

Avaliação *ex-ante* do impacte de grandes projectos sobre o desenvolvimento local: um contributo metodológico a propósito do projecto Ford/Vw

A. Oliveira das Neves

Resumo: A possibilidade de ampliar os efeitos de investimentos públicos de grande envergadura sobre o desenvolvimento local está dependente da realização de um exercício de avaliação *ex-ante* rigoroso que analise a densidade de efeitos expectáveis e apoie a formulação e desenho definitivos desses grandes projectos. Nessa perspectiva o artigo procura responder a duas grandes questões equacionadas na Introdução: em que medida a avaliação *ex-ante* dos principais impactes dos grandes projectos pode contribuir para ampliar o leque de produção de efeitos em domínios substantivos quanto o são o investimento, o emprego, a dinamização e aproveitamento de oportunidades económicas, o desenvolvimento local e regional? Em que medida essa avaliação, a montante da materialização dos grandes projectos, pode contribuir para reconfigurar aspectos nucleares dos objectivos, do desenho do investimento, das valências produtivas, dos destinatários-alvo e dos modelos de gestão e, ao operar essa reconfiguração, contribuir para majorar as condições de sucesso desses projectos em domínios não contemplados à partida na estrutura e vocação física, tendencialmente fechada, dos mesmos?

Palavras-chave: Grandes projectos; Projecto Ford/Vw; Impacte; Avaliação *ex-ante*

Introdução

Os grandes projectos têm sido apresentados pelos representantes da economia e da política regional (entre cientistas, técnicos e responsáveis políticos) como sendo portadores de poderosos efeitos multiplicadores no plano social e económico e com impactes no plano territorial, tanto maiores quanto mais se afastam de zonas de maior densidade e dinamismo e se aproximam de territórios com características de sub-desenvolvimento.

Estes efeitos potenciais ocorrem de modo distinto consoante se está em presença de projectos directamente produtivos (p.e., uma fábrica) ou projectos de infraestruturas e equipamentos de suporte (p.e., uma barragem), na medida em que apelam a recursos e possuem uma estrutura heterogénea de efeitos directos, indirectos e induzidos.

A importância destes grandes projectos suscita naturalmente algumas interrogações. Trata-se sobretudo de perceber até que ponto uma intervenção no momento da formulação das políticas e dos instrumentos, desempenhando uma função de filtragem e de validação de objectivos, pode antecipar intervenções ou reorientá-las por forma a contemplar regiões/sectores/beneficiários críticos. É justamente aqui que, na óptica deste artigo, se entende contextualizar a problemática da avaliação *ex-ante*.

Em que medida a avaliação *ex-ante* dos principais impactes dos grandes projectos pode contribuir para ampliar o leque de produção de efeitos em domínios substantivos quanto o são o investimento, o emprego, a dinamização e aproveitamento de oportunidades económicas, o desenvolvimento local e regional? Em que medida essa avaliação, a montante da materialização dos grandes projectos, pode contribuir para reconfigurar aspectos nucleares dos objectivos, do desenho do investimento, das valências produtivas, dos destinatários-alvo e dos modelos de gestão e, ao operar essa reconfiguração, contribuir para majorar as condições de sucesso desses projectos em domínios não contemplados à partida na estrutura e vocação física, tendencialmente fechada, dos mesmos?

Este artigo procura articular: a) por um lado, alguns desenvolvimentos das metodologias de avaliação *ex-ante*, sobretudo em torno de ensaios de operacionalização; b) por outro lado, os resultados de um estudo centrado na análise do impacte do Projecto Ford/Vw sobre o emprego na área da Península de Setúbal¹.

1. A avaliação *ex-ante* no contexto da avaliação das políticas públicas

Por efeito conjugado das reflexões metodológicas e da necessidade de dar sequência à regulamentação dos fundos estruturais comunitários - que prevêm a avaliação *ex-ante*, *on-going* e *ex-post* das intervenções de política co-financiadas -, os exercícios de avaliação de políticas públicas tem vindo a ser objecto de crescente aprofundamento. Este aprofundamento tem evoluído segundo dois movimentos mais consistentes: a) um, de

carácter mais tradicional, próprio de uma interpretação restritiva das necessidades dos dispositivos comunitários que assenta em análises quantitativas e qualitativas das situações *ex-ante* e *ex-post*, tendo em vista estimar o impacte e a eficácia das acções co-financiadas; *b)* outro, na esteira de estudos recentes e sobretudo de índole regional, que associa a função avaliação à própria concepção e gestão dos programas, sem prejuízo da observação de critérios de eficiência².

Este último enfoque remete para um conceito de dispositivo integrado de avaliação e de procedimentos sistemáticos de análise crítica de objectivos e resultados que contemplaria os três níveis de avaliação já assinalados:

- *ex-ante*, que opera na fase de formulação dos objectivos de política e da configuração dos programas de actuação, um nível que se socorre essencialmente de critérios avaliativos como a *coerência*, a *pertinência* e a *adicionalidade*;
- *on-going*, que opera na fase de desenvolvimento/execução dos programas, muito centrada no sistema de acompanhamento e gestão, e que lança mão de critérios avaliativos do tipo *eficiência* e *conformidade*;
- *ex-post*, que opera na fase de confronto com os resultados/realizações efectivas e, sobretudo, com a produção de efeitos, o qual valoriza critérios avaliativos como a *eficácia*, a *eficiência* e a *adesão*.

Estes elementos tendem a constituir um adquirido no processo de consensualização crescente que tem ocorrido entre instâncias comunitárias e responsáveis pela gestão das políticas públicas nos diversos estados membros. Questão diferente é a da operacionalização destes níveis de avaliação, dada a debilidade dos recursos técnicos e humanos e a fragilidade dos suportes de informação existentes que não facilita, quer a consolidação de uma função acompanhamento - ligada ao controlo da utilização e gestão eficiente dos recursos materiais e financeiros -, quer o apoio a uma função avaliação, nos diferentes momentos identificados.

A dimensão dos recursos associada aos grandes projectos e a densidade de produção potencial de efeitos dos mesmos, cria um quadro de interesses e expectativas muito vasto em torno do desenvolvimento desses projectos: das entidades financiadoras; dos agentes directos da iniciativa; dos organismos públicos das diferentes tutelas; dos operadores económicos que constituem o mercado do projecto (fornecedores, clientes, ...); dos recursos humanos que, por via directa, indirecta ou induzida, são atingidos pelo projecto; das comunidades territoriais onde o projecto se instala; etc. Deste quadro decorre um leque alargado de dimensões analíticas a comportar no processo de avaliação. Acresce que os mecanismos de

financiamento destes projectos, onde predomina a mobilização de recursos públicos (comunitários e nacionais), delimitam uma contextualização muito explícita para a sua avaliação remetendo para a articulação activa com o quadro de referência das políticas regionais e sectoriais em vigor.

Existe, assim, um conjunto significativo de dimensões a ter presente nos exercícios de avaliação *ex-ante* de grandes projectos que, em síntese, se enunciam, indicando simultaneamente os principais critérios avaliativos em jogo:

- capacidades potenciais do projecto para dar resposta às situações-problema/objectivos que estão na origem da sua formulação; esta dimensão apela ao critério da *pertinência*;
- conteúdo do projecto e estrutura de efeitos potenciais (directos, indirectos e induzidos) nos diferentes domínios de impacte (p.e., investimento, emprego, desenvolvimento regional); esta dimensão apela ao critério da *adicionalidade*;
- quadro de relações potenciais que se estabelece entre o projecto e outras intervenções globalmente contributivas para objectivos de política idênticos aos do projecto; esta dimensão apela ao critério da *coerência*;
- grau de adequação dos recursos afectos ao projecto por relação aos resultados pretendidos (correspondendo a uma prévia quantificação dos objectivos); esta adequação entre recursos disponíveis e metas fixadas, apela aos critérios da *coerência* e da *eficácia* (este em termos antecipatórios);
- nível de adequação do modelo institucional de acompanhamento e gestão do projecto às necessidades de execução e de produção de efeitos.

Tendo em vista a filosofia de integração dos níveis de avaliação atrás mencionada, a fase de avaliação *ex-ante* deve igualmente preencher uma dimensão de utilidade para as etapas seguintes, deduzindo indicadores de execução e de impacte ajustados à natureza e campos de produção de efeitos do projecto, contribuindo, assim, para viabilizar as fases de avaliação *on-going* e *ex-post*.

Na perspectiva que mais interessa ao presente artigo e ao seu desenvolvimento substancial na segunda parte, este enfoque da *avaliação ex-ante* desenvolve uma *lógica de produção de resultados que*, preparando o futuro em termos de gestão e avaliação dos projectos, *deve contribuir activamente para a eventual reformulação de objectivos e o alargamento do campo de produção de efeitos*, uma opção que deve decorrer do estudo da pertinência, coerência e adicionalidade do projecto objecto de avaliação.

2. A dinâmica de efeitos dos grandes projectos

Pretende-se dar conta de um exercício de avaliação prospectiva dos impactes sobre o emprego e as oportunidades económicas à escala local e regional suscitados por um dos maiores projectos produtivos lançados em Portugal na década de noventa - o Projecto Ford/Wolkswagen.

Tomando por referência as principais questões equacionadas neste estudo, julga-se ficar patente o potencial associado às dimensões de avaliação *ex-ante*, enquanto instrumento de apoio à tomada de decisão em matéria de programação de recursos e de ampliação, quer das condições de viabilidade do projecto, quer do seu campo de produção de efeitos:

- capacidade de apropriação local dos sistemas de apoio ao emprego e ao investimento produtivo, na óptica da promoção da iniciativa empresarial;
- fileiras de actividade geradas pelo Projecto com condições objectivas e subjectivas de desenvolvimento local;
- capacidade expectável do tecido sócio-produtivo local internalizar os efeitos resultantes do Projecto;
- estratégias predominantes de mobilização e utilização de recursos humanos para as actividades directas, indirectas e induzidas do Projecto;
- condições para facilitar a produção de inovação económica e social de modo a aumentar a capacidade local de absorção dos benefícios decorrentes do Projecto.

Os pontos seguintes preenchem na economia deste artigo a função de dar a conhecer, nos seus traços característicos fundamentais, a metodologia e os resultados do estudo de *Impacte do Projecto Ford/Vw sobre o Emprego na área da Península de Setúbal*. Esse conhecimento transita para este artigo através da transcrição de excertos redigidos pelo autor e que traduzem as partes mais relevantes daquele estudo, na óptica do fio condutor e objectivos deste texto.

2.1 O Projecto Ford/Volkswagen (Auto-Europa)

Os grandes projectos industriais, pela dimensão dos recursos que movimentam e pelo grau de integração produtiva que os caracteriza, tendem a produzir efeitos com significado económico, territorial e social de amplitude variável consoante a sua inserção no sistema económico como um todo, o seu potencial inovador ou o contingente e qualidade do emprego gerado.

Os estudos de impacte apresentam, em consequência, uma diversidade de ópticas de abordagem que pode variar entre análises centradas:

- sobre a *economia do projecto*, óptica que valoriza os efeitos produzidos sobre variáveis macro-económicas do tipo balança de bens e serviços, exportações, valor acrescentado bruto, ...;
- sobre o *impacte sectorial e tecnológico*, tendo em conta a inserção do projecto na matriz das relações inter-industriais e os contributos de inovação que introduz no tecido produtivo;
- sobre a *economia da zona geográfica de implantação do projecto*, nomeadamente os efeitos em termos de mobilização de recursos endógenos, de estruturação do tecido empresarial dos diversos ramos de actividade alimentados pelo projecto e de envolvente urbana e regional;
- sobre as *condições de mobilização e utilização da mão-de-obra*, abrangendo quer os efeitos produzidos sobre a população activa da bacia de emprego de implantação (nível e qualidade de emprego, modalidades de gestão, ...), quer os efeitos de polarização de âmbito supra local.

Os grandes projectos podem, ainda, ser analisados na óptica da aplicação dos instrumentos de políticas públicas, nomeadamente de política industrial e de política regional, sendo frequentemente precedidos de complexas operações de engenharia negocial, tanto em termos de alternativas de localização, como em termos da sua composição produtiva de molde a maximizar efeitos em torno do perfil de actividades associadas ao Projecto, numa óptica de incremento do valor acrescentado.

O Projecto Ford/Volkswagen é paradigmático da utilização de uma intenção de investimento de grande envergadura numa lógica convergente de instrumento de política industrial e de política regional:

- por um lado, na negociação da configuração do investimento, procurou-se maximizar a componente de valor acrescentado nacional contando para isso, simultaneamente, com as características da fileira produtiva do sector automóvel e com a existência de segmentos importantes da indústria de componentes em Portugal (com apreciável grau de integração e preenchimento daquela fileira);
- por outro lado, na discussão das alternativas de localização, procurando valorizar investimentos pré-existentes em matéria de infraestruturas e condições de suporte (factor presente, quer em Sines, onde o Estado português pretendia instalar o Projecto, quer na localização actual pelos investimentos em curso no âmbito da OID/PS), mas procurando sobretudo produzir efeitos sobre as dinâmicas de criação de emprego.

O Estudo, enquanto *estudo de impacte sobre o emprego de um projecto industrial de grande envergadura na região de implantação*, privilegiou a análise do impacte do projecto sobre as condições de mobilização e utilização dos recursos humanos na área geográfica de implantação do Projecto, a bacia de emprego da Península de Setúbal.

Esta ênfase sobre as condições e utilização dos recursos humanos releva, quer do impacte derivado do Projecto sobre o mercado local de trabalho, quer da importância da consideração da variável recursos humanos (emprego e qualificações) nas estratégias de captação de investimento estrangeiro frequentemente focalizadas sobre os aspectos da economia industrial e da produção de valor acrescentado.

No caso vertente esta óptica de abordagem impôs o desenvolvimento de uma metodologia que integrou os elementos analíticos seguintes:

- investigar a dimensão dos efeitos derivados do Projecto em matéria de emprego, abrangendo a *procura directa* do Projecto, a *procura indirecta* nas actividades a montante (indústria de componentes) e nas actividades complementares e de apoio ao Parque Industrial da *Auto-Europa* e a *procura induzida* sobre empresas instaladas naquele Parque mas credenciadas como fornecedoras pela *Auto-Europa* que, enquanto tal, poderiam vir a operar reajustamentos na sua estrutura de emprego;
- investigar a dinâmica de fluxos de recrutamento para as diferentes procuras identificadas com incidência, quer na bacia de emprego da Península, quer no exterior da mesma;
- investigar a capacidade de formação sobretudo na óptica da oferta, por áreas profissionais apropriáveis pela *Auto-Europa* e pelas empresas a funcionar na sua órbita;
- enriquecer o Estudo com elementos referentes à envolvente regional, designadamente os dinamismos regionais que emergem da concretização dos investimentos e intervenções de política enquadrados pela OID/PS.

Da estrutura de efeitos do Projecto contemplam-se fundamentalmente para a óptica deste artigo, os seguintes: *a)* os efeitos derivados no domínio do emprego; *b)* a dinâmica de fluxos de mão-de-obra mobilizáveis; *c)* os dinamismos regionais emergentes; e *d)* as oportunidades económicas suscitadas ou ampliadas pelo Projecto.

Efeitos derivados do Projecto no domínio do emprego

Relativamente ao efeito emprego do Projecto as referências existentes estão longe de se encontrar estabilizadas sobretudo no que se refere aos

empregos não gerados de modo directo, já que os empregos directos após alguma flutuação, parece irem situar-se num volume de 4420 efectivos.

O contingente de empregos indirectos, com origem na instalação de unidades da indústria de componentes no Parque Industrial da *Auto-Europa*, no quadro da criação de *joint-ventures* com empresas nacionais ou no quadro da instalação de raíz de fornecedores europeus e norte-americanos - oferta tradicional para as necessidades de aprovisionamento em componentes da Ford e da Volkswagen -, não se encontra ainda estabilizado.

Os fluxos potenciais de empregabilidade gerados por um projecto desta envergadura são reveladores do poder difusor da fileira automóvel, com a ocorrência de actividades (estabelecimentos e pessoal ao serviço) num leque diversificado de segmentos produtivos que, para o caso do Projecto Ford/Vw em que predominam as funções produtivas da cadeia de montagem, se traduz na existência de importantes fluxos de fornecimento a montante.

Os resultados do questionário-postal endereçado às empresas candidatas à instalação no Parque Industrial da *Auto-Europa*, cujos postos de trabalho constituem o segundo maior fluxo de emprego motivado pelo Projecto (emprego indirecto), apontava (em 1993) para um efeito de criação de emprego na ordem os 1300 efectivos.

Um terceiro e último fluxo de emprego importante deriva da estruturação de serviços complementares e de apoio ao Parque Industrial, com destaque para os serviços de transporte e logística, os serviços de manutenção e limpeza industrial, os serviços de segurança e os serviços de restauração e cafetaria.

Na vertente dos efeitos induzidos, e numa óptica de maximização dos efeitos derivados do Projecto em matéria de emprego, são ainda de considerar:

- movimentos internos às empresas credenciadas como fornecedoras de componentes para o Projecto e que, beneficiando num horizonte mais ou menos longo de um segmento dinâmico da procura, podem operar reajustamentos das suas estratégias produtivas, quer em termos de localização (considerando no seu cálculo económico as vantagens de novos estabelecimentos nas imediações de Palmela, motivados pela procura assegurada do Projecto), quer em termos de diversificação produtiva, ambas as dimensões com incidências sobre o volume e qualidade de emprego;
- processos de reestruturação de empresas instaladas na Península de Setúbal que não sendo fornecedoras tradicionais da indústria automóvel - pelas características do seu processo produtivo, edifícios

e equipamentos - admitam operar reconversão de actividades, mediante diversificação produtiva e tecnológica que viabilizem formas directas ou indirectas (associação, subcontratação, etc.) de envolvimento na economia industrial do Projecto Ford/Vw.

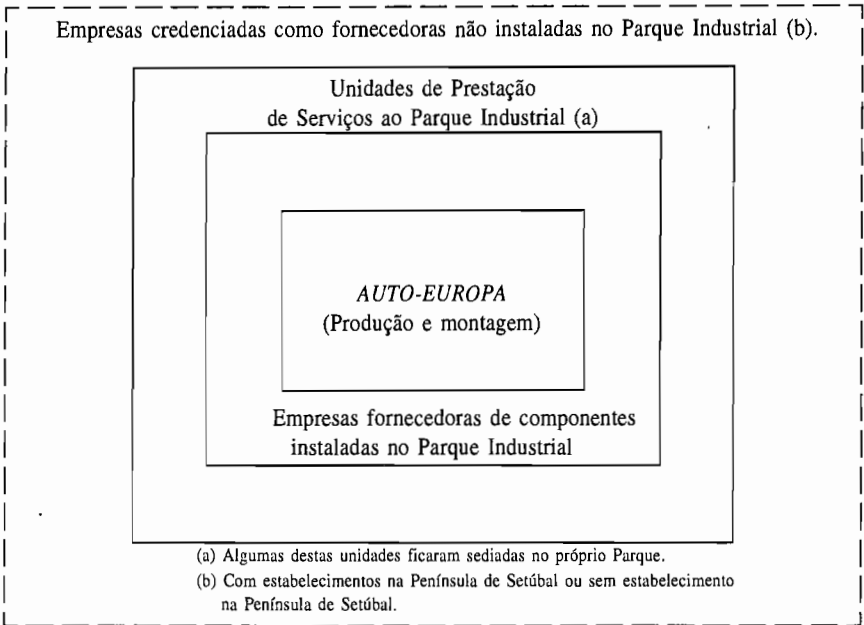


Gráfico 1: Esboço da estrutura de segmentos de emprego do Projecto

Dinâmica de fluxos de mão-de-obra mobilizáveis pelo Projecto

Os requisitos em matéria de recursos humanos para um projecto com as características do Projecto Ford/Vw, nomeadamente em função da cultura industrial, dos modos de organização do trabalho, do conteúdo dos postos de trabalho, etc., tendem a delimitar um campo de recrutamento que extravasa amplamente a delimitação da bacia de emprego da Península de Setúbal.

Não obstante o objecto do Estudo se ter situado na análise do impacte do Projecto no emprego nesta área geográfica, as dificuldades encontradas no processo de recrutamento, enfatizando desajustamentos conhecidos entre a procura e a oferta, a par da necessidade de fundamentar a filosofia e modo de funcionamento de uma futura Bolsa de Emprego³, justificaram que se investisse no conhecimento das soluções de recrutamento de mão-

de-obra do Projecto extra-bacia de emprego, nomeadamente noutras manchas geográficas da indústria automóvel em Portugal ou no estrangeiro com origem, p.e., em unidades fabris dos construtores envolvendo trabalhadores portugueses emigrados, brasileiros, sul-americanos, etc..

No que se refere à delimitação geográfica efectiva da bacia de emprego, o espaço potencial de mobilização tende a alargar-se não só em direcção a concelhos da Área Metropolitana de Lisboa (a Norte) como a concelhos a sul da Península de Setúbal. E este alargamento real das fronteiras da bacia de emprego será potencialmente tanto maior quanto a evolução da crise económica e social alargar a base de recrutamento e quanto mais for maximizando o poder de atracção da bacia de emprego da Península de Setúbal, a partir da instalação e efeitos derivados do Projecto Ford/Vw sobre as competências mobilizáveis. Ou seja, a natureza e dimensão de um projecto desta envergadura produz efeitos sobre a procura local de emprego que se projectam, quer sobre a população residente a trabalhar ou não no espaço da bacia de emprego da Península, como sobre a população residente empregada noutras bacias de emprego polarizáveis, população que pode deslocar-se atraída pela imagem de qualidade do emprego criado (estatuto salarial, estabilidade, carreiras profissionais, acesso à formação, etc.).

Daqui decorre a necessidade de construir um quadro de referência do funcionamento do mercado de trabalho onde estejam presentes os fluxos-chave de recrutamento para o Projecto com incidência sobre a bacia de emprego da Península de Setúbal (o nosso espaço de referência). Em função dos elementos de diagnóstico disponíveis, as origens incluem:

- *desempregados à procura de novo emprego*, com condições de transferibilidade para os postos de trabalho a criar no âmbito do Projecto (empregos directos e indirectos);
- *desempregados à procura do 1º emprego*, com qualificações de base susceptíveis de adequação, pós-formação inicial orientada para o preenchimento dos postos de trabalho;
- *empregados*, dispendo de competências adequadas à nova oferta de postos de trabalho e que pelo efeito de atracção do Projecto, integrem fluxos de mobilidade (intersectorial, interempresarial ou mesmo interprofissional); este fluxo de empregados é o fluxo potencialmente mais heterogéneo em termos espaciais, tendo atingido a generalidade dos pólos regionais da indústria automóvel em Portugal e zonas de emprego na fileira metálica na Área Metropolitana e zona de expansão desta, sobretudo a sul (Alcácer do Sal, Sines);
- *inactivos* (mulheres e jovens, sobretudo) não procurando emprego mas que venham a ser atraídos pela oferta de postos de trabalho;

este fluxo, tendencialmente composto por recursos humanos de menores competências que podem preencher postos de trabalho a partir de processos simples de qualificação inicial, dada a menor exigência daqueles, é um fluxo concorrente de um outro constituído pelos empregados semi-qualificados já no mercado de trabalho e na bacia de emprego da Península de Setúbal.

Em síntese, é possível esboçar um diagrama que integre as diversas fontes de recrutamento potencial, quer em termos de fluxos de procura potencial, quer em termos de origem geográfica dessa procura.

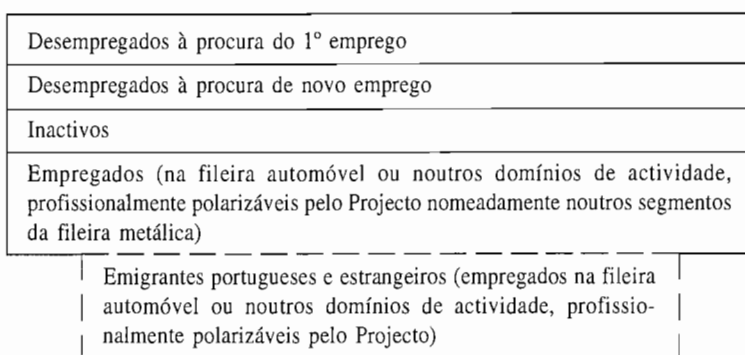


Gráfico 2: Fontes de recrutamento potencial do Projecto, segundo os fluxos de procura potencial

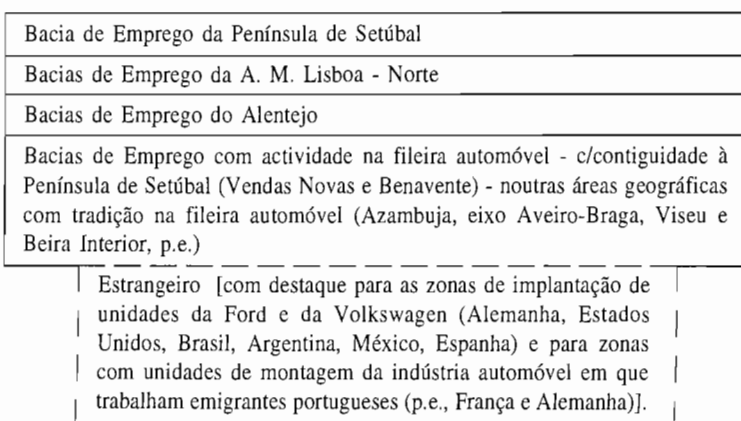


Gráfico3: Fontes de recrutamento potencial do Projecto, segundo a origem geográfica

Dinamismos regionais emergentes

A Península de Setúbal tem beneficiado de um processo de investimento massivo que tem em vista, em última análise, o “desenvolvimento dos factores que possam atrair e conservar a localização dos investimentos que tenham um papel estruturante”⁴.

Este esforço de investimento no domínio das infraestruturas de suporte ao desenvolvimento económico, veiculado pela intervenção regional OID/PS, representa uma dimensão a ter presente no Estudo, sobretudo na perspectiva dos efeitos favoráveis sobre a animação económica de uma região duplamente penalizada no passado em matéria de investimento produtivo, primeiro pelos efeitos do mercado protegido que caracterizou os sectores de especialização e segundo pela imagem negativa de instabilidade social e sindical.

A evolução no período 1988-92 revelou igualmente a existência de um apreciável dinamismo empresarial, com a atracção de fluxos importantes de investimento estrangeiro e a concretização de inúmeros projectos de investimento em diversos ramos de actividade, designadamente ao abrigo dos instrumentos de apoio ao investimento (PEDIP, SIPE, SIBR, SIFIT, SIMC, etc.), dinamismo que no seu conjunto alargou o volume da oferta de postos de trabalho na Península de Setúbal. O desenvolvimento recente de movimentos de supressão de emprego, os fortes movimentos de desinvestimento produtivo que se prevêm para os sectores tradicionais de especialização e a própria reorganização empresarial de unidades industriais da fileira automóvel em curso, projectam um cenário de recomposição dos fluxos de mão-de-obra na bacia de emprego com potencial interesse para o Projecto, nomeadamente em termos de recrutamento.

A dimensão regional deve ser encarada, ainda, na perspectiva dos impactes produzidos pelo Projecto no domínio das infraestruturas de suporte e do alojamento, na medida em que:

- houve lugar à construção de um conjunto de infraestruturas físicas de apoio ao Projecto no domínio das acessibilidades (terminal rodoferroviário e outro equipamento portuário em Setúbal, rede de caminho de ferro servindo a logística e transporte das unidades empresariais do Parque Industrial), com potencial de utilização extra-Projecto;
- o mercado imobiliário sofreu, nas áreas urbanas de influência do Projecto, um incremento da procura de habitação em vários segmentos incluindo o de maior poder de compra, com impacto positivo sobre a construção civil e a jusante pela animação de

actividades do comércio, serviços e actividades de ocupação de tempos livres; para uma autarquia como a de Palmela, a localização de um Projecto que gera fluxos de mobilidade e fixação importantes, induz expectativas de expansão urbana com impacto sobre a programação de equipamentos de saúde, educação, cultura e outros serviços à população.

Oportunidades económicas suscitadas ou ampliadas pelo Projecto

A construção de uma bolsa de iniciativas e de oportunidades de investimento e criação de emprego para a área de influência dos Centros de Emprego da Península de Setúbal, constituía um importante out-put do Estudo na perspectiva de dotar o serviço público de emprego de um conjunto de alternativas de ocupação para as diversas populações-alvo inscritas nos Centros.

O exercício de identificação dessas oportunidades deparou com algumas dificuldades na medida em que pressupõe uma reflexão sobre as potencialidades de desenvolvimento económico da Península no médio prazo e designadamente sobre: *a*) as manifestações mais agudas da crise dos *sectores em declínio* (construção e reparação naval, siderurgia, químicas, metalomecânica, etc.) que pressionam a passagem ao desemprego de recursos humanos dotados de competências técnicas específicas; *b*) as formas de *estruturação de actividades económicas induzidas pela consolidação dos grandes projectos industriais*; *c*) as condições de viabilidade de *pólos de actividade*, simultaneamente *alternativos aos sectores de especialização tradicional e àqueles grandes projectos*, e característicos de implantações metropolitanas pelo tipo de sinergias e fluxos de procura que estas áreas geram (nomeadamente, actividades da área do comércio e serviços, com destaque para o turismo); *d*) a possibilidade de desenvolver segmentos de *emprego de vizinhança*, alimentado pela expansão do perfil residencial da Península a partir das novas acessibilidades.

No tocante aos *sectores em declínio*

A natureza das actividades instaladas propiciou o desenvolvimento de efeitos de constelação empresarial na fase de reestruturação com flexibilização de componentes descentralizáveis do processo produtivo. As empresas da construção e reparação naval, da siderurgia e das químicas, alimentaram nessa fase uma rede diversificada de sub-empregueiros que asseguraram trabalhos de instalação, montagem de equipamentos de

manutenção, reparação e limpeza industrial, etc., os quais contribuíram para a (re)inserção de trabalhadores dessas mesmas empresas e de outras. É de admitir que se esteja em presença de um processo que atingirá a prazo a fase de saturação e cuja reprodução abrangerá apenas franjas limitadas de actuais e futuros desempregados, em processos de rotação que recrutam predominantemente indiferenciados.

O aumento expectável do desemprego de operários industriais se, por um lado, tende a libertar mão-de-obra que não encontra ofertas de emprego em volume adequado aos fluxos de desemprego - quer por razões etárias e de qualificações profissionais, quer porque as actividades em fase de instalação não representam um potencial de absorção em número significativo -, por outro lado, cria uma bolsa de competências profissionais susceptíveis de serem colocadas ao serviço de iniciativas empresariais dos próprios, após processo de reciclagem profissional que envolva o acesso a competências no domínio da criação, organização e gestão de empresas.

No tocante às actividades que beneficiam da procura gerada pela implementação de grandes projectos industriais

No que refere ao Projecto Ford/Volkswagen haverá que separar duas dimensões: *a)* a do mercado industrial do Projecto, composto pelas actividades da fileira automóvel, especialmente pela indústria de peças e componentes; e *b)* a do mosaico de actividades económicas propiciado pela implantação do Projecto, quer justifica alguma reflexão prospectiva de resposta à questão de saber se a reestruturação económica no território de inserção do Projecto é mais vasta que os efeitos directos e indirectos do mesmo.

Os sinais resultantes da observação empírica e da informação recolhida junto de diversos operadores imobiliários e directamente produtivos vão no sentido de o balanço das acções com origem nas políticas públicas (infraestruturas, equipamentos e formação profissional sobretudo), a par do dinamismo manifestado da iniciativa privada, vir a criar sinergias de forte atractividade para o eixo Palmela/Barreiro com consequências no domínio da localização de actividades empresariais em segmentos que respondem à procura de bens de consumo, de serviços comercializáveis (pessoais e às empresas), de produção de habitação (incorporando várias actividades da fileira da construção).

Trata-se de um leque de actividades que na óptica do emprego da população inscrita nos Centros apresenta duas vantagens não negligenciáveis: *a)* por um lado, são actividades sem barreiras significativas

à entrada, ou seja não pressupõem volumes de investimento elevados ou requisitos de exercício muito exigentes; *b*) por outro lado, no caso da fileira da construção, são actividades para as quais é possível transferir *know-how* e competências obtidas na fileira metálica (trabalhadores da produção, encarregados, operários qualificados da metalomecânica, construção e reparação naval e mesmo do complexo siderúrgico, têm competências transferíveis para actividades de construção civil, serralharias e carpintarias mecânicas, montagem e armação de estruturas, etc.). A par do aperfeiçoamento e reciclagem profissional, revela-se necessária a frequência de formação para criação, organização e gestão de empresas. *No tocante às actividades em sectores alternativos que beneficiam da proximidade ao mercado metropolitano.*

Quando às actividades alternativas à especialização tradicional e aos grandes projectos e outras características de áreas metropolitanas, ainda que beneficie do mercado induzido por aqueles projectos e pelos fluxos de residentes, avultam sobretudo as oportunidades na esfera da distribuição alimentar, das indústrias urbanas (mobiliário, gráficas, etc.) e das actividades turísticas e de lazer, conceito lato que envolve os investimentos em matéria de equipamentos hoteleiros de iniciativa de operadores do sector (importantes na óptica da criação de emprego na fase de construção e na fase de exploração), mas que envolve também actividades diversificadas a montante e complementares, desde os serviços de manutenção e limpeza e de arranjo de espaços verdes até a actividades no domínio da animação e da produção artesanal, numa óptica de composição da oferta turística.

Trata-se de actividades que se afigura disporem de fortes potencialidades na Península, traduzidas no fluxo de investimento e iniciativa imobiliária prevista, o que sugere a necessidade de desenvolver o sistema de educação/formação na óptica da formação para o emprego, antecipando a formação em profissões que se considera de forte procura para alimentar aquelas actividades (gestão hoteleira, recepcionistas, *barmans*, cozinheiros, animadores culturais, etc.).

No tocante ao *emprego de vizinhança*

Embora se trate de uma componente difusa do sistema de emprego, desenvolvida em grande parte das situações em regime de trabalho por contra própria, o emprego da vizinhança pode assumir alguma importância sobretudo se evoluir positivamente o perfil demográfico e funcional dos principais concelhos da Península de Setúbal. Essa evolução positiva abre sobretudo perspectivas e oportunidades de actividade no domínio do

terciário comercializável com menores barreiras à entrada (comércio a retalho, reparações domésticas, reparações auto, serviços de manutenção, etc.) mas também em pequenas actividades caseiras nos ramos alimentar, mobiliário, confecções, etc..

3. Conclusões

O Projecto Ford/Vw não foi objecto de um processo de avaliação *ex-ante* do tipo do sugerido na primeira parte deste artigo. À semelhança do que sucede com a generalidade dos projectos produtivos, o que predominou na análise do Projecto na fase prévia à decisão foram os aspectos de viabilidade técnico-económica, sobredeterminados pela dinâmica do mercado. Para as entidades públicas os critérios de natureza macro-económica prevaleceram: percentagem de valor acrescentado nacional, efeitos sobre o crescimento e a balança comercial.

Não obstante estarmos em presença de critérios tendencialmente semelhantes aos observados para a avaliação *ex-ante* (adicionalidade e coerência com as políticas macro-económicas nacionais), os campos retidos para análise da produção de efeitos, não valorizam dimensões de contextualização que poderiam contribuir significativamente para ampliar os impactes de investimento vultuosos, designadamente em domínios caros às políticas públicas, como sejam os sociais e regionais.

Os aspectos de reforço e coerência externa a par de um saldo líquido mais favorável em termos da sua adicionalidade - por relação, p.e. ao dinamismo induzido nos diversos segmentos da fileira industrial do Projecto e ao estímulo à apropriação local de oportunidades económicas suscitadas ou ampliadas pelo Projecto -, constituem matéria a ter presente na arquitectura da negociação dos grandes projectos produtivos.

Essa atitude, que pode contribuir para atenuar factores de risco destes projectos, pressupõe, todavia, uma alteração significativa no modo como os mesmos têm sido encarados pelos responsáveis pelas políticas públicas, em direcção a uma prática de consensualização contratualizada de interesses diversos. A capacidade de gerar sinergias face ao sistema educativo e de formação profissional (dando a conhecer a oferta de competências e gerando informação estratégica susceptível de antecipar e racionalizar essa oferta face aos perfis profissionais objecto de procura pelos grandes projectos); a capacidade de suscitar mecanismos/projectos de cooperação com os recursos de excelência dos sistema científico e tecnológico regional, em vista do *up-grading* do potencial de inovação e de gestação de iniciativas empresariais

- são apenas exemplos dessa mudança de atitude, indutora da ampliação de resultados a prazo.

O recurso à avaliação *ex-ante*, na perspectiva de fundamentar tecnicamente a negociação institucional que suporta o desenho e o financiamento dos grandes projectos produtivos, representa uma área de investimento intelectual, metodológico e prático, em aberto e um desafio aos responsáveis pela condução das políticas públicas.

Notas

- 1 NEVES, A. Oliveira (Coord.) *Impacto do Projecto Ford/Vw sobre o Emprego na Área da Península de Setúbal*, CIDE/C/D.R.L.V.T - I.E.F.P. 1993/94. Da equipa de investigação deste estudo fizeram parte Joaquim Bernardo, Lino Fernandes e Teresa Requejo.
- 2 NEVES, A. Oliveira, *Évaluation de la Formation Professionnelle dans un cadre territorial - Rapport de Synthèse*, 1993, CEDEFOP, Berlim.
- 3 A definição de um Modelo de organização e funcionamento de uma Bolsa de Emprego na Península de Setúbal, constituía um dos out-puts fundamentais do Estudo, na óptica da entidade encomendadora, o I.E.F.P.
- 4 MATEUS, A., Entrevista no "Dossier OID/PS", *Semanário Expresso*, 13 de Março de 1993.