

Artigo submetido a 13 de Abril 2021; versão final aceite a 10 de Outubro de 2021
Paper submitted on April 13, 2021; final version accepted on October 10, 2021

Resiliência em Contexto de Pandemia - Capacidade Adaptativa dos Municípios da CIM-Região de Coimbra¹

Resilience, Adaptive Capacity and Covid-19 – The Case of CIM-RC Municipalities

Rita Ferreira

rita.maria.cas@gmail.com

Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia

Catarina Frade

cfrade@fe.uc.pt

Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia, Centro de Estudos Sociais

Rita Martins (autor correspondente/ corresponding author)

rvmartin@fe.uc.pt

Universidade de Coimbra - Faculdade de Economia, Center for Business and Economics Research - CeBER

Resumo

O ambiente de disrupção e incerteza gerado pela Covid-19 reclamou dos municípios uma capacidade adaptativa imediata para contrariar os efeitos do choque. Porque o registo dessa atuação é crítico para melhorar as respostas futuras, neste estudo recolheram-se, sistematizaram-se e mapearam-se as medidas de gestão autárquica da pandemia adotadas na Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, durante a primeira vaga da pandemia em Portugal. Do papel ativo protagonizado pelos municípios no fomento de condições de adaptação e de adaptabilidade ao contexto pandémico, conclui-se que os mesmos revelaram resiliência. No computo geral das três categorias de medidas identificadas (sanitárias, de promoção económica e de apoio social), a resiliência associada ao efeito de vizinhança é menos visível do que na análise por categorias. Não sobressaem efeitos polarizadores a partir dos principais polos urbanos da CIM-RC.

Palavras-chave: Covid-19, resiliência regional, capacidade adaptativa, medidas públicas locais, Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra

Códigos JEL: O21, R11, R58

Abstract

Covid-19 brought disruptions and uncertainties at a global scale. Municipalities were forced to show immediate adaptive capacity to counter the effects of the pandemic shock. The record of their performance is critical to improve future responses and more resilient regions. This article does the inventory of the measures adopted in the CIM-RC, by municipalities, during the first wave of the pandemic in Portugal. Their adaptive capacity in fostering conditions of adaptation and adaptability to the pandemic

¹ Agradecimentos: As autoras agradecem aos órgãos da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra e à Plataforma Coimbra 2030 a cedência de dados e a partilha de informações e experiências que foram fundamentais para a realização desta investigação.

shock reveals local resilience, in spite of some differences between more urban and more rural municipalities. Taken together, the three categories of adopted measures - sanitary, economic and social measures - exhibit more tenuous traces of resilience associated with the neighborhood effect than those of category-by-category analysis. No polarizing effects deriving from the main urban centers were observed.

Keywords: Covid-19, regional resilience, adaptive capacity, public initiatives, Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra

JEL Codes: O21, R11, R58

1. INTRODUÇÃO

Subnational governments – regions and municipalities – are at the frontline of the crisis management and recovery, and confronted by COVID-19’s asymmetric health, economic, social and fiscal impact – within countries but also among regions and local areas (OCDE, 2020: 2).

Uma pesquisa simples (efetuada em 30 de março de 2021) no *Google Scholar* pelos termos ‘Covid-19’ e ‘financial crisis’ mostrou um número muito semelhante de publicações associadas a estes dois termos de pesquisa: um pouco mais de três milhões e meio de registos para cada, com ligeira vantagem para o segundo. Separa-os, contudo, mais de uma década, o que ilustra bem a força e a magnitude do choque que o vírus SARS-CoV-2 produziu à escala global. Mais do que a crise financeira de 2008, a pandemia de Covid-19 tem mostrado ser capaz de provocar, de modo bastante mais rápido e com maior alcance geográfico e demográfico do que aquela, uma enorme tragédia humana e uma forte disrupção dos sistemas socioeconómicos e sociopolíticos.

A recordação ténue da pneumónica (a ‘gripe espanhola’) de 1918 que, como refere Sequeira (2001: 49), em poucos meses matou “mais do dobro do que a própria guerra tinha feito em quatro anos, e um terço do que a peste [fez] em seis séculos” e sobre a qual desceu, depois de terminada, “uma cortina de silêncio”, alerta-nos para a importância de criar e preservar a memória do que se tem vivido e do que tem sido feito para lidar com a pandemia de Covid-19. O registo e a avaliação de medidas, procedimentos e resultados serão a base das aprendizagens que é preciso fazer e das inovações que é preciso criar para ajudar a superar os efeitos devastadores deste choque pandémico e para melhorar as respostas futuras, gerando maior resiliência nos sistemas socioeconómicos e sociopolíticos.

O presente trabalho pretende contribuir para essa tarefa de registar a memória. O seu ponto de partida está bem documentado pelo excerto da OCDE que abre este texto. É certo que a emergência e a gravidade da pandemia convocam um esforço coletivo de entes públicos e privados, nacionais e internacionais, de cientistas, empresas e organizações. Mas é aos poderes públicos que se exige a mobilização mais imediata e mais orgânica, pois essa é a sua missão jurídico-política. Dentro deles, a liderança estratégica tem pertencido aos governos e às organizações internacionais e supranacionais, mas boa parte da implementação recai sobre o poder local, por estar mais próximo dos cidadãos. As administrações regionais e locais têm sido, como sublinha a OCDE (2020), atores-chave no combate à pandemia. E o seu papel tem-se intensificado à medida que se vão constatando as desigualdades territoriais dos seus impactos. Em países como o Reino Unido, França e EUA, as regiões mais deprimidas à partida têm sofrido um número mais elevado de perdas humanas. Também se registam grandes disparidades nas capacidades regionais para enfrentar a crise pandémica ao nível dos cuidados de saúde e dos apoios sociais e económicos (OCDE, 2020). A resiliência destes territórios, ou seja, a sua capacidade de lidar com a crise e de a superar, depende da capacidade adaptativa revelada pelos seus atores e da verificação de um conjunto de fatores humanos, técnicos e ambientais.

Ancorado nestes elementos contextualizadores, este estudo pretende elencar e sistematizar as medidas adotadas pelas Câmaras Municipais que compõem a Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra (CIM-RC), durante a primeira vaga da pandemia (março-agosto de 2020) e discuti-las à luz da resiliência regional. A CIM-RC compreende 19 municípios, dos quais 12 constituem territórios de baixa densidade. Estes apresentam um conjunto de vulnerabilidades que podem ampliar a sua exposição aos efeitos negativos da pandemia. Pretende-se, pois, estudar o dinamismo das autarquias durante essa

primeira fase, quanto às medidas de saúde e apoio social e económico adotadas, e aos destinatários privilegiados das mesmas.

O trabalho compreende, após a presente introdução, uma secção onde é discutida, em termos conceptuais, a resiliência regional, sendo evocadas algumas das suas perspetivas e dimensões mais relevantes para o presente estudo. Uma terceira secção contém o relato da metodologia seguida e dos dados utilizados. Segue-se a apresentação e discussão de resultados, contendo o mapeamento e a análise das medidas implementadas pelos municípios da CIM-RC organizadas em diversas categorias. Em quinto e último lugar, apresentam-se as conclusões.

2. RESILIÊNCIA REGIONAL: CONCEPTUALIZAÇÃO E PERSPETIVAS EM TEMPO DE PANDEMIA

A *resiliência* constitui uma das expressões mais destacadas quando se trata de abordar a incerteza, a insegurança e a mudança de indivíduos, de comunidades, da economia e do ambiente (Faulkner, Murphy e Scott, 2020; ESPON, 2014; Christopherson, Michie e Tyler, 2010). O sucesso atual do termo, visível na sua utilização em múltiplas áreas científicas, tende a deixar na sombra as suas raízes históricas profundas (Alexander, 2013), as quais remontam pelo menos ao direito romano, onde o vocábulo *resilire* traduziria uma modalidade de extinção dos contratos caracterizada pela desistência de um ou de ambos os contraentes. A resilição é, ainda hoje, uma modalidade extintiva dos contratos presente no direito brasileiro (Gomide, 2009).

Ao longo dos séculos, a palavra resiliência foi-se enriquecendo em significados e contextos, traduzindo ideias como (res)salto, elasticidade, deformação, contração, recuperação, resistência e superação. A sua utilização sistemática na ciência terá surgido na Física, quando, em 1867, William Rankine se referiu a resiliência para descrever a força e ductilidade do aço (Alexander, 2013). Resiliência passou a traduzir a relação existente entre a força aplicada e a deformação que a mesma provoca num objeto.

No entanto, o seu reconhecimento multidisciplinar fica a dever-se às Ciências Ambientais, em particular à Ecologia, e ao trabalho de Holling. No seu artigo de 1973, *Resilience and Stability of Ecological Systems*, Holling conferiu ao termo uma dimensão mais relacional e integradora, convertendo-o de uma propriedade de certos elementos físicos em característica sistémica. A vulgarização da palavra resiliência nos estudos sobre os sistemas ecológicos aproximou-a das ciências sociais, onde o vocábulo já era utilizado desde a década de 1950 na Psicologia, para exprimir a robustez/vulnerabilidade de um indivíduo perante traumas físicos ou emocionais (Sensier, Bristow e Healy, 2016).

A conceção sistémica que o termo adquiriu com Holling foi apropriada por domínios como a Sociologia (*comunidades resilientes*), a Economia e a Geografia Económica (*resiliência económica regional*) e passou a constituir um referencial na análise dos sistemas sociais e económicos e a estar associada ao desenvolvimento humano e territorial. A resiliência define-se, pois, como a *capacidade de um sistema persistir diante da mudança e prosseguir com o processo de desenvolvimento* (Folke, 2016). Enquanto característica dos sistemas ecológicos e ecossociais, a resiliência representa uma medida. A maior ou menor resiliência de um sistema varia em função da existência e do perfil de diversos elementos sistémicos – humanos, naturais, técnicos e organizacionais – e das interações que estes estabelecem entre si, considerando o espaço e o tempo (Di Caro, 2015). A propósito do espaço, Fernandes (2008) refere que um grupo humano que, perante uma catástrofe natural ou qualquer outra mudança das condições ecológicas de vida, não tem capital de mudança (ausência de resiliência *ex loco*) e permanece no mesmo local, mas sem aí conseguir a necessária adaptação (ausência de resiliência *in loco*), é um grupo ou comunidade não resiliente.

Santos (2009), por sua vez, lembra que a resposta a uma perturbação do sistema ocorre antes, durante e após a perturbação ou choque, compreendendo as capacidades de *antecipação*, *reação* e *recuperação*. O autor vai mais longe e reconhece que em situações de crise intensa “essas três capacidades podem coincidir no tempo, sendo necessário conjugar nesse mesmo tempo a antecipação, a reação e a recuperação” (Santos, 2009: 32). Deste modo, a gestão da resiliência implica uma combinação de medidas de reestruturação, reorientação e transformação (*bouncing forward*), com processos de autocorreção e restauração da situação pré-choque (*bouncing back*) (Martin, 2018; Gonçalves, 2017; Pinto e Pereira, 2014).

Além de conceito, a resiliência constitui também um pensamento (Folke, 2016; Santos, 2009). O pensamento resiliente reflete-se na necessidade que os “sistemas socioecológicos têm de ser orientados

para a flexibilidade e a emergência” (Folke, 2016: 3)². Segundo Santos (2009: 34), “a resiliência é a capacidade de ser flexível”, característica que, segundo o autor, confere maior sustentabilidade às trajetórias de desenvolvimento económico das regiões.

Partindo de uma abordagem evolucionista da resiliência, Pinto e Pereira (2014) associam as diferenças de resiliência económica dos territórios à *adaptação* e *adaptabilidade* dos mesmos, em termos espaço-temporais. A resiliência traduz a capacidade de um território ou região resistir a um choque e adaptar-se, retornando gradualmente ao seu estado normal (*adaptação ou resiliência estática*) ou evoluindo para um estado alternativo (*adaptabilidade ou resiliência dinâmica*) (Acuti e Bellucci, 2020; Pinto e Pereira, 2014, Simmie e Martin, 2010). Ao operar-se com sistemas complexos e com a incerteza e a imprevisibilidade, as lógicas de adaptação e de adaptabilidade são estratégias complementares (Oliva e Lazzeretti, 2017; Pike, Dawley e Tomaney, 2010). A resiliência representa, por isso, uma resposta sistémica multivariada “às perturbações decorrentes das alterações ambientais, tecnológicas, sociais e demográficas provocadas por fenómenos naturais (inundações, terramotos, epidemias), causas antropogénicas (derrames de petróleo, radiação, falhas de sistemas) e crises socioeconómicas (conflitos políticos e sociais, terrorismo, crise económica)” (ICLEI, 2019: 5). Essa resposta, por sua vez, dependerá da *capacidade adaptativa* revelada pelos atores do sistema, ou seja, da sua aptidão para gerir a resiliência (Walker *et al.*, 2004).

Pelos seus atributos, a resiliência tornou-se um descritor relevante nos estudos sobre o território, incluindo os estudos regionais, onde sobressaem as questões da capacidade adaptativa regional e da sua conexão com a economia e a geografia económica evolucionistas (Banai, 2020; Christopherson, Michie e Tyler, 2010). As abordagens evolucionistas encaram as trajetórias económicas regionais como fenómenos complexos, não lineares e dinâmicos, afastando, assim, uma estrita visão mecanicista de retorno ao estado de equilíbrio inicial (Giacometti *et al.*, 2018; Sensier, Bristow e Healy, 2016).

A resiliência económica regional é o resultado da “capacidade de uma região recuperar com sucesso de choques económicos que desviam ou têm potencial para desviar a economia do seu crescimento” (Martin, 2018: 9). É expectável que diferentes regiões reajam distintamente a um mesmo choque económico, dado que cada uma apresenta características estruturais socioeconómicas únicas. Assim, a governação e o planeamento regional devem fomentar e promover condições de adaptação e adaptabilidade (Santos, 2008), de modo a que a economia regional reoriente as suas atividades à medida que o ambiente socioeconómico, tecnológico e competitivo se vai alterando. Nesse sentido, a resiliência equivale a mudança para melhor, o que denota o enviesamento na interpretação do conceito. Como sublinham Faulkner, Murphy e Scott (2020), um modelo de resiliência serve para ajudar a perceber como é que um sistema reage a mudanças negativas. E essa reação pode passar tanto pelo regresso ao estado inicial, como pela transição para um novo estado, o qual pode ser mais ou menos vantajoso que o estado inicial. Por isso, estes autores discordam da visão dualista dominante que coloca resiliência e vulnerabilidade como as duas faces da mesma moeda, como a antítese uma da outra, na medida em que a própria resiliência pode gerar novas vulnerabilidades.

As regiões, enquanto produto da ação humana e das relações sociais, estão em permanente mudança graças aos processos políticos e económicos que ocorrem dentro e fora delas (Christopherson, Michie e Tyler, 2010). A resiliência regional depende essencialmente desses processos, incluindo das competências governativas geradas, e são eles que determinam “quão vulnerável uma região é a acontecimentos fora do controlo dos seus habitantes” (Christopherson, Michie e Tyler, 2010: 4). Alguns autores reconhecem que a resiliência regional é ainda influenciada pelas interdependências económicas, sociais, ambientais e culturais existentes entre territórios contíguos, apontando para a existência de *efeitos de vizinhança* na modelação da resiliência regional (Di Caro, 2017; Sensier, Bristow e Healy, 2016). Nessa medida, as relações de proximidade geográfica poderão ajudar a potenciar a resiliência e a mitigar as vulnerabilidades de cada unidade territorial, através de uma ação estratégica combinada ou concertada. Essa ação estratégica pode assumir distintos perfis e seguir diferentes lógicas. Pode traduzir-se em *cooperação horizontal* entre territórios relativamente homogéneos (nas debilidades e capacidades adaptativas, por exemplo), variando entre uma *replicação* de medidas adotadas no território ao lado e uma *coordenação* de esforços e de meios na conceção e aplicação das políticas. Pode exprimir-se também por *polarização* induzida por territórios dotados de mais fatores de resiliência e que atraem e irradiam alguns

² Todas as traduções efetuadas no presente artigo são da responsabilidade das suas autoras.

dos efeitos para os territórios contíguos mais vulneráveis, gerando, assim, uma maior resiliência na envolvente que beneficia o conjunto.

Seja qual for o grau de exposição das regiões aos choques, as respostas à vulnerabilidade devem ser controladas e desenvolvidas permanentemente. Como escrevem Folke *et al.* (2002: 34), “[r]educir a resiliência aumenta a vulnerabilidade. O aumento da vulnerabilidade coloca uma região numa trajetória de maior risco perante a panóplia de tensões e choques que ocorrem ao longo do tempo. E esse processo é cumulativo (...)” Para reduzir o grau de exposição aos riscos e, conseqüentemente, as suas vulnerabilidades é necessário que as regiões: *i*) disponham ou possam mobilizar (através de parcerias, de relações de vizinhança, por exemplo) competências humanas e técnicas aptas a lidar com a incerteza e o inesperado, e a efetuar uma gestão dos riscos adequada; *ii*) usufruam da partilha de conhecimentos e experiências com diferentes territórios e distintas fontes de saber; e *iii*) beneficiem de oportunidades de inovação tecnológica e organizacional.

A existência ou o acesso a estes fatores promotores de resiliência é especialmente problemática nos chamados *territórios de baixa densidade*, marcados pela perda de centralidade socioeconómica face às áreas mais próximas dos grandes centros urbanos (Ferrão, 2000). As cidades oferecem aglomerados económicos (Banai, 2020) capazes de atrair mão de obra qualificada e captar mais e melhores infraestruturas, transformando-se em “polos de prestação de serviços sociais e pessoais” e agravando a condição marginal de muitas áreas rurais (Ferrão, 2000: 46).

Em Portugal, os territórios de baixa densidade – maioritariamente situados no interior do país –, caracterizam-se pela predominância de atributos como o “envelhecimento populacional, a escassez de atividades económicas, a baixa qualificação dos recursos humanos, a exiguidade do mercado de trabalho e a falta de dinamismo institucional e dos serviços de apoio às atividades” (Observatório do QREN, 2013: 1). Deste modo, apresentam um conjunto de vulnerabilidades na sua estrutura socioeconómica e sociodemográfica que não lhes permite atingir níveis elevados de resiliência, quando expostos a fenómenos disruptivos.

A problemática da baixa densidade baseia-se nas características endógenas da estrutura destes territórios que conduzem a um círculo vicioso de problemas estruturais e de perdas de competitividade, condicionando o desenvolvimento regional. Nestas condições, as políticas públicas de desenvolvimento e coesão territorial e a ação dos órgãos de poder local são instrumentais para contrariar e colmatar a falta de resiliência e potenciar maior bem-estar nestas áreas. Nem sempre, contudo, o seu desempenho se tem mostrado eficaz no combate às vulnerabilidades regionais, nomeadamente quando se consideram os resultados de longo prazo (Cañete *et al.*, 2018; Santos, 2009).

A atual crise pandémica causada pelo SARS-CoV-2 gerou um “choque instantâneo e simultâneo negativo” (Coelho, 2020: 80), com uma dimensão global “como já não era visto há um século” (Hassan *et al.* 2020: 4). As medidas adotadas para responder à emergência sanitária depressa tornaram evidente que “o objetivo de evitar o colapso económico [entra] em conflito com o objetivo de combater a pandemia” (Bação e Sequeira, 2020: 1). Concomitantemente, diversas vulnerabilidades regionais (à escala internacional e nacional) tornaram-se particularmente evidentes. Ao considerar a pandemia um choque imprevisível, Haynes *et al.* (2020) reconhecem que a recuperação internacional terá efeitos de longo prazo capazes de gerar várias vulnerabilidades em diversos setores. Mas reconhecem também que é necessário promover uma gestão do risco eficaz, para que os sistemas socioeconómicos não só se adaptem, mas aproveitem o surgimento de novas oportunidades. Por exemplo, no seu estudo relativo à vulnerabilidade das empresas à Covid-19, Hassan *et al.* (2020) observam que, enquanto empresas de transportes apresentam um colapso na procura, as empresas tecnológicas preveem alcançar grandes efeitos positivos com a pandemia.

Snower (2020) chama a atenção para a necessidade de os decisores políticos e económicos não se aterem apenas às medidas de curto prazo, justificáveis pela emergência sanitária decorrente da pandemia, mas adotarem *políticas readaptativas* alavancadas no médio e longo prazo, que possam ajudar a construir comunidades mais resilientes à escala global.

O combate à pandemia exigiu uma particular mobilização dos poderes públicos, em linha com as suas obrigações jurídico-políticas e socioeconómicas. Também o tecido económico, as instituições da sociedade civil e os cidadãos procuraram pôr em prática, nas respetivas escalas, medidas adaptativas e de mitigação de um risco desconhecido que rapidamente se converteu num dano de contornos imprevisíveis. No entanto, o ambiente disruptivo e de emergência causado pela pandemia colocou o peso principal sobre os ombros dos dirigentes políticos e dos organismos públicos, incluindo das autoridades

locais (OCDE, 2020). Considerando a fase inicial da pandemia, a estratégia imediata de enfrentamento adotada pelos poderes públicos foi estritamente de curto prazo (Snowen, 2020).

O estudo empírico realizado neste trabalho centra-se também na primeira vaga da pandemia (março-agosto de 2020), pelo que as estratégias sinalizadas são também de curto prazo. Apesar de grande parte da resposta pública à pandemia dimanar da União Europeia e dos governos nacionais, muito da sua efetivação passou pelas autoridades regionais e locais, que também criaram as suas próprias iniciativas nos domínios sanitários e socioeconómicos.

3. METODOLOGIA E DADOS

O objetivo deste artigo é o de proceder ao mapeamento das medidas adotadas pelas autarquias pertencentes à CIM-RC, durante a primeira vaga da pandemia de Covid-19 (de março a agosto de 2020), para lidar com os impactos desta nos respetivos territórios. A partir daí, procura-se analisar se existe uma associação entre as medidas implementadas e determinadas características sociodemográficas e económicas dos concelhos, designadamente as que se verificam em territórios de baixa densidade, para perceber as consequências sobre a resiliência dos territórios.

Para a elaboração deste estudo, procedeu-se à recolha de informação junto de diversas fontes. Os métodos de recolha primária de informação basearam-se na conceção e aplicação de questionários, em entrevistas *online* com representantes da CIM-RC, e em contactos telefónicos e via *email* com responsáveis das autarquias, para obtenção de dados relativos a iniciativas desenvolvidas para lidar com o contexto pandémico. Para complementar, procedeu-se à recolha de informação através de consulta das páginas de internet da CIM-RC e das 19 câmaras municipais integrantes. Foi também recolhida informação estatística de natureza demográfica e socioeconómica do INE, parte da qual serviu para calcular Quocientes de Localização (QL), conforme a equação (1).

$$QL = \frac{\frac{N^{\circ} \text{ Pessoas ao serviço por setor de atividade } i \text{ na região } j}{N^{\circ} \text{ Pessoas ao serviço por setor de atividade } i \text{ na região padrão}}}{\frac{N^{\circ} \text{ Pessoas ao serviço total na região } j}{N^{\circ} \text{ Pessoas ao serviço total na região padrão}}}, 0 \leq QL < \infty \quad (1)$$

Os QL são instrumentos utilizados para a caracterização económica interna de regiões e para a realização de comparações inter-regionais. Correspondem ao rácio entre o peso de uma variável, num certo ramo de atividade *i*, numa região *j*, em relação ao peso da mesma variável, relativa ao mesmo ramo de atividade, numa região-padrão. O valor mínimo possível é igual a zero, o que significa que o setor não está presente na região. Se o valor de QL for superior a um, considera-se que o peso da atividade é relevante na região por ser superior ao peso médio dessa atividade na região-padrão. No presente trabalho, recorreu-se ao indicador estatístico relativo ao número de pessoas ao serviço por estabelecimentos, por atividade económica, para calcular os QL.

No que diz respeito ao tratamento da informação relativa a iniciativas das autarquias para fazer face à pandemia de Covid-19, foi elaborada uma listagem inicial das medidas implementadas. A sua análise permitiu a sistematização das medidas em categorias e subcategorias e a identificação de destinatários privilegiados. Para a elaboração dos mapas com as medidas aplicadas pelos municípios da CIM-RC foram concebidos ícones representativos das subcategorias e dos destinatários.

A CIM-RC compreende 19 municípios, dos quais 12 são territórios de baixa densidade, segundo dados da Comissão Interministerial de Coordenação. Todos os concelhos pertencem ao distrito de Coimbra, à exceção dos municípios de Mealhada e de Mortágua (apresentados com uma cor de fundo cinzenta nas Figuras 2, 3 e 4), que integram, respetivamente, os distritos de Aveiro e Viseu.

É visível na Figura 1 a existência de uma dicotomia interior/litoral na CIM-RC. Os municípios do interior correspondem a territórios de baixa densidade, possuindo, por isso, um conjunto de vulnerabilidades demográficas, económicas e sociais específicas. Esta dualidade reflete-se nos resultados de diversos indicadores estatísticos, como os apresentados no Quadro 1.

CIM-RC promoveu compras agrupadas de EPI para conseguir o esmagamento de margens e criou uma plataforma de gestão de *stocks* e de georreferenciação de casos, juntamente com um banco de reserva estratégica para salvaguardar necessidades urgentes.

A CIM-RC realizou também *workshops* e ações de formação para funcionários em teletrabalho, e participou em reuniões com a Autoridade Regional de Saúde e a Proteção Civil, para acompanhar a propagação do SARS-CoV-2 na região Centro e procurar sinergias entre as entidades. Estabeleceu igualmente parcerias com plataformas e empresas de distribuição para o lançamento do mercado eletrónico regional destinado à venda e distribuição de produtos endógenos.

No que concerne aos destinatários das iniciativas de reação à pandemia promovidas pelas autarquias identificaram-se os seguintes grupos: *i*) municípios; *ii*) serviços de saúde, forças de segurança, proteção civil e bombeiros – doravante designados serviços de saúde e de proteção; *iii*) Instituições Particulares de Solidariedade Social (IPSS) e Estruturas Residenciais para Pessoas Idosas (ERPI); e *iv*) agricultura, comércio, indústria e serviços.

No Quadro 2 encontram-se as iniciativas desenvolvidas e implementadas pelas autarquias, organizadas em três categorias: medidas sanitárias de reação à pandemia; medidas de promoção económica; medidas de apoio social.

Quadro 2 – Categorias e subcategorias de medidas implementadas

Categorias	Subcategorias
Medidas Sanitárias de Reação à Pandemia	Encerramento e restrições de espaços e atividades Fornecimento de EPI Testagem e realização de triagem da população Adaptação de espaços para acolhimento e prestação de cuidados médicos Disponibilização de apoio a serviços de saúde e de proteção, IPSS e ERPI Intermediação no acesso a cuidados de saúde Higienização de espaços públicos
Medidas de Promoção Económica	Alívio e prolongamento de prazo de pagamentos Atribuição de fundos e subsídios Promoção do comércio Promoção do turismo Adaptação e promoção de eventos culturais
Medidas de Apoio Social	Criação de linhas e programas de apoio aos municípios Ações de sensibilização pela autarquia Atividades de voluntariado promovidas pela autarquia Distribuição de bens alimentares Distribuição de medicamentos Apoio a estudantes do ensino obrigatório

4.1 Medidas sanitárias de reação à pandemia

A categoria das medidas sanitárias de reação à pandemia integra as iniciativas implementadas pelos órgãos autárquicos com o objetivo de controlar e mitigar o contágio da Covid-19, bem como o de disponibilizar apoios em diferentes vertentes a diversos destinatários, como serviços de saúde e de proteção, IPSS e ERPI, e municípios. A partir do Quadro 3, observa-se a descrição dos ícones utilizados para mapear as subcategorias de iniciativas implementadas nos vários municípios integrantes da CIM-RC (Figura 2).

Uma medida transversal a todas as Câmaras Municipais foi o encerramento dos espaços e dos edifícios administrativos públicos, bem como o cancelamento de atividades e eventos, razão pela qual o ícone correspondente é colocado uma única vez no mapa, fora da área específica de qualquer concelho. Este resultado corresponde ao esperado, uma vez que estas medidas foram impostas pelo Governo, aquando do estabelecimento do confinamento geral obrigatório.

Quadro 3 – Medidas sanitárias de reação à pandemia

Subcategorias	Medidas
Encerramento e restrições de espaços e atividades 	<ul style="list-style-type: none"> - Substituição de atendimento presencial por telefone, e-mail ou correio - Cancelamento de eventos promovidos pela autarquia - Proibição de acesso a parques de estacionamento - Suspensão de reuniões presenciais dos órgãos municipais - Suspensão da realização das feiras e de mercados - Encerramento de equipamentos e instalações municipais - Restrições à entrada nos Cemitérios Municipais - Restrições no acesso e na afetação dos espaços comerciais
Fornecimento de EPI a municípios; profissionais de serviços de saúde e de proteção; IPSS e ERPI 	<ul style="list-style-type: none"> - Distribuição de EPI - Entrega de materiais a voluntários para produção de máscaras - Colocação de barreiras físicas e/ou uso obrigatório de viseiras no atendimento ao público nos diversos serviços municipais - Constituição de reserva estratégica de bens essenciais nos serviços de proteção civil, para assistência e proteção no combate à pandemia - Atribuição de capital para aquisição de material
Testagem e realização de triagem da população 	<ul style="list-style-type: none"> - Aquisição de testes para IPSS, Misericórdias, bombeiros e GNR - Investimento em testes de rastreio à Covid-19 - Realização de testes de rastreio a grupos de risco - Instalação de tendas de apoio a centros de saúde
Adaptação de espaços para acolhimento e prestação de cuidados médicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Adaptação de salas de aula e pavilhões para hospitais de campanha - Criação de centros de acolhimento - Reforço da capacidade de acolhimento de idosos que não necessitem de assistência médica em equipamentos alternativos - Abertura de Centro de Diagnóstico Covid-19 em parceria com laboratórios de análises
Disponibilização de apoio a serviços de saúde e de proteção, às IPSS e ERPI 	<ul style="list-style-type: none"> - Disponibilização de alojamento gratuito e centros de acolhimento - Disponibilização de quartos em unidades hoteleiras para acolhimento de utentes de ERPI em caso de evacuação - Disponibilização de telemóveis para comunicação entre médicos e utentes - Acolhimento de crianças e filhos a cargo de profissionais de saúde - Criação de linha telefónica dedicada nos serviços de proteção civil municipal, para intermediar com entidades de saúde e proteção - Aquisição de ventiladores para uso hospitalar
Intermediação no acesso a cuidados de saúde 	<ul style="list-style-type: none"> - Contacto com entidades/associações e criação de equipas de apoio específicas para a prestação de cuidados de saúde aos cidadãos - Criação de um Observatório da Terceira Idade para acompanhar o estado geral da população sénior e mais isolada do concelho, e prestar informações de alerta e de proteção à população
Higienização de espaços públicos 	<ul style="list-style-type: none"> - Colaboração na limpeza e higienização de espaços com maior concentração de pessoas - Desinfeção dos contentores de resíduos sólidos urbanos - Reforço da limpeza e desinfeção de transportes públicos, instalação de doseador com desinfetante e promoção da aquisição prévia dos bilhetes

Nota: Quando aplicável, os ícones ,  e  são adicionados aos ícones representativos das medidas para identificar os destinatários das mesmas: i) municípios, ii) serviço de saúde e de proteção, e iii) IPSS e ERPI, respetivamente.

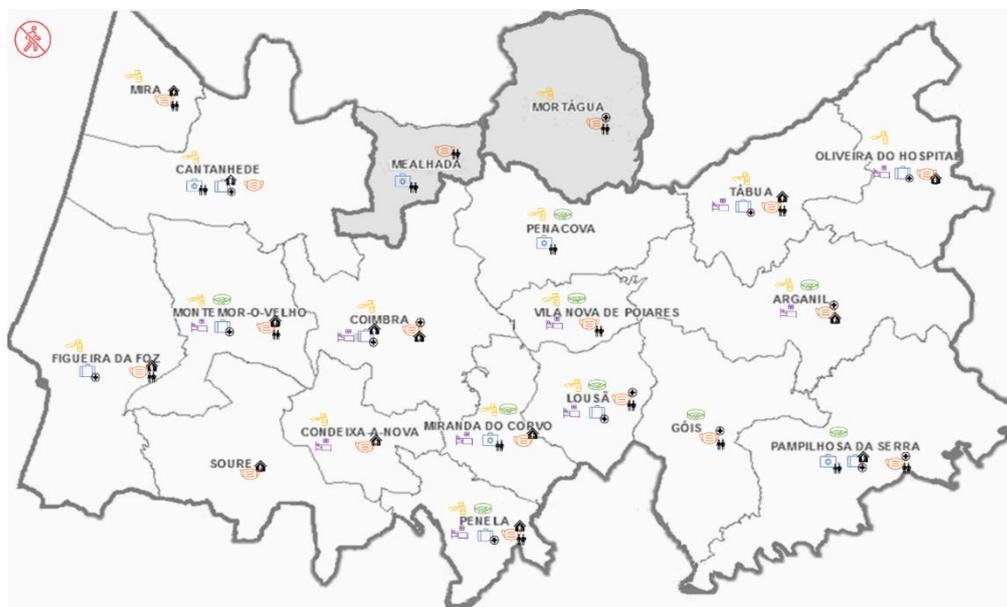
O fornecimento de EPI, como máscaras e viseiras, ocorreu em 18 das 19 Câmaras Municipais integrantes da CIM-RC. Como é observável na Figura 2, esta medida foi dirigida especialmente às IPSS, ERPI e municípios³.

A disponibilização de EPI às IPSS e ERPI ocorreu em 11 municípios (Arganil, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Penela, Soure e Tábua). Esta estratégia pode ser explicada pelos valores elevados do índice de envelhecimento (superiores a 200, excetuando Condeixa-a-Nova) e superiores à média da CIM-RC (217,5, à exceção de Condeixa-a-Nova, Coimbra e Montemor-o-Velho). No caso de Condeixa, a disponibilização de EPI às

³ No caso de Cantanhede, não se dispõe de informação sobre os destinatários desta medida.

IPSS e ERPI pode ser justificada pela importância das atividades de apoio social com alojamento neste concelho, expressa por um QL de 4,6.

Figura 2 – Mapeamento das medidas sanitárias de reação à pandemia



A distribuição dos EPI pelos municípios foi realizada pelas autarquias de Figueira da Foz, Góis, Lousã, Mealhada, Mira, Montemor-o-Velho, Mortágua, Pampilhosa da Serra, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares. Dos 11, sete são municípios de baixa densidade, e portanto com maior vulnerabilidade demográfica, apresentando densidades populacionais maioritariamente inferiores à da CIM-RC (100,1). Para além desta característica, os territórios de baixa densidade apresentam uma população mais envelhecida e com menores recursos financeiros, o que pode estar na origem da preocupação em implementar este tipo de medida. Como é também observável, Mira, Montemor-o-Velho, Penela e Tábua distribuíram cumulativamente EPI às IPSS e ERPI.

Em relação à distribuição de EPI a serviços de saúde e de proteção, a iniciativa ocorreu em seis municípios (Arganil, Coimbra, Góis, Lousã, Mortágua, e Pampilhosa da Serra). À exceção de Coimbra, todos eles são de baixa densidade. As autarquias de Góis, Lousã, Mortágua e Pampilhosa da Serra distribuíram cumulativamente EPI a municípios.

As medidas relativas a rastreios ao SARS-CoV-2 junto da população foram implementadas por nove autarquias (Arganil, Góis, Lousã, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela e Vila Nova de Poiares). Todos estes municípios, exceto Montemor-o-Velho, são territórios de baixa densidade e apresentam percentagens elevadas de população residente com 65 ou mais anos. Cinco deles (Arganil, Góis, Pampilhosa da Serra, Penacova, e Penela) situam-se, quanto a este indicador, consideravelmente acima da média da CIM-RC (25,7%). A vulnerabilidade da população destes concelhos, expressa através do fator idade, pode explicar a adoção da medida neste grupo de autarquias.

Constata-se também a existência de uma associação direta entre a realização de testes à Covid-19 e a entrega de EPI aos municípios (Góis, Lousã, Montemor-o-Velho, Pampilhosa da Serra, Penela e Vila Nova de Poiares). Mas, as iniciativas de testagem à Covid-19 ocorreram também em municípios que efetuaram a distribuição de EPI às IPSS e ERPI (Arganil, Penela, Montemor-o-Velho e Miranda do Corvo) e aos serviços de saúde e de proteção (Arganil, Góis, Lousã, Pampilhosa da Serra). Verifica-se, assim, uma implementação conjunta das medidas relativas à testagem à Covid-19 e à entrega de EPI, na sua maioria em municípios de baixa densidade.

Em relação às iniciativas de adaptação de espaços para acolhimento e prestação de cuidados médicos, dez municípios (Arganil, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Lousã, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares) criaram hospitais de campanha, adaptando

salas de aula e pavilhões, e reforçaram a capacidade de acolhimento de idosos (não necessitados de assistência médica) em equipamentos alternativos, através do apoio das forças de segurança.

Estes municípios que adaptaram espaços para auxiliar os respetivos serviços de saúde (excetuando Coimbra, Condeixa-a-Nova e Miranda do Corvo) apresentam um peso reduzido das atividades de saúde humana na sua economia local, expresso por valores de QL entre os 0,3 e os 0,7, que comparam com 1,4 na CIM-RC. Por apresentarem alguma vulnerabilidade nesta área, necessitaram de adotar medidas de reação, visando a superação das suas dificuldades no combate à pandemia. Nos municípios de Condeixa-a-Nova, Miranda do Corvo e Penela, esta adaptação de espaços foi usada, por exemplo, para separar idosos infetados de não infetados, e pode ser justificada pela importância que as atividades de apoio social com alojamento aí apresentam (QL de 4,6; 3,0 e 6,2, respetivamente, face a 1,7 na CIM-RC). Já no município de Coimbra, a adaptação de espaços foi direcionada para o acolhimento de pessoas sem-abrigo.

Relativamente à intermediação no acesso a cuidados de saúde pelos munícipes, apenas cinco das 19 autarquias da CIM-RC (Cantanhede, Mealhada, Miranda do Corvo, Pampilhosa da Serra e Penacova) procederam à criação de equipas de apoio para reforçar a prestação de cuidados de saúde a cidadãos e para divulgar informações de alerta a idosos.

A disponibilização de apoios a serviços de saúde e de proteção, às IPSS e ERPI, através de alojamento gratuito a profissionais de saúde, da doação de equipamentos tecnológicos para facilitar a comunicação entre utentes e profissionais, ou da criação de programas para acolher os filhos de profissionais de serviços de saúde e de proteção, foi efetuada por dez autarquias (Cantanhede, Coimbra, Figueira da Foz, Lousã, Mealhada, Montemor-o-Velho, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penela e Tábua). Ainda nesta subcategoria de medidas, o concelho de Mealhada procedeu à aquisição de ventiladores para uso hospitalar. As autarquias de Cantanhede, Coimbra e Pampilhosa da Serra também disponibilizaram estes apoios às IPSS e ERPI. É de notar que metade deste grupo de municípios não corresponde a territórios de baixa densidade.

No que respeita à higienização dos espaços públicos mais frequentados e à desinfeção dos contentores de lixo, a medida verificou-se em 15 (Arganil, Cantanhede, Coimbra, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Lousã, Mira, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Penela, Penacova, Tábua e Vila Nova de Poiares) dos 19 municípios.

Os concelhos de Montemor-o-Velho, Lousã, Miranda do Corvo e Penela foram os que adotaram uma maior diversidade de medidas sanitárias (cinco), podendo, por esse prisma, ser considerados dos mais dinâmicos da CIM-RC. Destaca-se ainda que três destes concelhos são territórios contíguos, pelo que a similitude de iniciativas pode dever-se a um *efeito de vizinhança*. Contudo, o dinamismo pode ser analisado também pela variedade de grupos abrangidos. Neste sentido, Pampilhosa da Serra, com apenas quatro tipos de iniciativas, apoiou em duas delas (distribuição de EPI e disponibilização de alojamentos) dois tipos diferentes de destinatários. Ainda no grupo dos municípios com quatro tipos de medidas, destaca-se um sub-grupo composto por Vila Nova de Poiares, Arganil, Tábua e Oliveira do Hospital, que, conjuntamente com Pampilhosa da Serra, são territórios contíguos. Os concelhos vizinhos de Vila Nova de Poiares e Arganil adotaram as mesmas medidas sanitárias, o mesmo aconteceu com Tábua e Oliveira do Hospital, também eles territórios contíguos. Vislumbram-se, assim, na gestão pública da pandemia, não apenas os *efeitos de vizinhança* em termos de resiliência regional, apontados por Di Caro (2017) e Sensier, Bristowe Healy (2016), mas também uma atuação orientada para a *flexibilidade e a emergência*, na esteira de Folke (2016) e Santos (2009).

O município com o menor número de medidas sanitárias adotadas foi Soure (apenas disponibilizou EPI), seguido de Mira, Mealhada, Mortágua e Góis, que aplicaram três medidas.

4.2 Medidas de promoção económica

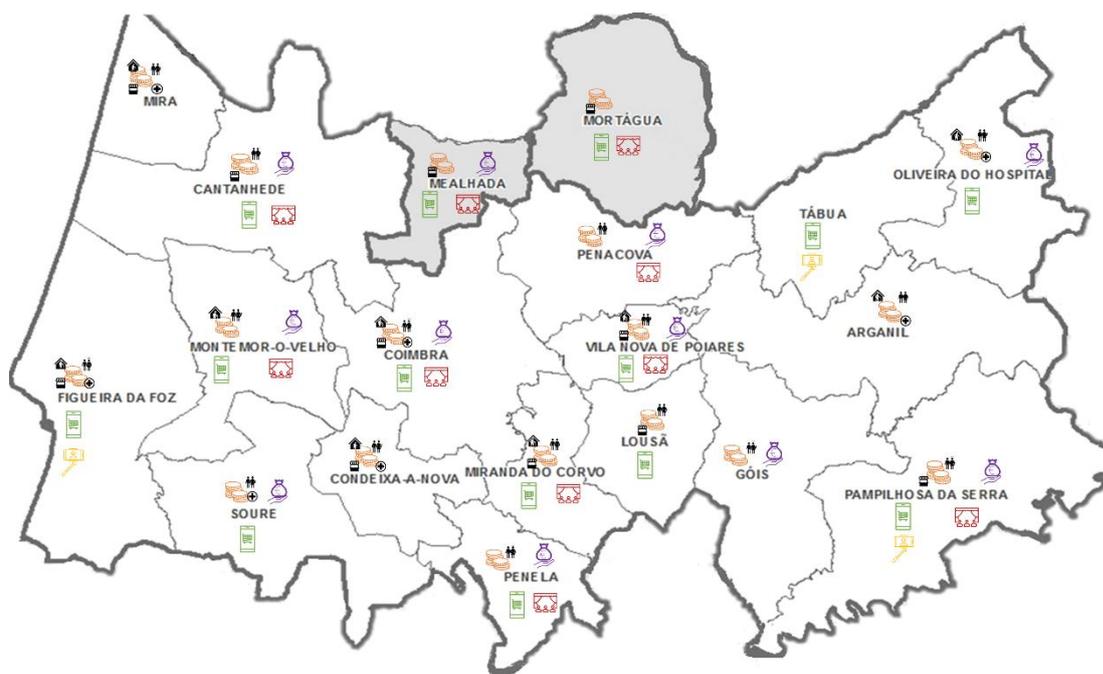
As iniciativas de promoção económica integram as medidas de apoio a munícipes, serviços de saúde e de proteção, IPSS e ERPI, mas também à agricultura/comércio/serviços/indústria, face aos impactos económicos adversos causados pela Covid-19. O Quadro 4 apresenta as respetivas subcategorias de medidas e ícones representativos, ilustrados na Figura 3.

Quadro 4 – Medidas de promoção económica

Subcategorias	Subcategorias
Alívio nos pagamentos e prolongamento de prazos a municípios; serviços de saúde e proteção; IPSS e ERPI; e comércio, indústria e serviços 	- Isenção do pagamento de taxas (Ação Social Escolar e ATL) - Prolongamento dos prazos de pagamentos e entrega de documentos referentes a serviços municipais, sem penalização - Redução do pagamento de tarifas de águas e resíduos - Suspensão do pagamento da taxa de estacionamento de duração limitada - Suspensão do pagamento de rendas municipais - Suspensão dos prazos de renovação de licenças municipais para IPSS e ERPI
Atribuição de fundos e subsídios 	- Aprovação de constituição de reservas de meios humanos aos agentes municipais de proteção civil - Prestação de informação sobre procedimentos para aceder a programas de incentivos e medidas de recuperação económica - Pagamento dos contratos já celebrados aos agentes culturais; - Adiantamento do valor médio dos subsídios concedidos como apoio às entidades desportivas e culturais - Atribuição de subsídios a coletividades concelhias - Pagamento de reformas ao domicílio
Promoção do comércio pela autarquia 	- Promoção do comércio local - Criação de uma rede de distribuição ao domicílio de bens e produtos alimentares através dos pequenos comerciantes e produtores locais - Entrega de vales a famílias carenciadas e promoção do comércio local
Promoção do turismo pela autarquia 	- Disponibilização de plataformas para divulgação do território; - Sensibilização para a obtenção do selo “CLEAN & SAFE” do Turismo de Portugal
Adaptação e promoção de eventos culturais 	- Reagendamento de espetáculos não realizados - Disponibilização de serviços <i>online</i> pelas Bibliotecas Municipais - Promoção da retoma de hábitos culturais - Promoção de espetáculos (entre eles <i>drive-in</i>) - Promoção de formações online e <i>webinars</i>

Nota: Quando aplicável, os ícones , ,  e  são adicionados aos ícones representativos das medidas para identificar os destinatários das mesmas: i) municípios, ii) serviço de saúde e de proteção, iii) IPSS e ERPI, iv) comércio, indústria e serviços, respetivamente.

Figura 3 – Mapeamento das medidas de promoção económica



Com se pode observar, todas as autarquias, à exceção de Tábua, providenciaram alívios nos pagamentos de taxas e tarifas e prolongaram prazos de pagamentos de serviços. Esta implementação generalizada é compreensível visto serem medidas recomendadas pelo Governo. No entanto, nem todas as autarquias aplicaram a iniciativa aos quatro grupos de destinatários. A medida foi facultada a munícipes em 16 concelhos. Desses, nove municípios estenderam-na às IPSS e ERPI, sete aos serviços de saúde e de proteção, e 11 ao comércio, indústria e serviços.

Relativamente à atribuição de fundos e subsídios, os 11 municípios que implementaram esta subcategoria de medidas foram os de Cantanhede, Coimbra, Góis, Mealhada, Montemor-o-Velho, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure, Oliveira do Hospital e Vila Nova de Poiares.

Observa-se que a promoção do comércio local foi uma preocupação quase transversal a todos os concelhos, como forma de estimular a sua economia. Em 14 municípios (Cantanhede, Coimbra, Figueira da Foz, Lousã, Mealhada, Miranda do Corvo, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penela, Soure, Tábua e Vila Nova de Poiares) foram implementadas medidas deste tipo, através do desenvolvimento de plataformas eletrónicas para venda de produtos endógenos e da alteração para o regime de entregas ao domicílio e *takeaway*. Estas iniciativas revelam um esforço praticamente comum a todas as autarquias para fomentar e promover condições de adaptabilidade ou resiliência dinâmica (*bouncing forward*), nos termos definidos por Acuti e Bellucci, 2020; Pinto e Pereira, 2014, Simmie e Martin, 2010).

Iniciativas de promoção do turismo foram implementadas por apenas três autarquias (Figueira da Foz, Pampilhosa da Serra e Tábua), através da disponibilização de plataformas eletrónicas para divulgação do território. Sendo a estada média de turistas nestes três concelhos superior ao valor médio na CIM-RC, a disponibilização de plataformas para a divulgação do território e a sensibilização para a importância da obtenção do selo *Clean&Safe*, pode revelar a sua preocupação em manter a atratividade turística.

Olhando para as medidas de apoio à economia local, torna-se evidente o efeito descrito por Santos (2009), de que em situações fortemente disruptivas, como esta da pandemia de Covid-19, é expectável uma coincidência temporal na adoção de medidas de reação e de recuperação.

O apoio a eventos culturais ocorreu em dez municípios (Cantanhede, Coimbra, Mealhada, Miranda do Corvo, Penela, Montemor-o-Velho, Mortágua, Pampilhosa da Serra, Penacova e Vila Nova de Poiares), através de medidas de adaptação e promoção de espetáculos e hábitos culturais, com a aposta nos serviços *online* das Bibliotecas Municipais. Observando as infraestruturas usadas para promover eventos culturais, dos 18 recintos de espetáculos presentes na CIM-RC, Coimbra destaca-se claramente dos restantes concelhos, com oito equipamentos, seguida de Miranda do Corvo com dois. Para além disto, ao analisar o peso que o setor das atividades de teatro, música, dança e outras atividades artísticas e literárias apresenta, denota-se que tanto Coimbra como Miranda do Corvo apresentam uma dependência relevante destas atividades, expressos por QL acima de 1,4, que comparam com QL igual a 1 na CIM-RC. É observável que, excetuando Pampilhosa da Serra, os restantes municípios do grupo referido, são concelhos vizinhos de Coimbra ou de Miranda do Corvo, o que pode sugerir a implementação destas medidas por efeito de vizinhança.

O município que implementou uma maior diversidade de medidas de promoção económica foi Pampilhosa da Serra, seguido de Cantanhede, Montemor-o-Velho, Mealhada, Coimbra, Penela e Vila Nova de Poiares. Não existe, assim, uma associação positiva, como se poderia esperar, entre o dinamismo concelhio nesta categoria de medidas e o nível de rendimento, expresso pelo respetivo poder de compra *per capita* (*PCpc*). O município de Pampilhosa da Serra, que lidera na diversidade de medidas de promoção económica, apresenta, como resulta do Quadro 1, um valor do *PCpc* que corresponde a metade do valor de Coimbra, o município com o *PCpc* mais elevado da CIM-RC. Os concelhos que adotaram menor diversidade de medidas foram Mira e Condeixa-a-Nova, seguidos de Tábua, Góis e Lousã. Deste ponto de vista, constata-se que não é visível uma grande distinção entre territórios de baixa densidade e os demais. Tal facto deve-se à preocupação, transversal a todos os municípios, em reagir com medidas para procurar contrariar o impacto económico negativo da pandemia. Este aparente alinhamento estratégico geral dos municípios não é incompatível com um fôlego diferenciado nas medidas adotadas, dadas as diferenças existentes entre concelhos no que diz respeito aos fatores promotores de resiliência referidos na secção 2.

4.3 Medidas de apoio social

A categoria do apoio social inclui medidas que visam promover o bem-estar geral e a proteção da população, através de iniciativas de voluntariado, de ações de sensibilização e de linhas de apoio. Inclui ainda medidas promotoras da equidade no acesso a bens essenciais e à educação. No Quadro 5 apresentam-se as subcategorias de iniciativas de apoio social, os ícones correspondentes e as medidas aí incluídas, observando-se o seu mapeamento na Figura 4.

Quadro 5 – Medidas de apoio social

Subcategorias	Medidas
Criação de linhas telefónicas e programas de apoio aos municípios 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de linha telefónica de ação social e saúde e de equipa de intervenção para auxílio dos pedidos de pessoas isoladas ou em situação de carência económica, de transporte de géneros alimentares e medicamentos ao domicílio - Programas para combater o isolamento e o sedentarismo e para promover o entretenimento infantil - Linha de apoio à Covid-19
Ações de sensibilização 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de equipa para sensibilização das pessoas sem-abrigo à Covid-19 - Ações de sensibilização e esclarecimento para IPSS e outras associações - Sensibilização das Juntas de Freguesia para o incentivo de formas alternativas ao atendimento presencial - Sensibilização para o isolamento social voluntário
Atividades de voluntariado 	<ul style="list-style-type: none"> - Criação de bolsa de voluntariado para o combate à pandemia - Elaboração de projetos de solidariedade para entrega de EPI - Angariação de voluntários para produção de EPI
Distribuição de bens alimentares aos municípios, IPSS e ERPI 	<ul style="list-style-type: none"> - Apoio na distribuição de bens alimentares e de primeira necessidade a famílias economicamente vulneráveis - Distribuição de refeições escolares ao domicílio, a alunos necessitados - Criação de serviço de apoio às IPSS e ERPI na entrega das refeições aos utentes no âmbito do apoio domiciliário
Distribuição de medicamentos a municípios 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção de iniciativas para a distribuição/entrega de medicação e informações relevante a idosos, pessoas com mobilidade reduzida, pessoas em situação de isolamento profilático, em situação de quarentena e infetadas pelo vírus SARS-CoV-2
Apoio a estudantes do ensino obrigatório 	<ul style="list-style-type: none"> - Promoção de iniciativas para garantir o acesso às aulas <i>online</i> - Disponibilização de equipamentos informáticos - Disponibilização de materiais lúdico-pedagógicos e manuais escolares - Disponibilização de transportes escolares

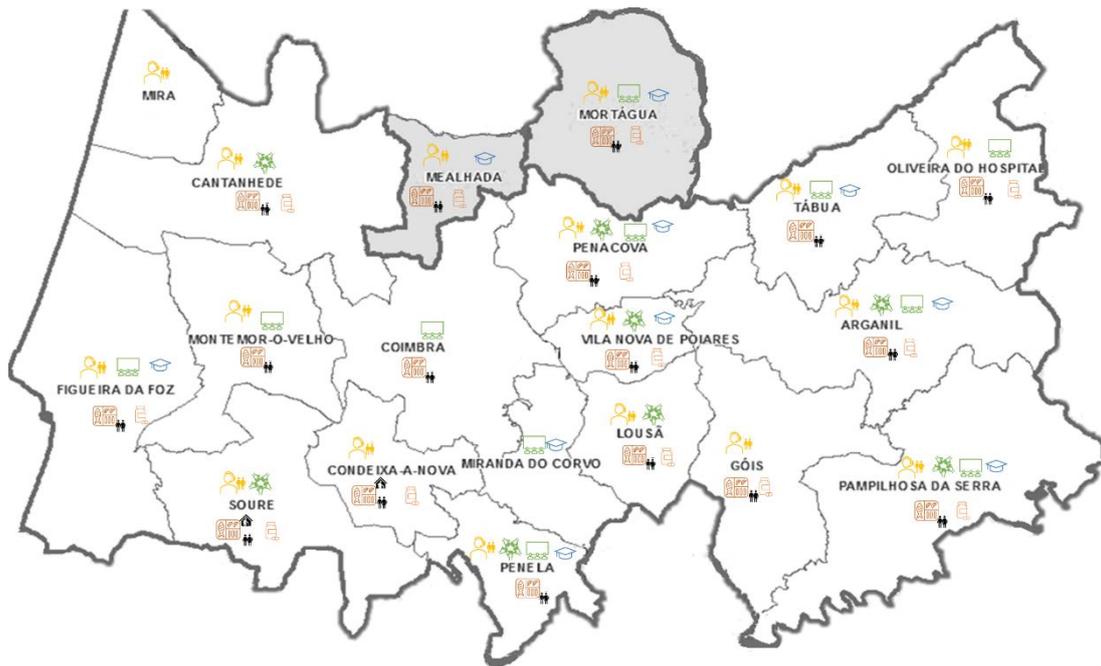
Nota: Quando aplicável, os ícones  e  são adicionados aos ícones representativos das medidas para identificar os destinatários das mesmas: i) municípios e iii) IPSS e ERPI, respetivamente.

À exceção de Coimbra e Miranda do Corvo, todas as Câmaras Municipais da CIM-RC criaram linhas de apoio à população, para esclarecimentos sobre a Covid-19, para o combate ao isolamento social e para acorrer a casos de violência doméstica, bem como programas de entrega de bens essenciais (alimentos e medicamentos).

Relativamente à distribuição de bens alimentares, excetuando dois concelhos (Mira e Miranda do Corvo), todas as autarquias facultaram este apoio direto às famílias economicamente mais vulneráveis. Os municípios vizinhos de Condeixa-a-Nova e Soure criaram simultaneamente serviços de apoio às IPSS e ERPI para a entrega de refeições.

Em relação à entrega de medicamentos, as 13 autarquias que promoveram a sua distribuição a pessoas idosas, com mobilidade reduzida, em situação de isolamento profilático ou em quarentena e infetadas pela Covid-19 foram Arganil, Cantanhede, Condeixa-a-Nova, Figueira da Foz, Góis, Lousã, Melhad, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Soure e Vila Nova de Poiares.

Figura 4 – Mapeamento das medidas de apoio social



No contexto da sensibilização à Covid-19, 11 concelhos (Arganil, Figueira da Foz, Montemor-o-Velho, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares) realizaram campanhas de esclarecimento para o isolamento voluntário junto de IPSS e ERPI e de pessoas sem-abrigo.

Oito das 19 câmaras municipais (Arganil, Cantanhede, Louçã, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Soure e Vila Nova de Poiares) promoveram atividades de voluntariado, através da criação de bolsas de voluntariado e da angariação de voluntários para a produção de EPI e para o desenvolvimento de projetos de solidariedade relacionados com a entrega de equipamentos.

De modo a promover a igualdade no acesso ao ensino, dez municípios (Arganil, Figueira da Foz, Mealhada, Miranda do Corvo, Mortágua, Pampilhosa da Serra, Penacova, Penela, Tábua e Vila Nova de Poiares) prestaram apoio a estudantes do ensino obrigatório, através da entrega de equipamentos informáticos para o acesso às aulas *online*, de manuais escolares e cadernos de atividades, e da disponibilização de transportes escolares gratuitos.

Os concelhos que implementaram uma maior diversidade de medidas, precisamente as mesmas, foram os municípios contíguos de Penacova, Arganil e Pampilhosa da Serra, todos territórios de baixa densidade. No entanto, com um menor número de medidas implementadas, tanto se encontram autarquias de baixa densidade territorial como das demais.

Considerando uma leitura agregada, verifica-se que todos os municípios da CIM-RC foram ativos nas três categorias de medidas consideradas neste trabalho, dando corpo a uma resposta sistémica multivariada. No entanto, regista-se uma grande amplitude no número de medidas diferentes adotadas, variando entre quatro (Mira) e 15 (Pampilhosa da Serra). Consta-se ainda que o hiato entre o número máximo e mínimo de medidas implementadas é menor nos territórios de baixa densidade (entre sete e 15), do que nos restantes (entre quatro e 12).

Pampilhosa da Serra, Penela e Vila Nova de Poiares, três territórios de baixa densidade, são, dos 19 municípios da CIM-RC, os que adotaram um maior número de medidas, durante a primeira vaga da pandemia, com ligeira preponderância para as medidas de apoio social.

Entre os municípios que não são territórios de baixa densidade, Cantanhede, Montemor-o-Velho e Figueira da Foz lideram com maior número total de medidas adotadas, apresentando uma distribuição equitativa pelas três categorias.

O *efeito de vizinhança* traduzido em cooperação horizontal entre municípios é menos visível na análise agregada do que o foi na análise por categorias. Ao nível agregado também não é evidenciado um efeito polarizador por parte dos dois principais polos urbanos da CIM-RC (Coimbra e Figueira da Foz).

4. CONCLUSÃO

O ambiente de grande incerteza e turbulência gerado pela Covid-19 exigiu dos municípios esforços de reação, adaptação e recuperação, tanto para mitigar, como para combater e contrariar as consequências negativas causadas pela pandemia.

Neste trabalho, procurou-se analisar a resiliência regional na CIM-RC na perspetiva da gestão pública realizada pelos municípios durante a primeira vaga da pandemia. Para o efeito, sistematizaram-se e mapearam-se as medidas sanitárias, de promoção económica e de apoio social adotadas pelas 19 autarquias da região. Esta análise foi enformada por três ideias principais. A primeira diz respeito à resiliência enquanto flexibilidade e emergência (Folke, 2016; Santos, 2009) para lidar com um panorama altamente disruptivo. A segunda ideia, tal como reconhecido pela OCDE, é a de que os municípios e as regiões estão na primeira linha da gestão da pandemia. A terceira refere-se à heterogeneidade territorial, onde sobressaem as vulnerabilidades dos territórios de baixa densidade.

O papel supramunicipal da CIM-RC revelou-se particularmente importante na fase inicial da pandemia, tanto para procurar sinergias entre as autoridades de saúde e de proteção civil, como para criar e gerir reservas estratégicas de equipamentos para responder a necessidades urgentes, numa altura em que o mercado não estava preparado para dar resposta às necessidades.

No que concerne à categoria de medidas sanitárias de reação à pandemia, como seria de esperar, foram identificadas medidas adotadas de modo praticamente transversal aos vários municípios, como o encerramento de espaços e equipamentos e a entrega de EPI. Também foi possível perceber que os territórios de baixa densidade se revelaram particularmente ativos em termos da diversidade de categorias de medidas e de tipos de beneficiários a quem foram dirigidas. Pode, assim, concluir-se pela existência de uma associação positiva entre, por um lado, determinadas características sociodemográficas e económicas tradutoras de maior vulnerabilidade e, por outro, o dinamismo na conceção e implementação de medidas para evitar o agravamento dessas mesmas vulnerabilidades. Ainda no domínio das medidas sanitárias, foram visíveis *efeitos de vizinhança* em termos de resiliência regional em territórios contíguos de baixa densidade.

No contexto da categoria de medidas de promoção económica, identificou-se um esforço comum às várias autarquias para promover não apenas as suas atividades produtivas relevantes, mas também para criar condições de adaptabilidade do tecido económico local, por exemplo através do desenvolvimento de novos formatos de divulgação e distribuição de produtos endógenos. Nesta categoria, nos grupos de municípios com maior e com menor diversidade de medidas figuram tanto municípios de baixa densidade, como municípios fora desta classificação. Não se observou um efeito polarizador a partir dos principais polos urbanos.

Em relação à categoria de medidas de apoio social, verificou-se uma generalização de iniciativas como a criação de linhas de apoio, programas de entrega de bens essenciais e distribuição de refeições. O *top* três dos municípios com a maior diversidade de medidas deste tipo corresponde a territórios contíguos de baixa densidade. Contudo, alguns municípios não pertencentes ao grupo da baixa densidade seguem logo atrás, a par de outros territórios de baixa densidade.

No computo geral das três categorias de medidas implementadas, a resiliência associada ao *efeito de vizinhança*, por via da cooperação horizontal entre municípios, é menos visível do que quando se faz a análise por categorias. Também não sobressaem quaisquer efeitos polarizadores alavancados a partir dos dois principais polos urbanos da CIM-RC.

Apesar de a análise realizada corresponder a um horizonte temporal de muito curto prazo, coincidente com a primeira vaga da pandemia em Portugal – o que em si deve servir para temperar algumas das reflexões feitas –, é possível concluir que os municípios da CIM-RC revelaram resiliência. Essa resiliência decorre mais do papel ativo protagonizado pelos municípios no fomento de condições de adaptação e de adaptabilidade ao contexto pandémico, do que da recuperação do choque gerado, uma vez que as sucessivas vagas da pandemia têm mostrado que esta deverá persistir mais tempo do que o inicialmente estimado.

O contributo mais imediato deste trabalho reside na sistematização e no registo das medidas de gestão autárquica da pandemia, contribuindo para a partilha de conhecimentos e experiências que ajudarão a reduzir o grau de exposição aos riscos e, por essa via, das suas vulnerabilidades.

Não obstante, assumem-se aqui algumas limitações do estudo.

A primeira limitação decorre da não inclusão de iniciativas dinamizadas por outros agentes, como o setor empresarial ou a sociedade civil. A clarificação do papel destes atores no esforço de combate à pandemia poderá, porventura, ajudar a explicar o menor dinamismo de determinados concelhos em certas vertentes, em particular na categoria de apoio social. A pobreza tem características distintas em ambiente urbano e rural. A atuação de organizações promotoras de voluntariado pode constituir-se como um razoável substituto das autarquias em meio urbano, por exemplo no apoio a sem-abrigo, mais do que em espaços rurais. Nestes, onde “a pobreza tem rosto”, o apoio está ainda largamente associado à ajuda familiar, às solidariedades entre vizinhos e ao esforço combinado de instituições de maior proximidade como Juntas de Freguesia ou paróquias, que não raro se articulam com as câmaras municipais e as IPSS para prestar esse apoio social.

A aptidão das autoridades regionais e locais para gerir a resiliência, ou seja, a sua capacidade adaptativa, depende também, inevitavelmente, da sua margem financeira. Por este motivo, uma outra limitação a assinalar, que simultaneamente configura uma perspetiva de trabalho futuro, reside na não incorporação de elementos financeiros associados ao custo das diferentes medidas e à capacidade financeira das autarquias.

BIBLIOGRAFIA

Acuti, D., Bellucci, M. (2020), Resilient Cities and Regions: Planning, Initiatives, and Perspectives. In: Leal Filho W., Azul A.M., Brandli L., Özuyar P.G., Wall T. (eds) Climate Action. Encyclopedia of the UN Sustainable Development Goals. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-95885-9_21

Banai, R. (2020), Pandemic and the planning of resilient cities and regions, *Cities*, 106, 102929. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2020.102929>

Bação, P., Sequeira, T. (2020), The COVID-19 crisis calls for pre-emptive monitoring of production and distribution chains, *Vox CEPR Policy Portal*, pp. 1–5.

Cañete, J. A., Navarro, F., Cejudo, E. (2018), Territorially unequal rural development: the cases of the LEADER Initiative and the PRODER Programme in Andalusia (Spain). *European Planning Studies*, 26(4), pp. 726–744. <https://doi.org/10.1080/09654313.2018.1424118>

Christopherson, S.; Michie, J., Tyler, P. (2010), Regional resilience: theoretical and empirical perspectives, *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society* 3, pp. 3–10 <https://doi.org/doi.org/10.1093/cjres/rsq004>

Coelho, M. (2020), 2020 – O ano em que o mundo parou: os primeiros 100 dias da crise Covid-19. *Universidade Lusíada*, 28, pp. 73–106. <https://doi.org/doi.org/10.34628/scg8-zx29>

Di Caro, P. (2017), Testing and explaining economic resilience with an application to Italian regions, *Papers in Regional Science*, 96(1), <https://doi.org/doi.org/10.1111/pirs.12168>

ESPON (2014), Economic Crisis: Resilience of Regions, *ECR2 Scientific Report*. <https://www.espon.eu/programme/projects/espon-2013/applied-research/ecr2-economic-crisis-resilience-regions>

Faulkner, J., Murphy, E., Scott, M. (2020), Developing a holistic ‘vulnerability-resilience’ model for local and regional development, *European Planning Studies*, 28(12), pp. 2330-2347. <https://doi.org/10.1080/09654313.2020.1720612>

Fernandes, J. L. (2008), insegurança ambiental e migrações. contributo para uma sistematização de conceitos, *Actas del V Congreso Internacional sobre migraciones, causas y consecuencias*, Eumed, Universidade de Málaga, pp. 1-20.

Ferrão, J. (2000), Relações entre mundo rural e mundo urbano: Evolução histórica, situação actual e pistas para o futuro. *Sociologia, Problemas e Práticas*, 33, pp. 45–54. <https://doi.org/10.4067/s0250-71612000007800006>

Folke, C. (2016), Resilience (Republished). *Ecology and Society*, 21(4). <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1093/acrefore/9780199389414.013.8>

Fröhlich, K. e Hassink, R. (2018), Regional resilience: a stretched concept?, *European Planning Studies* 26(9). DOI: 10.1080/09654313.2018.1494137

Giacometti A., Teräs J., Perjo L., Wøien M., Sigurjonsdottir H., Rinne T (2018), Regional Economic and Social Resilience: Conceptual Debate and Implications for Nordic Regions. Discussion paper prepared for Nordic thematic group for innovative and resilient regions, January 2018, Stockholm. https://nordregio.org/wp-content/uploads/2017/04/Resilience-Study_Feb-2.pdf

Gomide, A. J. (2009), Direito de arrendamento nos contratos, dissertação de mestrado em direito, Lisboa, FDUL.

Gonçalves, C. (2017), Regiões, cidades e comunidades resilientes: novos princípios de desenvolvimento. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, 9(2), pp. 371–385. <https://doi.org/10.1590/2175-3369.009.002.AO15>

ICLEI (2019), Resilient cities, thriving cities: The evolution of urban resilience. Bonn, Germany. https://e-lib.iclei.org/publications/Resilient-Cities-Thriving-Cities_The-Evolution-of-Urban-Resilience.pdf

Hassan, T. A., Hollander, S., Lent, L. Van, Scwedeler, M., Tahoun, A. (2020), Firm-level exposure to epidemic diseases: Covid-19, SARS and H1N1. National Bureau of Economic Research (Vol. 26971).

Holling, C. S. (1973), Resilience and Stability of Ecological Systems, *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, pp 1-23

Hynes, W., Trump, B., Love, P., Linkov, I. (2020), Bouncing forward: a resilience approach to dealing with COVID-19 and future systemic shocks. *Environment Systems and Decisions*, 40, pp. 174–184. <https://doi.org/10.1007/s10669-020-09776-x>

Martin, R. (2018), Shocking aspects of regional development: Towards an economic geography of resilience. *The New Oxford Handbook of Economic Geography*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780198755609.013.43>

Oliva, S. e Lazzarotti, L. (2017), Adaptation, adaptability and resilience: the recovery of Kobe after the Great Hanshin Earthquake of 1995, *European Planning Studies*, DOI: 10.1080/09654313.2016.1260093

OCDE (2020), The territorial impact of COVID-19: Managing the crisis across levels of government, Paris: OCDE. <https://www.oecd.org/coronavirus/policy-responses/the-territorial-impact-of-covid-19-managing-the-crisis-across-levels-of-government-d3e314e1/>

Pike, A., Dawley, S., Tomaney, J. (2010), Resilience, adaptation and adaptability. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3, pp. 59–70. <https://doi.org/doi.org/10.1093/cjres/rsq001>

Pinto, H., Pereira, T. S. (2014), Resiliência dos sistemas de inovação face à turbulência económica. *Oficina do CES*, (418), pp. 1–29.

QREN, Observatório (2013), Avaliação da Estratégia e do Processo de Implementação das EEC - Tipologia PROVERE

Santos, F. T. (2009), Resiliência estratégica para um desenvolvimento regional sustentável. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, pp. 29–40. From <http://hdl.handle.net/10316.2/24639>

Sensier, M., Bristow, G., Healy, A. (2016), Measuring Regional Economic Resilience across Europe: Operationalizing a complex concept, *Spatial Economic Analysis*, 11:2, pp. 128-151, <https://doi.org/doi.org/10.1080/17421772.2016.1129435>

Sequeira, A. (2001), A pneumónica, *Medicina Interna*, 8(1), pp. 49-55. https://spmi.pt/revista/vol08/ch7_v8n1jan2001.pdf

Simmie, J., Martin, R. (2010), The economic resilience of regions: Towards an evolutionary approach. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 3(1), pp. 27–43. <https://doi.org/10.1093/cjres/rsp029>

Snowder, D. J. (2020), The Socio-Economics of Pandemics Policy, *Social Macroeconomics Working Paper Series*, Oxford University. <https://www.bsg.ox.ac.uk/sites/default/files/2020-04/SM-WP-2020-002%20The%20Socio-Economics%20of%20Pandemics%20Policy.pdf>

Walker, B., Holling, C. S., Carpenter, S. R. e Kinzig, A. (2004), Resilience, adaptability and transformability in social–ecological systems. *Ecology and Society* 9(2): 5. [online] URL: <http://www.ecologyandsociety.org/vol9/iss2/art5/>