community Development*, 50:5, 515-535.

Davoudi, Simin; Shaw, Keith; Haider, L. Jamila; Quinlan, Allyson; Peterson, Garry; Wilkinson, Cathy; Fünfgeld, Hartmut; McEvoy, Darryn; Porter, Libby (2012). Resilience: A Bridging Concept or a Dead End? “Reframing” Resilience: Challenges for Planning Theory and Practice Interacting Traps: Resilience Assessment of a Pasture Management System in Northern Afghanistan Urban Resilience: What Does it Mean in Planning. *Planning Theory & Practice*, 13(2), 299–333.

Ferrão, João (2013) “Território”, in José Luís Cardoso, Pedro Magalhães e José Machado Pais (Org.), *Portugal Social de A a Z. Temas em Aberto*, Expresso: Lisboa, pp. 244-257.

Giovannini Enrico; Benczur Peter; Campolongo Francesca; Cariboni Jessica; Manca Anna Rita (2020). Time for transformative resilience: the COVID-19 emergency, EUR 30179 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Marôco, João (2021). *Análise estatística com o SPSS Statistics*. Lisboa: ReportNumber.

Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (2019). Annex I: Glossary [van Diemen, R. (ed.)]. In: *Climate Change and Land: an IPCC special report on climate change, desertification, land degradation, sustainable land management, food security, and greenhouse gas fluxes in terrestrial ecosystems* [P.R. Shukla, J. Skea, E. Calvo Buendia, V. Masson-Delmotte, H.-O. Pörtner, D. C. Roberts, P. Zhai, R. Slade, S. Connors, R. van Diemen, M. Ferrat, E. Haughey, S. Luz, S. Neogi, M. Pathak, J. Petzold, J. Portugal Pereira, P. Vyas, E. Huntley, K. Kissick, M. Belkacemi, J. Malley, (eds.)]. IPCC, In press.

Pinto, Hugo, Healy, Adrian, Cruz, Ana Rita (2019). Varieties of capitalism and resilience clusters: An exploratory approach to European regions. *Reg Sci Policy Pract.* 11(6), 913– 933. <https://doi.org/10.1111/rsp3.12183>

Reis, José (2020a). Como organizar um país vulnerável? Ensaio para interpretar problemas e sugerir alternativas, in Reis, José (coord) *Como reorganizar um país vulnerável*, Almedina: Coimbra, pp. 13-24

Reis, José (2020b). O território: reorganizar internamente o país depois do modelo unipolar e do deslaçamento territorial, in Reis, José (coord) *Como reorganizar um país vulnerável*, Almedina: Coimbra, pp. 295-344.

Simmie, James; Martin, Ron (2010). The economic resilience of regions: towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, 27–43.

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; Jorge Caleiras; e Renato Miguel do Carmo (2021). *Desemprego em 2020. Impactos da pandemia, mapeamentos e reflexões*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte

Tavares, Inês; Ana Filipa Cândido; e Renato Miguel do Carmo (2021). *Desemprego e Precariedade Laboral na População Jovem: Tendências Recentes em Portugal e na Europa*, Lisboa, Observatório das Desigualdades, CIES-Iscte Disponível em <https://www.observatorio-das-desigualdades.com/2021/07/15/desempregoe-precariedade-laboral-na-populacao-jovem-tendencias-recentes-em-portugal-e-na-europade-ines-tavares-ana-filipa-candido-e-renato-miguel-do-carmo/>

Zhu, S., Jin, W., & He, C. (2019). On evolutionary economic geography: A literature review using bibliometric analysis. *European Planning Studies*, 27, 639–660. doi:10.1080/09654313.2019.1568395.

ANEXOS

Anexo 1 – Emprego em atividades características do turismo

	Total economia - Equivalente a tempo completo (ETC), Nº	Componente turística das atividades características do turismo - Equivalente a tempo completo (ETC), Nº	Componente turística do emprego
1. Hotéis e similares	98 689	98 689	100%
2. Residências secundárias por conta própria (por imputação)	//	//	
3. Restaurantes e similares	224 274	103 680	46%
4. Transportes ferroviários	2 597	1 709	66%
5. Transportes rodoviários	35 433	14 312	40%
4+5 Transportes terrestres	38 030	16 021	40%
6. Transportes marítimos	2 548	1 905	75%
7. Transportes aéreos	12 673	8 970	71%
8. Aluguer de equipamento de transporte	6 775	4 109	61%
9. Agências de viagens, operadores turísticos e guias turísticos	11 812	8 934	76%
10. Serviços culturais	20 183	6 476	32%
11. Desporto, recreação e lazer	29 133	8 098	28%
Total das atividades características	444 117	256 883	58%

Fonte: INE, Contas Nacionais, Conta Satélite do Turismo, Quadro E.2.1.8 - Emprego e remunerações das atividades características do turismo e da economia nacional – 2018.

Anexo 2 – Emprego em atividades expostas à quebra das exportações

Produtos expostos	Grau de dependência das exportações (Exportações/Total de empregos)
Minérios metálicos	98,00%
Serviços de transporte aéreo	71,00%
Serviços de transporte por água	62,50%
Artigos de borracha e de matérias plásticas	41,30%
Outros serviços de consultoria, científicos, técnicos e similares	39,00%
Papel e cartão e seus artigos	38,30%
Couro e produtos afins	36,70%
Madeira e cortiça e suas obras, exceto mobiliário, obras de espartaria e cestaria	36,70%
Veículos automóveis, reboques e semirreboques	36,60%
Equipamento elétrico	34,60%
Outros produtos minerais não metálicos	33,20%
Mobiliário	32,60%
Produtos metálicos transformados, exceto máquinas e equipamento	32,40%
Produtos informáticos, eletrónicos e óticos	31,20%
Produtos têxteis	30,20%
Artigos de vestuário	30,10%
Máquinas e equipamentos, n.e.	30,00%
Outro material de transporte	29,30%
Metais de base	26,60%
Consultoria e programação informática e serviços relacionados	22,10%
Coque, produtos petrolíferos refinados e aglomerados de combustíveis	22,00%
Produtos químicos e fibras sintéticas ou artificiais	21,50%

Fonte: INE, Contas Nacionais, Matrizes Input-Output, Quadro C.6.7.1 - Matriz de produção nacional a preços de base, 2017 (P82-P82)

Vulnerabilidades Territoriais, Pandemia e Emprego

Produtos declinantes	TVh (Novembro 2019- Novembro 2020)
Hulha (incluindo antracite) e lenhite	-91,23%
Serviços de bibliotecas, arquivos e museus e outros serviços culturais	-77,00%
Trabalhos de impressão e gravação	-62,83%
Coque e produtos petrolíferos refinados	-50,88%
Petróleo bruto e gás natural	-45,02%
Serviços de produção de filmes, vídeos e programas de televisão, gravação de som e edição de música	-41,65%
Serviços de saneamento básico; lamas de depuração	-38,32%
Artigos de vestuário	-14,56%
Couro e produtos afins	-14,42%
Produtos da silvicultura, da exploração florestal e serviços relacionados	-13,65%
Minérios metálicos	-10,63%

Fonte: INE, Estatísticas do Comércio Internacional, Exportações (€) de Bens por Local de destino e Tipo de bem, produto por atividade (CPA 2008); Novembro 2019, Novembro de 2020.

Anexo 3 – Atividades expostas às dinâmicas do imobiliário

Construção - Promoção imobiliária (desenvolvimento de projetos de edifícios); construção de edifícios

411 PROMOÇÃO IMOBILIÁRIA (DESENVOLVIMENTO DE PROJETOS DE EDIFÍCIOS)

4110

41100 As atividades de promoção imobiliária consistem em desenvolver, com carácter permanente, programas imobiliários, assumindo os promotores quer o risco financeiro, quer a responsabilidade de condução das operações necessárias à sua execução. A promoção imobiliária consubstancia a reunião dos meios jurídicos, financeiros e técnicos a fim de construir os edifícios ou de implementar nos terrenos as infraestruturas com vista à venda. Os promotores podem intervir quer como donos das obras quer como prestadores de serviços. Não inclui: · Construção de edifícios (41200); · Promoção imobiliária por entidades construtoras (41200); · Compra e venda de edifícios (68100); · Atividades de arquitectura e engenharia (711).

412 CONSTRUÇÃO DE EDIFÍCIOS (RESIDENCIAIS E NÃO RESIDENCIAIS)

4120

41200 Compreende a construção de todos os tipos de edifícios residenciais (edifícios de habitação unifamiliar e multifamiliar) e não residenciais (edifícios cobertos para a produção industrial, hospitais, escolas, edifícios para escritórios, hotéis, armazéns, edifícios comerciais, restaurantes, edifícios dos aeroportos, edifícios para desportos em locais cobertos, piscinas cobertas, garagens, edifícios para fins religiosos e outros), executados por conta própria ou em regime de empreitada ou subempreitada, de parte ou de todo o processo de construção. Inclui também a ampliação, reparação, transformação e restauro de edifícios, assim como a montagem de edifícios pré-fabricados.

Atividades imobiliárias

Esta Secção compreende a compra, venda e arrendamento de bens imobiliários, a mediação e avaliação imobiliária e a administração de imóveis. Estas atividades podem ser desenvolvidas pelo próprio ou por conta de outrem. Não inclui: · Desenvolvimento de projetos de edifícios (41100); · Desenvolvimento de projetos de engenharia civil (42).

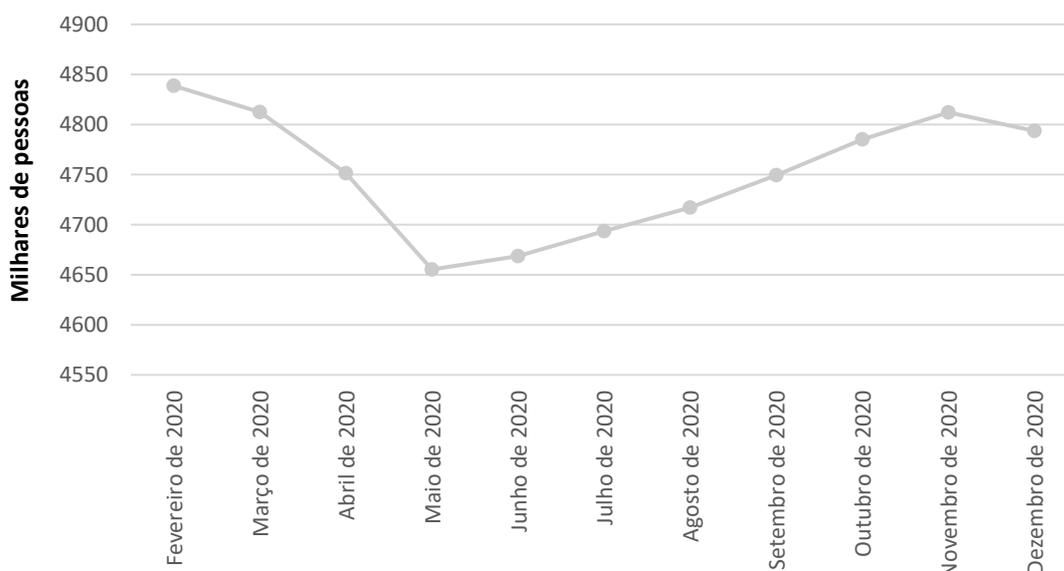
Anexo 4 – Emprego atividades expostas à quebra das exportações

Dimensões analíticas	Indicadores	Valor-teste (V): Média do Grupo vs. Média dos 308 Municípios					
		Grupo 1	Grupo 2	Grupo 3	Grupo 4	Grupo 5	Grupo 6
Exposição	Dependência das exportações	-	-3,3	14,7	-	-	-3,3
	Dependência do imobiliário	<i>-4,1</i>	-3,6	-	-	12,2	-
	Dependência do turismo	-	-3,9	-3,1	13,6	-	-
Suscetibilidade	Desemprego	-	-6,7	-	4,9	5,6	4,9
	Desigualdade	-	-9,2	-3,0	3,8	3,0	6,9
	Rendimentos baixos	-12,7	-	2,4	-	4,0	6,2
	Fragilidade do tecido empresarial	-6,8	-	-5,9	-	-	10,1
	Precariedade laboral	2,65	-	-3,6	9,2	2,7	-6,1

Nota: apenas se assinalam os valores-teste (V) superiores a |2|. Valores-teste (V) entre |4,0| e |9,0| (elevados): a itálico. Valores-teste (V) superiores a |9,0| (muito elevados): a negrito.

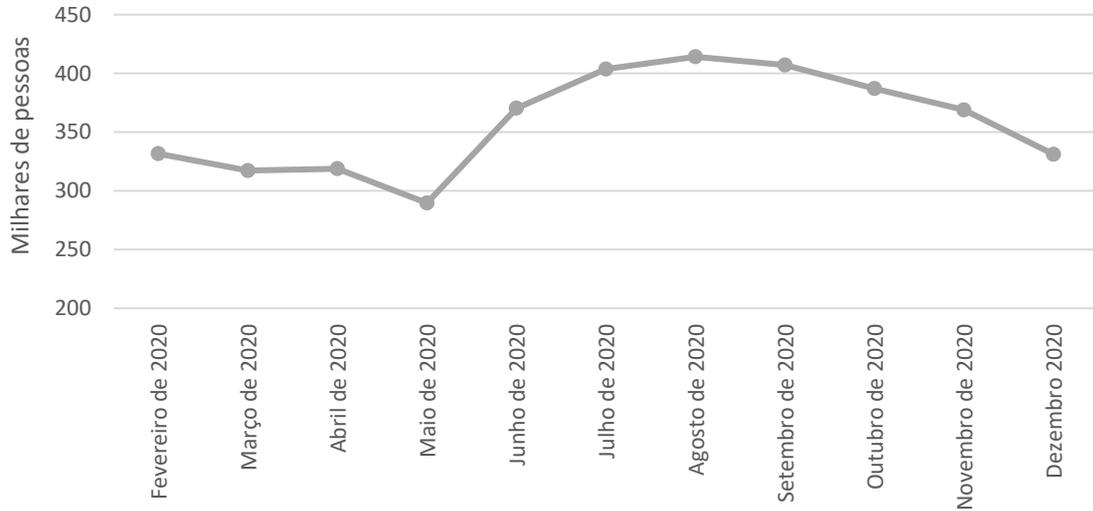
Anexo 5 – Evolução de Emprego / Desemprego em Portugal

Figura A5.1: População empregada com idade entre 15 e 74 anos (ajustada de sazonalidade – N.º de pessoas), Portugal



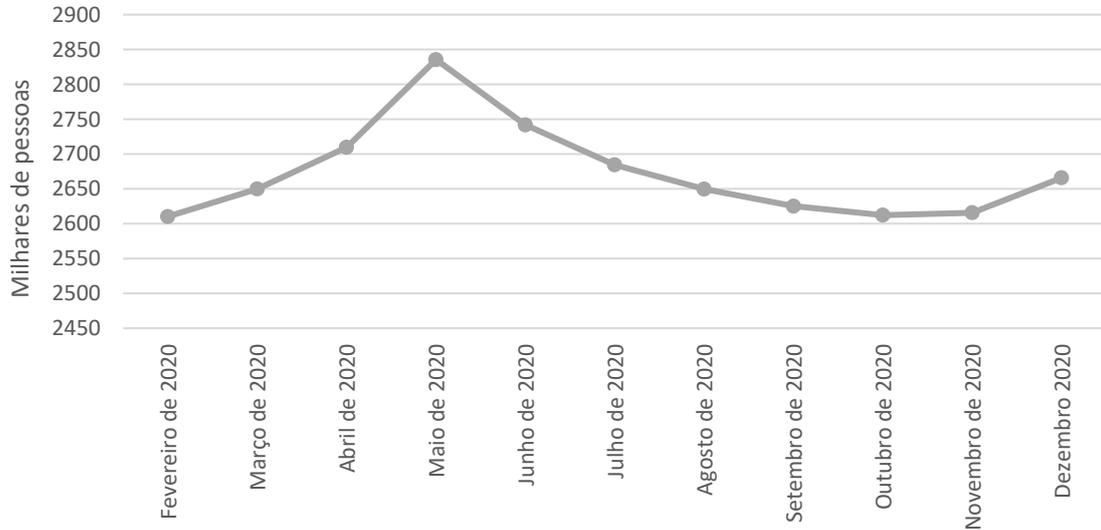
Fonte: INE, Inquérito ao emprego

Figura A5.2: População desempregada com idade entre 15 e 74 anos (ajustada de sazonalidade - N.º de pessoas), Portugal



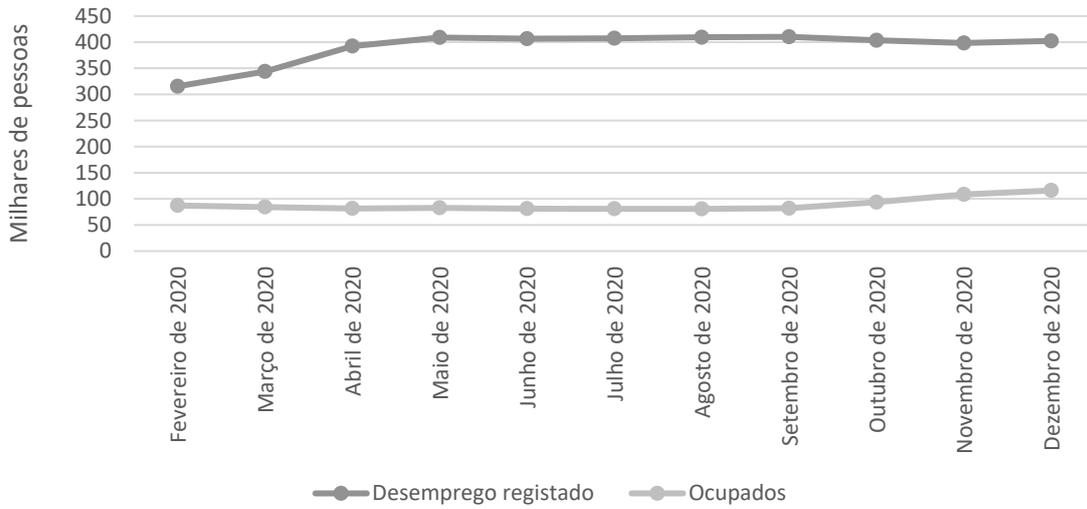
Fonte: INE, Inquérito ao emprego

Figura A5.3: População inativa com idade entre 15 e 74 anos (ajustada de sazonalidade - N.º de pessoas), Portugal



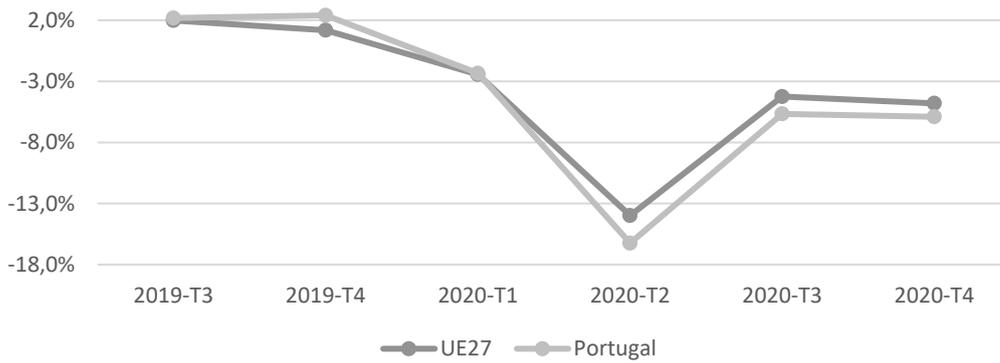
Fonte: INE, Inquérito ao emprego

Figura A5.4: Desemprego registado (N° de pessoas), Portugal



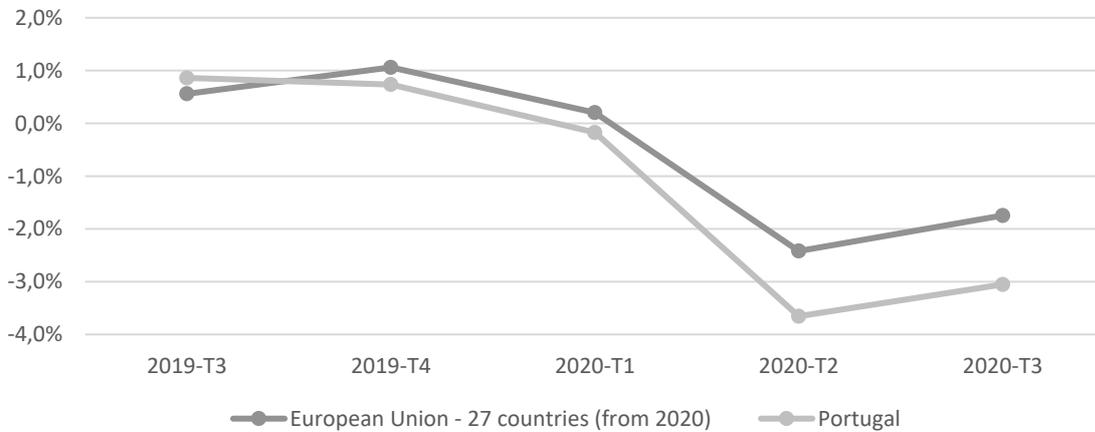
Fonte: IEFP, Informação Mensal do Mercado de Emprego

Figura A5.5: Taxa de variação homóloga do PIB (2019-T2/2020-T4), Portugal e UE 27



Fonte: Eurostat

Figura A5.6: Taxa de variação homóloga do emprego (2019-T2/2020-T3); Portugal e UE 27



Fonte: Eurostat