

Análise da (re)configuração das Políticas Europeias (UE) de Emprego num contexto socio-económico determinado: a Marinha Grande¹

Carla Valadas

1. A globalização (económica) e a reconfiguração dos fenómenos de (des)emprego

Perante um contexto global de interacção, as empresas e as instituições políticas apresentam-se como os agentes por excelência do desenvolvimento económico (Castells, 1996; Giddens, 1989). Uma análise das (novas) relações económicas – cada vez mais globalizadas – mostra que o seu carácter genuinamente nacional deixa de fazer muito sentido. Na perspectiva de Castells (1996), as políticas económicas tradicionais, desenvolvidas dentro das fronteiras das economias nacionais, revelam-se progressivamente insuficientes. Com efeito, ao integrarmos os países numa economia crescentemente global, verificamos que os interesses específicos de cada Estado associam-se directa ou indirectamente ao destino das empresas (nacionais e internacionais) e tornam-se dependentes de “*mainstreams*” globais².

O fenómeno de globalização não é de índole exclusivamente económico mas é também social, cultural e político (Santos, 1995) e sabemos hoje que a globalização não tem apenas efeitos positivos (Giddens, 1997 e 1999).

Em particular, fenómenos como o aumento da competitividade e da produtividade associados ao desenvolvimento tecnológico traduzem-se, em determinados domínios/sectores da vida económica, num agravamento dos desequilíbrios regionais/locais (Giddens, 1999: 15). A este respeito, importa considerar que os efeitos da globalização não são idênticos nas diferentes regiões e/ou espaços locais, dependendo da capacidade de resposta de cada sociedade³, sendo esta, por sua vez, determinada/influenciada pela respectiva posição dentro de um sistema mundial fortemente hierarquizado (Hespanha, 1996: 2).

Para além das alterações que afectam os sistemas económicos à escala mundial, os processos de globalização em curso produzem consequências menos positivas (também) na vida dos cidadãos. A este nível destaca-se o agravamento de problemas sociais com impacto directo no quotidiano de cada indivíduo como o desemprego de massas e a precarização do emprego, a exclusão social e o crescimento das desigualdades.

Em relação ao primeiro destes fenómenos, constatou-se, nas últimas décadas, uma tendência para o crescimento das taxas de desemprego (em

¹ O presente texto é parte integrante de uma tese de mestrado em curso.

² De acordo com a análise de Castells, perante a abertura e interdependência da economia internacional, cabe ao Estado apoiar o desenvolvimento tecnológico das empresas situadas no seu território ou sob a sua jurisdição, bem como garantir a qualidade da produção, de modo a favorecer a produtividade das empresas e a aumentar a sua capacidade de competir no mercado mundial, permitindo, simultaneamente, reforçar o poder negocial do próprio Estado. Com efeito, este autor defende que o Estado-Nação mantém um papel interventivo na regulação dos mercados nacionais e internacionais (impedindo, de certo modo, a sua abertura total e inquestionável), utilizando a competição económica como “ferramenta de estratégia política”. Deste modo, dada a persistência do poder do Estado (individualmente considerado ou sob a forma de associações de Estados nacionais), verifica-se que as clivagens e diferenças entre regiões económicas dominantes deverão manter-se. Nesta linha, também Giddens considera o predomínio do poder do Estado e dos líderes políticos, estando estes, no entanto, sujeitos a uma redefinição/restruturação dos respectivos contornos de actuação (Giddens, 1999: 18).

³ A este respeito, na opinião de Hespanha, as sociedades não centrais mais abertas à interacção social e que apresentam fracas capacidades de resposta aos impactos da “desestruturação global” são as que mais sujeitas estão aos impactos negativos decorrentes da globalização.

particular nos países da União Europeia, contrariamente ao que sucede noutras regiões, como os EUA ou o Japão⁴)⁵. Para tal contribuíram vários factores de entre os quais salientamos a reorganização dos sistemas produtivos, a reestruturação de um número elevado de postos de trabalho, a flexibilização das relações laborais, que conduzem a uma crescente instabilidade dos mercados de trabalho e que estão associados nos países da União Europeia a uma deficiente capacidade de criação de emprego⁶ (Hespanha, Valadas, 1999). Ora, à rapidez das transformações ocorridas - com a conseqüente perda do ideal do pleno emprego -, não correspondeu, ao nível das práticas e das mentalidades, um verdadeiro (re)questionamento de um modelo de sociedade assente na cidadania e no trabalho comum (Schnapper, 1998). Efectivamente, o trabalho permanece ainda nas sociedades capitalistas avançadas um valor central e estruturante no que concerne as nossas possibilidades de integração social, económica, política, pelo que, associado ao aumento das taxas de desemprego e aos indícios de precarização das relações salariais, surge, cada vez mais, o risco de agravamento da pobreza, do isolamento e dos conflitos sociais⁷.

Assumido que foi o desemprego como um problema social (multidimensional) particularmente grave do qual depende em larga medida a estabilidade das economias europeias, os Estados-membros da União Europeia têm vindo a desenvolver estratégias concertadas de modo a diminuir os seus impactos negativos. À partida tal não é tarefa fácil dada a multiplicidade de configurações dos mercados locais/regionais/nacionais de emprego que dão conta de disparidades importantes no interior do espaço europeu⁸. Porém, em defesa de um modelo de protecção social europeia relativamente ambicioso⁹, também ele supostamente em transição, e influenciados por outras instâncias internacionais de decisão (nomeadamente, a OCDE¹⁰), os países da União Europeia têm desenvolvido estratégias comuns procurando aproximar as diferentes políticas sociais e económicas.

⁴ No primeiro caso, estamos perante um modelo de organização flexível do mercado de trabalho (fraca ou nula subsidiarização do desemprego, simplificação dos processos de despedimento, baixos salários mínimos) que permite a criação de um elevado número de postos de trabalho e que limita a subida das taxas de desemprego. O caso japonês, por seu lado, é marcado por ajustamentos do mercado de trabalho (que se operam por meio da cessão de actividade e da flexibilidade dos salários através de prémios de seguro) em articulação com modos de regulação económica específicos (ex. "tradição do emprego para a vida"). A propósito das disparidades entre países, cf. Demazière, 1995.

⁵ Nos anos mais recentes, assiste-se já a uma redução contabilizada no desemprego europeu - de 10.6% em 1997 para 9.2% em 1999 (estatísticas produzidas pelo Eurostat para a OCDE, "Standardised Unemployment Rates") o que tem sido conseguido graças ao aumento, nomeadamente, do trabalho parcial, do trabalho independente e da redução do número de horas trabalhadas.

⁶ Nestes países, a relativa "generosidade" das prestações sociais (sobretudo, quando comparada com os modelos americano e japonês) e uma certa rigidez que se reflecte, nomeadamente, na duração prolongada do desemprego de longa duração, são duas das características distintivas do mercado de trabalho (Demazière, 1995: 34).

⁷ Sobre os perigos de o desemprego conduzir à "exclusão social de longa duração" de uma proporção significativa de indivíduos em idade activa, cf. as análises de Gallie, 1999.

⁸ Sobre os (novos) desafios que se colocam aos países da União Europeia relativamente à (re)configuração dos mercados de emprego e aos perigos de agravamento das "desigualdades cumulativas no espaço europeu", cf. Rodrigues, 1998.

⁹ Trata-se de uma das diferenças largamente debatidas que contrapõem o potencial de criação de emprego norte americano no quadro de um modelo de desenvolvimento económico que se baseia na economia digital, nos ganhos de produtividade e na plena liberalização dos mercados e o potencial de criação de emprego proporcionado por um (novo) modelo de desenvolvimento de cariz, simultaneamente, social e económico, de base europeia.

¹⁰ Organização inter-nacional que, em matéria de emprego, tem exercido uma influência sobre as políticas económicas e sociais dos países membros (Hespanha, Valadas, 1999).

Este facto remete-nos para as análises desenvolvidas por diferentes autores que nos dão conta de posições divergentes¹¹ quanto à questão da edificação de políticas sociais globais ou internacionais e o respectivo impacto ao nível da actuação dos Estados nacionais, da respectiva “margem de manobra”.

Aceitando, sem procurar equacionar as múltiplas potencialidades de resposta(s) para o problema, que “os tradicionais centros situados à escala do Estado-Nação” têm sido sujeitos a importantes alterações (no que concerne, nomeadamente, a sua centralidade nos diversos domínios da vida social), salienta-se que estas se fazem sentir também ao nível local.

Com efeito, o fenómeno de globalização/internacionalização das políticas produz impactos diferenciados e determina contornos de actuação específicos, que variam consoante o local/a região¹² e que são, em muito, influenciados pela “capacidade negocial”, possibilidades de captação e activação de recursos de vária ordem e modo(s) de exercício do poder (relacional) nos domínios mais diversos¹³. É neste quadro que se pretende compreender, tendo em conta a integração de Portugal no espaço europeu, as especificidades e vulnerabilidades da incorporação local das estratégias, procedimentos e princípios orientadores que os Estados-membros da União Europeia estabeleceram no domínio do emprego visando a reestruturação do(s) mercado(s) europeu(s) de emprego, o crescimento e reforço da competitividade da economia europeia.

2. Estratégias de luta contra o desemprego nos países da União Europeia

Só recentemente, os países da União Europeia passaram a encarar o desemprego como um problema estrutural e não como um problema cíclico. Com efeito, os principais marcos da política europeia de emprego¹⁴ situam-se na viragem da década de noventa e, de forma substancial, na sequência das conclusões do *Livro Branco sobre Crescimento, Competitividade e Emprego* (1993) que aponta para a necessidade de os Estados-membros desenvolverem esforços no sentido de delinear respostas comuns que apontem para a criação de empregos a longo prazo. Na sequência deste relatório, vários Conselhos Europeus definiram um conjunto de políticas que culminaram em iniciativas concretas tais como os Pactos Territoriais para o Emprego (PTE) e as Directrizes para o Emprego¹⁵.

¹¹ De um lado, encontramos aqueles que, como Bob Deacon, partilham a ideia de que, dado o carácter crescentemente transnacional da(s) política(s) social(ais), os Estados Nacionais vêem hoje claramente reduzida a sua margem de manobra (Deacon, 1997). Posição algo diferente é revelada por autores como Leibfried e Pierson para quem o papel dos Estados Nacionais continua a ser predominante e, por conseguinte, encaram com maior cepticismo a possibilidade de unificação/harmonização das políticas, tendo em conta, nomeadamente, as diferentes capacidades de reacção e/ou os desiguais posicionamentos dos diferentes Estados perante o(s) fenómeno(s) da globalização (Leibfried, Pierson, 1995).

¹² No que concerne, em concreto, os diferentes tipos de relacionamento do poder local com o processo de integração europeia, cf. Silva e Costa, et al., 1999.

¹³ No que diz respeito, especificamente, ao modo de funcionamento do Poder Local em Portugal salientam-se as análises de Fernando Ruivo (2000). Sob o seu ponto de vista, as especificidades e disparidades que marcam a actuação dos municípios portugueses, no exercício das formas relacionais, no desempenho das funções de administração e representação política, estão implícitas na configuração de um movimento de “reterritorialização” (entendido como a “procura-construção de raízes”, a “consolidação-reconstrução de imagens”) que ocorre paralelamente ao movimento – actualmente no cerne dos debates académicos - de “desterritorialização” (que reflecte os impactos dos “instrumentos” de internacionalização das economias e das tendências globalizadoras que afectam determinadas áreas da vida social, económica e política).

¹⁴ Sobre os diferentes marcos que se podem salientar ao longo deste período cf. Hespanha, Valadas, 1999.

¹⁵ As Directrizes para o Emprego foram acordadas no Conselho Europeu Extraordinário para o Emprego, realizado no Luxemburgo em Novembro de 1997 (Resolução do Conselho de 15 de Dezembro de 1997). Os Estados-membros comprometem-se a integrar, anualmente, nos respectivos Planos de Acção os quatro

Lançada pela Cimeira Europeia de Florença¹⁶ (Junho, 1996) e aprovada no Conselho Europeu de Dublin (Dezembro, 1996)¹⁷ a iniciativa “Territorial Pact for Employment” sublinha as vantagens da escala local de acção no processo de criação de emprego, defendendo a introdução de medidas planeadas e adaptadas às necessidades e especificidades de cada território, alertando para os benefícios de uma estratégia concertada.

Ao introduzir esta medida, os países da União Europeia pretendem conhecer os factores que estão na origem do desemprego em cada região e, simultaneamente, tentar avaliar as possibilidades de desenvolvimento económico que lhes correspondem. Para além disso, pretende também ser uma maneira de reforçar a eficácia dos fundos estruturais em matéria de emprego a nível regional e local¹⁸. Um outro aspecto a salientar diz respeito à mobilização de actores (locais, regionais e nacionais)¹⁹ cujo contributo pode ser importante para a criação de projectos concretos e inovadores a nível local/regional. A este nível, importa acrescentar que se pretende valorizar e incentivar a colaboração de diversos parceiros que, em muitos casos, mantinham uma tradição de diálogo e trabalho em conjunto e que agora são encorajados a reflectir e a discutir a elaboração de iniciativas e projectos dispersos que, de um modo geral, não foram delineados com base nas especificidades do local e/ou da região. Sublinha-se, deste modo, a importância do nível local na definição de estratégias de combate ao desemprego e reconhecem-se as vantagens do trabalho em parceria apoiado em acções (locais) concretas.

No que concerne os territórios escolhidos, prevê-se que este tipo de acção seja posto em prática em áreas geográficas²⁰ particularmente afectadas pelo problema do desemprego e que apresentem, ao mesmo tempo, um potencial de criação de emprego.

Consoante os espaços geográficos em causa, os objectivos previstos podem variar, tal como os critérios com base nos quais os resultados são estabelecidos. Assim, no que concerne as regiões do Sul da Europa, os projectos a desenvolver têm como objectivo principal o desenvolvimento do tecido

pilares de actuação por elas definidos (melhorar a empregabilidade; desenvolver o espírito empresarial; incentivar a capacidade de adaptação das empresas e dos seus trabalhadores; reforçar as políticas de igualdade de oportunidades), sendo o seu principal objectivo alcançar um aumento significativo da taxa de emprego na Europa. Sobre o modo como as Directrizes para o Emprego foram integradas e desenvolvidas no âmbito do Plano Nacional de Emprego, em Portugal, cf. Hespanha, Valadas, 1999.

¹⁶ A promoção de pactos territoriais para o emprego foi considerada pelo Conselho Europeu de Florença como “um dos instrumentos susceptíveis de contribuir para intensificar as acções em prol do emprego” (CE, 1997a). Trata-se de uma medida complementar das políticas de emprego desenvolvidas a nível nacional pelos Estados-membros e enquadra-se na estratégia europeia para o emprego definida nos Conselhos Europeus de Essen (Dezembro, 1994) e Madrid (Dezembro, 1995).

¹⁷ O Conselho Europeu de Dublin definiu que cerca de 60 acções-piloto seriam apoiadas pela Comissão Europeia e beneficiariam de assistência técnica, devendo transformar-se em pactos territoriais de emprego (CE, 1997b).

¹⁸ Não estando prevista a criação de novos programas ou iniciativas comunitárias, as acções a desenvolver deverão ser financiadas pelos programas e iniciativas já existentes. Por conseguinte, para além dos fundos estruturais a eles afectados, apenas se prevê a concessão a cada coordenador de um auxílio técnico para elaborar o respectivo plano de acção do pacto (atingindo um montante máximo de 200 000 ecus).

¹⁹ De entre os vários parceiros envolvidos destacam-se: homens de negócios, sindicatos, agentes sócio-económicos locais, autarquias, grupos profissionais, ONG's, estabelecimentos educativos, etc..

²⁰ Estas poderão corresponder à área de uma cidade, uma zona rural ou uma bacia de emprego (mercados de emprego que partilham das mesmas características/insuficiências socio-económicas), devendo a sua extensão ser, em todo o caso, superior à do município e inferior à de uma região. Para além disso, pretende-se que os territórios escolhidos sejam representativos da diversidade de situações que é possível encontrar no espaço da União Europeia como dos vários objectivos políticos estruturais (CE, 1997a: 9).

produtivo²¹, enquanto que "nas outras zonas, a tónica é colocada prioritariamente na luta contra o desemprego de longa duração"²².

No total dos países da União Europeia foram seleccionadas 89 regiões, abrangendo uma população de 37 milhões de habitantes e apresentando configurações bastante diversificadas no que concerne, nomeadamente, as respectivas taxas de desemprego²³.

Para avaliar os Pactos que lhe foram submetidos pelos Estados-membros, a Comissão Europeia definiu três critérios principais: uma *abordagem de tipo ascendente* ("bottom-up") iniciada pelos parceiros no nível local; uma *parceria alargada e efectiva*, reunindo todas as forças locais envolvidas na criação (local/regional) de emprego e pressupondo uma intervenção concreta no programa de acções ou no respectivo financiamento; uma *estratégia integrada inovadora*, visando o desenvolvimento de novas abordagens uma vez diagnosticadas as dificuldades locais/regionais em matéria de (des)emprego. Sublinham-se, deste modo, as potencialidades e o interesse por experiências desencadeadas e promovidas localmente por um conjunto de actores diversificado cujos resultados deverão permitir a troca de "exemplos de boas práticas"²⁴, informação sobre estratégias de acção e recursos, etc..

Em Portugal são três os Pactos Territoriais para o Emprego que estão a ser implementados: Marinha Grande, Alentejo e Vale do Sousa. A escolha destas regiões coincide com áreas que nos últimos anos têm sofrido crises periódicas, devido, nomeadamente, ao fecho e/ou reestruturação forçada de empresas, provocando uma diminuição dos postos de trabalho disponíveis, i.e., elevado desemprego. Os três "esquemas-piloto" apresentam características bastante diversificadas no que respeita quer o contexto socio-económico e a localização geográfica quer a própria natureza dos projectos.

Situado no Norte do país, o Vale do Sousa²⁵ é uma região com emprego pouco qualificado²⁶ e onde predominam micro-empresas sem grande estrutura organizativa. Neste caso, pretende-se, através da implementação do Pacto Territorial, aumentar a competitividade das empresas e melhorar a respectiva inovação tecnológica, bem como facilitar o acesso à qualificação dos trabalhadores no sentido de fornecer uma resposta mais eficaz às necessidades do meio empresarial.

No que concerne o Alentejo, alguns dos principais problemas sentidos na região, estão relacionados com uma população idosa, a perda da vitalidade demográfica e a elevada taxa de desemprego²⁷ que afecta esta zona rural do país. Deste modo, o Pacto Territorial para o Emprego deverá permitir explorar algumas das potencialidades locais e/ou regionais (ex. o artesanato e os recursos naturais ou o turismo), no âmbito de uma estratégia de desenvolvimento integrado promovida graças à colaboração ou cooperação de um vasto conjunto de agentes locais (ex. empresários, instituições públicas, associações profissionais, etc.).

²¹ Será este o caso de Portugal e, especificamente, será esta uma característica importante a ter em conta dado o espaço geográfico privilegiado de análise, i.e., a Marinha Grande.

²² Cf. CE, 1997b.

²³ Salienta-se, de acordo com o relatório produzido pela Comissão Europeia em Setembro de 1999 que as taxas de desemprego variam entre, aproximadamente, 4% (concelho de Dudelange, Luxemburgo) e 60% (região de Agro Nocerino Sarnese, Itália).

²⁴ De entre os instrumentos criados para assegurar as tarefas de divulgação e mediação foi criado um web site ou fórum electrónico; organizam-se seminários, etc..

²⁵ A região apresenta uma taxa de desemprego relativamente baixa, situada nos 5.2% (CE, 1997a).

²⁶ Sendo de salientar a baixa qualificação, inclusive, dos empresários.

²⁷ Regista-se, na região do Alentejo, uma taxa de desemprego da ordem dos 13.9%, em que cerca de metade são desempregados de longa duração (CE, 1997a). Esta é apontada como a região mais pobre da União Europeia, onde o desemprego é endémico (CE, 1997c).

Finalmente, o caso da Marinha Grande²⁸, no qual centramos a nossa análise, recorda-nos a existência de deficiências estruturais no mercado local de emprego que se traduzem, nomeadamente, na falta de competitividade tecnológica das empresas e numa deficiente internacionalização dos seus produtos. De entre os principais objectivos do Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande destaca-se a dinamização e/ou revitalização do tecido empresarial local: com base na requalificação tecnológica da indústria vidreira; na promoção de formação profissional adequada às novas exigências do mercado de trabalho; na diversificação económica (através do desenvolvimento de outros serviços como o turismo, etc.); na modernização e no conseqüente aumento da competitividade das indústrias locais. Neste contexto, visa-se não só criar postos de trabalho como melhorar a qualidade do emprego.

Tendo em conta os princípios de actuação e os objectivos pretendidos, constata-se que a implementação de Pactos Territoriais para o Emprego revela aspectos positivos e limitações. Por um lado, enfatiza-se a ideia de construir um caminho no sentido da consolidação de uma estratégia para o emprego, a nível europeu, salvaguardando as especificidades de cada território graças à implementação de uma abordagem de tipo ascendente. Por outro, no entanto, uma abordagem dos problemas do desemprego deste tipo poderá ver-se confrontada com o risco de burocratização das acções, de eclosão de diferentes posicionamentos dos actores envolvidos, geradores de desequilíbrios que podem comprometer o carácter estratégico das acções e/ou o interesse verdadeiro das medidas (sobretudo para os seus destinatários).

3. Análise das dinâmicas locais num contexto socio-económico determinado: a Marinha Grande

3.1. Caracterização Socio-económica

Com uma população estimada em 32 324 habitantes o concelho da Marinha Grande tem uma área de 185,7 km², distribuída por duas freguesias, Marinha Grande e Vieira de Leiria e apresenta uma densidade populacional de 178 hab/km²²⁹ (Censos 91).

No período inter-censitário (1981 a 1991) o crescimento efectivo da população residente na zona é de cerca de 3%³⁰. No mesmo período, de acordo com os Censos, a população empregada residente no concelho sofreu um aumento de 31,6%, salientando-se também os seguintes aspectos: aumento da taxa de actividade feminina; menores taxas de actividade nos grupos mais jovens e mais idosos³¹.

No que diz respeito à situação na profissão, a população empregada residente no concelho distingue-se no contexto da bacia de emprego em que se insere (concelhos de Nazaré, Alcobaça, Leiria, Pombal, Porto de Mós e Batalha), pela maior taxa de assalariamento (77%, contra 74% na zona) e pelo menor peso do trabalho por conta própria (9% contra 17% na zona), apresentando um padrão semelhante (7,1%) ao da zona (7%) no que se refere ao peso relativo de patrões.

No que toca a ocupação sectorial da mão-de-obra, verifica-se que se trata-se de um concelho inequivocamente industrial: o sector secundário ocupa 63,2% da população activa; o sector terciário reúne 35,9% e o sector primário tem um

²⁸ A taxa de desemprego de 9,8% é largamente tributária do(s) processo(s) de reconversão da tradicional indústria vidreira (CE, 1997a).

²⁹ Bastante superior à região (73 hab/km²) e do país (106 hab/km²).

³⁰ Contrariando a tendência demográfica para a região centro que, no mesmo período, registou um crescimento negativo de 2,4%.

³¹ Sobre as alterações da participação da população na actividade económica, cf. Lima, M. P. "A dinâmica do sistema local de emprego", in Oliveira, L., Lopes, R., 1995.

peso diminuto (0,9% da população activa), o que é reforçado pela pequena área do concelho usada para a agricultura (4%) (Censos 1991). Em termos de actividades industriais, na Marinha Grande assumem particular destaque a tradicional indústria do vidro, a produção de moldes e a indústria transformadora de plásticos³². Estas últimas estão associadas a uma certa dinâmica empresarial e desenvolvimento tecnológico, enquanto a primeira tem vivido alguns momentos de crise que conduziram à perda de inúmeros postos de trabalho.

Nos primeiros anos da década de noventa, a Marinha Grande vive uma situação de crise económica que se traduz num aumento da taxa de desemprego e num agravamento dos conflitos sociais. Com efeito, desde 1991³³, a taxa de desemprego agravou-se para níveis superiores aos valores médios regionais, representando, em Setembro de 1996, 9,5% de população desempregada na população activa para o concelho e 8,5% de população desempregada na população activa para a região.

No conjunto da população desempregada, regista-se, entre 1991 e 1994, um aumento acentuado do desemprego masculino (que cresce 573%) e da proporção dos grupos etários mais idosos (ainda que a proporção de desempregados com menos de 40 anos seja 59,6% do total). Em particular estes últimos mostram grandes dificuldades de reinserção profissional devido, em grande parte, a uma taxa de escolarização básica bastante inferior (23,4%) à dos que procuram um primeiro emprego (78,1%). Em termos de categorias profissionais, em 1994, os grupos característicos de uma população operária constituíam a categoria profissional mais representada no desemprego (65,2%), de entre os quais se destacam os vidreiros, oleiros e afins, trabalhadores do fabrico de artigos de borracha e matérias plásticas e forjadores, serralheiros mecânicos e reparadores de máquinas, motores e instrumentos de precisão.

Reforçando estes indicadores, assinala-se que entre 1982 e 1993, apesar das dinâmicas positivas de criação de emprego registadas nos ramos industriais mais significativos do ponto de vista do emprego, o sector do vidro (o mais importante) perdeu mais de 2000 postos de trabalho, perda esta que não foi compensada pela criação de empregos noutros ramos. Daqui decorre uma dificuldade de reinserção e/ou transferibilidade dos desempregados deste sector. Depois do sector vidreiro, constata-se ainda que o segundo sector mais importante como origem do desemprego é o comércio, com 15,7% do total de desempregados.

Após um período conturbado que, inclusivamente, mereceu a atenção dos responsáveis políticos³⁴, e tendo o desemprego continuado a aumentar em 1995, o número de desempregados reduziu-se cerca de 12% em 1996³⁵.

³² Estes sectores dão trabalho a cerca de 70% da população activa do concelho, correspondendo, respectivamente, a 34%, 25% e 10% da população activa ("Building a Partnership in Marinha Grande", in *Local Partnerships for Employment Development*, 1st., February 1998).

³³ A taxa de desemprego registada pelo Censos de 1991 era de 5,1%, muito semelhante à da região, mas superior à do Pinhal Litoral (3,5%).

³⁴ A consciência da crise é assumida quer pelos agentes económicos locais que, deste modo, se associam na definição de novas estratégias de desenvolvimento e na concretização de soluções para o problema, quer pelo governo português que declara oficialmente o sector vidreiro como um sector em reestruturação (Portaria n.º 934/94, de 21 de Outubro), tendo em vista a necessidade de o dotar de condições de competitividade crescente.

³⁵ Apesar disso, aumentou o peso relativo dos desempregados adultos e dos desempregados há mais de um ano (de 39,5% em Dezembro de 1995, passaram a representar 49% do total em Dezembro de 1996). Sobre estes indicadores cf. Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998.

3.1.1. O “cluster” da Marinha Grande (cluster moldes-vidro-plásticos)

A Marinha Grande apresenta-se como um dos centros industriais mais importantes do país, ancorado – de acordo com a concepção de Michael Porter³⁶ - no “cluster” vidros-moldes-plásticos.

O sistema produtivo da Marinha Grande surge assim fortemente ancorado no sector do vidro³⁷, ao qual, entretanto, se associaram outros pólos de competitividade (indústrias dos moldes e dos plásticos), indústrias de suporte (produção de embalagens de madeira ou papel), sub-sectores industriais derivados daquelas (produção de aparelhos de iluminação eléctrica) e serviços de apoio às empresas (gabinetes de CAD, de desenho ou de contabilidade). Deve ainda acrescentar-se o desenvolvimento/expansão de um conjunto de serviços que usufruíram da dinâmica industrial local (serviços ligados à saúde, educação-formação, comércio e restauração) e de outros que, dadas as potencialidades em termos paisagísticos de algumas faixas do concelho, podem ainda (vir a) apresentar sinais de crescimento (o caso do turismo).

Tendo a região sido recentemente afectada por graves crises económicas, induzidas, entre outros aspectos, pela abertura aos mercados internacionais que colocou algumas das empresas locais em confronto directo com a concorrência externa, verifica-se que estas não afectaram uniformemente os sectores industriais atrás identificados. Assim, o sector onde os efeitos da crise (mais) se fizeram sentir foi claramente o sector vidreiro e dentro deste o subsector da cristalaria. Já no que concerne a produção de plásticos esta tem um peso e uma importância crescentes enquanto suporte de outras indústrias nacionais e estrangeiras (como é o caso da indústria automóvel, mas também da indústria eléctrica, telecomunicações e electrónica). O dinamismo da indústria de plásticos beneficia igualmente da utilização cada vez maior de plástico, por exemplo, no comércio e na construção civil. Finalmente, o sector dos moldes, onde também se fizeram sentir alguns impactos negativos da crise financeira, mostra sinais de reconversão e modernização tecnológica que deverão permitir-lhe assegurar a capacidade de penetração nos mercados externos. Importa ainda referir o comportamento das indústrias de suporte à dinâmica vidros-moldes-plásticos. Assim, relativamente à indústria de papel e de madeira, regista-se um crescimento do sector; quanto à produção de artigos destinados à iluminação (no caso, os candeeiros), esta tem-se implementado na Marinha Grande “pela facilidade que tem em utilizar as técnicas, os conhecimentos e os materiais destinados à sua produção, oriundos basicamente do vidro e da mecânica” (Observatório de Emprego e Formação Profissional, 1996) por último, têm também proliferado no concelho gabinetes de contabilidade e de desenho, estruturas de ensino e formação, centros prestadores de serviços de saúde e assistência social.

Apesar de se registarem ritmos e dinâmicas diversificadas na resposta à crise, constata-se que desde meados da década de noventa (alguns sectores) da indústria local/regional mostram sinais de revitalização graças a uma aceleração conjuntural da economia. Ora, para além da melhoria de condições que este desenvolvimento económico permitiu, foram também delineadas algumas medidas que denunciam a grande “visibilidade estratégica” de um conjunto de actores locais.

³⁶ Segundo Porter, são quatro os determinantes das vantagens competitivas de uma nação: factores de vantagem competitiva; condições de procura; relações de cooperação-concorrência entre as empresas dos sectores líder, estratégias e estrutura das empresas em geral; qualidade dos sectores de suporte. (Madelino, F., “Tecido empresarial da Marinha Grande”, in Oliveira, L., Lopes, R. 1996).

³⁷ Beneficiando desta especialização inicial e do saber-fazer que lhe está associado, bem como de uma “mentalidade industrial quer na vertente operária, quer na vertente industrial” (Conselho Para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998).

3.2. A superação da crise e a constituição de um Pacto Territorial para o Emprego

Algumas iniciativas que ao longo do tempo têm sido desencadeadas na Marinha Grande, parecem dar conta de uma certa “tradição na criação e consolidação de parcerias, que visam promover o desenvolvimento social e produtivo local, o reforço da identidade e o sentimento de pertença ao território, condições fundamentais ao crescimento económico e ao emprego” (Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998).

Assim, perante a constatação de que, em particular, as indústrias vidreiras vivem durante um certo período uma grave crise económica, alguns agentes económicos locais desenvolvem esforços no sentido de criarem formas de articulação institucional.

Entre outras iniciativas³⁸, regista-se, desde 1994, que a Marinha Grande procurou ser reconhecida como um “pólo tecnológico de excelência”, objectivo que levou a Câmara Municipal e alguns empresários locais a estabelecer um quadro de acções integradas. Neste contexto, foi elaborado um estudo estratégico de desenvolvimento que foi dado a conhecer a representantes do Governo e prosseguiu-se uma série de encontros destinados a sensibilizar os organismos da tutela para a tomada de medidas conducentes ao estatuto reivindicado.

No seguimento destas iniciativas, constituiu-se formalmente, em Março de 1997, o Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande como órgão consultivo da Câmara Municipal, do qual fazem parte um conjunto diversificado de instituições (cerca de 25) representativas: das associações empresariais; das instituições de ensino; dos parceiros sociais; do Instituto do Emprego e Formação Profissional; de representantes da sociedade civil local³⁹.

Deste modo, como resposta a uma abordagem “bottom-up”, o Governo Português indica o concelho da Marinha Grande para integrar a experiência-piloto lançada por Bruxelas em toda a União Europeia através da criação dos Pactos Territoriais para o Emprego.

O Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande vem assim “reforçar a consistência de um movimento local já iniciado pelo município, cujo objectivo é a concretização de uma ampla parceria institucional, tendo em vista um processo conducente ao partenariado e à contratualização para a operacionalização, a curto prazo, das sinergias existentes”⁴⁰ (Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998).

Como consequência, daí resulta a constituição de uma ampla parceria constituída, nomeadamente: pela Comissão de Coordenação da Região Centro, responsável pelo acompanhamento técnico; pela Câmara Municipal da Marinha Grande (entidade promotora); e pelo Conselho para o Desenvolvimento Económico (onde estão reunidos representantes dos sectores público, privado e voluntário).

Em termos de objectivos, visa-se, de um modo geral: elevar o patamar competitivo da economia local, prossequindo a reestruturação do sector vidreiro e alargando a cadeia de valor associada às indústrias locais de moldes e plásticos; promover uma visão integrada para a região; melhorar a capacidade de fazer

³⁸ Cf. Alves, P., “Políticas públicas de promoção da competitividade com aplicação territorial na Marinha Grande”, in Oliveira, L., Lopes, R., 1995.

³⁹ Salienta-se que “os trabalhos preparatórios para a constituição desta parceria e definição das suas funções foram muito úteis para a preparação do Pacto, porque deles resultaram ideias e propostas que foram discutidas entre os parceiros, com vista à sua integração no Plano de acções do Pacto” (Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998).

⁴⁰ A este movimento já anteriormente iniciado, o Pacto Territorial deverá permitir promover acções cujos resultados não sejam apenas circunscritos ao território de emergência do Pacto, mas antes alargados às áreas vizinhas.

sinergias; aperfeiçoar, valorizar e racionalizar as qualificações e competências dos recursos humanos locais⁴¹.

Assim, foi delineada uma estratégia integrada de desenvolvimento para os anos de 1998 e 1999, assente num conjunto diversificado de acções, cujo financiamento será assegurado conjuntamente pelo Orçamento Geral do Estado Português, pelos Fundos Estruturais Comunitários do QCA II (através das suas diversas intervenções regionais e sectoriais) e ainda (dentro dos limites possíveis/viáveis) pelos orçamentos municipais e financiamentos privados.

Relativamente, às medidas desenvolvidas no âmbito do Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande, destaca-se: um conjunto de iniciativas desenvolvidas num período anterior ao Pacto⁴²; várias iniciativas em desenvolvimento e ainda algumas medidas a desenvolver⁴³. Estas decorrem dos objectivos estratégicos definidos pelo Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande e, de um modo geral, prendem-se com a promoção da competitividade e inovação dos sectores mais dinâmicos da indústria local (visando, nomeadamente, a reestruturação competitiva do sector vidreiro e o reforço do patamar competitivo do *cluster* moldes-plásticos) e a superação do desemprego. As várias acções desenvolvidas para dar resposta aos referidos objectivos distribuem-se pelos seguintes domínios de intervenção: consolidação de parcerias; alargamento da cadeia de valor associada às indústrias locais (moldes, plásticos e vidro) e reforço do patamar competitivo; alargamento do âmbito da especialização competitiva através da diversificação da actividade económica; garantia de coesão social/serviços de proximidade⁴⁴.

A partir das linhas gerais anteriormente definidas no âmbito de uma estratégia de acção localmente impulsionada, visando solucionar alguns dos problemas que afectavam o concelho da Marinha Grande em matéria de emprego, somos levados a questionar os aspectos específicos do caso em análise. No fundo, trata-se de equacionar o porquê da escolha deste concelho como um dos terrenos de intervenção privilegiados pelas instâncias comunitárias e pelo próprio Governo português.

1. Desde logo, assinala-se que a candidatura do Pacto da Marinha Grande tem lugar num contexto sócio-económico marcado pela inexistência de desemprego elevado⁴⁵. Com efeito, à época da candidatura todo o período de maior conflitualidade e visibilidade política dos problemas apresentava já sinais de resolução/superação.

2. Dever-se-á também ter em atenção o tipo de iniciativas propostas no âmbito do Pacto Territorial. Sobre este aspecto, realça-se que diversas medidas a desenvolver se prendem com a dinamização do tecido empresarial e/ou a criação

⁴¹ Sobre os objectivos, autoridades responsáveis e programa de acções/medidas do Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande, cf. Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998.

⁴² Recordar-se que os Pactos Territoriais não prevêem a disponibilização de financiamento, contudo, ao reunir-se um conjunto diversificado de entidades pretende-se que cada uma dê o seu contributo, o que permitiu que fossem apoiadas algumas das medidas já existentes e incentivada a criação de novas iniciativas.

⁴³ No que concerne as medidas previstas no Pacto, sublinha-se a grande dependência em termos de financiamento, nomeadamente, (da negociação) dos Quadros Comunitários de Apoio. Assim, uma vez que o QCA III só recentemente foi aprovado, algumas iniciativas continuam a aguardar a disponibilização de verbas por parte da administração central.

⁴⁴ A necessidade de formação e requalificação de recursos determinou, designadamente: a criação do Centro de Formação Profissional Protocolar para a Indústria do Vidro e da Cristalaria, visando a criação de uma estrutura formal de formação para este sector assente na activação de parcerias locais; a constituição do Observatório Local para o Emprego e a Formação Profissional, no sentido de definir estratégias adequadas às (reais) necessidades de formação; etc..

⁴⁵ Como vimos, a taxa de desemprego no concelho deixou de ser significativa nos últimos anos da década de noventa.

de futuros centros de criação de emprego (ex. Incubadora de Empresas; Gabinete de Apoio ao Investimento; Sociedade de Desenvolvimento Local; etc.), o que pode constituir uma contradição perante o cenário actual/recente de quase inexistência de desemprego. Por outro lado, uma estratégia deste tipo poderá indiciar um desigual posicionamento dos diferentes parceiros e/ou um apoio diferenciado aos interesses de certos grupos do sector privado (ex. empresas, associações, holdings, etc.)⁴⁶. Em consonância com esta hipótese sublinha-se que se trata de um concelho com uma cultura industrial marcada pelo dinamismo empresarial de alguns sectores promissores em matéria de emprego que encaram esta iniciativa como uma oportunidade para promover a cidade e os seus produtos no exterior. Paralela e/ou conseqüentemente, surge um quadro social caracterizado por clivagens marcadas e uma lógica fortemente individualista, avessa à cooperação e à contratualização⁴⁷.

3. Este último aspecto chama igualmente a nossa atenção para a presença no concelho de uma rede local de actores *sui generis*, na medida em que: revela um grande sentido de oportunidade; assume o protagonismo de medidas inovadoras; etc.. Contudo, recentemente, têm surgido manifestações de discordância lideradas por elementos da parceria que parecem não concordar com as prioridades definidas em termos de actuação. A este respeito a (o)posição dos sindicatos poderá ser reveladora na medida em que, apesar de demonstrarem o seu desacordo relativamente ao modo como o Pacto tem sido conduzido, assumem um protagonismo menor na evolução dos acontecimentos.

4. Apesar de estarmos perante uma abordagem de tipo “bottom-up” que deveria permitir uma maior e mais eficaz adequação das políticas às necessidades do meio local, constata-se, com o decorrer do tempo, uma tendência para a estagnação que alguns elementos da parceria atribuem à falta de apoios financeiros por parte da administração central e que se traduz no atraso na concretização das medidas previstas.

As questões acima enunciadas dão conta de um conjunto de aspectos que nos remetem para a configuração de um modo de actuação específico, em que os problemas e as estratégias para os resolver são localmente apropriados e/ou (re)construídos. Não cabe no âmbito desta comunicação encontrar as respostas para todas estas interrogações, mas as dúvidas por elas suscitadas constituem um ponto de partida para um debate mais amplo sobre a (re)configuração das políticas de emprego e a interacção entre diferentes tipos de actores em distintos espaços: o espaço local; o espaço nacional e o espaço europeu.

BIBLIOGRAFIA

Castells, M. (1996) *The Rise of the Network Society*. Cambridge: Blackwell.

Comissão Europeia (1997a) *Guia dos Pactos Territoriais para o Emprego*.

Comissão Europeia (1997b) “Pactos Territoriais de Emprego”, in <http://europa.eu.int/scadplus/leg/pt/cha/c10230.htm>.

Comissão Europeia (1997c) *Bonnes Pratiques et Pactes Territoriaux: Passé et Futur. Leur contribution au développement rural*.

⁴⁶ Estaríamos então perante uma estratégia de acção que contraria a filosofia dos próprios Pactos de acordo com a qual se afirma “the Pacts need to move away from a situation where each partner focuses on its own priorities and interests - including private enterprises focusing only on potential benefits to themselves. The partners should achieve an appreciation of “common interest” and they should be pursuing actions which will be exploiting the dynamics of the whole territory, producing benefits for the whole area, its people and businesses” (Bremen Seminar Report: 25).

⁴⁷ Cf. Conselho Para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998.

Conselho Para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande (1998) *Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande. Programa de Acções. Medidas do PTE da Marinha Grande.*

Deacon, B. (1997) *Global Social Policy*. London, Sage Publications.

Demazière, (1995) *La Sociologie du Chômage*. Paris, Ed. de la Découverte.

DG V, "Territorial Employment Pact: presentation", in <http://europa.eu.int/comm/pacts>.

European Commission (1997) *Local Development and Territorial Employment Pacts*. Seminar, Rome – 4-2/5/1997.

European Commission (1999) *Territorial Employment Pacts. 89 Local partners rise to the challenge of unemployment*. Luxembourg: Office for Official Publications of the EC.

Deacon, B. (1997) *Global Social Policy. International Organizations and the Future of Welfare*. Great Britain: Sage Publications.

Gallie, D. (1999) "Unemployment and Social Exclusion in the EU", in *European Societies*. n.º 2, vol. 1.

Giddens, A. (1997) *Sociology*. Cambridge, Polity Press.

Giddens, A. (1999) *Runaway World. How Globalisation is Reshaping our Lives*. Great Britain: Profile Books.

Hespanha, P. (1996) "Globalização, Crise Social e Conflitualidade". *Oficina do Centro de Estudos Sociais*, n.º 79.

Hespanha, P.; Valadas, C. (1999) "Globalização dos problemas sociais, globalização das políticas. O caso da estratégia europeia para o emprego", in Hespanha, P.; Carapinheiro, G., *A Globalização do Risco Social*. (Relatório do Projecto de Investigação JNICT). Coimbra: Centro de Estudos Sociais (mimeo).

Leibfried, S., Pierson, P. (1995) *European Social Policy*, Washington, D.C.: The Brookings Institution.

Oliveira, L., Lopes, R. (coord.) (1995) *Estudo Socioeconómico da Marinha Grande e Área Envolvente – Avaliação de Potencialidades*, Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

Santos, B. S. (1995) *Towards a New Common Sense*. New York, Routledge.

Schnapper, D. (1998) *Contra o Fim do Trabalho*. Lisboa: Terramar.

Silva e Costa, M, Felizes, J., Neves, J. P. (1999) *Poder Local e Integração Europeia. O Caso dos Municípios do Minho*. Braga: Instituto de Ciências Sociais da Universidade do Minho.

Rodrigues, M. J. (1998) *Competitividade e Recursos Humanos. Dilemas de Portugal na Construção Europeia*. Lisboa: D. Quixote.

Ruivo, F. (2000) *O Estado Labiríntico. O Poder Relacional entre Poderes Local e Central em Portugal*. Porto: Afrontamento.