

Impacto social da operação integrada de desenvolvimento da Península de Setúbal - 1988 a 1992¹

Isabel Guerra
Walter Rodrigues

Resumo: Este artigo sintetiza a aplicação de um dispositivo de avaliação de impactes sociais (AIS) a uma situação concreta: a avaliação da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal. Trata-se de uma exemplificação de um processo de avaliação de impactes sociais, razão por que mais do que a exaustividade dos dados e resultados empíricos, o artigo tem a preocupação de delinear as dimensões teóricas e metodológicas da AIS e os respectivos instrumentos metodológicos operacionalizados no caso concreto em que o referido dispositivo de avaliação foi aplicado. Pretende-se, deste modo, apresentar um contributo para o debate sobre a AIS, com base num dispositivo cuja possibilidade de replicação a outros contextos parece evidente e cada vez mais necessária em face dos questionamentos mais recentes sobre os métodos de planeamento e intervenção em matéria de desenvolvimento regional e local.

Palavras-chave: Avaliação de impactes sociais; Península de Setúbal; Desenvolvimento regional e local

1 Enquadramento teórico e metodológico da análise do impacto social

1.1 Descoincidências entre o desenvolvimento social e o desenvolvimento económico

A Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal afirmava como finalidade última *melhorar a qualidade de vida* da população residente. Pressupunha que os objectivos definidos - centrados na diversificação e modernização da estrutura produtiva e na melhoria das

infra-estruturas urbanísticas e acessibilidades - trariam, por si, um aumento de satisfação das necessidades e uma melhoria das condições de vida. Dito de outra forma, parece ser um pressuposto da maioria das “operações integradas de desenvolvimento” que a revitalização da esfera económica arrasta consigo melhorias na esfera do social.

Apesar de um grande número de estudos desenvolvidos desde os anos 50 ter vindo a demonstrar a não linearidade desta relação - quer no que respeita à dependência das dimensões económicas de variáveis sociais, quer no que respeita à descoincidência e efeitos perversos dessa articulação - uma abordagem “integrada” do desenvolvimento regional não tem estado presente, nem do ponto de vista teórico nem do ponto de vista prático, no que concerne aos projectos europeus.

A crise económica actual e o complexo e mutável funcionamento dos sistemas económicos e do mercado de trabalho, bem como as imbricações dos sistemas mundiais colocam, cada vez com mais relevância, a necessidade de aprofundar as relações (e detectar as contradições e imbricações) entre o “social” e o “económico”.

A melhoria dos processos de desenvolvimento no que se refere aos níveis e perfis de desenvolvimento económico, nomeadamente, no que se refere às distintas especializações produtivas e formas de inserção no mercado de trabalho têm impactos na capacidade das famílias em satisfazerem as suas necessidades e melhorarem as suas condições de vida. De facto, as actividades tradicionais com reduzida competitividade, assentes em baixos salários, com fortes componentes de economia subterrânea são menos promotores de mobilidades profissionais e sociais do que aquelas que resultam da reconversão de sectores, da adopção de novos padrões de especialização e de modernização, etc.

Por sua vez, há uma relação directa entre a inserção no mercado de trabalho e os níveis de rendimentos dos indivíduos e famílias. Uma inserção estável no mercado de trabalho é factor de segurança e de expectativas de consumo que se traduzem nos níveis de satisfação face às condições de vida.

É conhecida a complexidade de funcionamento das estruturas produtivas e regulações do mercado de trabalho. Em regiões, como a Península de Setúbal, a segmentação do mercado de trabalho entre sectores competitivos em expansão e sectores tradicionais em declínio gera situações gravosas do ponto de vista dos trabalhadores, já que trabalhadores com altas qualificações mas obsoletas não encontram colocação nos sectores produtivos mais competitivos recentemente criados.

É neste contexto que a avaliação da “melhoria das condições de vida” se torna num problema complexo dada a diversidade das problemáticas

em causa, dos actores intervenientes e dos impactos reais e esperados. Alguns estudos recentes sobre as condições de vida têm vindo a salientar a complementaridade e a diversidade das dimensões económicas, sociais e culturais incluídas nesses conceitos.

Trata-se, por um lado da constatação de que o aumento de níveis de consumo que pareceria orientar para uma homogeneização dos modos de vida esconde a diversidade dos estilos de vida, apesar da homogeneidade formal do quadro de vida. Simultaneamente, considera-se que os processos de desenvolvimento têm efeitos desiguais e contraditórios. Se alguns grupos sociais acompanham esses processos outros, por variadas e complexas razões, articuladas com o próprio processo de desenvolvimento, vêm iniciar (ou aprofundar) os mecanismos de desigualdade e de exclusão social.

1.2 A avaliação dos impactos sociais (AIS)

As avaliações de projectos com impactos sociais, sistemáticas e fundamentadas em dados recolhidos com fim de controle dos resultados, são relativamente recentes e acompanham o aperfeiçoamento dos métodos e técnicas de pesquisa aplicada em ciências sociais. A preocupação dos especialistas em proceder à avaliação sistemática de projectos, de saúde ou de educação, vêm do início do século XX quando se assistiu às tentativas de alfabetização da população adulta, ou de formação profissional, através dos meios mais eficazes e mais económicos.

A análise das consequências sociais dos projectos de intervenção é prática corrente há algum tempo, muito embora tenha sido mais frequente a avaliação dos resultados económicos do que dos resultados sociais. No entanto, não existe ainda hoje uma metodologia reconhecida unanimemente como uma *metodologia de avaliação social* com bases teóricas e metodológicas sedimentadas e implantadas nos cientistas sociais. Contudo, a avaliação, qualquer que seja a diversidade de entendimento e dos métodos de execução, pode ser considerada como, segundo Stufflebeam, *um conjunto de procedimentos para julgar os méritos de um programa e fornecer uma informação sobre os seus fins, as suas expectativas, os seus resultados previstos e imprevistos, os seus impactos e os seus custos*. Para aquele autor, ela é *o processo pelo qual se delimitam, se obtêm e se fornecem informações úteis, permitindo ajuizar as decisões e, ainda, segundo Deming, pode funcionar como um aviso sobre a eficácia de uma intervenção ou de um plano que foi experimentado*.

As dificuldades da avaliação advêm, em grande medida, das bases de enquadramento teórico que situam os contextos de uma avaliação social.

Para elaborar uma base teórica que permita fundamentar uma estrutura de avaliação social há necessidade de recorrer a diversas disciplinas científicas e a uma diversidade de conceitos pouco disponíveis de forma integrada. Essa fundamentação deveria partir da articulação de conceitos tão diversos como o de necessidades sociais, desenvolvimento económico e social, qualidade de vida, sistema social, etc. No entanto, as dificuldades de encontrar as bases científicas para uma “teoria da avaliação social” advêm, em primeiro lugar, da complexidade, senão mesmo impossibilidade, da previsão de fenómenos sociais. De facto, a complexidade das variáveis que influenciam os fenómenos sociais tornam difícil detectar as causalidades indispensáveis a uma análise da avaliação dos impactos sociais.

É, ainda, preciso reconhecer os limites da previsão social e da capacidade de “medição” dos fenómenos sociais na medida em que a teoria social tem uma capacidade de previsão limitada.

Apesar da diversidade de definições do conceito de avaliação, a generalidade dos autores está de acordo que a avaliação é um conjunto de processos de recolha de informações sobre a condução ou o resultado de uma intervenção. Esta definição, tão vasta, recobre uma diversidade de entendimentos dos conteúdos e metodologias de avaliação cuja opção convém clarificar.

2. Dimensões de análise da avaliação dos impactos sociais da operação integrada de desenvolvimento da Península de Setúbal

No quadro da observação da melhoria da qualidade de vida na Península de Setúbal consideraram-se duas dimensões de análise integradas: *a) melhoria das condições de vida e b) reconversão dos estilos de vida*².

A área de observação da *melhoria das condições de vida* centrou a sua análise na transformação dos níveis de qualidade de vida, quer através das estruturas de inserção no mercado de trabalho e de consumo familiar, quer através das condições de estruturação sócio-espacial entendidas num contexto de “condições de vida”, ou seja, de dotação de um território das condições sócio-urbanísticas potenciadoras de uma melhoria da qualidade de vida³.

Pretendeu-se, ainda, que a análise da “melhoria das condições de vida” integrasse os elementos de contextualização das dinâmicas sócio-demográficas da Península de Setúbal para o período considerado. A recolha de indicadores, na sua maioria “objectivos”, sobre as dinâmicas

da população, do emprego e da estruturação urbana, permitiria traçar a evolução das condições de vida local⁴. Este tipo de análise foi realizado com o recurso ao tratamento da informação oficial disponível.

A área de observação da *reconversão dos estilos de vida* teve como objectivos centrais avaliar a auto-percepção das alterações dos “níveis de vida” (na multiplicidade dos seus aspectos económicos, sociais e culturais), por parte da população residente bem como os processos de recomposição e de mobilidade social adquiridos e esperados. Pretendeu-se completar a informação mais objectiva, recolhida na primeira dimensão de análise através de um aprofundamento mais qualitativo, conseguido por inquirição directa aos habitantes da região e da informação fornecida por um painel de actores sociais que fazia parte do *Painel de Observadores Locais*. Pretendia-se, por um lado, dar conta da diversidade das situações e percursos de mobilidade sócio-profissional, mas também detectar as formas de percepção da evolução da Península de Setúbal e do papel da OID nessa evolução.

Em termos globais, o estudo do impacto ao nível da reconversão dos estilos de vida da população teve como principais objectivos de avaliação: os processos de mobilidade sócio-económica ao longo do período (integração no mercado de trabalho, rendimentos e consumos); a apreciação das formas de integração na vida local, sobretudo, ao nível da melhoria das condições urbanísticas, infra-estruturas e equipamentos e do meio ambiente, integração sócio-simbólica na realidade local; identidade e formas de participação; perspectivas de futuro e apreciação do desenvolvimento da Península de Setúbal e papel da OID.

Esta informação é ainda completada pela avaliação do impacto social realizada pelo *Painel de Observadores* que acompanhou a avaliação da Operação e que se centrou nas questões relacionadas com a lógica de articulação entre os impactos económicos e os impactos sociais, bem como a identificação dos grupos e sectores sócio-económicos mais vulneráveis.

2.1 Evolução de alguns indicadores das condições de vida na Península de Setúbal

Para se proceder à avaliação da “melhoria das condições de vida da população” construiu-se uma “bateria” de indicadores considerados relevantes para a aferição das dimensões julgadas centrais para uma observação das alterações e dinâmicas das condições de vida, a saber: as condições sócio-urbanísticas e de infraestruturação do território, as condições de

inserção no mercado de trabalho e de qualificação profissional e académica, e os níveis de rendimentos e consumo da população. De seguida apresentam-se os resultados, embora de uma forma sucinta, dessa análise, contemplando aqui apenas alguns daqueles indicadores.

Os processos de desenvolvimento, nomeadamente ao nível das condições de vida da população de uma dada região, implicam necessariamente, dinâmicas contraditórias e não lineares, pelo que se nos afigura fundamental destacar, desde já, alguns aspectos globais:

- o decénio compreendido entre 1981 e 1991 - correspondente ao último intervalo inter-censitário - foi, globalmente, um período de substanciais melhorias das condições de vida da população portuguesa em geral e, obviamente, também da população da Península de Setúbal;
- a melhoria das condições de vida da população da península é sobretudo acentuada, grosso modo, entre os anos de 1986 e 1991;
- o ano de 1992 corresponde a uma desaceleração generalizada dos sinais de melhoria das condições de vida, visível no sentido da maioria dos indicadores de desenvolvimento;
- na Península de Setúbal verificou-se uma melhoria acima dos valores médios do país, nomeadamente entre os anos de 1988 e 1992, sendo a inversão daquela evolução a partir de 1992 mais acentuada do que na média do país e das principais regiões urbanas - Grande Lisboa e Grande Porto;
- no interior da Península de Setúbal é possível verificar a permanência de fortes clivagens sócio-espaciais no desenvolvimento da região ao longo de todo o decénio, sem sinais aparentes de qualquer inversão daquelas assimetrias espaciais.

Evolução das condições de inserção no mercado de trabalho

No que concerne à evolução desse factor crucial do desenvolvimento que são as condições de inserção no mercado de trabalho e de criação de emprego e qualificação profissional, importa destacar os seguintes aspectos fundamentais:

- assiste-se a um aumento da taxa de actividade feminina entre 1981 e 1991 distribuindo-se os activos, em 1991, em 55,2% de homens e 38,0% de mulheres;
- considerando, a evolução do emprego entre 1988 e 1992, verifica-se que o volume de emprego feminino aumenta muito mais rapidamente do que o masculino (30,4% de aumento de emprego feminino contra 2,4% de emprego masculino);

- na distribuição sectorial do emprego por género assiste-se a uma clara feminização do emprego “terciário” e, inversamente, uma masculinização do emprego no sector secundário; .
- há uma clara desigualdade na remuneração por género sendo que, para o mesmo posto de trabalho, as mulheres ganham cerca de 1/4 menos que os homens.

Do ponto de vista da *evolução das qualificações académicas e profissionais* da população da Península de Setúbal é possível observar uma evolução globalmente positiva, contribuindo para uma recomposição sócio-profissional em curso, com base nos indicadores disponibilizados, muito embora importe destacar alguns elementos mais significativos dessa evolução:

- verifica-se uma redução da população das profissões do sector da agricultura e pescas e em parte também do próprio sector industrial mas devido a um crescimento das profissões menos qualificadas do sector do comércio e serviços. Esta evolução, interpretada subjectivamente pelos actores sociais como mobilidade ascendente, não deixa de ser, do ponto de vista objectivo, uma “entrada” no sector terciário pela sua base, isto é, pelas profissões menos qualificadas, implicando desfavoráveis condições de trabalho e rendimentos e consequentemente fracas melhorias de qualidade de vida;
- aquela mobilidade sócio-profissional da estrutura social da Península parece produzir-se graças a um crescimento do sector do comércio e serviços na própria região, mas parece, sobretudo, tributária do crescimento exponencial do sector terciário na cidade de Lisboa, que deste modo, toma os concelhos ribeirinhos da margem sul do Tejo como reserva de trabalhadores para profissões não qualificadas de que o sector terciário parece carecer em crescendo, como sejam, serviços de protecção e segurança, serviços de limpeza e manutenção de escritórios e estabelecimentos comerciais;
- verifica-se uma melhoria tendencial das qualificações académicas da população da Península, mas com uma “barreira”, por enquanto situada ao nível do ensino secundário, muito embora importe considerar a proximidade de inclusão no ensino médio e superior de uma boa parte da população actualmente no ensino secundário, criando desse modo as condições, a curto prazo, para uma recomposição social com mobilidade sócio-profissional ascendente na estrutura sócio-económica da região;
- identifica-se um peso ainda muito acentuado de indivíduos sem qualquer grau de ensino, muito embora registando uma quebra acentuada no período que medeia os dois últimos momentos censitários

bem como um valor ainda muito baixo para a população com qualificação académica correspondente aos cursos médios e superiores, muito embora com uma taxa de crescimento percentual superior a 100%, no caso do ensino superior, no período de 1981 a 1991;

- observa-se um crescimento muito positivo de indivíduos com qualificação académica ao nível do ensino secundário, denunciando claramente a apetência pela obtenção de qualificações académicas que permitam uma inserção mais qualificada no mercado de trabalho, resultado da possibilidade objectiva criada para tal pela melhoria de condições de vida da população e melhorias substanciais em infraestruturas de ensino superior, registadas na Península nos últimos anos⁵.

No que diz respeito à evolução da estrutura das profissões, dos sectores de actividade económica e das condições de trabalho, importa destacar, tal como já foi afirmado, uma tendência para alguma qualificação da inserção profissional da população da região, muito embora se esteja bastante aquém da evolução registada ao nível das qualificações académicas e abaixo dos índices observáveis na região da Grande Lisboa, a qual apresenta a estrutura de emprego mais qualificada do país, devido sobretudo à concentração na capital do país, do maior volume dos sectores de actividade mais exigentes no que concerne às qualificações profissionais⁶.

Importa, nomeadamente, destacar dos *traços gerais da evolução da estrutura profissional* da região, os seguintes aspectos:

- uma taxa de crescimento relativo de 31.4% entre 1981 e 1991 ao nível das profissões de topo, como sejam os directores e quadros dirigentes e as profissões intelectuais e científicas, com fortes exigências em termos de qualificações;
- um crescimento, em igual período, de 44.7% das profissões de fracas exigências profissionais e académicas, correspondente às profissões ligadas aos serviços de protecção e segurança, limpezas e manutenção de escritórios, edifícios e estabelecimentos comerciais;
- uma taxa de crescimento negativa, embora apenas de 3% ao nível dos trabalhadores da produção;
- uma acentuada queda percentual das profissões ligadas à agricultura e pesca, com uma taxa de crescimento negativa de 55.6%.

Apesar do crescimento relativo dos grupos profissionais mais qualificados, a Península de Setúbal apresenta ainda um forte peso das inserções profissionais menos qualificadas, pela absorção por parte de um sector terciário em crescimento, dos activos que outrora se viriam a integrar nas funções menos qualificadas da produção industrial e outros ramos de actividade do sector secundário.

Importa, no entanto, deixar claro que os índices mais graves de condições de vida ao nível da península, como de qualquer região, decorrem menos de desfavoráveis inserções laborais do que da situação de exclusão do emprego. São os reformados e os desempregados, nomeadamente os de longa duração, os sectores sociais mais afectados pelo retomar da crise sócio-económica na região. Neste sentido importa realçar a existência declarada no momento de realização dos censos em 1991 de aproximadamente 6% de desempregados na população da Península, dos quais apenas cerca de 2% a usufruir de subsídio de desemprego, indiciando desse modo uma taxa razoável de desemprego de longa duração e como tal de condições de vida extremamente carenciadas.

- A análise dos Censos permite verificar que há um aumento substantivo do número de desempregados entre 1981 (19909 desempregados) e 1991 (30582 desempregados). O desemprego feminino é quase o dobro do desemprego masculino, respectivamente 62,5% e 37,5% em 1991;
- entre 1988 e 1991 assiste-se a um aumento da taxa de desemprego que cresce de 7,8% para 10,3% mas, e simultaneamente, diminuem em 19% os pedidos de emprego e o desemprego registado passa de 40127 indivíduos em 1988 para 33180 em 1992;
- os concelhos mais atingidos pelo desemprego são os concelhos de Barreiro, Moita e Setúbal;
- são as mulheres, os jovens e os que procuram o primeiro emprego os mais atingidos pela falta de trabalho mas simultaneamente são os dois primeiros grupos os que mais vêm decrescer os níveis de desemprego neste período;
- a procura do primeiro emprego representava, em 1991, cerca de 1/4 do desemprego total mas assiste-se também ao aumento da procura de novo emprego que representava cerca de metade do emprego (53,7%) em 1981 e cerca de 2/3 (76%) em 1991.

Numa análise do período de duração da OID assiste-se a uma desigualdade das dinâmicas do mercado de trabalho que se traduzem pela redução dos níveis de desemprego entre 1988 e 1990 e um aumento da situação de desemprego a partir dessa data.

A análise das dinâmicas do mercado de trabalho no período considerado parecem apresentar, globalmente, traços positivos, muito embora os níveis de oferta de emprego não consigam acompanhar as necessidades do novo e do primeiro emprego. A crise após 1990 faz regressar os indicadores ao início do período, pese embora o facto de alguns dos impactos mais significativos da OID/PS não estarem ainda visíveis, como é o caso do emprego total gerado pela Auto-Europa.

As desigualdades ao nível das condições de vida penalizam as mulheres que com um forte peso no mercado de trabalho auferem salários desiguais e cujos postos de trabalho sofrem de maior vulnerabilidade ao desemprego.

Deverá, ainda, salientar-se o aumento das habilitações e qualificações intermédias, pese embora o ainda muito deficiente nível de enquadramento médio e superior o que faz sublinhar a necessidade de um esforço muito significativo para ultrapassar a desqualificação actual dos trabalhadores e das actividades.

Evolução dos indicadores de rendimentos e consumo

Apesar deste crescimento produtivo e do Emprego o *Índice de Poder de Compra Regional* (IPCR) não atinge durante o período de duração da Operação Integrada os níveis que tinha no início do período em análise⁷.

O *Índice de Rendimento* (IR) tem um comportamento muito semelhante ao do IPCR dado que este último é construído com base no primeiro. A análise do IR nas várias regiões do país permite verificar que, entre 1986 e 1992, não existe evolução significativa em nenhuma região. As regiões metropolitanas da Grande Lisboa e do Grande Porto vêm decrescer o seu índice de rendimentos o mesmo sucedendo na Península de Setúbal. A região de Lisboa e Vale do Tejo arrecada quase metade da distribuição regional do índice de rendimentos nacional e acrescentando o grande Porto, estas duas regiões concentram cerca de 75% do poder de compra nacional. Na Península de Setúbal, o IR tem uma evolução positiva até final do período momento em que cai bruscamente para níveis próximos de 1986.

A análise do *Índice de Consumo* (IC) apresenta algumas variações face à análise anterior dos níveis de rendimento e do IPCR. Por um lado, a variação face à média nacional permite verificar que apenas 5 regiões se situam acima dessa média sendo, por ordem decrescente de afastamento, a Grande Lisboa, o Grande Porto, o Pinhal Litoral e o Baixo Mondego na zona Centro, e o Alentejo litoral.

A Península de Setúbal situa-se abaixo da média nacional (96,76%) e após um ligeiro acréscimo nos anos de 1987 e 1988 (anteriores à OID/PS) apresenta uma quebra que se torna mais acentuada em 1992.

Infra-estruturas sociais: equipamentos sociais de apoio à infância, juventude e terceira idade

Um indicador crucial de apreciação das condições de vida da população de uma região ou de um país, reside no nível de cobertura em

equipamentos de apoio à infância e terceira idade e na qualidade dos respectivos serviços. Na impossibilidade de uma análise qualitativa dos equipamentos sociais da Península de Setúbal efectuou-se uma análise quantitativa dos equipamentos de apoio à infância e terceira idade, com base nos dados fornecidos pelo Centro Regional de Segurança Social de Setúbal.

As estatísticas disponíveis dão conta dos equipamentos e respectivos utentes, de algum modo dependentes da Segurança Social, os quais são na sua maioria particulares. Consideram-se, pois, os equipamentos naquela situação, pertença de Instituições Particulares de Segurança Social, os lucrativos e os oficiais.

Uma região em crise económico-social, como era a Região de Setúbal na primeira metade da década de oitenta, é particularmente carenciada de investimentos a este nível. A Península de Setúbal assistiu, pois, a um crescimento significativo do número de equipamentos deste tipo que vi-eram, certamente melhorar as condições de vida da população da região. Aquele crescimento, no entanto, não parece ter sido suficiente para uma cobertura satisfatória da população carenciada daquele tipo de equipamentos, havendo a registar um investimento mais favorável aos equipamentos para a infância quando comparado com o fraco crescimento verificado no investimento em equipamentos para a terceira idade.

Por outro lado, aquele crescimento, porque dependente do esforço de instituições particulares de solidariedade social, e recentemente da entrada do investimento privado lucrativo no sector, não parece ter sido um crescimento planeado em função da estrutura social da região e dos respectivos concelhos. Acresce ainda que se na primeira metade dos anos oitenta se registou um acréscimo significativo de equipamentos e de utentes dos mesmos, na segunda metade da década assistiu-se a um desacelerar daquele crescimento.

Evolução das condições de saúde

A taxa de mortalidade infantil, sendo um indicador crucial das condições de saúde, é igualmente um indicador clássico do desenvolvimento e a sua análise para a Península de Setúbal permite observar uma evolução claramente positiva no decénio que vai de 1981 a 1991.

Importa aqui, sobretudo, destacar o facto de que a península apresentou ao longo da década uma evolução menos negativa das taxas de mortalidade, natalidade e mortalidade infantil, do que as registadas na média do Continente e da Grande Lisboa. No entanto, apresentou, de 1988 a 1992 uma tendência crescente para uma aproximação aos valores do

Continente e da Grande Lisboa, indiciando, desse modo, uma evolução negativa daqueles indicadores demográficos, sintoma evidente de uma inversão da evolução positiva que se vinha registando na região.

Com efeito, a *taxa bruta de mortalidade* da península oscilou entre os 7,3 por mil em 1981 e os 7,9 em 1987, para se situar ao nível dos 9,0 por mil em 1992. Valor já relativamente próximo da média do Continente (10,2) e da região da Grande Lisboa (9,7) para o ano de 1992. Esta evolução não é alheia a uma forte percentagem de idosos na população da península, muito embora também seja tributária do agravamento das condições de vida de alguns sectores sociais da população da região.

Sinal claro de inversão da tendência crescente para a melhoria das condições de vida da população da região é a evolução da *taxa de mortalidade infantil*, a qual vai passar de 17,0 em 1981 para 7,7 em 1988, para estabilizar a partir daquela data e se situar mesmo em 8,8 em 1992, ano em que existem claros indícios do retomar de sinais de crise sócio-económica na região, tal como se poderá verificar pela análise de outros indicadores das condições de vida analisados mais adiante.

2.2 Reconversão dos estilos de vida na Península de Setúbal

A análise da reconversão dos estilos de vida da população de Setúbal foi, fundamentalmente, realizada através de um inquérito por questionário, aplicado em 1994, onde se interrogava a população sobre a apreciação da evolução da qualidade de vida nos últimos 5 anos, bem como se averiguava da sua percepção sobre as condições de desenvolvimento da região e do papel da OID/PS nesse contexto.

Apesar da complexidade, e não linearidade, da relação entre o desenvolvimento económico e o desenvolvimento social é consensual que os processos de desenvolvimento local não se devem limitar a ser um “remédio” para estruturas económicas desadequadas mas que devem visar a dinamização de uma sociedade local criando empregos, mobilizando recursos, sejam eles económicos, patrimoniais ou culturais, com vista a um bem-estar social.

Mas é essa complexidade dos percursos do desenvolvimento e descontinuidade de lógicas económicas, sociais, políticas mas também temporais e regionais que fazem com que os processos concretos de desenvolvimento se apresentem com um forte grau de *selectividade social*, ou seja, sejam vividos de forma diferenciada pela população local. *Na apreciação do impacto do percurso da Península de Setúbal nas condições de vida pessoais e familiares, nos últimos 5 anos, anteriores à*

aplicação do inquérito, encontramos aqueles que se sentem cada vez mais excluídos dos processos de desenvolvimento e outros, que consideram que tem havido uma evolução positiva.

Quadro 1: Apreciação da evolução das condições de vida

	Trabalha		Desemprego		Doméstica		Estudante		Reformado		Total da Península	
	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%	nº	%
Melhor	236	38,2	21	22,1	22	22,0	61	55,5	57	22,1	400	33,6
Pior	129	20,9	43	45,3	37	37,0	13	11,8	83	32,2	306	25,7
Estacionária	252	40,8	31	32,6	41	41,0	36	32,7	118	45,7	483	40,6
Total	617	100,0	95	100,0	100	100,0	110	100,0	258	100,0	1189	100,0

Essa selectividade dos efeitos do desenvolvimento da Península de Setúbal nos últimos anos atinge diferentemente os diversos grupos sociais, os diversos sectores de actividade e as diversas regiões no interior da península.

Na generalidade da população entrevistada, a apreciação positiva da evolução das condições de vida situa-se na casa dos 34%, contra os cerca de 26% de indivíduos que apontam uma evolução negativa quanto às condições de vida e os cerca de 40% que entendem ser estacionária uma tal evolução.

Do ponto de vista dos diferentes *grupos sociais*, os que apreciam mais negativamente a evolução das suas condições de vida e apresentam posições mais “pessimistas” face ao futuro são, em primeiro lugar, algumas categorias dos “não activos” como os *reformados*, *as mulheres domésticas* e, em segundo lugar, o grupo dos *desempregados* (8% dos entrevistados).

No entanto, há, também, *sectores de actividade* que parecem especialmente atingidos pela crise da região. Os entrevistados pertencentes a sectores de actividade como a *agricultura* e o *comércio*, e independentemente da sua inserção no trabalho (proprietários, trabalhando por conta própria ou por conta de outrém) apresentam apreciações mais negativas face à evolução das condições de vida do que os pertencentes aos restantes sectores da actividade económica.

Procurando diagnosticar a diversidade interna à Península de Setúbal e as respectivas clivagens, também em função da variável espaço, foi possível delimitar três grandes zonas com alguma especificidade própria, não apenas do ponto de vista das condições sócio-urbanísticas como também do ponto de vista das representações, identidades e perspectivas face

à evolução da região nos últimos anos. Definiram-se, assim, em função daqueles indicadores, três zonas sócio-urbanísticas. A zona 1, “zona ribeirinha”, constituída pelos concelhos de Almada, Seixal e Barreiro, constitui uma zona de maior proximidade e interactividade quotidiana face a Lisboa. A zona 2, “zona menos urbanizada”, composta pelos concelhos de Sesimbra, Montijo e Alcochete. A zona 3, “zona Setúbal/Palmela”, constituída por aqueles dois concelhos e fortemente polarizada pela cidade de Setúbal.

Apesar da diversidade interna de cada uma das zonas analisadas e, portanto, da existência de alguma dificuldade em fazer generalizações por zonas dada a sua heterogeneidade interna, a zona que apresenta maior preocupação face à evolução das condições de vida nos últimos anos, bem como uma maior preocupação face ao futuro é a *zona ribeirinha*. Esta zona incluindo Almada, Seixal e Barreiro, está actualmente sujeita a uma forte pressão de desemprego derivada da desindustrialização da Lisnave, da reconversão da Metalurgia, etc., razão porque os entrevistados apresentam profundas preocupações face ao futuro. Mas é a *zona menos urbanizada* (que inclui os concelhos de Sesimbra, Montijo e Alcochete) que apresenta maiores dificuldades ao nível dos rendimentos de alguns dos residentes.

A relação com o mercado de trabalho é uma variável fundamental *da representação da condição social* e da sua localização numa hierarquia de “estratos sociais”. Enquanto os estudantes demonstram pertencer, com maior frequência do que as restantes categorias, aos estratos sociais superiores - e estamos a referir-nos, importa deixar claro, a estudantes com mais de dezoito anos - *as domésticas, mas sobretudo os desempregados e os reformados, e estes últimos em particular, situam-se em piores posições relativas quanto às representações da condição social*.

Uma vez mais, tal avaliação depende não tanto das profissões exercidas pelos entrevistados, mas sobretudo do tipo de inserção na profissão e no mercado de trabalho. *Existe uma correlação evidente entre o modo como tem evoluído a situação profissional e a apreciação da evolução das condições de vida*. Na maioria dos inquiridos verificou-se uma auto-localização média-baixa na escala social. Por outro lado, os resultados obtidos quanto a esta questão em função da condição perante o trabalho permitem, desse ponto de vista, uma avaliação clara dos grupos de maior e menor sucesso no processo de desenvolvimento recente da península.

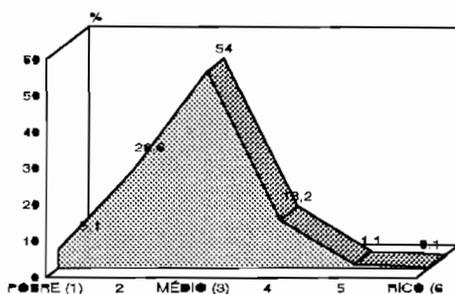


Gráfico 1: Auto-posicionamento na escala social

Não podendo menosprezar as apreciações mais negativas sobre a evolução da Península de Setúbal até pelo seu peso numérico (entre 20% a 25% dos entrevistados apresenta sistematicamente posições negativas face à evolução das condições de vida e fracas expectativas face ao futuro) não poderá deixar de salientar-se que uma *percentagem significativa de entrevistados avalia positivamente a evolução dos últimos cinco anos*:

- 34% refere que as suas condições de vida em geral melhoraram, 40% que essas condições não se alteraram, 26% refere que pioraram;
- 34% considera que a sua situação profissional melhorou, 39% considera que não houve alterações e 27% considera que piorou;
- 10% avalia positivamente a melhoria da sua situação habitacional, mas a mesma percentagem considera que as suas condições habitacionais pioraram (os restantes consideram ter estabilizado).

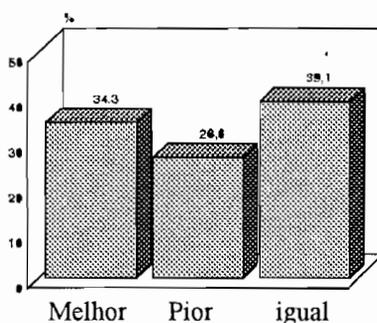


Gráfico 2: Apreciação da evolução da situação profissional

Mais significativo é o grau de enraizamento que a população entrevistada manifesta face ao seu trabalho e local de residência, apesar das críticas que veicula, sobretudo face à “injustiça salarial” (a maioria considera que o seu salário é injusto face ao trabalho que realiza). Mais de 90% dos entrevistados gosta do trabalho que faz; gosta do bairro onde mora; tem “boas” ou “cordiais” relações com os vizinhos; gosta de viver na Península de Setúbal.

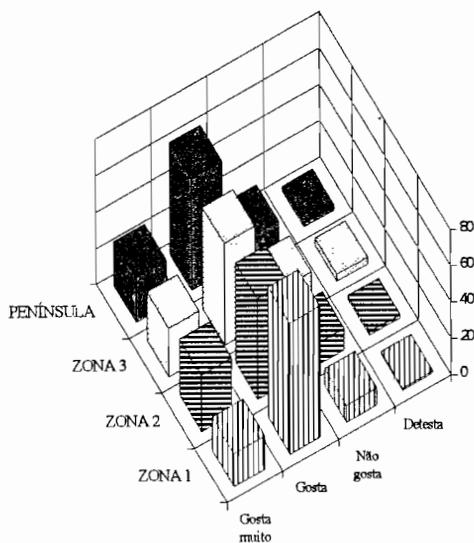


Gráfico 3: Gosto pela casa por zonas (%)

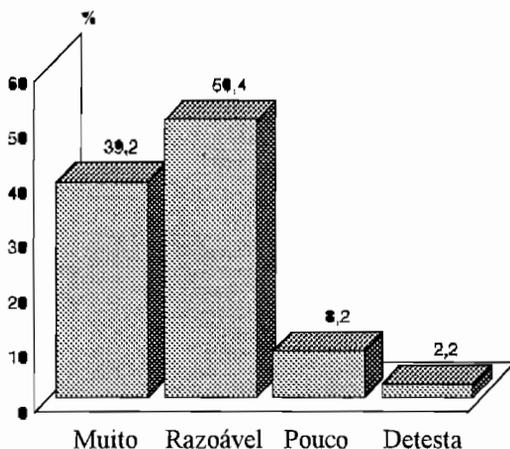


Gráfico 4: Gosto pelo bairro (%)

Correlativo do quadro de vida genericamente observável na península é o enraizamento e correspondente identidade regional visíveis, na permanência da eficácia social das *comunidades de bairro ou vizinhança*, nos aspectos mais valorizados nos locais de *habitat* e na região - denunciando uma simbologia identitária profundamente marcada por elementos de ordem paisagística e ambiental e pela interação social local.

A *pertença e participação associativas de natureza local* são ainda um indicador adicional do que temos vindo a referir. Embora se registem importantes percentagens de desvinculação associativa, é ainda significativa a percentagem de pertença a associações, indiciando um nível de participação colectiva claramente acima do que é possível observar em outros contextos ao nível do país, nomeadamente nas grandes cidades e em particular na região de Lisboa.

Setúbal parece, assim, apresentar-se como uma região acolhedora onde os seus habitantes se sentem bem mas, e simultaneamente, apresenta-se como uma região “sofrida” do ponto de vista das suas dinâmicas internas atingindo muito especialmente aqueles que estão mais vulneráveis às actuais formas de sustento económico - os idosos com reformas insuficientes, os menos qualificados que não encontram espaço no mercado de trabalho.

No que concerne aos estilos de vida da população da península importa registar a ocorrência de algumas mudanças, no sentido das *reconversões de estilos de vida* que se vêm processando nas sociedades contemporâneas e portanto, também, já com alguma visibilidade social no contexto nacional. Referimo-nos, concretamente, a uma crescente alteração dos lugares, modalidades e parceiros preferenciais das sociabilidades, bem como alterações nos tempos e espaços de ocupação dos “tempos livres” e mudanças ao nível dos valores e referências orientadores das práticas quotidianas e da participação social.

Os resultados do inquérito permitem concluir, com alguma segurança, como apesar de criadas as condições objectivas para a mudança àqueles níveis, as *alterações operadas na região quanto aos estilos de vida* da população parecem ser sobretudo marcadas por alguns grupos sociais que, assim, protagonizam de forma inequívoca a inovação no que diz respeito ao quadro de práticas quotidianas, valores e representações.

Com efeito, importa registar algumas melhorias quanto às acessibilidades e sobretudo as alterações radicais, ocorridas de resto na generalidade do país, no que se refere aos indicadores de conforto das famílias e do espaço doméstico, onde se deverá destacar a posse de meio de transporte privado familiar e de equipamentos domésticos que permitem uma redução das distâncias e um potencial acréscimo de “tempo livre”,

bem como um maior fechamento no espaço doméstico para o desempenho das sociabilidades. Contudo, aquelas alterações, denunciando uma clara influência nos grupos sociais de estatuto social relativamente elevado, do ponto de vista das profissões e ocupações, das qualificações e rendimentos, não parecem ter exercido equivalente influência na maioria da população da península. Com efeito, os estilos de vida da maioria da população da região permanecem ainda profundamente marcados pelo *localismo* e além do contexto familiar são as redes de vizinhança e o bairro que continuam a exercer papel importante como contextos fortes das sociabilidades e portanto, também, da socialização dos indivíduos. O que, de resto, parece significativo do que temos vindo a concluir é o facto da zona ribeirinha, de maior interactividade quotidiana com Lisboa, se destacar, apesar de tudo, das restantes zonas da península, no que concerne às configurações de estilos de vida em presença naquela região.

Com efeito a região de Setúbal permanece significativamente marcada por uma matriz cultural “tradicional” que parece patenteada, em boa parte, nas representações e práticas quotidianas da população da península, genericamente considerada. Contudo, tais representações e práticas que tendencialmente caracterizam o quadro de vida da região, não deverão ocultar a existência de alguns grupos sociais em crescendo na região, e que se julga protagonizarem as dinâmicas de mudança observadas nos últimos anos na Península de Setúbal.

As representações da condição actual da região por parte da população inquirida *sendo globalmente positivas*, nomeadamente no que se refere à satisfação com o facto de habitarem a região, *parecem oscilar entre uma valorização das suas componentes ambientais e paisagísticas e a apreensão face aos eventuais efeitos da crise económico-social*. Uma vez mais, se é certo que a generalidade da população da península parece razoavelmente apreensiva face aos eventuais efeitos da crise, nomeadamente no que diz respeito ao desemprego, não é menos certo que existem também significativas diferenças de posicionamentos face à evolução sócio-económica da península em função das pertenças sociais dos entrevistados e do próprio local de residência dos mesmos.

A ameaça do desemprego e da crise económico-social e os seus prováveis efeitos aos níveis acima referenciados permitem compreender a atitude face ao futuro da evolução sócio-económica da região, a qual parece preocupar a maioria da população entrevistada, pesem embora algumas *nuances*, pouco significativas a este nível, em função das pertenças sociais dos entrevistados.

Uma última referência para frisar a *preocupação generalizada*, manifestada pelos entrevistados, quer quanto ao seu futuro pessoal quer quan-

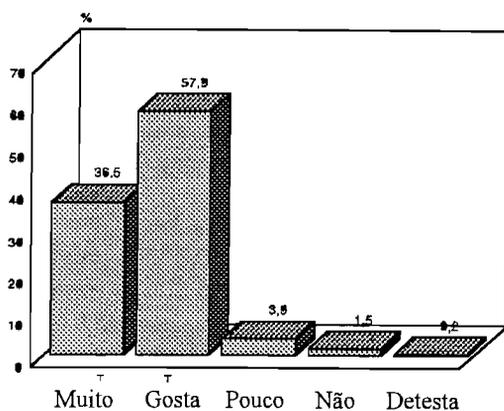


Gráfico 5: Gosto por viver na península (%)

to ao futuro da Península de Setúbal. As constantes alterações a que tem estado sujeita a região provoca uma *imagem de instabilidade quanto ao futuro* que está presente em quase todos os grupos sociais.

Com efeito, a preocupação face ao futuro da evolução sócio-económica da Península de Setúbal situa-se na casa dos 75% da população, muito embora a percentagem dos que encaram tal evolução com angústia seja de 7%, contra aproximadamente 18% que manifestam confiança no futuro próximo da região.

Quadro 2: Sentimento face à futura evolução sócio-económica da Península de Setúbal

	Zona ribeirinha		Zona menos urbanizada		Zona Setúbal/Palmela		Total da península	
	n	%	n	%	n	%	n	%
Confiante	72	16,5	83	22,1	63	17,0	218	18,4
Preocupado	327	74,8	276	73,6	278	75,1	881	74,5
Angustiado	38	8,7	16	4,3	29	7,8	83	7,0
Total	437	100,0	375	100,0	370	100,0	1182	100,0

A população inquirida aponta alguns *problemas sociais* na região que parecem evidenciar a emergência de uma nova fase do próprio crescimento económico da península e do país. De destacar que o *desemprego* surge como a grande preocupação quer na simbologia identitária da região, quer na identificação dos seus principais problemas económico-sociais.

No entanto, é de primordial importância destacar a emergência de novas preocupações ao nível social como sejam a *droga*, o *ambiente* e a *insegurança/criminalidade*.

Quadro 3: Principais problemas da Península de Setúbal

	Zona ribeirinha %	Zona menos urbanizada %	Zona Setúbal/Palmela %	Total da península %
Desemprego	38,1	35,3	46,1	39,5
Droga	9,9	6,5	4,8	7,3
Habituação	7,2	6,9	7,7	7,2
Pobreza	6,1	6,3	9,6	7,2
Ambiente	5,0	6,6	4,0	5,2
Transporte/acessibilidades	5,7	5,9	2,7	4,9
“Crise”	3,3	5,5	5,9	4,8
Criminalidade/segurança	6,9	3	2,9	4,5
Equipamentos sociais e desp.	2	1,9	1,6	1,9

Nota: % em relação ao total dos problemas citados pelos inquiridos

Os entrevistados acreditam que o futuro da sua vida depende fundamentalmente de si próprios e da sua família, manifestando uma maior crença nos “sistemas pessoais” do que nos sistemas sociais ou do “destino” na condução do seu futuro. Quando confrontados com o futuro pessoal destaca-se uma crença maioritária *no mérito próprio, logo seguida pelo apoio familiar* como variável importante. A formação/ qualificação surge apenas em quinto lugar, depois da crença no “acaso” ou na “sorte” e em “Deus” como factores determinantes do futuro pessoal. Com efeito, a *crença no apoio familiar* e, sobretudo, em *Deus* como factores determinantes do futuro é, sobretudo, partilhada pelos grupos etários mais idosos, não possuindo grande significado entre os jovens, enquanto estes por sua vez indicam com maior frequência *a formação e qualificação escolares e profissionais como factores influenciadores do futuro pessoal*. Estas representações e práticas tendencialmente “tradicionalistas” que parecem caracterizar o quadro de vida da região não deverão, no entanto, ocultar a existência de outras veiculadas por alguns grupos sociais que julgamos protagonizarem a modernidade no interior da península.

Face às expectativas de evolução futura das condições de vida importa registar uma maior positividade de expectativas no futuro dos filhos quando comparada com a expectativa face à evolução das suas próprias

condições de vida. Este facto denota, além de uma preocupação com a evolução sócio-económica a curto prazo, uma transferência de projectos de vida para os filhos e um investimento na família, provavelmente muito marcado pela pertença social maioritária da população da Península de Setúbal.

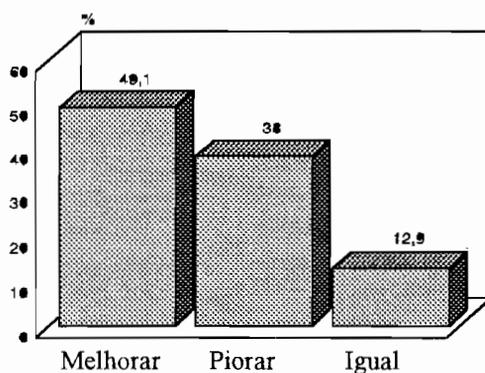


Gráfico 6: Expectativas face ao futuro dos filhos/próxima geração

Se não é possível averiguar da importância da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal nestas dinâmicas societárias, a selectividade dos processos de desenvolvimento, o tipo de vulnerabilidades apontadas, bem como as transformações dos estilos de vida iniciados e as expectativas que os acompanham são factores que apelam a um reequacionar dos objectivos do desenvolvimento, das finalidades atribuídas até agora às operações “integradas” e do papel do Estado na vulnerabilidade e mutabilidade dos percursos de desenvolvimento.

Na sequência do que tem vindo a ser apontado face às representações e práticas quotidianas da população inquirida, também no que diz respeito à opinião sobre o papel da OID na península é possível registar algumas clivagens do ponto de vista das principais variáveis de distinção social. O principal dado a reter sobre este *item* do questionamento do inquérito aponta no sentido de um *desconhecimento elevado da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal* (71,5% da população entrevistada refere não saber de todo o que seja a OID). Se tomarmos, uma vez mais, como determinante da pertença social a variável grau de escolaridade podemos verificar que é sobretudo entre os *indivíduos com escolaridade elevada*, correspondente a curso médio ou superior, que

a generalidade dos resultados dos vários objectivos da Operação de Desenvolvimento, recolhe opinião mais favorável.

De facto, a maioria dos entrevistados considera que os financiamentos da OID tiveram do ponto de vista do seu usufruto um *efeito de selectividade*, mantendo, desse modo, as hierarquias sociais previamente estabelecidas e preservando as assimetrias existentes, pela criação ou manutenção de sectores sociais excluídos do processo de desenvolvimento da região. Este facto não nega, obviamente, a existência de uma evolução globalmente positiva da península, devida, entre outros factores, à forte concentração de financiamentos e a uma *atração de investimento e atenção mediática* que reforçaram a imagem da região. O que parece estar em causa é antes a não existência de uma simetria de preocupações entre uma vertente económica e até mediática da Operação, por um lado, e uma vertente social, por outro, no sentido de uma maior preocupação com os *efeitos perversos do desenvolvimento*.

Nomeadamente, no que parece ressaltar dos resultados do inquérito, *são grupos particularmente excluídos do processo de desenvolvimento*, os desempregados da reconversão produtiva do sector industrial, visíveis no elevado número de desempregados e no número de reformados, certamente de forma compulsiva, na “zona ribeirinha”, atendendo ao excedente de reformados naquela zona quando comparado com o número de indivíduos com idade superior a 65 anos e ainda os indivíduos com actividade profissional do sector primário, quer das pescas quer da agricultura bem como os proprietários de estabelecimentos comerciais e de pequenas empresas. Estes últimos, provavelmente, muito afectados pela actual crise económica e consequente quebra do poder de compra da população.

3. Os actores locais e a apreciação da “melhoria da qualidade de vida” na Península de Setúbal⁸

As apreciações dos actores locais sobre os “impactos sociais da OID”, só são inteligíveis à luz do entendimento que fazem da lógica de desenvolvimento que a Operação Integrada implementou na Península de Setúbal. O consenso que se verifica sobre o valor desta Operação Integrada reside no reconhecimento da profunda crise económica e social que está na origem do desencadear da OID, e que se traduzia por altas taxas de desemprego, salários em atraso, existência de uma imagem negativa da Península devido a conflitos político-partidários, etc.

Mas esse consenso existe também face às críticas ao “modelo de desenvolvimento” veiculado pela OID/PS e que se traduz pelas críticas à

sua *exogeneidade*. Critica-se também a ausência de racionalidade na implementação dos investimentos. A OID é considerada como fruto de uma actuação *espontânea e não racionalizada*. Neste domínio, alguns são críticos face à liderança da OID considerando que a ela competiria um papel mais activo na condução do processo. No entanto, não deixam de ser apontadas as dificuldades em conseguir consensos e, nestas dificuldades, é o Estado central o principal acusado, sobretudo pela burocracia, compartimentação e concentração de poderes.

Ao apreciar a forma como decorreu a implantação de empresas, o direccionamento dos investimentos e os principais beneficiados, considera-se que a OID se baseou num modelo exógeno que não potenciou as endogeneidades, “casando sem amor” o tecido económico tradicional com as novas indústrias em implantação. Para todos existe o reconhecimento da complexidade dos processos de desenvolvimento e cada um tende a valorizar o papel das variáveis que lhe são mais presentes dada a sua inserção institucional - reconversão industrial, emprego, formação, melhoria da qualidade de vida. No entanto, e apesar das críticas que desde o primeiro momento se fazem à OID/PS, são também unanimemente reconhecidas as vantagens do investimento maciço e considera-se que a Península de Setúbal “estaria em piores condições se nada tivesse sido feito”.

Os diferentes actores manifestaram a sua concordância face ao facto de a OID não ter sido uma “operação integrada”, visto que apesar de ter vindo a desenvolver a economia não realizou, no entanto, investimentos significativos na área do “social”. Mesmo assim, o conceito de “integrada” aparece com diversos matizes. A complexidade dos processos de desenvolvimento levam a que não exista uma linearidade de efeitos nos diferentes grupos sociais. Se alguns grupos são beneficiados com a reconversão em curso, outros sofrem malefícios decorrentes dos próprios percursos dessa reconversão. Esta selectividade dos processos de desenvolvimento é sentida quer pelos sindicatos quer pelos empresários. No entanto, foi possível identificar os grupos mais vulneráveis, por ordem de prioridade: trabalhadores com mais de 40/45 anos; os trabalhadores desqualificados; os jovens e as mulheres.

A opinião crítica sobre o “modelo” de desenvolvimento implementado na Península de Setúbal levanta, por oposição, as concepções a que deveria obedecer uma “operação integrada de desenvolvimento”. Ao apresentarem as suas reflexões, os actores locais parecem sentir-se largamente impotentes face a um modelo de desenvolvimento decidido e dirigido por fora (na esfera nacional ou internacional) e reivindicam para si a competência para influenciar algumas decisões.

Estes actores identificam as exogeneidades e endogeneidades diferentes, e não coincidentes, que fazem a descontinuidade do desenvolvimento de Setúbal, considerando-as inevitáveis. Neste sentido, é salientada a importância de “discutir” um projecto de desenvolvimento local de forma a contrariar as exogeneidades do processo de desenvolvimento actual. Na necessidade desse debate de ideias apresentam-se duas dimensões práticas. A primeira é, inevitavelmente, a tentativa de deslocar o centro de decisão de Lisboa para a Península de Setúbal e a segunda é a de poder influenciar pessoas e actores locais direccionando melhor os recursos disponíveis. A formação profissional é uma dimensão valorizada nesse direccionamento e é focada por vários actores. É analisada a “importação” crescente de quadros técnicos do exterior, nomeadamente de Lisboa, face à incapacidade de fixação de pessoas na Península. Esse elemento é considerado um factor que contraria o desenvolvimento local. É unânime a defesa da necessidade de ancorar qualquer processo de desenvolvimento no debate de ideias e na clarificação dos eixos estruturantes que dando uma lógica racionalizadora ao desenvolvimento.

Curiosamente, os actores em presença apresentam um apaziguamento social pouco frequente dada a sua inserção em organismos de “natural” antagonismo. Poder-se-ia dizer que, considerados estes actores como dos mais relevantes para o processo de desenvolvimento, se encontram reunidas as condições para o encontro de consensos. Não deixa de ser assinalável que o principal obstáculo encontrado, nesse percurso de procura da lógica do desenvolvimento local, seja o Estado central, a sua “burocracia e inescrutável centralização” na perspectiva da generalidade dos actores locais.

Conclusão

A análise do impacto social da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal recorreu a uma diversidade de elementos e fontes de informação que, no seu conjunto, permitem traçar algumas conclusões globais, não apenas sobre os impactos da OID/PS sobre as condições de vida dos residentes, mas também sobre as contradições inerentes a este tipo de operações “integradas” e, sobretudo, sobre as vicissitudes dos processos de desenvolvimento.

Como foi repetidamente afirmado não foi possível identificar com precisão as “causalidades” das evoluções detectadas, nomeadamente as que decorreram das actividades ligadas à operação integrada e as que decorrem da evolução “natural” da sociedade portuguesa.

É consensual quer nos indicadores recolhidos, quer na análise que fazem os vários actores entrevistados, que face à situação em que se encontrava a Península de Setúbal, a OID/PS permitiu uma *melhoria significativa dos indicadores da qualidade de vida*, contrariando a tendência que se verificava desde o Início dos anos oitenta. Esta capacidade para inverter o ciclo da crise é, sobretudo, evidente quando comparamos a evolução de alguns indicadores na Península e na Grande Lisboa. Esta melhoria é mais visível no Início do período da operação, nomeadamente até aos primeiros anos da década de noventa, a partir dos quais a maioria dos indicadores apresenta um recuo significativo. Esta situação não deixa de sublinhar os *efeitos conjunturais* dos impactos de uma operação deste tipo dado que as medidas ensaiadas não são suficientes para contrariar a crise que assola o país a partir do início da década de noventa.

É também consensual do ponto de vista da análise dos diversos indicadores, bem como das entrevistas ao painel de actores, que a operação “integrada” tem *pouco de integração das áreas centrais que fazem, hoje, o desenvolvimento local*, limitando-se a justapor programas de cariz sobretudo económico que dado o estado generalizado de carência acabam por ser sempre razoavelmente pertinentes, se bem que nem todos igualmente estruturantes e de impacto a médio prazo. A este nível de análise dos impactos sociais, é visível o desequilíbrio *entre os investimentos na esfera produtiva e na qualificação da mão-de-obra, e o investimento noutra tipo de dimensões mais “sociais”*. O próprio investimento na área da saúde, área já assinalada como claramente desprivilegiada nos estudos prévios da operação, só surge na reprogramação ao fim do primeiro ano e largamente por influência da esfera económica⁹.

O modelo civilizacional actual, a competição internacional advinda da globalização das economias e a necessidade de acelerar a reestruturação do sistema produtivo na Península de Setúbal, são talvez mais “culpados” do que a OID/PS dos *efeitos selectivos* que a operação manifesta. Neste processo de reestruturação alguns grupos sociais manifestam-se mais vulneráveis do que outros e não parecem sofrer impactos positivos, sofrem mesmo impactos negativos neste processo. São, sobretudo, os trabalhadores mais desqualificados, as mulheres, os jovens e os trabalhadores há mais tempo desempregados e procurando um novo emprego aqueles que menos vantagens retiraram deste processo de desenvolvimento e que, claramente, consideram que as suas condições de vida têm vindo a piorar.

É curioso verificar que o Painel de Observadores, constituído pelas principais “forças vivas” da região considera que esta selectividade decorre, em larga medida, da unilateralidade e desequilíbrio entre as medi-

das económicas e sociais que está na base da operação dita “integrada”. Mas, o mesmo painel, considera que o que está na origem dessa desarticulação e justaposição de programas sem uma concepção mais conscientemente assumida dos percursos de reconversão decorre, em larga medida, da *descoordenação da esfera pública no seu interior e desta face aos agentes privados*.

Em síntese, apesar das melhorias verificadas na qualidade de vida da maioria dos residentes pode concluir-se que os impactos sociais da OID/PS foram *selectivos, conjunturais, não estruturados, carenciando de uma perspectiva articulada de desenvolvimento que poderia estimular o consenso e as sinergias dos actores locais*.

Notas

- 1 O presente artigo sintetiza, na medida do possível, os resultados do trabalho desenvolvido pela equipa do Centro de Estudos Territoriais que assina o artigo e que integrou a Unidade de Avaliação da Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal. A U.A.O.I.D./PS resultou de um “consórcio” de instituições liderado pelo CESO I&D e constituído, ainda, pelo I.C.S., NERSET, Dinâmia e CET. A comissão científica daquela entidade responsável pela avaliação era composta pelos Professores Augusto Mateus, Marinús Pires de Lima, Maria João Rodrigues e Isabel Guerra.
- 2 A análise do impacto social aqui realizada não consegue fazer a distinção entre os impactos que advêm directamente das acções ligadas à OID/PS e os que advêm de outras dimensões de intervenção. O principal instrumento de avaliação nesta área de observação consistiu num inquérito dirigido à população da Península, onde se detectou que a esmagadora maioria da população desconhecia a OID e por maioria de razão as suas iniciativas e os efeitos dessas iniciativas. Fazia-se, no entanto apelo no inquérito a uma apreciação, por parte dos entrevistados, da evolução nos últimos cinco anos de um conjunto de aspectos cruciais para uma avaliação dos seus estilos de vida e condições de vida. Esses cinco anos, correspondiam, no momento da aplicação do inquérito ao período de implementação efectiva da OID. Nesse sentido, analisa-se a evolução global da Península do ponto de vista dos indicadores de avaliação do impacto social.
- 3 São também áreas de forte investimento da OID e cujo diagnóstico inicial identificou os grandes estrangulamentos.
- 4 As dificuldades articuladas com a indisponibilidade dos indicadores regionais fez com que, para além do período em análise considerado, 1988/1992, se utilizem algumas informações dos Censos de 1991 e 1981, quer no que diz respeito à população, quer à habitação.
- 5 Vide Relatório Final da avaliação do sector “Infraestruturas Sociais de Valor Estratégico”, da responsabilidade da equipa do Dinâmia, na Unidade de Avaliação da OID da Península de Setúbal.
- 6 A forte dependência de alguns concelhos da Península, e sobretudo dos concelhos da faixa ribeirinha da margem sul do Tejo face a Lisboa, no que concerne ao emprego, nomeadamente terciário, bem como algum crescimento do emprego mais qualificado na Península, permite verificar como, de facto, se assistiu a um crescimento das profissões ligadas ao sector terciário, quer ao nível das profissões mais qualificadas, quer sobretudo das menos qualificadas.
- 7 Cf. Base de Dados SELGEC.

- 8 A metodologia de avaliação da OID/PS estruturada pela Unidade de Avaliação previa a organização de um *Observatório*, constituído pelos principais actores envolvidos na OID, que acompanharia os trabalhos de avaliação fornecendo informações, sobretudo, de carácter qualitativo sobre “a transformação das relações institucionais, a emergência de novas solidariedades, a modificação do sistema de alianças, a mudança de representações, a entrada em cena de novos actores sociais, o funcionamento dos mecanismos de participação, etc”. Criou-se, pois, uma rede de carácter informal, constituída por elementos pertencentes a instituições sociais (empresários, sindicatos, associações recreativas e ambientalistas, etc) que foram convidados a título individual.
- 9 Foi, em grande medida, o contrato entre a Auto-Europa e o Governo Português que obrigou a um investimento mais substantivo na área da saúde nos Hospitais locais.

Bibliografia

- BAMBERGER, Michael; HEWITT, Eleanor (1986), *Monitoring and Evaluating Urban Development Programs - A Handbook for Program Managers and Researchers*, Banco Mundial, USA;
- BEAUDOIN, André et al (1986), “Les pratiques évaluatives: enjeux et principes”, in *Service Social*, vol. n.º35 (1 e 2), pp. 188/213;
- FREEMAN, Howard et al (1979), *Evaluer des Projets Sociaux dans les Pays en Développement*, Centre de Développement de l' Organisation de Cooperation et de Développement Economique, Paris, CD/OCDE;
- WOLF, C.P. (1983), “Social impact assessment: methodological overview”, in *Environmental Impact Assessment*, USA, Martinus Nijhoff Publishers;
- KOSECOFF, J. e FINK A. (1982), *Evaluation Basics. A Practitioner's Manual*, Beverly Hills, Ed. Sage;
- NIOCHE, J.P. e POINSARD R. (1984), *L'Evaluation des Politiques Publiques*, Paris, Economica;
- QUEVIT, Michel e MARQUEZ, José Maria (1990), *Evaluation de L'Impact du Cadre Communautaire d'Appui au Portugal - cadre méthodologique et construction d'un système d' indicateurs d' impact*, Universidade Católica de Louvaina, Louvaina;
- ZUNIGA, Ricardo B. (1986), “Evaluators, chercheurs et travailleurs sociaux”, in *Service Social*, n'35 (1 e 2), pp.15/32.

Isabel Guerra. Socióloga. Docente do Departamento de Sociologia do ISCTE. Investigadora no CET e no CIES.

Walter Rodrigues. Sociólogo. Docente do Departamento de Sociologia do ISCTE. Investigador no CET e no CIES.

A correspondência pode ser enviada para o ISCTE, Av. das Forças Armadas, 1600 Lisboa, ou pelo Fax. 351(0)1-7940074.