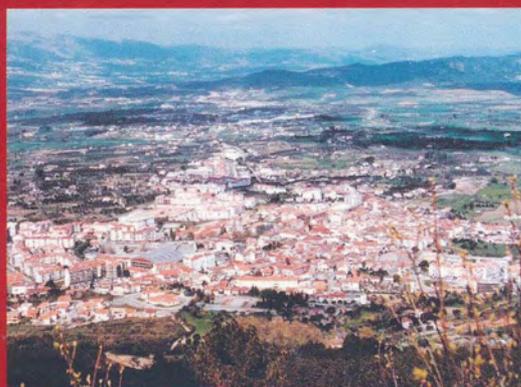


DESINVESTIMENTO E TERRITÓRIO

ESTUDOS DE CASO EM PORTUGAL

MÁRIO VALE (coord.)



Estudos para o Planeamento Regional e Urbano nº 61
Centro de Estudos Geográficos

UNIVERSIDADE DE LISBOA

2005

Mário Vale (coord.)

**Desinvestimento e Território.
Estudos de Caso em Portugal**

ESTUDOS PARA O PLANEAMENTO REGIONAL E URBANO

61

CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS

UNIVERSIDADE DE LISBOA

2005

FICHA TÉCNICA

Título: Desinvestimento e Território. Estudos de Caso em Portugal.

Editor: Mário Vale

Unidade de Investigação: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa

Edição e Distribuição: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa

Capa: Patrícia Gouveia

Impressão: Satelicor – Estúdios Gráficos

Tiragem: 150 Exemplares

ISBN – 10: 972-636-164-8

ISBN – 13: 978-972-636-164-0

Fotos da Capa (do topo para a base)

- 1 – *Bacia do Gesso*, Quimigal, Barreiro, Rui Dias
- 2 – *Produção Manual do Cristal*, Marinha Grande, Arquivo Atlantis
- 3 – *Zona Ribeirinha Oriental*, Lisboa, Eduardo Brito Henriques
- 4 – Vista Panorâmica do Fundão, Câmara Municipal do Fundão

ÍNDICE

<i>Lista de Figuras</i>	3
<i>Lista de Quadros</i>	4
<i>Preâmbulo</i>	5
<i>Notas sobre os Autores</i>	7
1. Introdução	9
<i>Mário Vale</i>	
2. Reestruturação Económica e Planeamento Urbano: o Caso da Quimiparque no Barreiro	23
<i>Margarida Queirós</i>	
3. A Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa: o Planeamento e as Oportunidades de Regeneração Urbana a partir da Fileira da Cultura	47
<i>Jorge Gaspar e Eduardo Brito Henriques</i>	
4. Reconfiguração Contínua de Fenómenos de (Des)Emprego: a Cristalaria na Marinha Grande	67
<i>Heitor Gomes e Pedro Soares</i>	
5. Desinvestimento e Reestruturação Produtiva numa Região Interior: o Caso da Indústria Têxtil e do Vestuário na Cova da Beira	85
<i>Mário Vale e Rui Dias</i>	
6. Conclusão	113
<i>Mário Vale</i>	

Lista de Figuras

2.1 - O <i>brownfield</i>	24
2.2 - O município do Barreiro na Península de Setúbal (AML)	25
2.3 - Área gerida pela Quimiparque (cerca de 280 ha e com uma extensa frente ribeirinha para o rio Tejo virada a N/NO)	30
2.4 - Empresas por actividade económica na Quimiparque, 2001	31
2.5 - Zonamento proposto no <i>Masterplan</i> (plano de pormenor)	34
2.6 - Situação fundiária e regime de ocupação	36
2.7 - A frente ribeirinha (panorâmica de Lisboa)	37
2.8 - Enquadramento para a regeneração de um <i>brownfield</i>	39
3.1 - A Zona Ribeirinha Oriental na cidade de Lisboa	51
3.2 - Os usos industriais e portuários no zonamento do PDM de Lisboa de 1994	55
3.3 - Estabelecimentos do sector cultural na Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa em 2003	56
3.4 - Data de instalação dos estabelecimentos do sector cultural inquiridos na Zona Ribeirinha Oriental	60
3.5 - Origem geográfica dos estabelecimentos do sector cultural que migraram para a Zona Ribeirinha Oriental	60
3.6 - Unidades museológicas na faixa ribeirinha de Lisboa	62
3.7 - Unidades museológicas propostas para a Zona Ribeirinha Oriental	63
4.1 - O <i>cluster</i> regional da Marinha Grande	69
4.2 - Variação do número de estabelecimentos e emprego no Concelho da Marinha Grande entre 1999 - 2000, por sector	72
4.3 - Desempregados inscritos no Centro de Emprego da Marinha Grande, por tempo de desemprego (%)	73
4.4 - Movimentos pendulares residência-trabalho para a Marinha Grande, 2001	78
4.5 - Saldo dos fluxos de criação e destruição de emprego e saldo do emprego nos estabelecimentos criados-encerrados no sector do vidro (1990 a 1994)	79
5.1 - Localização da região em estudo (Cova da Beira)	86
5.2 - Cadeia de valor global da indústria têxtil e do vestuário	88
5.3 - Custos horários do trabalho na indústria transformadora nos Estados Membros da União Europeia e nos Países Candidatos, 2000	91

Lista de Quadros

1.1 - Tipologia do desinvestimento numa lógica espacial	12
1.2 - Principais encerramentos de estabelecimentos industriais de empresas estrangeiras em Portugal, 1992-2003	14
2.1 - As fases de evolução da plataforma industrial do Barreiro	27
3.1 - Estabelecimentos do sector cultural existentes na Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa, segundo o ramo, em 2003	58
3.2 - Dimensão dos estabelecimentos do sector cultural da Zona Ribeirinha Oriental que foram objecto de inquérito em 2003	58
4.1 - Peso do desemprego do sector fabrico de <i>outros minerais não metálicos</i> (CAE, Rev.1) no desemprego total (%)	73
5.1 - Evolução do emprego, VAB e produtividade na ITV em Portugal, 1990-2000	93
5.2 - Evolução da população residente nos concelhos da Cova da Beira, 1991-2001	94
5.3 - Taxa de actividade e taxa de desemprego nos concelhos da Cova da Beira (1991 e 2001)	95
5.4 - Estrutura da população activa na Cova da Beira, 2001	95
5.5 - Evolução do emprego estruturado na Cova da Beira (1982 - 2000)	96
5.6 - Evolução do emprego na fileira têxtil e do vestuário no AUCI (1986-2000)	97
5.7 - Empresas têxteis e de confecções encerradas ou com rescisões de contratos e respectivo volume de mão-de-obra desempregada (Agosto 2001 a Janeiro 2003)	99
5.8 - Desempregados registados no centro de emprego, 1989-2002	100
5.9 - Processos de desinvestimento na Cova da Beira	101

Preâmbulo

Esta publicação reúne os estudos de caso realizados pelos autores do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa no âmbito do projecto *DivesT – Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais*, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia (POCTI/34037/GEO/2000).

Foram definidos os seguintes objectivos com o projecto *DivesT*: (i) analisar as causas internas e externas do desinvestimento na actividade industrial, procurando simultaneamente tipificá-lo; (ii) estudar os seus impactos nas economias regionais no mercado de trabalho e no ordenamento do território; (iii) contribuir para a definição de medidas de política que o possam antecipar ou minimizar os seus efeitos. Após uma primeira publicação colectiva relativa ao primeiro objectivo (EPRU n.º 54), o presente trabalho procura responder aos restantes propósitos.

A equipa do projecto reuniu investigadores das áreas de Geografia, Economia, Gestão e Sociologia de três unidades de investigação: Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa; Secção Autónoma de Ciências Sociais Aplicadas da Faculdade de Ciência e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa e Centro de Documentação Europeia do Instituto Superior de Economia e Gestão da Universidade Técnica de Lisboa.

Estamos agradecidos a Vítor Corado Simões e a António Brandão Moniz, coordenadores das equipas de Economia e Gestão e de Sociologia, respectivamente, pelo seu empenhamento, ideias e contributos para a concretização do projecto. Estamos igualmente gratos aos consultores internacionais, Ray Hudson (Universidade de Durham), Andy Pike e Stuart Dawley (Universidade de Newcastle) e Gabriel Benito (Escola de Gestão de Copenhaga).

A Rui Dias, bolseiro do Centro de Estudos Geográficos no âmbito do *DivesT*, agradecemos a sua dedicação e esforço na condução de inúmeras tarefas indispensáveis à realização do projecto.

Não podemos deixar de expressar o nosso agradecimento a todos os que contribuíram para a execução deste projecto, entre 2000 e 2004, desde instituições a empresas, desde trabalhadores a académicos, especialmente durante a realização dos estudos de caso. As afirmações são, no entanto, de exclusiva responsabilidade dos autores.

Mário Vale

Notas sobre os Autores

Eduardo Brito Henriques é investigador do Centro de Estudos Geográficos e Professor Auxiliar do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa; colaborou nos estudos sobre recuperação de áreas desindustrializadas e regeneração urbana (Zona Ribeirinha Oriental) no âmbito do *DivesT*.

Rui Dias é actualmente técnico superior na Direcção-Geral das Autarquias Locais, tendo colaborado em inúmeras tarefas enquanto bolseiro do projecto *DivesT*. Participou no estudo sobre reestruturação económica da Cova da Beira.

Jorge Gaspar é investigador do Centro de Estudos Geográficos e Professor Catedrático do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e colaborou nos estudos sobre regeneração urbana (Zona Ribeirinha Oriental) no âmbito do *DivesT*.

Heitor Gomes é investigador do Centro de Estudos Geográficos e Consultor do Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano; colaborou nos estudos sobre reestruturação económica (Marinha Grande) e políticas de recuperação de regiões desindustrializadas.

Margarida Queirós é investigadora do Centro de Estudos Geográficos e Professora Auxiliar do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, tendo colaborado nos estudos sobre regeneração urbana (Quimiparque) e políticas de recuperação de *brownfields* no âmbito do projecto *DivesT*.

Pedro Soares é investigador do Centro de Estudos Geográficos e Assistente do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Actualmente desempenha as funções de assistente do Parlamento Europeu. Participou nos estudos sobre reestruturação económica (Marinha Grande) e políticas de recuperação de regiões desindustrializadas.

Mário Vale é investigador do Centro de Estudos Geográficos e Professor Associado do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e coordenou o projecto *DivesT – Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais*.

Introdução

MÁRIO VALE

Esta publicação procura contribuir para o estudo do desinvestimento e das suas implicações territoriais, discutindo os principais factores dos processos de desinvestimento e as suas consequências para o desenvolvimento regional e para a regeneração das áreas urbanas afectadas por este problema. São duas as motivações que estiveram na base deste trabalho: a extrema importância do tema para a Geografia Económica e a esparsa produção científica em Portugal; o desejo de contribuir com novo conhecimento para informar o desenho de políticas públicas de mitigação e de minimização dos efeitos do desinvestimento que, sem precedentes na história da economia capitalista contemporânea, afecta um número cada vez maior de pessoas e territórios.

A evolução histórica do capitalismo encontra-se marcada por ciclos de expansão/recessão económica que afectam a vida das empresas, trabalhadores e, num sentido mais amplo, das comunidades. Ao longo dos últimos 20 anos, os fluxos de (des)investimento cresceram fortemente, tendo vindo a ser alteradas as estratégias competitivas dos agentes económicos e as orientações de política de desenvolvimento territorial, que têm por base as novas realidades da economia global. Frequentemente, vão surgindo notícias de falência de empresas, de despedimentos em massa, de salários em atraso, de deslocalizações da produção... Tanto dizem respeito à indústria transformadora como aos serviços, a empresas nacionais como a transnacionais, a grandes como a pequenas e médias empresas, ainda que as reestruturações dos grandes grupos económicos despertem maior interesse nos media, como se constata nos casos da AT&T, IBM, GM, Boeing, Delta Airlines...(Newsweek, 1996) ou da Philips, Motorola, Ericsson...(The Economist, 2000). Mas à escala nacional (e regional), os encerramentos de subsidiárias estrangeiras também ocupam a abertura dos "telejornais" e fazem "primeiras páginas" da imprensa escrita. As regiões mais afectadas pela crise das indústrias "maduras", como a siderurgia, construção e reparação naval e alguns segmentos da química, ficaram conhecidas por designações depreciativas, tais como "área de industrialização antiga", *Frostbelt* ou *Snowbelt* (BLACKABY, 1981; BLUESTONE e HARRISON, 1982; STEINER, 1985; COOKE, 1995).

A globalização dos mercados, os avanços tecnológicos nas telecomunicações e a mobilidade crescente do capital colocam novos desafios ao desenvolvimento dos países e regiões. Se alguns (poucos) ganham – as regiões "ganhadoras" (BENKO e LIPIETZ, 1992) – outros atravessam graves problemas económicos e sociais. Parte destes resultados não se prendem apenas com a alteração dos factores de localização (a lógica produtiva), verificando-se que a dimensão financeira é cada vez mais relevante

Introdução

nos processos de desinvestimento. Os casos de desinvestimento - nas suas vertentes de *downsizing* ou de encerramento de unidades industriais, derivados das pressões de acionistas no sentido de aumento da remuneração do capital investido - têm aumentado drasticamente ao longo dos últimos anos (PADMANABHAN, 1993). Ganham os accionistas e as praças financeiras, mas perdem as comunidades territoriais. As comunidades são espaços de vida circunscritos no território e constituem unidades sociais e políticas, por oposição ao espaço económico, mais fragmentado, descontínuo e em permanente expansão. O risco de discordância das lógicas de valorização do capital e do território evidencia-se necessariamente num processo de desinvestimento (BLUESTONE e HARRISON, 1982).

Para muitos autores, o desinvestimento é, porém, um fenómeno tão natural como o investimento; admitem que é uma das medidas possíveis de gestão empresarial, embora salientem a dificuldade em adoptá-la devido ao seu carácter negativo (MARIOTTI e PISCITELLO, 1997; FREITAS, 1988). Esta é uma das razões que justifica o tratamento reservado da informação relativa ao desinvestimento pelas empresas (HAMILTON e CHOW, 1993), circunstância que limita a elaboração de estudos empíricos acerca do tema. Pode entender-se como desinvestimento a liquidação voluntária ou venda da totalidade ou parte substancial de uma operação activa de uma empresa, cuja decisão é baseada em considerações estratégicas ou tem um carácter involuntário que configura um caso de fracasso (BODDEWYN, 1979; WATTS e STAFFORD, 1986). Pode ainda ser "forçado", em consequência de nacionalizações, expropriações, confiscações,... (BENITO, 1997; LARIMO, 1997). O desinvestimento refere-se, assim, à alienação da totalidade ou de uma parcela significativa dos activos (DUHAIME e GRANT, 1984).

Na óptica territorial, a definição de desinvestimento centrada nas relações de propriedade apresenta duas limitações. A alienação total ou parcial de activos da empresa não implica necessariamente uma alteração no volume de produção ou de emprego, pelos que os seus efeitos espaciais serão nulos ou negligenciáveis. Na verdade, o desmantelamento de uma relação de propriedade pode não afectar o desenvolvimento regional, aspecto central para a Geografia Económica. E, ao contrário, as regiões podem sentir o desinvestimento sem decorrer uma alienação da propriedade. Alguns exemplos ajudam a clarificar o significado destes comentários. A saída da Ford da *joint venture* AutoEuropa ilustra um caso de alteração da propriedade sem quaisquer efeitos negativos na economia da região, enquanto a redução sistemática do ritmo da produção na Siderurgia Nacional até ao seu encerramento decorreu sem alterações significativas, pelo menos até a um período recente, das relações de propriedade.

De forma a entender a complexidade do processo de desinvestimento para descortinar as suas causas e orientar a intervenção pública em conformidade, devem distinguir-se e interrelacionar-se três níveis operativos: empresa, estabelecimento e região: se, por um lado, a decisão de desinvestimento depende da empresa, esta repercute-se no estabelecimento, onde a implementação das decisões de alteração do produto, produtividade e emprego (e eventual encerramento) se reflectem na região que, em retroacção, influencia o desempenho dos estabelecimentos e, assim,

indirectamente o próprio processo de tomada de decisão estratégica ao nível das empresas.

Há diversas perspectivas teóricas no estudo das determinantes do desinvestimento, que traduzem distintos quadros conceptuais, princípios explicativos e mesmo objecto de estudo. Segundo CHOW e HAMILTON (1993), identificam-se três perspectivas centrais no estudo do desinvestimento: a da organização industrial (SIEGFRIED e EVANS, 1994; BENITO, 1997; CLARK e WRIGLEY 1997), da gestão estratégica (HARRIGAN, 1980; DUHAIME e GRANT, 1984; HAMILTON e CHOW, 1993; LARIMO, 1997) e dos estudos financeiros (PADMANABHAN, 1993; BENITO, 1997; LARIMO, 1997). Deve ainda acrescentar-se uma outra perspectiva com larga influência nos estudos de desinvestimento: a da economia política (BLUESTONE e HARRISON 1982; HARVEY, 1982; MASSEY e MEEGAN, 1982; HUDSON e SADLER, 1986; PIKE, 1999), contrastando com as anteriores, que se inscrevem na escola da economia neoclássica¹.

O estudo do desinvestimento em Geografia Económica reflecte esta divisão entre escolas de pensamento. Sob influência da economia clássica, verifica-se que os estudos realizados apresentam um cariz reducionista, por atribuírem ao espaço um papel passivo e por centrarem a análise na empresa e no processo de decisão relativo ao desinvestimento. No primeiro caso, regista-se uma redução do território a um conjunto de condições locais que exercem um maior ou menor papel na tomada de decisão de desinvestimento (HARRISON, 1989), reunindo superficial e vagamente variáveis que poderiam motivar o desinvestimento (greves, poder de reivindicação da mão-de-obra, movimento sindical, baixo nível de produtividade, ...) (PIKE, 2001). No segundo caso, foca-se preferencialmente o processo de tomada de decisão de desinvestimento na empresa num contexto de alteração das condições da procura (CAIRNCROSS, 1978; GUDGIN, 1978; ERICKSON, 1980; HEALEY, 1982; WATTS e STAFFORD, 1986; STAFFORD, 1991; WATTS, 1991; CLARK e WRIGHT, 1997; MATA e PORTUGAL (2000)). As principais limitações decorrem da «... ausência de ligação entre o comportamento das empresas e as tendências de evolução dos ramos industriais e não se consideram as características gerais de funcionamento do sistema económico.» (VALE, 2002, p. 22).

A desindustrialização, a reestruturação industrial e o encerramento de unidades industriais destacam-se como os temas mais influentes nos estudos de Geografia Económica crítica (BLUESTONE e HARRISON, 1982; MASSEY e MEEGAN, 1982; HUDSON e SADLER, 1986; MARTIN e ROWTHORN (1986); FOTHERGILL e GUY, 1990; MASSEY, 1995; PIKE, 2001). O trabalho de BLUESTONE e HARRISON (1982) explica o desinvestimento como uma consequência do funcionamento do sistema capitalista internacional e da lógica do lucro e especulação dominantes nas grandes empresas transnacionais. Sendo verdade que o desinvestimento pode ser inevitável devido à necessidade de transferir recursos limitados para novas actividades, em rigor este raciocínio *schumpeteriano* deixa marcas indeléveis nas pessoas, famílias e comunidades (*capital vs. community*). Esta conflituosidade evidencia-se em muitos estudos relativos aos processos de reestruturação, entendidos como um resultado da reorganização da

¹ Para maior aprofundamento, cf. VALE (2001 e 2002).

Introdução

produção, por via da intensificação, do investimento / mudança técnica ou da racionalização (MASSEY e MEEGAN, 1982).

Ambas as escolas têm uma visão limitada das relações entre o desinvestimento e o território, no primeiro caso pela excessiva valorização dos processos de decisão dos agentes económicos e no último caso pela visão passiva do papel dos interlocutores locais/regionais nos processos de desinvestimento. Neste trabalho, considera-se que o desinvestimento faz parte de um processo social de base territorial, que não pode ser entendido exclusivamente a partir dos condicionalismos económicos/sectoriais e das estratégias empresariais. Com efeito, as características do mercado de trabalho e a "espessura" institucional das regiões influenciam fortemente as decisões de (des)investimento e as modalidades de imbricação territorial (VALE, 2001 e 2002).

Identificaram-se diversas causas e tipos de impactos espaciais do desinvestimento (quadro 1.1). Partindo de uma tipologia de SIMÕES (2001), acrescentaram-se outras duas dimensões de análise: a motivação e a intensidade do impacto espacial. A inclusão da dimensão motivação justifica-se pelo facto do desinvestimento poder assumir diferentes significados para a empresa, enquanto a dimensão do impacto espacial do desinvestimento revela-se mais adequada para a geografia do desinvestimento, por oposição a uma situação dicotómica (ausência ou não de impacto territorial).

Quadro 1.1 – Tipologia do desinvestimento numa lógica espacial

	ACTIVIDADE	PROPRIEDADE	MOTIVAÇÃO	IMPACTO ESPACIAL		TIPO
DESINVESTIMENTO	Cessação de actividade	Abandono do estabelecimento e manutenção da empresa	Decisão estratégica voluntária	Transferência capacidade produtiva	Forte	Deslocalização I
	Redução da actividade / especialização/ reestruturação	Manutenção do estabelecimento e da empresa	Decisão estratégica voluntária		Médio (segmentação da produção /produto)	Deslocalização II
	Cessação da actividade	Abandono do estabelecimento e dissolução da empresa	Fracasso	Ausência de transferência capacidade produtiva	Forte	Encerramento
	Recessão / reestruturação	Manutenção do estabelecimento e da empresa	Decisão estratégica voluntária / Fracasso		Média	Regressão <i>In situ</i>

Fonte: Adaptado de VALE (2002, p. 27)

Os dois primeiros tipos de operações de desinvestimento diferem na intensidade do impacto espacial. A **deslocalização de tipo I** engloba as situações de cessação da actividade e cedência ou abandono das instalações com uma transferência total da capacidade produtiva instalada para outra região. A **deslocalização de tipo II** expressa a transferência parcial da capacidade instalada para outro local, mantendo-se, assim, uma parte da actividade produtiva na região.

Os movimentos de capital para o estrangeiro ou para outras regiões com menores níveis salariais enquadram-se quer num quer noutra tipo de desinvestimento. O **encerramento** e a **regressão *in situ*** traduzem as categorias de desinvestimento com um impacto negativo para a empresa e para a região. A regressão *in situ* configura, na maior parte dos casos, uma situação de pré-encerramento, embora também possa traduzir uma reestruturação do estabelecimento. Estes dois tipos de desinvestimento afiguram-se como situações de fracasso na óptica da empresa com fortes implicações territoriais.

Territórios e a Economia Mundial

A globalização da economia coloca novos desafios para os territórios. A compressão espacio-temporal permite uma maior mobilidade do capital, da informação, dos produtos e das pessoas. Alguns analistas mais entusiasmados com o ritmo e a expansão da globalização vaticinaram o fim da geografia (O'BRIEN, 1992). Numa versão mais elaborada, FRIEDMAN (2005a), em *The World is Flat*, considera que a globalização está a "aplanar" o mundo, contribuindo para o desenvolvimento e bem-estar das sociedades. Nas palavras do autor, «What I call the "flattening" of world – the fact that more people from more places have more tools to compete, connect and collaborate than ever before – is only accelerating this, for several reasons» (FRIEDMAN, 2005b, p. 11). E as razões são de ordem política e tecnológica: a queda do Muro de Berlim e a abertura das economias da Rússia e Europa de Leste, da China e da Índia expandiram fortemente o número de trabalhadores e de consumidores enquadrados por economias de mercado, enquanto a emergência das redes de telecomunicações (Internet) e do Windows e computadores pessoais possibilitam um incremento de trocas de informação, essencial para manter a conexão dos países, das empresas, das comunidades e dos indivíduos num mundo global.

Os efeitos da nova ordem global podem ser muito positivos para alguns países ou regiões – a China não se queixa da globalização – mas também o contrário é verdadeiro. Não é necessário referir situações dramáticas de muitos países de África, é suficiente olhar para a actual crise de muitas das indústrias "tradicionais" de vocação exportadora em Portugal para comprovar as dificuldades de ajustamento dos territórios em contextos de forte liberalização das trocas comerciais e dos mercados de capitais. Com efeito, os principais casos de desinvestimento estrangeiro na indústria ocorreram após a abertura das economias do Leste da Europa e aceleraram-se com a emergência da China (VALE e DIAS, 2004). Entre 1992 e 2003, foram destruídos mais de 3200 postos de trabalho em resultado do encerramento e eventual deslocalização de 20 operações de desinvestimento, 12 das quais ocorreram desde o ano 2000, todas à excepção de uma empresa com actividade nas indústrias do vestuário ou do calçado (quadro 1.2). Este padrão contrasta fortemente com o tipo de encerramento de filiais estrangeiras antes de 2000, marcado por um desinvestimento moderado e sectorialmente diversificado, que nem sempre teve na sua origem motivações relacionadas com os custos de trabalho, casos da Renault, Valmet, Firestone, Tisep e Nokia (VALE, 2002).

Introdução

O desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, a evolução dos transportes e a liberalização das estruturas de regulação nacionais e internacionais têm beneficiado particularmente as empresas transnacionais, que aproveitam as diferentes condições de atracção de investimento dos territórios para localizar determinadas fases da sua cadeia de valor de acordo com as perspectivas de rentabilidade do capital. Em resultado, regista-se um movimento de reestruturação industrial, que começou por afectar as actividades industriais nos países mais desenvolvidos do Ocidente e hoje já atinge os países e regiões de desenvolvimento intermédio, como é bem ilustrado pela situação portuguesa (LAHILLE, 1995).

Quadro 1.2 – Principais encerramentos de estabelecimentos industriais de empresas estrangeiras em Portugal, 1992-2003

Empresa	Estabelecimento	Localização	Actividade	Postos de trabalho^(a)	Data de encerramento
Seagate	Seagate	Palmela	Fabrica de Cabeças de Memória Magnéticas para Computadores	870	1992
Firestone	Firestone Portuguesa	Alcochete	Fab Pneus	450	1992
Nokia	Nokia	Cascais	Fab Electrónica de Consumo	282	1992
Valmet	Valmet	Montijo	Produção Tractores	35	1997
Renault	Renault	Setúbal	Montagem Automóveis	590	1998
Nestlé	Longa Vida	Matosinhos	Fab Produtos Alimentares	±100	1998*
Texas Instruments / Samsung	Tisep	Maia	Semicondutores	750	1999
Grundig	Grundig Electrónica e OEM	Braga	Fab Aparelhos hi-fi e de telecomunicações	107	1999
Samsung	Samsung Portugal	Sintra	Fab Componentes Electrónicos	290	2000
Clarks	Clarks	Arouca	Calçado	368	2001
Goela Fashion	Goela Fashion	Santo Tirso	Vestuário	137	2001
Camilla	Confecções Camilla	Castelo Branco	Vestuário	167	2001
ERES	ERES	Fundão	Vestuário	470	2002
Scottwool	Scottwool	Figueira da Foz	Têxtil	±100	2002
Polgat	Bogir	Coimbra	Vestuário	±300	2002
Vestus	Vestus	Corroios, Setúbal	Vestuário	414	2002
Melka	Melka	Palmela	Vestuário	170	2002
Schuh Union	Schuh Union	Maia	Calçado	440	2003
Clarks	Clarks	Castelo de Paiva	Calçado	588	2003
Gerry Weber International	Gerry Weber	Figueirã dos Vinhos	Vestuário	140	2003

^(a) Referente à data de encerramento

* Transformada em centro logístico de distribuição da Nestlé para a região Norte.

Fonte: *Expresso, Público, Diário de Notícias, Lusa, Freitas (1998), EIRO (European Industrial Relations Observatory) / Extraído de VALE e DIAS (2004, p. 55).*

No caso europeu, o movimento de capitais não decorre exclusivamente do processo de globalização. Com a abertura da Europa de Leste à economia de mercado após 1989, as empresas multinacionais aproveitaram as novas possibilidades de produção, tendo beneficiado de ajudas de estado ao investimento estrangeiro para implantar as suas subsidiárias. A integração europeia tem contribuído para a aceleração dos processos de reestruturação económica com resultados económicos e sociais contraditórios no conjunto das regiões da EU.

É um facto que o sistema económico se encontra progressivamente mais integrado e é muito mais complexo. As mudanças numa região têm efeitos no sistema e, conseqüentemente, nas outras regiões. A ideia de "mundo sem fronteiras" - expressão de OHMAE (1990) - é extemporânea, não tendo aderência à realidade. Estamos longe (se é que alguma vez estaremos próximos) de um mundo tendencialmente uniforme. Verifica-se que muitas actividades permanecem geograficamente concentradas, particularmente as mais inovadoras e com maior capacidade de criar valor. Justifica-se esta tendência pelas vantagens das externalidades e da redução dos custos de transacção, mas também pela relevância dos contactos pessoais, frequentemente informais, para a criação e inovação, sem dúvida amplamente potenciados nas maiores cidades. São as cidades que reúnem uma miríade de agentes económicos e instituições que, frequentemente, são indispensáveis à própria internacionalização das empresas (SASSEN, 2000).

A proximidade é necessária à globalização! Até certo ponto paradoxal, a globalização tem reforçado a importância das regiões, enquanto territórios especializados e conectados no sistema económico mundial. Segundo SCOTT (1998) «This mosaic can be mapped out in terms of a network of local economies forming an integrated or quasi-integrated world-wide system of production and trade. As a corollary [...], each region's economic fortunes are at once threatened and potentiated by developments in all other regions around the world» (p. 2).

As regiões estão sujeitas, todavia, a uma enorme pressão competitiva na nova ordem global, mas também não deixa de ser verdade que surgem novas oportunidades de criação de riqueza à medida que a economia mundial se expande e mais trabalhadores e consumidores são integrados no sistema. E, neste jogo, têm vantagem as regiões e as sociedades mais preparadas para lidar com a incerteza e para pensar estrategicamente o futuro.

Estratégia e Medidas de Política

De acordo com FRIEDMAN (2005a e b), a questão decisiva é saber de que forma os governos e as sociedades se podem adaptar à globalização e ao "mundo plano". Não é fácil encontrar uma resposta devido às profundas transformações

entretanto em curso nas entidades político-administrativas que regularam o funcionamento das economias e as relações sociais desde o pós-guerra.

O Estado soberano tem, no período actual, uma capacidade mais reduzida de intervenção na esfera económica, que se deve essencialmente a dois factores. O primeiro decorre da nova geometria de relacionamento político entre o Estado e as organizações supra-nacionais, bem patente nas palavras de SCOTT (1998) «Its [sovereign state] former command over an identifiably national economy has been greatly reduced by the progressive globalization and denationalization of capital flows, production relations, information, and markets for both merchandise and services that has been occurring of late decades» (p. 159). O segundo revela-se na ascensão das regiões enquanto novas entidades indispensáveis à regulação social. Embora o papel da governança regional seja mais uma oportunidade que uma concretização, parece evidente que os interesses das comunidades territoriais sejam melhor servidos quando existem instituições dinâmicas de base local/regional (PUTNAM, 1993). O enfraquecimento do Estado reflecte-se, de igual forma, na incapacidade de apoiar o desenvolvimento das regiões, que se encontram sob forte pressão competitiva global, aspecto que reforça a tendência de (re)emergência dos poderes regionais.

Parece claro que a capacidade de intervenção política para a minimização dos impactos do desinvestimento numa economia global é reduzida. A onda de deslocalizações de unidades industriais abarca praticamente todos os países desenvolvidos do Ocidente. Um bom exemplo das preocupações com este fenómeno evidencia-se no relatório *Alfedra*, que alerta para os perigos de perda de competitividade da economia francesa e os riscos de deslocalização. Também recentemente o tema tem estado sob a atenção dos media e na agenda política nacional. À dificuldade da intervenção junta-se a reacção defensiva relativamente à globalização com poucos resultados práticos. Mas na opinião de muitos responsáveis políticos e agentes económicos, é tão inútil queixarmo-nos da globalização como remar contra a maré! Esta visão neoliberal não está, como é óbvio, isenta de críticas. Também para muitos políticos e movimentos sociais, outra globalização é possível e alguma forma de ordem colectiva terá ser encontrada para assegurar um desenvolvimento equilibrado e sustentável do globo.

No caso português, há uma dificuldade de intervenção acrescida pelo facto de não existirem níveis político-administrativos intermédios (entre o local e o nacional) nem organizações territoriais com capacidade efectiva de intervenção na esfera da economia regional. Admitindo que o Estado nacional está a seguir a deriva neoliberal internacional – que passa pelo menor controle do mercado de trabalho, das condições de trabalho e das estruturas sociais de apoio, para além da liberalização dos mercados e privatização de serviços públicos –, a fraqueza das poucas instituições de base regional (ou supra-local) vocacionadas para a intervenção em domínios tão complexos quanto o (des)investimento e a criação de emprego impossibilita um acompanhamento estratégico das empresas com maior relevo para a competitividade regional e dificulta a intervenção no sentido da mitigação dos efeitos do desinvestimento. Segundo FIGUEIREDO (2002), a mudança de paradigma das políticas de desenvolvimento regional passa pela resolução do problema da inépcia na coordenação de políticas sectoriais com impacto territorial e da desarticulação

entre estas e as políticas de base territorial. E estamos em crer que só uma intervenção ao nível da modernização das estruturas de governança territorial em Portugal pode obviar o problema, já sobejamente diagnosticado em diversos estudos e relatórios de avaliação de políticas (cf. *Estudo de Avaliação Intercalar do Quadro Comunitário de Apoio 2000-2006*, DGDR, polic.).

A necessidade de combater os efeitos do desinvestimento no imediato determina o desenho de políticas para um horizonte de curto prazo. A dimensão social do desemprego justifica a sua incidência especialmente nas vertentes do emprego e da formação profissional, assim como em esquemas de protecção social. Numa fase posterior, verifica-se uma atenção particular na modernização de infra-estruturas e na recuperação ambiental como condição essencial para atrair investimento em novas actividades económicas. Muitas das áreas afectadas pelo desinvestimento pretendem projectar-se como espaços de inovação, em que as áreas abandonadas de produção fordista (*brownfield*) são recicladas para novas funções ligadas à ciência e à tecnologia – o caso do Emscher Park no Norte do Ruhr é um bom exemplo desta estratégia de regeneração. Outras aproveitam as potencialidades do seu património industrial para enveredar por uma estratégia de desenvolvimento do turismo. Na verdade, «as estratégias de reorientação económica das áreas industriais contemporâneas, impõem uma alteração no horizonte visual. Contra a onda de desinvestimento e desindustrialização, as regiões/cidades industriais procuram remodelar a sua imagem [...] onde o turismo e o lazer ocupam um lugar de destaque. Assim, a paisagem de consumo (com uma atmosfera ambientalmente saudável, culturalmente activa e divertida) ganha popularidade como um poderoso instrumento de política para regenerar a economia das antigas regiões/cidades industriais.» (QUEIRÓS *et al.*, 2002, p. 22).

A regeneração de áreas desindustrializadas tem sido fortemente apoiada por instrumentos de política regional comunitária. À excepção da Grécia, Irlanda e Portugal, países integralmente abrangidos pelo Objectivo 1, as áreas industriais nos restantes países da UE afectadas por processos de desinvestimento, de quebra acentuada no emprego e de mudanças drásticas nos respectivos perfis económicos são potenciais beneficiárias de financiamentos dos Fundos Estruturais mediante a sua integração no Objectivo 2. (anteriormente Objectivo 5b). Sem surpresa, os apoios comunitários para a regeneração destas áreas industriais em crise concentram-se na Bélgica, Alemanha, Espanha, Reino Unido, Finlândia e Suécia. Em geral, os programas aprovados no actual período de programação comunitária (2000-2006) indicam uma focagem em 3 eixos prioritários: apoio à inovação e ao estímulo da capacidade competitiva das empresas ao nível internacional; melhoria das condições de atracção de investimento estrangeiro; reforço da coesão social.

A focagem na região não é, porém, suficiente, em virtude da prevalência dos problemas de natureza urbana nos casos de desinvestimento e de reestruturação económica. É necessário articular as medidas de política de regeneração económica com o desenho e a forma urbana, constituindo um verdadeiro *case study* nesta matéria a regeneração das *Docklands* em Londres. Em muitas cidades industriais da Europa e EUA, as estratégias de regeneração apostaram na valorização dos seus *brownfields* e zonas portuárias, frequentemente alicerçadas na requalificação do

espaço público, na atracção de novas actividades (de produção e de consumo) e na promoção imobiliária para fins residenciais. A realização de eventos constitui uma oportunidade de reintegração das áreas afectadas no tecido urbano, como exemplarmente se observou em Barcelona com os Jogos Olímpicos de 1992 ou em Lisboa com a EXPO 98. Mais recentemente, verifica-se uma reorientação da intervenção pública para o reforço da competitividade urbana (BUCK *et al.*, 2005). A aposta na projecção da imagem da cidade, através da realização de projectos de emblemáticos da responsabilidade de arquitectos de reconhecido mérito internacional para áreas industriais e de armazenagem abandonadas, é um exemplo dessa tendência, senão veja-se o próprio caso de Lisboa e os projectos para a Zona Ribeirinha Oriental.

De volta a FRIEDMAN (2005a) e à metáfora do "mundo plano", salientem-se duas conclusões provisórias relativas aos limites de intervenção política na esfera económica num contexto de globalização. Em primeiro lugar, ainda que aceitemos a tese do "mundo plano", verifica-se que este não é uma superfície uniforme nem os seus lugares estão correctamente conectados, facto que explica as diferentes reacções de agentes sectoriais, regionais e nacionais aos desafios da globalização. Este problema leva-nos à segunda conclusão, que se reporta à necessidade de melhorar a distribuição de benefícios (e prejuízos) da globalização, implicando necessariamente o estabelecimento de formas de governança inovadoras, articuladas entre os principais níveis territoriais (internacional, nacional, regional e urbano). As formas colectivas de organização social são decisivas para uma resposta mais eficaz às ameaças e problemas do desinvestimento e da reestruturação dos territórios.

Organização do livro

Esta publicação procura contribuir para um melhor conhecimento dos processos de desinvestimento e dos seus impactos territoriais, assim como pretende identificar algumas orientações de política para mitigar e/ou minimizar os seus efeitos mais perversos. Atendendo a que uma edição anterior aprofundou os aspectos teóricos e conceptuais do estudo do desinvestimento (VALE, 2001), optou-se por apresentar, na presente publicação, os diferentes estudos de caso realizados no âmbito do Projecto *DivesT*.

A selecção dos estudos de caso assentou em critérios de especialização sectorial, contexto territorial (urbano / regional) e objectivos da intervenção pública (desenvolvimento económico / ordenamento do território). Do cruzamento destas dimensões, foram seleccionados os seguintes estudos de caso: Quimiparque e a valorização de áreas desindustrializadas no Barreiro; a regeneração da Zona Ribeirinha

Oriental de Lisboa; Marinha Grande e a reestruturação do subsector da cristalaria; crise da indústria têxtil e vestuário na Cova da Beira e respostas de políticas públicas².

Os dois primeiros capítulos são relativos a casos distintos de desindustrialização e respectivas modalidades de intervenção pública na Área Metropolitana de Lisboa. No capítulo sobre a Quimiparque, Margarida Queirós discute a crise do complexo químico do Barreiro e as formas de regeneração económica baseadas no modelo de *Old Trafford* (Manchester). Com a transformação do sítio industrial num parque de empresas, o emprego criado atingiu um nível praticamente idêntico ao destruído, embora em actividades económicas até aí pouco relevantes, como a distribuição, serviços pessoais e indústria ligeira. O aparente sucesso da intervenção coloca, todavia, questões no domínio do processo de planeamento territorial e da sustentabilidade ambiental, especialmente quando se equaciona, no presente, uma nova estratégia de regeneração para as restantes áreas abandonadas. Em seguida, Jorge Gaspar e Eduardo Brito Henriques estudam a emergência de um núcleo de actividades no sector económico da cultura na Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa sem qualquer apoio de políticas públicas locais ou nacionais. As oportunidades geradas pelas actividades culturais podem, no entanto, não vir a ser devidamente aproveitadas, na medida em que o plano de urbanização da área aposta em usos residenciais, consentâneos com a valorização deste sector da cidade após a intervenção da EXPO 98, mas em conflito potencial com as novas actividades instaladas. Ambos os casos, Barreiro e Lisboa, ilustram a urgência de implementação de novas formas de governança metropolitana, de forma a articular interesses económicos diversos, usos distintos e a fomentar a coesão social na Área Metropolitana de Lisboa.

Os dois capítulos seguintes pretendem discutir processos de desinvestimento e os seus efeitos nas economias territoriais. O trabalho de Heitor Gomes e Pedro Soares examina a reestruturação industrial na Marinha Grande e as suas implicações no mercado de trabalho local/regional. Enquadrando a discussão no movimento de reestruturação do sector vidreiro, particularmente do subsector da cristalaria, os autores discutem a possibilidade da minimização dos efeitos adversos no mercado de trabalho decorrerem de um funcionamento em *cluster* da economia local, com destaque para a intervenção das instituições locais neste caso aparentemente bem sucedido de reestruturação económica. No capítulo seguinte, Mário Vale e de Rui Dias discutem a reestruturação da fileira têxtil/vestuário numa região interior: a Cova da Beira. Salienta-se a grande dificuldade dos agentes económicos em actuar num mercado liberalizado e a crise gerada na economia local pela forte concorrência de países do SE asiático e da Europa de Leste. Este caso sistematiza as respostas de política à crise da indústria têxtil e vestuário e analisa criticamente o modelo de intervenção do tipo *task force* implementado para a recuperação da base económica da Cova da Beira. Os dois estudos de caso enfatizam a relevância da dimensão institucional local/regional no combate ao desinvestimento por via da articulação de políticas sectoriais e de base territorial.

² Foram realizados ainda outros dois estudos de caso referentes ao desinvestimento das multinacionais em Portugal (CEDE/ISEG-UTL) e às implicações sociais da reestruturação da ex-Sorefame (SACSA/FCT-UNL).

Um capítulo conclusivo encerra esta publicação. Retêm-se e confrontam-se as principais respostas de políticas públicas ao desinvestimento nos quatro estudos de caso e perspectivam-se boas práticas de intervenção para ultrapassar os seus efeitos nas vertentes económicas, sociais e territoriais.

Referências Bibliográficas

- BENITO, G. (1997) – "Why are foreign subsidiaries divested? A conceptual framework", in I. BJÖRKMANN.; M. FORSGREN (eds.), *The Nature of the International Firm*, Copenhagen Business School Press, Copenhagen, pp. 309-334.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1992) (eds.) – *Les Régions Qui Gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, PUF, Paris.
- BLACKABY, F. (1981) (ed.) – *De-Industrialisation*. Heinemann, Londres.
- BLUESTONE, B.; HARRISON, B. (1982) – *The Desindustrialisation of America: Plant Closing, Community Abandonment and the Dismantling of Basic Industry*, Basic Books, Nova Iorque.
- BODDEWYN, J. J. (1979) – "Foreign divestment: magnitude and factors", *Journal of International Business Studies*, 10, pp.21-27.
- BUCK, N.; GORDON, I.; HARDING, A.; TUROK, I. (2005) (eds.) – *Changing Cities. Rethinking Urban Competitiveness, Cohesion and Governance*, Palgrave, Macmillan, Basingstoke.
- CAIRNCROSS, A. (1978) – "What is de-industrialisation?", in F. BLACKABY (ed.), *De-Industrialisation*, Heinemann, Londres, pp. 5-17.
- CHOW, Y. K.; HAMILTON, R. T. (1993) – "Corporate divestment: an overview", *Journal of Managerial Psychology*, 8, pp. 9-13.
- CLARK, G. L.; WRIGLEY, N. (1997) – "Exit, the firm and sunk costs: reconceptualizing the corporate geography of divestment and plant closure", *Progress in Human Geography*, 21 (3), pp. 338-358.
- COOKE, Ph. (1995) (ed.) – *The Rise of the Rustbelt*, UCL, Londres.
- DUHAIME, I.; GRANT, J. (1984) – "Factors influencing divestment decision-making: evidence from a field study", *Strategic Management Journal*, 5, pp. 301-318.
- ERIKSON, R. A. (1980) – "Corporate organisation and manufacturing branch plant closures in non-metropolitan areas", *Regional Studies*, 14, pp. 491-501.
- FIGUEIREDO, A. (2002) – "As políticas e o planeamento do desenvolvimento regional.", in J. SILVA COSTA (ed.) – *Compêndio de Economia Regional*. APDR, Coimbra, pp. 477-513.
- FOTHERGILL, S.; GUY, N. (1990) – *Retreat from The Regions: Corporate Change and the Closure of Factories*, Jessica Kingsley/Regional Studies Association, Londres.
- FREITAS, J. A. (1998) – "Determinantes do Desinvestimento em Portugal", *Documentos de Trabalho*, 13, GEPE/Ministério da Economia.
- FRIEDMAN, T. L. (2005a) – *The World is Flat. A Brief History of the Twenty-First Century*. Farrar, Straus and Giroux, Nova Iorque. [tradução portuguesa: *O Mundo é Plano. Uma História Breve do Século XXI*, Actual Editora, Lisboa, 2005].
- FRIEDMAN, T. L. (2005b) – "The exhausting race for ideas", *Newsweek*, Special Edition Dec. 2005-Feb. 2006, pp. 10-12.
- GUDGIN, C. (1978) – "The closure of firms and plants and spatial variations III: closures", in C. GUDGIN (ed.), *Industrial Location Processes and Regional Employment Growth*, Saxon House, Farnborough, pp. 266-281.
- HAMILTON, R. T.; CHOW, Y. K. (1993) – "Why managers divest: evidence from New Zealand's largest companies", *Strategic Management Journal*, vol. 14, pp. 479-484.

- HARRIGAN, K. R. (1980) – *Strategies for Declining Businesses*, Lexington Books, Lexington.
- HARRISON, B. (1989) – "Explaining plant closures in the USA by looking only at the characteristics of localities: exercises in research futility (Review Essay)", *Environment and Planning A* 21, pp. 1669–1684.
- HARVEY, D. (1982) – *Limits to Capital*, Basil Blackwell, Oxford.
- HEALEY, M. J. (1982) – "Plant closures in multi-plant enterprises - the case of a declining industrial sector", *Regional Studies*, 16, pp. 37-51.
- HUDSON, R.; SADLER, D. (1986) – "Contesting works closures in Western Europe's old industrial regions: defending place or betraying class" in A. J. SCOTT; M. STORPER (eds.), *Production, Work, Territory: The Geographical Anatomy of Industrial Capitalism*, Unwin Hyman, Boston, pp. 172–194.
- LAHILLE, E. (1995) (ed.) – *Au-Delà des Délocalisations. Globalisation et Internationalisation des Firmes*, Economica, Paris.
- LARIMO, J. (1997) – "Determinants of divestments in foreign production operations made by Finnish firms in OECD countries", in K. MACHARZINA; M. J. OESTERLE; J. WOLF (eds.), *Global Business in the Information Age*, EIBA-EXTEC, Stuttgart, pp. 354-379.
- MARIOTTI, S.; PISCITELLO, L. (1997) – "Divestment as failure or part of a restructuring strategy: evidence from the Italian MNEs", in K. MACHARZINA; M. J. OESTERLE; J. WOLF (eds.), *Global Business in the Information Age*, EIBA-EXTEC, Stuttgart, pp. 382-404.
- MARTIN, R.; ROWTHORN, B. (1986) (eds.) – *The Geography of De-Industrialisation*, Macmillan, Londres.
- MASSEY, D. (1995) – *Spatial Divisions of Labour*, Macmillan, Londres (2.ª edição).
- MASSEY, D.; MEEGAN, R. (1982) – *The Anatomy of Job Loss*, Methuen, Londres.
- MATA, J.; PORTUGAL, P. (2000) – "Closure and divestiture by foreign entrants: the impact of entry and post-entry strategies", *Strategic Management Journal*, 21, pp. 549-562.
- O'BRIEN, R. O. (1992) – *Global Financial Integration. The End of Geography*, Pinter, Londres.
- OHMAE, K. (1990) – *Borderless World. Power and Strategy in the Interlinked Economy*, Harper Business, Nova Iorque.
- PADMANABHAN, P. (1993) – "The impact of European divestment announcements on shareholder wealth: evidence from the UK", *Journal of Multinational Financial Management*, 2, pp. 185-208.
- PIKE, A. (1999) – "The politics of factory closures and task forces in the North East of England", *Regional Studies*, 33.6, pp. 567-575.
- PIKE, A. (2001) – "A political economy of the geography of closure", Comunicação apresentada ao Workshop DivesT - Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais, Universidade de Lisboa, Lisboa (polic.).
- PUTNAM, R. (1993) – *Making Democracy Work. Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, Princeton.
- QUEIRÓS, M.; HENRIQUES, E. B.; GOMES, H.; SOARES, P. (2002) – *Desinvestimento e seus Impactos Territoriais. Projecto DivesT, Relatório WP2*, CD-ROM/polic., Centro de Estudos Geográficos, Lisboa.
- SASSEN, S. (2000) – *Cities in a World Economy*. Pine Forge Press, Thousand Oaks (CA).
- SCOTT, A. J. (1998) – *Regions and the World Economy. The Coming Shape of Global Production, Competition, and Political Order*, Oxford University Press, Oxford.
- SIEGFRIED, J. J.; EVANS, L. B. (1994) – "Empirical studies of entry and exit: a survey of the evidence", *Review of Industrial Organization*, 9, pp. 121-155.
- SIMÕES, V. C. (2001) – "Desinvestimento estrangeiro; motivações endógenas e factores contextuais", Comunicação apresentada à IV Conferência do CISEP, *Como está a economia portuguesa?*, Lisboa (polic.).

Introdução

- STAFFORD, H. A. (1991) – "Manufacturing plant closure selections within firms", *Annals of the Association of American Geographers*, 81, pp. 51-65.
- STEINER, M. (1985) – "Old industrial areas: a theoretical approach", *Urban Studies*, 22, pp. 387-398.
- VALE, M. (2001) – "Desinvestimento: Caracterização e Literatura de Referência", *DivesT - Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais*, Lisboa (polic.).
- VALE, M. (2002) - *Desinvestimento e território: quadro conceptual de análise*. Projecto *DivesT*, Relatório WP1, CD-ROM/polic., Centro de Estudos Geográficos, Lisboa.
- VALE, M.; DIAS, R. (2004) – Tendências Espaciais de Desinvestimento. Projecto *DivesT*, Relatório WP5, CD-ROM/polic., Centro de Estudos Geográficos, Lisboa.
- WATTS, H.D. (1991) – "Plant Closures in Urban Areas: Towards a Local Policy Response", *Urban Studies*, 28 (5), pp. 803-817.
- WATTS, H.D.; STAFFORD, H. A. (1986) – "Plant Closure and the multiplan firm: some conceptual issues", *Progress in Human Geography*, 10 (2), pp. 206-227.

Reestruturação Económica e Planeamento Urbano: o Caso da Quimiparque no Barreiro

MARGARIDA QUEIRÓS

O Barreiro moderno cresceu e desenvolveu-se à volta da fábrica, como uma vila medieval à sombra do castelo de um senhor feudal. Mas também se viu envolvido num abraço sufocante da parte das unidades fabris, em constante multiplicação. Ambas cresceram, partes duma simbiose complexa, alicerçada numa mútua relação de amor e ódio...

Jorge Calado, 1999

1. Introdução

O complexo industrial do Barreiro, área de forte especialização produtiva, conheceu um lento processo de declínio industrial marcado pela fragilização da respectiva base económica. A perda de emprego e desmoralização social, a contaminação dos recursos naturais, a degradação da paisagem, o abandono e decadência do edificado, são algumas das consequências da crise provocada pela desindustrialização. Os efeitos combinados da competitividade internacional, da recessão global e da desindustrialização, o fim do proteccionismo do Estado, e o declínio da indústria pesada, são os grandes responsáveis pela vulnerabilidade desta antiga área industrial (AGUIAR, 1999; QUEIRÓS e HENRIQUES, 2001).

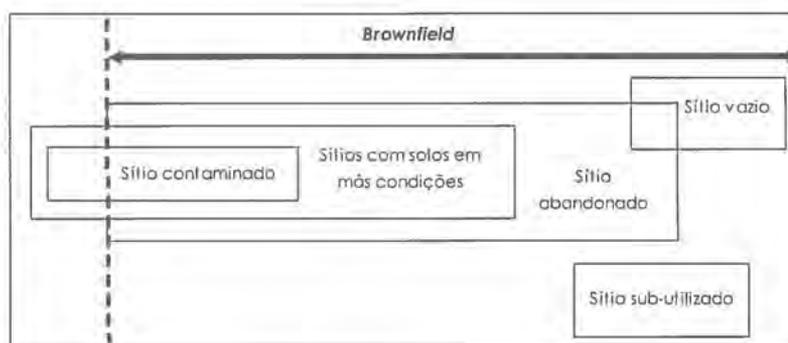
Nem sempre os factores que viabilizam a reconversão de áreas industriais em declínio (sub-utilizadas ou abandonadas, conhecidas por *brownfields*) são adequadamente definidos e integrados em enquadramentos formais de forma a serem utilizados pelas instituições no sentido de avaliar e suportar actividades de desenvolvimento económico e de recuperação ambiental. Pela natureza complexa dos fenómenos que lhe deram origem, os interesses divergentes em jogo e as diferentes formas de evolução destes processos, a complexidade de um projecto de desenvolvimento de um *brownfield*, coloca um repto significativo às comunidades, aos investidores e aos agentes de desenvolvimento.

Neste capítulo, examina-se a iniciativa de reestruturação económica e territorial do referido complexo industrial em crise (o *brownfield* do Barreiro), visando a sua transformação num parque empresarial (a Quimiparque). Neste caso, o processo de reorganização, que contemplou acções que procuraram a redefinição da sua imagem, surgiu como uma solução individualizada e pontual, revelando contradições no papel das instituições públicas e privadas portuguesas nas estratégias de planeamento e valorização de antigas áreas industriais. O declínio da Quimigal, as iniciativas da administração da Quimiparque, a "neutralidade" da administração

(local e central) e o afastamento dos cidadãos, revelam que são necessárias políticas para restaurar as relações das cidades como locais de integração espacial, social e cultural, neste caso, para aproximar os cidadãos do rio, e ligar o tecido urbano da cidade à Quimiparque.

2. O declínio da indústria fordista e o surgimento do *brownfield* no Barreiro

As dinâmicas da economia industrial produzem ciclos de expansão, estagnação e declínio. Na fase mais baixa destes ciclos, edifícios e terrenos estão subutilizados ou frequentemente abandonados, encontrando-se muitas vezes os solos contaminados (figura 2.1). Na sua grande maioria, estão próximos de áreas de elevadas densidades populacionais, são associados à degradação ambiental e identificados como económica e socialmente pouco viáveis. Contrariamente aos espaços agrícolas, bastante apetecíveis às iniciativas de desenvolvimento urbano, estes locais, conhecidos por *brownfield*, são frequentemente sinónimo de entrave ao desenvolvimento (EPA, 1998; EPA, 1999). Assegurar a saúde pública, a protecção ambiental e a sua transformação em novos espaços produtivos para o desenvolvimento das comunidades locais, é um desafio que se coloca às respectivas populações e entidades públicas, locais e nacionais. A questão está em como converter estes territórios.



Fonte: Adaptado de ALKER *et al.*, 2000

Figura 2.1. - O *brownfield*

O atraso da industrialização portuguesa é explicado face à dependência externa da economia e aos proprietários rurais que, de certo modo, temiam o avanço da indústria que lhes subtrairia mão-de-obra e se traduziria num aumento dos salários. Por isso, a agricultura foi a base do desenvolvimento económico desde meados do século XIX até aos anos 1950 em Portugal. Foi sob influência da intervenção pública, na referida década, que o país se industrializou. Com o I Plano de Fomento (1953-1958), a política económica orientou-se para investimentos em infra-estruturas essenciais para o desenvolvimento industrial (por exemplo, no sector da energia eléctrica) e estimulou as indústrias de base (como a química, a pasta do papel, a

siderurgia e a metalomecânica pesada), assim como apoiou a expansão da capacidade produtiva de outras indústrias existentes, intensivas em capital e em trabalho (cimentos, tintas, refinação de petróleo, etc.). Em meados do século XX, o crescimento industrial em Portugal é acompanhado pela consolidação de dois grandes grupos económicos nacionais: a Companhia União Fabril (CUF) e Sommer/Champalimaud (FERRÃO, 1987; VALE, 2005).

Mas o modelo de desenvolvimento económico baseado nas indústrias intensivas em capital e orientadas pela lógica das economias de escala (fordismo) chegava aos seus limites nos anos 1970. A crise energética que esteve na base de um amplo processo de reestruturação industrial mundial, explica a crise das indústrias "maduras"¹ no mundo, e no país - bem como as mudanças registadas na sociedade portuguesa com a revolução democrática em 1974. Os espaços da indústria nacional não foram excepção a este quadro de desinvestimento.

Durante o Estado Novo, a Península de Setúbal conheceu um acentuado processo de industrialização que, visando a produção em "massa", se orientou para o desenvolvimento de actividades intensivas em capital e em trabalho (VALE, 2005). Assim, numa área relativamente pequena, concentraram-se as actividades industriais mais importantes do país, que contribuíram para o forte crescimento económico no pós-guerra.



Figura 2.2 - O município do Barreiro na Península de Setúbal (AML)

¹ Extracção de minério, química pesada, siderurgia, construção e reparação naval, veículos de transporte e equipamento industrial.

A Península de Setúbal (figura 2.2) oferecia uma localização excelente, baseada no acesso marítimo, na proximidade ao grande mercado de Lisboa e na existência de importantes contingentes de mão-de-obra (VALE, 2005). Nesta área, instalaram-se as mais importantes e maiores unidades industriais do país: a primeira Siderurgia Nacional surge em Paio Pires, no concelho do Seixal, e em Almada (estaleiros da Lisnave na Margueira) e em Setúbal (estaleiros da Setenave no complexo da Mitrena) assiste-se à formação de dois dos maiores Estaleiros Navais da Europa, destinados à reparação e à construção de navios de grande porte (VALE, 2005). No Barreiro, Alfredo da Silva apostou na forte especialização e concentração da actividade da Companhia da União Fabril (CUF), expandindo e diversificando a sua produção (óleos, sabões, detergentes, adubos, produtos alimentares, têxteis, metalomecânica, fertilizantes, ácido sulfúrico, ...) (QUEIRÓS e MARTINS, 2004). Posteriormente, na Península de Setúbal desenvolveram-se novas indústrias, principalmente dos ramos de electrónica, telecomunicações e farmácia, acompanhadas pela expansão das actividades de metalomecânica ligeira e da indústria automóvel (VALE, 1999).

A CUF no Barreiro cresceu e expandiu-se sobretudo durante as duas guerras mundiais. No período que se seguiu à revolução de Abril de 1974, foi prosseguida uma política económica que levou à nacionalização de grandes plataformas industriais e através de complexas alterações na estrutura empresarial, a CUF seria transformada na *Quimigal – Química de Portugal, EP*, empresa essencialmente adubeira. Porém, na década de 1980, devido à sua estrutura empresarial pesada e centralizada, a *Quimigal, EP* entra em ruptura e passa por um período de profunda crise e encerramentos sucessivos. Em 1989, seguindo uma opção estratégica de segmentação em empresas autónomas, é reestruturada em *holding* (CRESPPO e SALGUEIRO, 1999). Com esta medida, as unidades fabris passam a ter na sua estrutura, as componentes produtiva, administrativa e de manutenção; a alienação, o abate das empresas obsoletas e a individualização empresarial seriam coordenadas pela *Quimigal, SA*. Em 1997, seria novamente reprivatizada, retomando o que dela restou, a denominação *Quimigal – Química de Portugal, SA* (CUF do Grupo José de Mello) (CRUZ, 1973; QUEIRÓS e MARTINS, 2004; www.josedemello.pt).

Em resultado do complexo e moroso processo de reestruturação empresarial, a *Quimigal, SA* herda da florescente actividade industrial do passado um *brownfield* com 214 hectares, formado por um recinto semi-fechado com cerca de 3 km de frente ribeirinha, instalações fabris, cinzas de pirite, depósitos de gesso, etc. e um conjunto de unidades de produção química ainda em laboração sedeadas no complexo, mas com um passivo ambiental considerável. Em terrenos adjacentes, localizam-se empresas ligadas à química e produção eléctrica, representando, também, uma condicionante ao desenvolvimento ambiental do parque (QUEIRÓS e MARTINS, 2004). Em suma, um espaço descaracterizado em resultado das alterações ocorridas por força de anos de abandono e decadência industrial, às portas da cidade do Barreiro e carente de acções de regeneração.

3. Quimiparque: o fim do desinvestimento e o processo de regeneração do brownfield

Segundo LEAL DA SILVA *et al.* (2002), desde a sua criação até à actualidade, o complexo industrial do Barreiro passou por diferentes períodos: criação, crescimento, consolidação, crise e reestruturação empresarial. Todos estes períodos podem ser enquadrados numa primeira fase que abrange, portanto, todos os processos de criação, amadurecimento e declínio do complexo industrial do Barreiro, isto é, do "império" CUF à *holding* Quimigal. Mas a história do complexo industrial do Barreiro conheceu recentemente novos desenvolvimentos (quadro 2.1).

Numa segunda fase de evolução, assiste-se à constituição de um parque empresarial, conhecido por Quimiparque, que dá o nome à entidade gestora do *brownfield* ocupado outrora pela Quimigal (e onde ainda funcionam algumas fábricas de produtos químicos e alimentares dos grupos empresariais de José e Jorge de Mello). Esta fase será marcada pela criação e desenvolvimento das actividades da Quimiparque (inicialmente com enormes dificuldades financeiras, passando por alguma turbulência na tutela e, mais recentemente, adquirindo maior capacidade de intervenção), que impulsionará a reconversão da área desindustrializada do Barreiro.

Quadro 2.1 - As fases de evolução da plataforma industrial do Barreiro

Fase	Períodos / Principais Acontecimentos
1ª Fase	Criação (1907/09) da CUF e afirmação da empresa até ao termo da II Guerra Mundial (1945). O lema: "O que o país não tem, a CUF cria". (*) Crescimento e modernização da CUF até à nacionalização (1945-1975). Em 1974: "mais de 100 empresas, mais de um milhar de diferentes produtos, 110.000 empregados, representando ao todo 5% do Produto Interno Bruto nacional". (**) Estabelecimento da Quimigal EP resultante da fusão das indústrias de adubos nacionalizadas - CUF, Amoníaco Português e Nitratos de Portugal (até 1988). Cisão da empresa Quimigal EP em sociedades individualizadas e a privatização final - formação da Quimigal SA (1997).
2ª Fase	Constituição da Quimiparque no Barreiro, entidade gestora do parque industrial (1989), com baixo capital social e dependente da Quimigal SA. Início de actividade: 1990. A primeira designação, a 20 de Dezembro de 1989, foi Quimiparque, Parques da Quimigal, SA, com capital 100% Quimigal e um capital social "simbólico" de 5000 contos. Alienação da Quimiparque à Partest - Participações do Estado, SGPS (Ministério das Finanças), com um aumento do capital social - início de actividades de recuperação ambiental, conversão do património e recuperação paisagística (1993/4). A Partest transfere as acções da Quimiparque para o IPE - Investimentos e Participações Empresariais, S.A. (2001); em 2002 assiste-se de novo ao regresso à tutela do Ministério das Finanças através da Parpública (ex-Partest).
3ª Fase	A Quimiparque apresenta uma proposta de intervenção para o complexo industrial do Barreiro, o Masterplan da Quimiparque (2003).

(*) www.cuf-sgps.pt

(**) www.josedemello.pt

No início de 1990, a Quimiparque encontrava-se numa situação de dependência económica face à *Quimigal, SA*, devendo gerir um património sem deter o direito da sua propriedade, tendo sedeado no complexo um conjunto de unidades de produção química ainda em laboração² e ainda detendo a responsabilidade de administração de terrenos devolutos, instalações fabris desactivadas e desmanteladas, entulhos e resíduos (na sua maioria cinzas de pirite e depósitos de gesso) e emissários de águas residuais não tratadas. Acresce que as empresas adjacentes (fábrica das fibras acrílicas da Fisipe e a Central Térmica da CPPE) representavam uma forte condicionante ao desenvolvimento físico e ambiental do *brownfield*. Como entidade gestora e não sendo proprietária, a Quimiparque não podia recorrer à banca para pedir empréstimos: tinha como missão gerir as receitas para melhorar o parque em regime de auto-gestão, pelo que a margem de manobra para dinamizar o parque era diminuta.

Após 1995, a Quimiparque passa a ser proprietária dos terrenos e dos edifícios (e não a Quimigal), pelo que o desenvolvimento do *brownfield* contemplou a criação de um parque empresarial, o que implicou a requalificação do espaço. Para tal, realizou-se um investimento na melhoria da sua imagem: recuperação do edificado e melhoria da componente ambiental, apresentação de espaços ajardinados, conservação das estradas, tratamento dos esgotos, entre outras acções de regeneração que representaram uma prioridade para a sobrevivência do espaço e da actividade da Quimiparque. Os edifícios recuperados tinham como objectivo o arrendamento, constituindo-se uma área empresarial infra-estruturada para pequenas e médias empresas mais compatíveis com a localização em meio urbano.

Subjacente à criação do parque empresarial adoptou-se um princípio de funcionamento: todas as empresas teriam de pagar pelos serviços utilizados e, por isso, libertariam edifícios, isto porque o valor do arrendamento se estipulava em função da área. Por esta razão as empresas começaram efectivamente a libertar armazéns, escritórios e oficinas. Esta operação de "limpeza" permitiu à Quimiparque recuperar 1600m² de área. Neste processo optou-se por recuperar os melhores edifícios, uma vez que havia uma panóplia muito diversificada de edificado com diferentes tamanhos e possíveis aproveitamentos, suportados por infra-estruturas que permitiam ao parque empresarial crescer rapidamente com sucesso.

O modelo de gestão adoptado para a implementação do parque empresarial teve como referência a iniciativa de regeneração que ocorreu no parque empresarial de *Trafford Park*, em Manchester. O *Trafford Park* é um dos mais antigos e maiores complexos industriais emergente nos finais do século XIX, associado à construção do canal fluvial de Manchester em 1894. No seu auge, em meados da década de 1940, empregava cerca de 75 mil trabalhadores. O declínio do canal e o encerramento do porto de Manchester, na década de 60, reflectiu-se num profundo desinvestimento no parque industrial. O processo de regeneração ocorrerá nos anos 80 no século XX. Uma parceria entre as maiores empresas industriais, as autoridades locais, os sindicatos e alguns grupos ligados à comunidade local pressionou o governo e propõe a formação de uma entidade para a regeneração do parque. Com efeito, em 1987 é criada, por

² Algumas das empresas da Quimigal instaladas no *brownfield* estão a laborar em regime de direito de superfície, que vão dos 10 aos 60 anos.

iniciativa governamental e com o apoio dos interesses locais, a *Trafford Park Development Corporation* (TPDC) com a missão de assegurar a recuperação económica e física de *Trafford Park*, procurando torná-lo num parque empresarial atractivo ao investimento.

Através da TPDC – com o apoio da iniciativa privada – foram realizados investimentos nesta área que procuraram criar um ambiente físico de qualidade e garantir a prestação de serviços de apoio à actividade económica "residente". A estratégia assentou em áreas temáticas: infra-estruturas físicas (sobretudo as ligadas às acessibilidades), melhorias ambientais, aposta em territórios-chave previamente definidos, formação de recursos humanos, serviços de apoio à indústria, aquisição de solos e respectiva infra-estruturação e *marketing*. A consulta pública e a informação estiveram sempre presentes em qualquer iniciativa de desenvolvimento da TPDC.

Actualmente, *Trafford Park* é um parque empresarial de sucesso com cerca de 1200 hectares, albergando empresas multinacionais ligadas aos sectores secundário e terciário. Cobrando taxas pelos serviços prestados ao mesmo tempo que recuperando edifícios, a TPDC tem por missão facilitar a implantação de grandes investimentos (centros comerciais, complexos desportivos, etc.) proporcionando a formação e o emprego e ligações a instituições universitárias, gerando grandes benefícios para a economia local³.

À semelhança do exemplo inglês, após 1995 e depois de se tornar proprietária das áreas comuns, a estratégia inicial da administração da Quimiparque orientou-se para a exploração do território e do património disponível. Assim, são desencadeadas iniciativas de recuperação do complexo uma vez que no seu interior existiam terrenos devolutos, instalações abandonadas e infra-estruturas degradadas. Há um investimento na melhoria da imagem, recuperando o edificado e melhorando a componente ambiental. Para complemento do desenvolvimento da infra-estrutura física, a Quimiparque procurou promover a qualificação dos recursos humanos através da atracção de instituições de ensino superior para o parque.

A estratégia desenvolvida pelo Conselho de Administração da Quimigal não obedeceu a quaisquer "estudos prévios": decorreu da procura de uma resposta para o antigo espaço da CUF, noutras experiências semelhantes de gestão de espaços outrora industriais. Foram efectuadas visitas de uma equipa da Quimigal a alguns parques industriais, entre os quais, o parque empresarial de *Trafford Park*. Na sequência dos contactos então estabelecidos, a administração de *Trafford Park* deslocou-se a Portugal e juntamente com a administração da Quimigal, equacionou a constituição de uma sociedade para a gestão dos terrenos da Quimiparque, que o governo português não viria a aprovar. Com efeito, durante um ano fizeram-se estudos, envolvendo advogados de ambas as partes para a constituição da sociedade mas, no final, não houve acordo entre as partes. O Ministro em exercício na altura, o Eng. Mira Amaral, defendeu que o projecto da sociedade não deveria avançar porque a Quimiparque seria por si um caso de sucesso, sendo por isso, a sociedade com os ingleses, desnecessária.

³ Para mais informações consultar <http://www.manchester2002-uk.com/towns/trafford.htm>.

Apostando em áreas específicas do complexo industrial, a Quimiparque recuperou parte do antigo edificado da Quimigal apresentando um conjunto de edifícios recuperados para arrendamento, constituindo um parque empresarial infra-estruturado para pequenas e médias empresas. Pelas áreas comuns, de que se torna proprietária e pelos serviços prestados aos seus clientes, a empresa gestora cobra taxas de utilização. A atracção de parceiros/clientes para o parque seguiu uma lógica de captação de forças exógenas, tornando-se um valioso critério de gestão da Quimiparque: disponibilizar um espaço estratégico de vocação empresarial na Península de Setúbal, simultaneamente integrado na Área Metropolitana de Lisboa, dotado de infra-estruturas capazes de constituir uma reserva empresarial com actividades diversificadas e complementares. E às portas da cidade do Barreiro (QUEIRÓS e MARTINS, 2004).



Fonte: QUIMIPARQUE

Figura 2.3 - Área gerida pela Quimiparque (cerca de 280 ha e com uma extensa frente ribeirinha para o rio Tejo virada a N/NO)

Em 2002, a empresa gestora Quimiparque⁴ oferecia aos seus clientes (figura 2.3): (i) infra-estruturas, como uma rede de estradas, ruas asphaltadas, rede interna de caminho-de-ferro (ligado à rede nacional), redes eléctricas, de gás natural, abastecimento de águas e esgotos, redes de telecomunicações, infra-estruturas portuárias (dois portos, um de carga geral e outro de movimentação de líquidos); (ii) infra-estruturas de apoio às empresas como ambulâncias, bombeiros privativos, Caixa Postal, serviço de vigilância e portaria, apoio à instalação e funcionamento e acompanhamento dos procedimentos necessários para o licenciamentos e outros serviços de apoio; (iii) serviços prestados por clientes já instalados (hipermercado,

⁴ Com um capital social de 59 milhões de euros e um total de 94 trabalhadores.

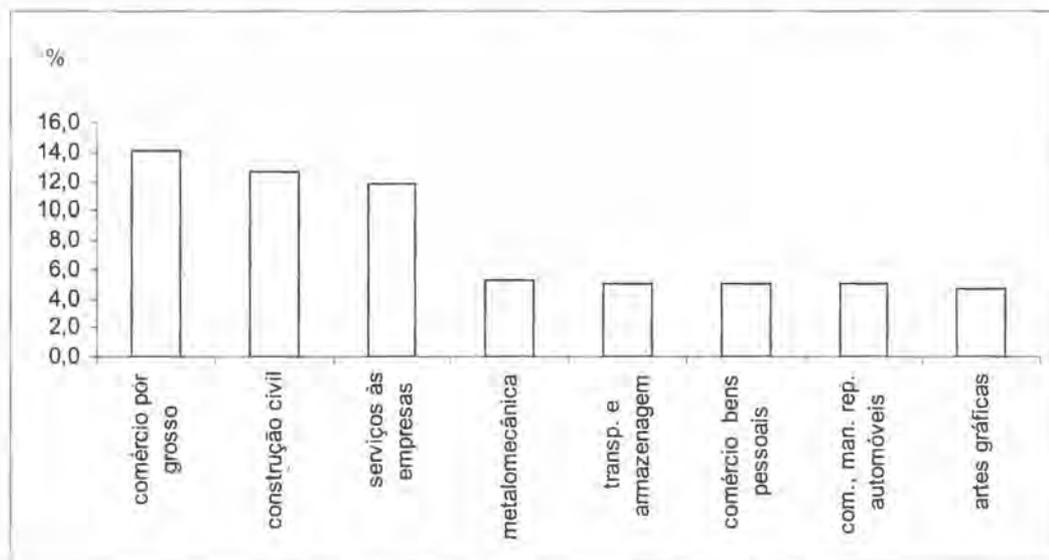
ginásio, serviços médicos, banco, estação de serviço, reparação de viaturas, etc.); (iv) espaços disponíveis (cobertos e descobertos, desde escritórios a pavilhões, podendo anexar a estes últimas áreas livres para estacionamento ou armazenagem, espaços com dimensões normalizadas, já equipados com as instalações eléctricas e sanitárias e prontas a utilizar, para armazéns e oficinas).

Em 1990, o parque contava com 40 empresas clientes e, em 2001, esse número ascendia às 362 empresas e a mais de 400 nos finais de 2002, correspondendo a um total de 4500 postos de trabalho.

Com o início da actividade da Quimiparque em 1990, começa-se então a desenvolver um trabalho de recuperação de edifícios, renovação de arruamentos e equipamentos e reabilitação de áreas degradadas, melhorando de forma sustentada o meio ambiente e as condições de funcionamento das instalações. (...)

Por esta via faz-se também a recuperação de mais de cinco milhares de postos de trabalho, que contrabalançam o emprego perdido no decorrer do processo de reestruturação e reconversão que está na génese da Quimiparque.

(www.quimiparque.pt)



Fonte: QUIMIPARQUE; QUEIRÓS e MARTINS, 2004

Figura 2.4 - Empresas por actividade económica na Quimiparque, 2001

Desde então o parque tem evoluído no que diz respeito à natureza das actividades instaladas e têm-se verificado tendências de diversificação e uma crescente terciarização, o que em termos percentuais se distribui, grosso modo, em 40% de indústria e construção civil e 60% de comércio e serviços acompanhando a tendência de terciarização do concelho nas últimas décadas (figura 2.4).

Actualmente, o parque empresarial alberga edifícios disponíveis e infra-estruturados e áreas expectantes quanto à sua futura ocupação, e, ainda, como

o mausoléu de Alfredo da Silva ou a sede da Quimiparque, com indiscutível valor patrimonial.

Actualmente o parque não está totalmente recuperado, nem a imagem de um elevado passivo ambiental desapareceu por completo, ou a pujança económica se instalou no Barreiro, porém, face às consequências da crise industrial dos anos 1980, em que cerca de 8 mil habitantes abandonaram o Barreiro nos anos 1990, a regeneração da plataforma industrial e a sua transformação num parque para empresas industriais e de serviços conseguiu, aos poucos, recuperar algum do seu prestígio e dinamismo económico.

Muito recentemente coloca-se a hipótese de se ter dado início a uma terceira fase no percurso do parque empresarial do Barreiro que, a confirmar-se, levará a profundas transformações. Após um período de instabilidade de tutelas públicas, a Quimiparque apresentou um plano de reconversão para o parque e sua envolvente, o *Masterplan*, cuja estratégia assenta em três orientações de base: requalificar o espaço; atrair investimento empresarial e, por último, abrir este espaço confinado à cidade do Barreiro.

4. Planeamento urbano: algumas propostas de intervenção na área do complexo industrial do Barreiro

Importa referir que o longo processo de desactivação e reestruturação do complexo industrial do Barreiro levou à concepção de algumas iniciativas de intervenção no *brownfield*. Em 1992, a Quimiparque elaborou a *Proposta de Ordenamento da Quimiparque*, visando reordenar os espaços livres resultantes do fecho de algumas unidades industriais, reactivar o seu tecido industrial, construindo pavilhões e infra-estruturas no sentido de diversificar a oferta e assim atrair os serviços para o parque. Esta proposta, da iniciativa da administração do parque empresarial, não foi integrada no Plano Director Municipal do Barreiro (PDMB). Todavia, o PDMB haveria de classificar esta área como "espaço industrial a reconverter" (PDMB, 1993).

Em 1997, a Câmara Municipal do Barreiro promoveu o *Estudo dos Condicionamentos Ambientais no Complexo Industrial da Quimigal no Barreiro*. Este teve como objectivo a caracterização da área industrial e a identificação dos condicionamentos ambientais resultantes de actividades de antigas unidades industriais e de estabelecimentos ainda em laboração⁵. Assim, este diagnóstico da situação ambiental do complexo seria um instrumento de apoio ao ordenamento da Quimiparque e dos espaços envolventes. De acordo com o estudo⁶, os condicionamentos ambientais da área são resultantes da actividade industrial actual mas também se deveriam a um passivo ambiental acumulado. Conclui o estudo que dentro do parque empresarial coexistem unidades de pequena dimensão com

⁵ A análise também incide sobre duas empresas situadas em terrenos adjacentes: a Fisipe-Fibras Sintéticas de Portugal, SA e CPPE-Companhia Portuguesa de Produção de Electricidade.

⁶ Exclui da sua análise as empresas que, pela sua actividade, não constituem uma ameaça ambiental significativa, o que reduz a amostra para 69 empresas de um universo de 230 empresas.

actividades sem danos ambientais significativos e, simultaneamente, unidades de grande dimensão, com tecnologias obsoletas e potencialmente poluidoras. O estudo identifica ainda a existência de pequenas unidades de produção com tecnologias rudimentares que poderão gerar problemas ambientais (ECOSSISTEMA, 1997).

Nos finais dos anos 90, é desenvolvido um Plano de Loteamento para a área junto à unidade de Amoníaco, com 1000 m², onde hoje se encontra o hipermercado Feira Nova. Este Plano não foi para além das ideias/intenções não tendo sequer chegado a concretizar-se.

Em 2001, a Câmara Municipal do Barreiro promoveu a elaboração de um estudo conhecido por MUDA – *Modelo Urbano de Desenvolvimento Avançada* (contactando, para o efeito, a empresa Risco – Projectistas e Consultores de Design, S.A.). Esta iniciativa surge da necessidade, por parte da Câmara Municipal, de ter uma participação mais activa no processo de regeneração do território da Quimiparque na sequência das suas transformações sucessivas quer ao nível da actividade económica quer ao nível da ocupação e uso do solo.

Apesar de tardiamente, este estudo surge pelo facto da administração local querer fazer uma avaliação do espaço e elaborar uma proposta de intervenção, uma vez que as transformações dentro do complexo industrial do Barreiro conduzidas pela Quimiparque ocorreram de forma isolada e não numa lógica de integração dos vários actores locais, sem equacionar uma estratégia de regeneração concertada com entidades públicas locais e regionais.

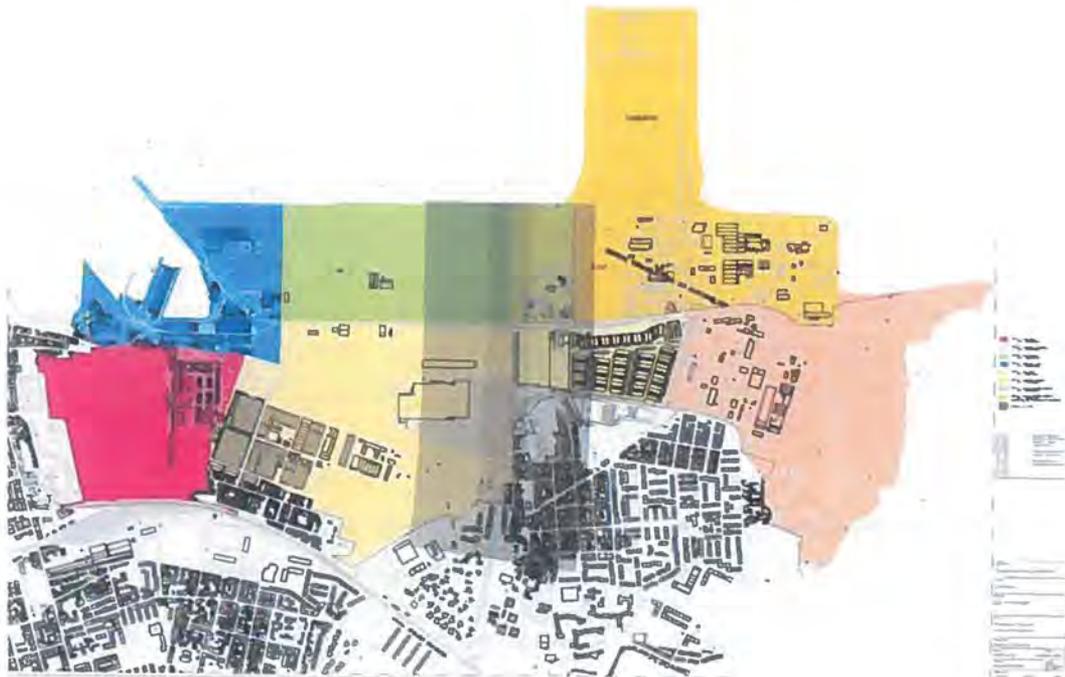
O MUDA propõe para aquele espaço um conjunto de ideias inovadoras, que giram em torno da aposta no aproveitamento das energias renováveis. A concepção teórica para a área assenta em três pilares: renovação, inovação e tradição. A renovação seria baseada na aplicação dos princípios reformadores e das tecnologias disponíveis em termos de energias renováveis para criar um "sistema integrado de energias renováveis"; a inovação seria o resultado da concentração de competências de investigação com a acumulação e transferência de saberes na área das energias renováveis; a tradição constituiria o pilar de apoio à instalação de indústrias e serviços de projecto, fabrico e manutenção de equipamentos e sistemas destinados a novas formas de produção, distribuição e gestão de energia (RISCO, 2001).

O paradigma energético do MUDA apresenta uma solução inovadora para construir cidade, ou seja, o aproveitamento do *know-how* especializado do Barreiro, pela via da acumulação e da tradição, em articulação com a mão-de-obra especializada do pólo tecnológico de Setúbal, formariam sinergias capazes de integrar diferentes sistemas de produção e de consumo, tendo por base o recurso às energias renováveis (RISCO, 2001).

A ideia de renovação urbanística do MUDA assenta num modelo de cidade "verde" que não se limita a ser um espaço confinado às actividades habitacional e económica mas que integra as componentes de recreio náutico e escultura urbana, passando pelos espaços museológicos e tecnológicos interactivos e pelas paisagens naturais/artificiais.

Em 2003, é apresentada publicamente uma nova proposta de intervenção para o complexo industrial do Barreiro promovida pela Quimiparque, o *Masterplan* da Quimiparque (elaborado pelo gabinete de projectos Ideias do Futuro). A administração da Quimiparque conta com o apoio da autarquia⁷, tanto mais que o processo de revisão do Plano Director Municipal do Barreiro (PDMB) está em curso estimulando uma maior colaboração entre as duas entidades. O *Masterplan* é um "projecto urbanístico", um conjunto de ideias para integrar o PDM, para definir linhas de orientação e aprovar os planos pormenor das zonas pela Câmara Municipal do Barreiro ou viabilizar projectos de loteamento.

Este projecto defende o recentramento e expansão do Barreiro aumentando o grau de atractividade da cidade face às sedes dos concelhos vizinhos. Conceptualiza o espaço gerido pela Quimiparque como uma oportunidade de excelência para "fazer cidade", requalificando o território mas também contextualizando-o no tecido metropolitano (IDEIAS DO FUTURO, 2003). O *Masterplan* concebe um conjunto de três ideias-base para a "Quimiparque do século XXI": em primeiro lugar, a necessidade de requalificar o espaço, processo iniciado há uma década; em segundo lugar, estimular a atracção de investimento empresarial para dentro do parque e, por último, a abertura do parque à cidade, uma vez que esta é uma área que durante décadas esteve fechada às relações com o exterior.



Fonte: Ideias do Futuro, 2003

Figura 2.5 - Zonamento proposto no *Masterplan* (plano de pormenor)

⁷ Segundo Carlos Humberto, Presidente da Câmara Municipal do Barreiro, "mais que um projecto urbanístico" é existir "uma ideia para a Quimiparque" esperando que existam "dentro de dois anos decisões tomadas". "Há uma base de entendimento e de acordo." (Reportagem em 24 de Janeiro de 2006, www.rostos.pt)

O projecto tem como ferramenta principal e decisiva a ideia de um zonamento, a divisão do espaço em zonas homogéneas em termos morfológicos, geográficos e ambientais, sobre o qual será construída uma nova estrutura urbana (figura 2.5). Para além do exercício de zonamento, considera que é também importante criar massa crítica capaz de fruir plenamente do espaço, investindo e construindo memória, não desprezando as experiências europeias enquanto ensinamentos em matéria de regeneração de áreas com características idênticas. E, por último, o factor decisivo será o do embelezamento do complexo, capaz de tornar o espaço apelativo. Do *Masterplan* fazem parte peças-chave como a frente ribeirinha, as empresas da Quimiparque e as áreas envolventes que, em conjunto, retratam a memória que sustentará a reconstrução da imagem da cidade (IDEIAS DO FUTURO, 2003).

A estratégia de intervenção apresentada em 2003 concebe o território da Quimiparque como um espaço multiusos. Seguindo a lógica de desenvolvimento proporcionada pela 3ª travessia do rio Tejo, enquanto acessibilidade estruturante, a Quimiparque é apresentada como uma plataforma que integra um tecido produtivo delimitado por corredores verdes (os limites físicos entre as diferentes zonas funcionais) e que recria a centralidade urbana da cidade do Barreiro, oferecendo infra-estruturas e serviços, áreas residenciais e de cultura e lazer qualificadas.

5. Factores associados à regeneração de um *brownfield*

Na base da regeneração de um *brownfield* está implícita a ideia de que os territórios podem também eles ser reutilizados, ou mesmo, reciclados. Apesar das diversas possibilidades de abordagem, de acordo com a avaliação das aptidões destes espaços, as futuras utilizações passam por operações de mitigação dos riscos, acções de recuperação, demolição, restauro, reutilização de antigos e de novas construções, infra-estruturas e equipamentos. Mas o desenvolvimento de um enquadramento sustentável para um sítio industrial em crise deve ser apoiado pela identificação de factores que, correlacionados, geram as condições de sucesso do projecto. Após a identificação procede-se a uma análise sistemática de quando, como e em que grau, os factores identificados interagem e influenciam o desenvolvimento de um *brownfield*. A intenção deste enquadramento não será a da recuperação rápida do *brownfield*, mas assegurar que as decisões e acções para o efeito sejam suportadas por um quadro operacional consensual e duradouro entre as partes interessadas e onde as relações dinâmicas entre os factores estejam claramente identificadas e integradas no processo de desenvolvimento sustentável.

5.1 As condicionantes do parque empresarial - Quimiparque

No parque e na área envolvente detectam-se situações complicadas que se prendem, sobretudo, com a sua actividade tradicional que, pela decadência das estruturas físicas, deixou uma imagem (real e percebida) de declínio económico,

obsolescência tecnológica e poluição. Além do mais, diversas situações existentes no parque e imediações implicam certos riscos ambientais, uma vez que ali se localizam armazéns de resíduos perigosos, se acumularam resíduos de cinzas de pirite, lamas de zinco e de fosfogesso, metais pesados, efluentes industriais sem tratamento adequado e se detectam diversas fontes potenciais de poluição atmosférica. Estas situações configuram risco em termos de acidente industrial.

A área sob a influência da Quimiparque é constituída por uma extensa frente ribeirinha para o rio Tejo. Devido a esta área de contacto com o rio (70 ha), a Administração do Porto de Lisboa (APL), responsável pela gestão do domínio público marítimo, tem o dever de intervenção na gestão do território, constituindo esta situação fundiária uma condicionante à actuação da Quimiparque (figura 2.6).



Fonte: RISCO, 2001

Figura 2.6 - Situação fundiária e regime de ocupação

No passado, a CUF utilizava sem constrangimentos a frente ribeirinha nas suas actividades – que eram da responsabilidade da APL. Nos anos 1980, estes terrenos estavam cedidos para utilização da Quimigal. Sob intervenção ministerial, a Quimigal adquiriu os terrenos à APL (que ficou com a gestão dos 50m do domínio público marítimo) que a Quimiparque, por sua vez, arrenda à própria APL.

Ainda na frente ribeirinha estão instaladas empresas em regime de direito de superfície, como a Tanquipor (movimentação e armazenagem de líquidos), a CPPE (central termoeléctrica) e a Fisipe (fibras sintéticas), o que tem impactes significativos ao nível da expansão do parque e da gestão ambiental.

Por outro lado, a Quimiparque tem dentro do seu recinto empresas em regime de direito de superfície, para além do regime de arrendamento aplicado no parque às pequenas e médias empresas. Assim, na mesma área existem terrenos vazios e terrenos ocupados por contratos de curto e longo prazo; o sistema de arrendamento foi a solução encontrada para diversificar a actividade e gerar rendimentos atraindo actividades económicas de maior compatibilidade com a área urbana envolvente.



Figura 2.7 - A frente ribeirinha (panorâmica de Lisboa)

O uso condicionado do solo por empresas instaladas com contratos de superfície, bem como a presença de unidades de indústria pesada ainda em laboração, constituem factores negativos em termos de definição de estratégias a médio e longo prazo, dificultando o reordenamento do espaço e a sua afirmação enquanto parque empresarial.

Há ainda a salientar que o território do antigo complexo industrial está envolvido por uma área urbana e suburbana revelando uma ocupação residencial significativa a Sul e Este. O *Estudo de Condicionamentos Ambientais do Complexo Industrial da Quimigal, no Barreiro* (ECOSSISTEMA, 1997), salienta a existência de neblinas e nevoeiros devido à proximidade do rio, do que resultam fracas condições para a dispersão dos poluentes atmosféricos, sendo que os ventos dominantes

favorecem o transporte dessas substâncias na direcção das áreas habitacionais da malha urbana envolvente.

Simultaneamente, é perceptível que a cidade do Barreiro tende a crescer em direcção ao rio, integrando naturalmente a frente ribeirinha, mas as condicionantes físicas da Quimiparque constituem uma barreira ao crescimento urbano.

Por último, e respondendo às necessidades/expectativas de um novo ciclo de desenvolvimento para a cidade, através do processo de regeneração urbanística do complexo industrial da Quimigal, projecta-se a identidade do Barreiro enquanto memória de um importante passado industrial.

5.2 Da regeneração do *brownfield*/complexo químico do Barreiro à sustentabilidade e competitividade

Como referido, a criação do parque empresarial do Barreiro reflecte uma resposta à crise gerada pela desindustrialização. Com efeito, a administração da Quimiparque procurou: i) a remodelação do horizonte visual; ii) a recombinação da herança industrial com a economia dos serviços; iii) a recuperação do *brownfield* e a sua transformação em *greenfield*, e iv) uma resposta rápida e flexível à crise através da criação de "pacotes" atractivos para os clientes e investidores. Num cenário de competitividade global e de crescente internacionalização dos fluxos de investimento, será a iniciativa da Quimiparque uma garantia da sustentabilidade e do desenvolvimento urbano futuro?

Na generalidade, a regeneração sustentável de um *brownfield* implica um processo interactivo e é um reflexo dos desejos da comunidade. A regeneração do complexo industrial implica uma análise sistemática de quando, como e em que grau, os factores presentes interagem e influenciam o seu desenvolvimento (figura 2.8).

No caso do complexo industrial do Barreiro, verificou-se um apoio e intervenção pública, todavia, o seu futuro nunca foi alvo de uma ampla e aberta discussão nem a nível local, nem nacional. Neste caso, os elementos essenciais à sustentabilidade do *brownfield* não estão suficientemente clarificados. Com efeito, alguns dos factores essenciais à estruturação de um *brownfield* sustentável, não foram plenamente equacionados e integrados numa estratégia coerente. São eles o perfil da comunidade, a organização do enfoque e estrutura, o planeamento integrado, a identificação das prioridades, a gestão dos riscos, os aspectos legais, o *marketing*, o financiamento e a justiça ambiental.

O **perfil da comunidade** é o contexto crítico em que o projecto decorrerá. Constituindo a base de todas as decisões, define o grau de encaixe entre os usos possíveis e futuros e influencia o entendimento e identificação das comunidades e da sua história com o projecto. A determinação do perfil inclui: inventários dos recursos locais, da composição e evolução demográfica e da base económica da região, dos registos da evolução histórica, avaliação das capacidades em termos de formação e de educação do capital social, avaliação das possibilidades de um clima positivo a novos investimentos, etc. (EPA, 1998; EPA, 1999)

O contexto em que a regeneração do complexo industrial do Barreiro teve lugar é relativamente conhecido (sobretudo através de estudos da composição social e da base económica da Península de Setúbal), apesar dos estudos limitados que se conhecem para o Barreiro (*Estudo de Condicionamentos Ambientais do Complexo Industrial da Quimigal, no Barreiro*, de 1987 e promovido pela Câmara Municipal do Barreiro).

A plataforma industrial do Barreiro foi reestruturada através de um longo e complexo processo de intervenção pública (aproximadamente 20 anos desde a nacionalização até à reprivatização), o que de certo modo impediu uma visão planificada a longo prazo, apesar do modelo de gestão adoptado para a implementação do parque empresarial ter como referência a iniciativa de regeneração levada a cabo no parque empresarial de *Trafford Park*, em Manchester.



Fonte: Adaptado de EPA, 1999

Figura 2.8 - Enquadramento para a regeneração de um *brownfield*

O **planeamento integrado** envolve todos os participantes numa visão comum e procura definir para quem se dirige, onde se localiza e quais os activos da comunidade que estão envolvidos no projecto. Implica a inserção do projecto de regeneração do *brownfield* nos planos de desenvolvimento existentes e de âmbito espacial mais vasto. Será através de um processo de planeamento integrado que os actores se envolvem e se comprometem (organizações não governamentais, instituições públicas e privadas...). No planeamento integrado o consenso entre os actores, a iniciativa do sector público, o estabelecimento de regras relativamente ao

uso do solo, o respeito pela capacidade de carga dos ecossistemas, a garantia da auto-suficiência económica e as oportunidades de emprego são considerações importantes (EPA, 1998; EPA, 1999).

Os instrumentos estratégicos e de ordenamento do território existentes (PERLOVT, Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste e Vale do Tejo; PEDEPES, Plano Estratégico para o Desenvolvimento da Península de Setúbal e o PROTAML, Plano Regional de Ordenamento do Território), não se relacionam directamente com a regeneração do *brownfield*. Existe, todavia, uma proposta específica para o espaço gerido pela Quimiparque promovida pela CMB em 2001, o *Modelo Urbano de Desenvolvimento Avançado*, que procura integrar as transformações do complexo no contexto regional. Porém, não serviu de referência a qualquer estratégia de desenvolvimento sustentável do *brownfield* do Barreiro.

A **organização e estrutura** integram a acção em decisões administrativas superiores. É através do enfoque e estruturação do projecto que as comunidades constroem a abordagem e garantem a sua sustentabilidade futura. Apesar das diferenças na organização dos projectos é fundamental conhecer as estruturas institucionais e as possibilidades de coordenação inter-institucional, o envolvimento da população ou dos grupos de interesses locais - dos proprietários, dos investidores e dos *lobbies* - ou seja, atender à configuração dos *stakeholders* para que o processo seja interactivo e aberto (EPA, 1998; EPA, 1999).

Desconhece-se se alguma vez as acções da administração da Quimiparque atenderam à configuração dos *stakeholders*, segundo uma lógica interactiva e aberta. No que respeita à partilha de uma visão sobre o futuro, desde as primeiras etapas do processo de regeneração, se é um facto que algumas elites locais se envolveram (antigos quadros da CUF) e tomaram a si a difícil tarefa de gestão da plataforma industrial do Barreiro, a iniciativa do sector público emanou exclusivamente da administração central e nunca de uma partilha de interesses com o poder local. Os *stakeholders* que, entre outros, são as autoridades locais, os agentes económicos e as organizações não governamentais de base local, não se uniram para um objectivo partilhado de risco, mas também de desenvolvimento, pelo que não encontra neste processo uma sólida estrutura de coordenação interinstitucional.

Sem estratégia que o impedisse, o esvaziamento do município prolongou-se no tempo (entre 1991 a 2001 cerca de 8 mil habitantes abandonaram o concelho) e o perfil da comunidade foi ignorado como um potencial (capital social) para a base das decisões para o futuro.

O conhecimento da natureza e grau de contaminação do *brownfield* influenciam o sucesso directo do projecto, reduzem os riscos e racionalizam os esforços de financiamento, de *marketing*, etc. (EPA, 1998; EPA, 1999). Implica a **selecção das prioridades** nos domínios ambientais e os locais potenciais para acções de regeneração, bem como a identificação do tipo, fonte, gravidade dos danos, níveis de contaminação dos solos e aquíferos, regulamentos e normas aplicáveis, direitos de propriedade, custos de recuperação, características específicas (históricas, paisagísticas, arquitecturais, etc.).

Sabe-se que o conjunto de actividades que subsistem no parque empresarial e que utilizam as infra-estruturas locais tem algum peso na indústria química nacional e ainda possui um significado internacional, o que impõe severas limitações ao futuro do *brownfield*. As prioridades conhecidas para a intervenção no complexo são sobretudo as relacionadas com a atracção de actividades económicas para o parque empresarial) desde o início das actividades da Quimiparque. Em relação a outros aspectos (sociais, etc.) regista-se uma indefinição.

A **gestão dos riscos** na regeneração dos locais clarifica as incertezas e estabelece um balanço custo/benefício. A regeneração é um objectivo do processo de desenvolvimento económico; não pode ignorar os riscos associados aos investimentos e às mudanças do mercado, deve também considerar a protecção da saúde pública e do ambiente, bem como, definir o papel das instituições na criação de níveis de confiança nas populações. A percepção da contaminação é, por vezes, o maior obstáculo ao desenvolvimento pelas incertezas dos proprietários, investidores e planeadores, afectando os níveis de investimento dos potenciais interessados e o desejo dos trabalhadores e residentes de ali trabalhar e viver. A transmissão de informação, a comunicação e a transparência das acções é essencial desde os primeiros estádios de desenvolvimento de projectos desta natureza (EPA, 1998; EPA, 1999).

A transparência, a transmissão de informação e a comunicação não fazem parte do desenvolvimento do processo de regeneração do *brownfield* do Barreiro. Desconhece-se a existência quer de acções associadas ao conhecimento dos riscos, quer de aprofundamento da confiança e envolvimento das populações. Além do *Estudo de Condicionamentos Ambientais do Complexo Industrial da Quimigal no Barreiro* (ECOSSISTEMA, 1997), que identifica alguns dos problemas ambientais do complexo e terrenos adjacentes (e que não serviu de base ao processo de regeneração do *brownfield*), não há uma base técnica e de investigação sobre o grau e níveis de contaminação do rio Tejo, solos, aquíferos e áreas adjacentes.

As barreiras à transferência da propriedade ou limitações aos usos do solo, introduzem riscos e custos, pelo que é necessário conhecer os **obstáculos e os requisitos legais**, bem como a existência de outros instrumentos que de alguma forma possam interferir na realização do projecto. Os maiores obstáculos à regeneração estão muitas vezes na dependência de factores como a inexistência de sistemas de incentivos e da rigidez dos instrumentos urbanísticos, da regulamentação fiscal, da avaliação dos edifícios e dos terrenos, constrangimentos financeiros (encargos com a demolição, remodelação ou conservação e restauro) de acordo com o seu estado de conservação e grau de contaminação, etc. (EPA, 1998; EPA, 1999).

Os incentivos financeiros e facilidades logísticas para atrair novas actividades ao parque são da exclusiva responsabilidade da administração da Quimiparque. Não houve por decisão governamental a criação de instrumentos e incentivos específicos para a dinamização económica, social, institucional e ambiental deste sítio industrial. Verificam-se, como tal, inúmeras barreiras ao processo de regeneração: desde os baixos valores do capital social inicial da empresa gestora do parque, a questões de transferência da propriedade. Acresce que em Portugal os sistemas de incentivo ao desenvolvimento de acções de regeneração de *brownfields* são escassos (apenas o

Programa de Iniciativa Comunitária RENAVAL apoiou operações de recuperação ambiental no complexo).

Embora seja uma ambição para o futuro do parque, em Portugal a figura do *Masterplan* não tem uma base legal. Mas a Lei nº 48/98, de 11 de Agosto, no Cap. III, sobre o regime do uso do solo e execução dos instrumentos de planeamento territorial, refere-se aos «programas de acção territorial» (PAT). A figura dos PAT, que contém as bases essenciais para enquadrar as iniciativas de regeneração sustentável de *brownfields*, tem neste caso sido desaproveitada.

As estratégias de **marketing** destacam a importância do equilíbrio dos "novos" usos do solo. O *design* e a arquitectura, a par da valorização das qualidades estéticas e ecológicas dos *brownfields* (tornando-se *greenfields*) utilizados na promoção do sítio ou as novas vocações (parques eco-industriais, etc.) podem assumir-se como símbolos de referência, reafirmando a memória colectiva dos lugares e, simultaneamente, projectando uma imagem de cosmopolitismo e internacionalização (EPA, 1998; EPA, 1999). Mas a luta pelo restabelecimento de um clima de competitividade passa pela recriação das identidades e pela flexibilidade de soluções ao nível das políticas, dos projectos, das acções, dos actores e até dos potenciais utilizadores.

A administração da Quimiparque tem procurado atrair novas actividades para o parque empresarial o que tem sido alcançado com algum sucesso (Feira Nova, Mestre Maco e inúmeras PME), devido a estratégias de *marketing* e a facilidades (infra-estruturas e serviços de apoio às empresas) concedidas para a sua instalação.

O *marketing*, que procuraria substituir a imagem de "cemitério industrial" por uma nova imagem de frente ribeirinha aberta à população do Barreiro e polarizadora de actividades económicas "limpas", surge tardiamente com o *Masterplan* da Quimiparque em 2003; se bem que em 2001 a Câmara Municipal tivesse apoiado um estudo estratégico para a recuperação do local (o projecto MUDA). O *Masterplan* da Quimiparque configura uma proposta de intervenção na área do *brownfield* com a aceitação tácita da Câmara Municipal do Barreiro. Anunciando uma visão para a requalificação do território e sua envolvente, promove as novas vocações e procura restabelecer a memória industrial do Barreiro.

O **financiamento** do projecto providencia a base para iniciar as acções e prepara a sua continuidade futura. Para a grande maioria dos *brownfields*, o financiamento inicial da regeneração advém de fundos públicos, depois o investimento do sector privado pode garantir a continuidade do empreendimento; todavia, um *brownfield* sustentável não pode depender unicamente de recursos externos, por isso, deve procurar gerar receitas próprias de modo a ser equacionado o longo prazo, antecipando o seu ciclo de vida (EPA, 1998; EPA, 1999). Este objectivo pode ser alcançado através da formação de parcerias público-privado.

A relevância histórica e significado colectivos, a localização geográfica e as infra-estruturas e equipamentos existentes no complexo industrial do Barreiro, conferem a este espaço enormes potencialidades que possuem um significado relevante em termos de desenvolvimento local, regional e nacional, que parecem ter sido ignoradas, a avaliar pela ausência de criação de fundos específicos orientados para a regeneração do sítio industrial abandonado.

A **justiça e equidade ambiental** asseguram benefícios e custos igualmente repartidos para a comunidade e investidores. Até muito recentemente a população mais desfavorecida tinha que suportar o peso desproporcional das consequências adversas da actividade económica. As acções de recuperação do *brownfield* não devem gerar estas desigualdades, sendo essencial envolver as comunidades logo nos primeiros estádios do processo de regeneração (EPA, 1998; EPA, 1999). A igualdade de acesso à informação e a integridade dos acordos são compromissos que os actores têm de assumir.

A população do Barreiro e dos municípios adjacentes suportam desde há longa data as consequências adversas da poluição. Para além dos problemas sociais agravados pelo desemprego dos trabalhadores ligados ao antigo complexo químico, são eles e as suas famílias que correm maior risco de contaminação. O não despoluir tem custos sociais afectando sobretudo a população idosa ex-operária e com baixos rendimentos. A equidade social e ambiental neste processo revela-se pouco tratada.

Dos aspectos referidos destaca-se, porém, aquele que parece mais preocupante: a ausência da contribuição activa da comunidade ao longo do processo; a sua exclusão implica também a sua ausência como população-alvo do projecto de regeneração. Neste sentido, os projectos empresariais deste tipo têm efeitos laterais negativos, ao procurar atingir os novos mercados (as elites), deixando em segundo plano os pequenos empresários, proprietários e outros agentes locais e empurrando para as periferias os residentes e as populações operárias com menores recursos - até porque a especulação imobiliária acentua esta exclusão.

É muito provável que as ideias-chave do *Masterplan* da Quimiparque venham a ser incorporadas no PDM do Barreiro - actualmente em pleno processo de revisão -, evidenciando pela primeira vez, um interesse público comum em dar continuidade ao processo iniciado na década de 1990, possivelmente dando lugar para uma parceria entre a entidade gestora do parque e a Câmara Municipal.

Se bem que esta estratégia de "reciclagem" do complexo industrial se projecte para um horizonte de 15-20 anos, o modelo do *Masterplan* leva-nos a questionar se não se levantam novas barreiras para segmentos da comunidade do Barreiro, excluídos de usufruir as novas estruturas que foram pensadas para outros mercados. A oferta que se anuncia (emprego para cerca de 30 mil pessoas das quais cerca de metade poderão ocupar os novos espaços residenciais) deixa em aberto questões sociais importantes, como por exemplo, a habitação social e as oportunidades decrescentes para os antigos operários. Ficando comprometida a sustentabilidade social do *brownfield*, a retenção das mais-valias para as futuras gerações do Barreiro pode estar assim seriamente comprometida (QUEIRÓS e MARTINS, 2004).

Uma outra questão se levanta: trata-se de saber se um projecto de regeneração terá maior probabilidade de sucesso se contar com a participação da população desde as fases iniciais, procurando-se os consensos necessários. O *Masterplan* já é do domínio público e as suas ideias para o futuro delineadas com a administração da Quimiparque, têm a aprovação da CMB; a população será apenas chamada a intervir na fase da consulta pública da revisão do PDM. Se a memória de um passado industrial está patente neste território, como é possível que qualquer

intervenção de vulto na Quimiparque não seja considerada como um "projecto de natureza nacional", mediado pelo governo e discutido pela sociedade portuguesa?

5. Considerações finais

Desapareceu a zona fabril e também os guindastes ruidosos, as chaminés fumarentas, os operários e, com eles, o toque certo da sirena da torre do relógio. Nada será como dantes. A energia e vitalidade das manifestações de dinamismo económico do passado, não escondem a imagem recente *down and out* - perda, abandono, fealdade, contaminação. O sítio industrial do Barreiro ficou marcado pela incerteza quanto ao futuro; os tempos são outros e afirmam-se novas formas de organização da produção muito dependentes dos serviços, registam-se importantes mudanças na recomposição da força de trabalho, observa-se o desaparecimento do operário especializado substituído por mão-de-obra pouco qualificada (QUEIRÓS e MARTINS, 2004). O caso de estudo demonstra precisamente as modificações ocorridas na configuração empresarial, social e espacial de um Barreiro industrial e as suas consequências na retracção do sector produtivo, no emprego e na decadência da paisagem deixando, porém, um ampla área ribeirinha subaproveitada, vestígios de um grande património edificado e uma inegável herança histórica.

Do longo processo de reestruturação empresarial da Quimigal, o Barreiro herdou um *brownfield* que veio a ser gerido por uma empresa gestora de parques empresariais. Esta entidade - a Quimiparque - é em si uma iniciativa pública à inevitabilidade de recuperar o antigo complexo industrial. Esta foi a solução de regeneração encontrada nos anos 90 que procurava a diversificação de actividades através da atracção de PME. Em comparação com as experiências internacionais de regeneração de *brownfield*, o caminho encontrado revelou-se limitado, por não ter incorporado determinados factores essenciais à sustentabilidade de um parque empresarial que outrora foi um importante sítio industrial. Estes factores encerram três dimensões fundamentais: ambiental, institucional e social.

De acordo com a dimensão ambiental, observa-se que não existe um inventário (de nível nacional) de sítios contaminados, bem como se desconhecem critérios e metodologias para a avaliação do risco e reabilitação de *brownfields* em Portugal, de forma a tornarem-se sítios seguros e atractivos para residentes e potenciais investidores.

Este caso revela também a enorme fragilidade acerca da definição de quem estabelece a agenda da regeneração de sítios industriais que experimentaram desinvestimento e perda de emprego - as instituições locais têm capacidade para a acção ou será necessária a intervenção da administração central? Se bem que se possa identificar um processo de reestruturação económica baseado no mercado (nomeadamente através da procura de novas empresas para o parque empresarial), como resposta local ao objectivo da competitividade, não se evidencia um envolvimento entre os interesses públicos entre si e entre estes e os privados numa dinâmica de cooperação entre as administrações central e local, os líderes empresariais e as entidades cívicas locais (tal como aconteceu em *Trafford Park*).

Apesar das melhorias da qualidade paisagística e ambiental do complexo industrial do Barreiro, os processos de decisão não foram abertos à opinião pública e os residentes foram "empurrados" para fora do processo. A estratégia deixou em aberto aspectos sociais importantes, como as oportunidades decrescentes para os antigos operários e com esses o desaparecimento de um *know-how* instalado. A política de regeneração deste antigo espaço industrializado assentou num novo modelo de regulação, porém retirando aos cidadãos do Barreiro oportunidades de participação. Com efeito, a intervenção baseou-se no dinamismo de alguma da massa crítica instalada (as ex-elites da CUF), construindo uma proposta possível num quadro de crise local/regional.

Neste processo de regeneração, o papel das autoridades da administração central e local foi ténue, revelando a sua incapacidade em liderar soluções integradas, coerentes e de longo prazo em solos de estatuto público e perspectivar estratégias para a competitividade territorial do município. Acresce à inabilidade dos poderes públicos locais, a incapacidade de organizações da sociedade civil em chamar a si o processo de desenvolvimento deste sítio histórico. A abordagem seguida é, nesta perspectiva, uma base extremamente frágil para a sustentabilidade do parque empresarial e da competitividade do Barreiro como desejável pólo urbano de nível superior na Área Metropolitana de Lisboa.

E quem beneficiará com as intervenções? Os antigos trabalhadores não têm lugar nas áreas regeneradas pois elas destinam-se a uma clientela diferente, o que levanta sérias questões de equidade sócio-espacial nas estratégias de regeneração. Ao equacionar o futuro do território da Quimiparque importa repensar os ícones do nosso passado industrial, com as suas virtuosidades e defeitos: continuarão a perpetuar a identidade local e nacional e serão novamente usufruídos pelas comunidades locais? A esta questão da coesão social, deve acrescentar-se a dificuldade de gestão do passivo ambiental, parecendo que todas as possibilidades estão em aberto com um reduzidíssimo investimento de recuperação ambiental.

Tendo como base o exemplo da Quimiparque justifica-se que as iniciativas de reconversão para áreas territoriais estratégicas, incluindo as industriais, devam ser integradas em programas nacionais de reconversão e desenvolvimento no sentido de, em associação ao conceito de património industrial, as dotar de uma forte componente de espaços e equipamentos públicos (QUEIRÓS e MARTINS, 2004). Neste contexto, é apetecível que a revisão do Plano Director Municipal do Barreiro contenha na sua estratégia uma estrutura espacial onde o complexo industrial do Barreiro esteja condignamente classificado (com parâmetros de ocupação definidos e equacionada a componente da requalificação dos solos) e no qual seja tida em consideração a justa implantação de equipamentos sociais. Porém, um processo desta natureza não deveria ter avançado sem se fer discutido o futuro dos antigos sítios industriais e as suas relações com as áreas envolventes.

Referências Bibliográficas

- AGUIAR, J. (1999) – "Barreiro, um centro de modernização industrial", In, Augusto CABRITA. *Na Outra Margem, O Barreiro anos 40-60*, CUF – Companhia União Fabril, SGPS, S.A. Grupo José de Mello, Lisboa, pp. 9-13.
- ALKER, S.; JOY, V. et al. (2000) – "The definition of Brownfield", *Journal of Environmental Planning and Management*, 43(1), pp. 49-69.
- CALADO, J. (1999) - "Arte e tecnologia no Barreiro", In, Augusto CABRITA. *Na Outra Margem, O Barreiro anos 40-60*, CUF – Companhia União Fabril, SGPS, S.A. Grupo José de Mello, Lisboa, pp. 45-65.
- CRESPO, F.; SALGUEIRO, M. I. (1993) - *Livro Branco das Reestruturações Empresariais, Volume I – O Caso Quimigal*. Estudos DGI – Análise Industrial, Ano II, nº2. Direcção Geral da Indústria – DGI.
- CRUZ, M. A. (1973) - *A Margem Sul do Estuário do Tejo: factores e formas de organização do espaço*, Lisboa (polic.).
- ECOSSISTEMA (1997) - *Estudo dos Condicionamentos Ambientais no Complexo Industrial da Quimigal, no Barreiro*, Câmara Municipal do Barreiro.
- EPA, 1998 - *Characteristics of Sustainable Brownfields Projects*, Environmental Protection Agency, Washington, D.C.
- EPA, 1999 - *A Sustainable Brownfields Model Framework*, Environmental Protection Agency, Washington, D.C.
- FERRÃO, J. (1987) - *Indústria e Valorização do Capital. Uma análise Geográfica*, Memórias do CEG, Lisboa.
- IDEIAS DO FUTURO (2003) - *Masterplan da Quimiparque*, Ideias do Futuro, Barreiro.
- LEAL DA SILVA, J.M.; GOMES, G.; CRUZ, I, 2002. "A plataforma industrial química do Barreiro", in J.M. BRITO, M. HEITOR e M.F. ROLLO (eds.), *Engenho e Obra*, pp. 251-258.
- PDMB (1993) - *Plano Director Municipal do Barreiro*, CMB, Barreiro.
- QUEIRÓS, M. (2004) - *Da teoria à prática na intervenção em brownfield: a regeneração da CUF/Quimigal no Barreiro*, V Congresso Nacional de Geografia Portuguesa, APG, Guimarães (em publicação).
- QUEIRÓS, M.; BRITO HENRIQUES, E.(2001) – "Reconversão de áreas desindustrializadas: uma proposta de metodologia de trabalho", *Actas do Workshop Divest*, CEG, Lisboa, pp. 171-184 (www.ceg.ul.pt/divest/index.html).
- QUEIRÓS, M.; Brito HENRIQUES, E.; GOMES, H.; SOARES, P. (2002) - *DIVEST – Desinvestimento e seus impactos territoriais*, WP2, Projecto POCTI/GEO/34037/2000, CEG, Universidade de Lisboa (polic.), www.ceg.ul.pt/divest/index.html.
- QUEIRÓS, M.; MARTINS, F. (2004) – *Estratégias de valorização de áreas desindustrializadas. O caso da Quimiparque*, WP6, Projecto POCTI/GEO/34037/2000, Divest – Desinvestimento e Impactos Económicos, Sociais e Territoriais, CEG, Lisboa. www.ceg.ul.pt/divest/index.html.
- RISCO (2001) - *Renovação Urbanística no Barreiro para um Modelo Urbano de Desenvolvimento Avançado*, Câmara Municipal do Barreiro.
- VALE, M. (1999) – *Geografia da Indústria Automóvel num Contexto de Globalização, Imbricação Espacial do Sistema AutoEuropa*, Dissertação de Doutoramento em Geografia Humana, FLUL, Lisboa (polic.).
- VALE, M. (2005) - "Actividades Industriais", in C.A. MEDEIROS (ed.), *Geografia de Portugal*, Vol. III - *Actividades Económicas*, Círculo de Leitores, Lisboa (em publicação).

A Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa: o Planeamento e as Oportunidades de Regeneração Urbana a partir da Fileira da Cultura

JORGE GASPAR e EDUARDO BRITO HENRIQUES

1. Introdução: a regeneração de áreas portuário-industriais em cenário de pós-desinvestimento

As áreas portuário-industriais das cidades contam-se entre os territórios que mais sofreram os efeitos da reestruturação económica do último quartel do século XX. Com formas de ocupação do solo herdadas da fase de industrialização fordista, e mesmo, em muitos casos, do surto industrial oitocentista, foram dos espaços mais abalados pela crise que após 1973 atingiu a economia mundial. Ramos industriais que tinham feito a prosperidade das economias urbanas no Pós-guerra e em que as frentes ribeirinhas se haviam especializado, como a petroquímica, a construção naval ou a siderurgia, conheceram então forte desinvestimento. Só na Europa encerraram duas dezenas e meia de refinarias na sequência do segundo choque petrolífero, facto que significou, em poucos anos, o abandono de muitos milhares de hectares de solo urbano em frentes marítimas e ribeirinhas, desde o Adriático ao Mar do Norte (PINDER e HUSAIN, 1988).

A decadência das frentes portuárias das cidades não é, todavia, apenas resultado da reestruturação industrial iniciada na década de 70 do século passado. Em boa verdade, foi um processo que se lhe antecipou alguns anos, ligando-se as suas causas à própria evolução dos transportes marítimos. Mudanças tecnológicas várias, como o aumento do calado dos barcos, que foi criando a necessidade de canais cada vez mais fundos e bacias de manobra mais extensas, e a contentorização, que se traduziu num maior consumo de solo (mais espaço em terra para a carga e descarga, para a deposição dos contentores, para as interfaces de transporte multimodal, etc.), conduziram à obsolescência das velhas infra-estruturas portuárias, obrigando os portos a migrarem para áreas afastadas das cidades, sobretudo a jusante. Armazéns, entrepostos comerciais e muitas indústrias de ramos tradicionais, como o alimentar e o têxtil, para as quais o porto fora no passado o principal factor de localização (casos da indústria algodoeira, tabaqueira, das refinarias de açúcar,...), acabariam assim por definhando e desaparecer também, concorrendo para a crise das áreas portuário-industriais das cidades. De resto, mesmo nos casos em que a actividade portuária se não extinguiu inteiramente, empobreceu-se a vida urbana das frentes ribeirinhas; com a diminuição das tripulações e a redução do emprego na estiva, compreensíveis num esforço de aumento da produtividade e de substituição de trabalho por capital, entraram em decadência muitos dos bairros do *hinterland*

imediatos dos portos, onde tradicionalmente essa mão-de-obra portuária habitava e a população embarcadiça vinha satisfazer as suas procuras.

Ao desinvestimento e abandono das frentes ribeirinhas pelas funções tradicionais ligadas aos transportes, à armazenagem e à indústria, veio a suceder, em datas mais recentes, um esforço de renovação e requalificação destes espaços, que rapidamente se difundiu nos cinco continentes. Um ciclo de reinvestimento, orientado agora para o consumo, abriria uma nova etapa, pós-industrial, na vida destes territórios.

As primeiras intervenções deste tipo ocorrem nos EUA. Boston, com a reconversão de Quincy Market e Faneuil Hall, e Baltimore, com a de Inner Harbor, constituem experiências pioneiras nos anos 70, em consequência de planos que haviam começado a ser gizados já na década anterior. Em ambos os casos, projectos privados do promotor James Rouse, baseados em centros comerciais inspirados no modelo do *suburban mall*, mas concebidos numa versão mais festiva, com forte componente da restauração e entretenimento e uma atmosfera de carnaval permanente (esplanadas, animação com músicos, acrobatas, mimos, etc.), constituíram os elementos centrais da operação. Combinando em seu redor a recuperação de património e a construção de novos edifícios, num estilo que recria ou retoma elementos da arquitectura vernácula e industrial, assiste-se à formação nestes espaços de novas centralidades multifuncionais, onde, em ambiente feérico, a habitação (de luxo), o comércio, o lazer e a cultura surgem misturados.

Este modelo de reconversão das frentes ribeirinhas seria, a partir de 1980, replicado, com pouco mais do que adaptações ligeiras, em muitas outras metrópoles norte-americanas, de São Francisco e Vancouver a Nova Iorque (Battery Park, South Street Seaport), de Toronto e Chicago a Miami, de Atlanta a Sacramento (v. CHALINE, 1988). De tal modo, aliás, que Peter HALL (1988), na síntese que fez da história do planeamento urbano e da intervenção na cidade ao longo do século XX, identificaria os projectos de regeneração das frentes ribeirinhas como dos que melhor caracterizam o urbanismo contemporâneo americano, referindo-se mesmo, para descrever a repetição algo acrítica da fórmula dos *festival market places* imaginada por James Rouse e as suas consequências na uniformização da paisagem urbana, à *rousificação* da América do Norte. Já David HARVEY (1989) apresentaria este modelo de revitalização das antigas áreas portuárias, com a sua arquitectura de efeito espectacular, o arranjo fantasioso dos espaços públicos, e a especialização na oferta de actividades de consumo e lazer, como um paradigma da cidade pós-moderna.

Zonas de docas renovadas apareceram ao longo dos decénios de 80 e 90 em muitos outros pontos espalhados pelos cinco continentes. Encontramos exemplos de Roterdão a Sydney, passando por Buenos Aires e pela Cidade do Cabo. O objectivo, na grande maioria dessas intervenções, foi desenvolver novas vocações relacionadas com o consumo, o lazer e a cultura, tendo em vista sobretudo o turismo, que passou a ser entendido como um instrumento fundamental da regeneração urbana, não só pelo emprego que gera, pelos seus efeitos multiplicadores na economia, mas também por contribuir para a melhoria do quadro de vida e da imagem da cidade (v. FAINSTEIN e GLADSTONE, 1999). Muitos destes espaços reconvertidos e renovados transformam-se então no que, não sem crítica, Dennis R. JUDD (1999: 53) designou de

'bolhas turísticas', funcionando como "islands of affluence that are sharply differentiated and segregated from the surrounding urban landscapes".

Na Europa, merece especial referência o processo de reconversão das docas de Londres, que foi dos primeiros a arrancar e também dos mais ambiciosos. Envolvendo no seu conjunto uma frente de cerca de 80 km ao longo das margens do Tamisa, desde o centro de Londres até Greenwich, correspondeu a uma operação de regeneração urbana de grande escala, sobre um território onde viviam à data do início da intervenção cerca de 40 000 habitantes (PAGE, 1987; SHORT, 1996). O território em questão foi retirado pelo governo central às suas tutelas tradicionais — *boroughs*, autoridade portuária e governo metropolitano — e uma nova forma de governação urbana seria aí experimentada, colocando toda essa vasta área sob alçada de uma empresa pública — a London Docklands Development Corporation —, investida estatutariamente de poderes para comprar e vender solo, intervir criando condições favoráveis à atracção de investimentos privados, mas não para promover ela mesma os novos projectos.

A reconversão das docas de Londres não seguiu, em toda a sua extensão, o mesmo modelo. Soluções urbanísticas várias foram aí ensaiadas. A fórmula utilizada em Isle of Dogs diferiu substancialmente da seguida em Shad Thames, por exemplo. À renovação urbana de grande escala e efeito ensaiada naquela, pensada com o intuito de vir a receber serviços deslocalizados a partir da City, e onde, por isso, se ergueram torres de escritórios de muitos pisos, por entre edifícios novos destinados ao comércio e à restauração, contrapôs-se o modelo de intervenção em Shad Thames, na margem sul do Tamisa, junto à Tower Bridge, bem no centro de Londres, onde foi mais patente a preocupação com a preservação da memória do lugar e do seu carácter geral ou aspecto, através da reconversão de velhos armazéns para novos usos (habitação de luxo, restauração, museus, produção e comércio de arte) e da introdução pontual de imóveis que procuraram respeitar a volumetria, os materiais empregues, e a linguagem da arquitectura local tradicional.

Muitas outras operações de regeneração urbana, ligadas à reconversão de áreas portuárias e/ou industriais, foram feitas em cidades do Reino Unido ao longo dos anos 80. As fórmulas encontradas pouco diferiram entre si, aparecendo como solução recorrente a combinação de espaços de lazer, de consumo, e grandes equipamentos de natureza cultural (aquários, museus, auditórios para espectáculos, centros de congressos, etc.), quase sempre com uma imagem forte e a assinatura de arquitectos reputados (v. LAW, 1993; CHALINE, 1999). As experiências britânicas ficaram ainda célebres por ensaiarem formas inovadoras de governação urbana, que depois se copiariam noutras intervenções fora do Reino Unido, como em Barcelona ou Bilbao (v. RODRIGUÉS MALTA, 1999; HAARICH e LENFERS, 2000), e entre cujas medidas se destacou a entrega da condução das referidas operações a empresas públicas de gestão privada ou sociedades de capitais mistos, uma muito mais estreita parceria entre os sectores público e privado (seja na definição dos programas, seja no seu financiamento), o recurso a instrumentos de planeamento menos normativos e mais flexíveis (com a introdução da figura do 'plano estratégico'), e a criação de leis de excepção (em matéria de expropriação, por exemplo) que vieram facilitar a acção dos agentes envolvidos e assim agilizar o pretendido processo de reconversão urbana.

Não seria essa, porém, a única ligação das actividades culturais à reconversão de antigas áreas portuárias e/ou industriais. A partir de meados dos anos 90, começa a ser noticiado também o aparecimento, nalguns desses espaços, de novas especializações nas 'indústrias culturais', onde se inclui o audiovisual e o multimedia, o *design*, a moda e a publicidade (HUDSON, 1995; ZUKIN, 1995; entre outros). Descobre-se sensivelmente pela mesma altura que às actividades culturais pode caber um papel importante na dinamização das economias urbanas, crescendo o interesse pelo estudo do 'efeito do meio' no desenvolvimento da fileira da cultura, e pelas causas da formação de *clusters* culturais em certas aglomerações urbanas, e, dentro destas, em determinadas áreas (SCOTT, 1996; SCOTT, 1997; COSTA, 1999; DZIEMBOWSKA-KOWALSKA e FUNCK, 1999; BRITO HENRIQUES, 2000-a; BRITO HENRIQUES e THIEL, 2000). Compreendida a vantagem desta especialização, não tardou muito para que a referida tendência de formação de 'bairros culturais', que começara por ser espontânea, se tornasse objecto de programas de política específicos, como veio a suceder em Londres (South Bank), Manchester e Sheffield (v. NEWMAN e SMITH, 2000; BROWN, O'CONNOR e COHEN, 2000).

2. A Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa: os antecedentes da ocupação do território e a desindustrialização

A Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa (ZRO), tal como aqui a consideramos e aparece definida oficialmente no plano que a autarquia tem em preparação (o Plano de Urbanização da Zona Ribeirinha Oriental — PUZRO), corresponde a um extenso território de 418 ha no sector leste da cidade de Lisboa. Com o maior desenvolvimento no sentido dos meridianos, prolonga-se por uma frente de quase 5 Km ao longo da margem do Tejo, diante do Mar da Palha, entre Santos-o-Novo e o Parque das Nações, espaço que a ZRO envolve pelo lado interior (figura 3.1).

A área em estudo foi muito cedo integrada no processo de expansão da cidade de Lisboa. Ao longo da sua história e até ao século XIX, o crescimento de Lisboa fez-se sempre preferencialmente ao longo da margem do Tejo, dilatando-se para montante e jusante do núcleo centrado no Castelo e na Baixa, por forma a beneficiar da acessibilidade garantida pelo transporte fluvial. Comparavelmente portanto ao que sucede na extensão ocidental da cidade, que se desenvolveu em direcção a Belém, também este arco ribeirinho oriental conhece uma história de ocupação antiga, nele se tendo estabelecido, a partir da Idade Média, e especialmente após o século XVI, conventos e mosteiros, palácios e quintas de veraneio, para além de pequenos assentamentos populacionais de cariz mais popular, que tradicionalmente se fixaram um pouco recuados em relação às praias, já em situação de encosta, e que aos poucos se foram solidarizando com a cidade (v. GASPAR, 1994).

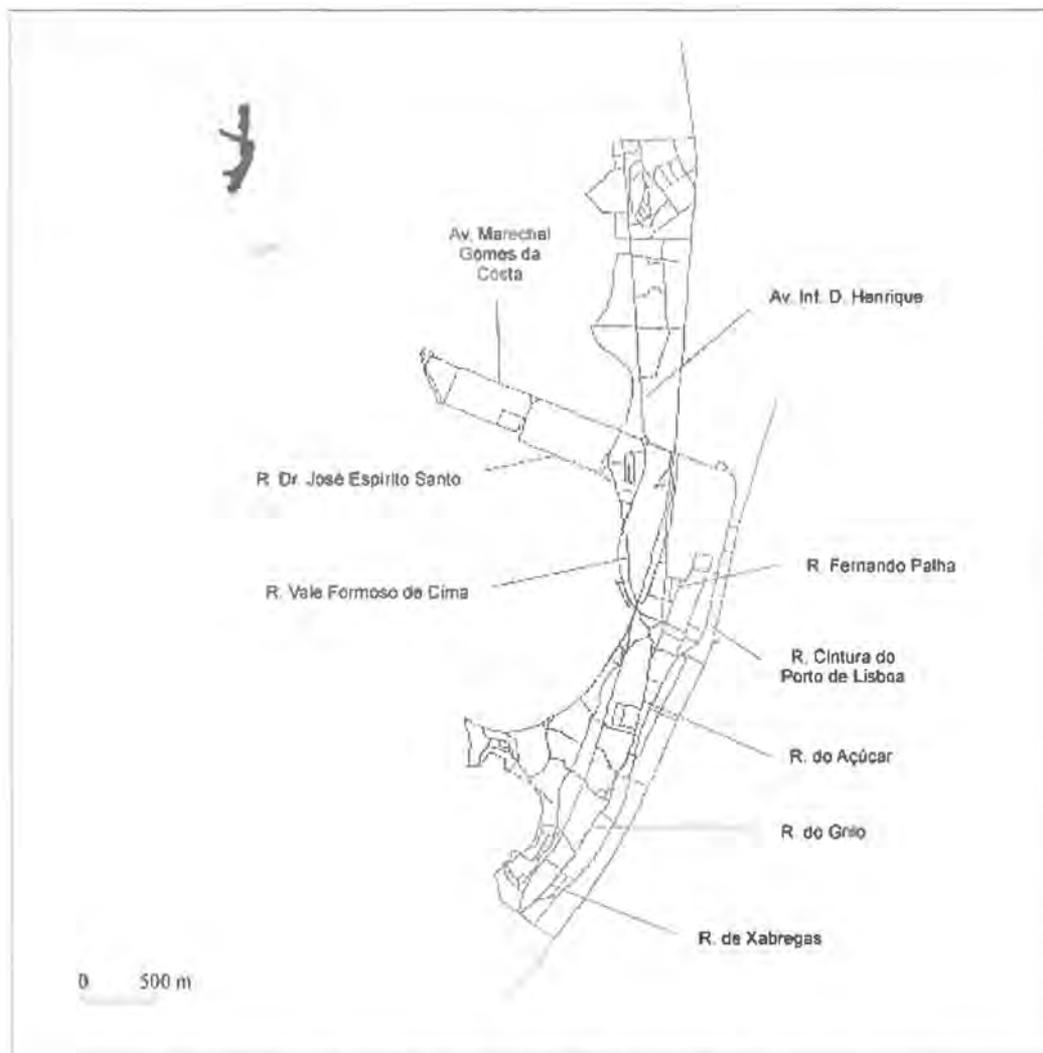


Figura 3.1 – A Zona Ribeirinha Oriental na cidade de Lisboa

As praias da ZRO estiveram pontuadas, ao longo de todo este período, por cais e pontos de acostagem. A eles chegavam as mercadorias que, provindo do interior do país, desciam o Tejo em direcção a Lisboa, principal mercado urbano e porto marítimo português, tal como os produtos da margem sul do Mar da Palha. Essa interacção estreita com o rio e o tráfego marítimo-fluvial permitiu que cedo florescessem na área em estudo as actividades ligadas ao transporte e armazenagem, de que são memórias os entrepostos vinhateiros e a tradição local da tanoaria. Beneficiado em 1856 pelo traçado da primeira linha de caminho de ferro português, e depois de 1887 por obras no porto, este território acabaria por encontrar condições para, ao longo do tempo, ir sucessivamente actualizando essa sua antiga vocação.

A ligação à indústria desenvolveu-se mais tardiamente. Começa a perceber-se por meados do século XIX, quando se dá o primeiro surto industrial na região de Lisboa. As áreas de Xabregas e Marvila assistem então à fixação de unidades fabris, designadamente dos ramos têxtil e alimentar, atraídas pelas excelentes condições de acessibilidade fluvial, e depois também ferroviária. Não se pode dizer, porém, que em finais do século XIX existisse já uma marcada especialização deste sector da faixa

ribeirinha de Lisboa na actividade industrial, uma vez que concentrações de emprego fabril bem mais importantes do que aqui existiam então noutros pontos da cidade, designadamente em Alcântara (v. BARATA SALGUEIRO, 2001, p. 136).

Em bom rigor, foi já no século XX que este território assumiu uma clara vocação industrial. Com o intuito de introduzir racionalidade e modernidade no modelo de crescimento urbano seguido em Lisboa, produzem-se a partir dos anos 30 um conjunto de planos para a cidade e arredores que acabariam por definir a sua evolução. O Plano da Costa do Sol, lançado em 1935, tendo em vista o desenvolvimento turístico do eixo Lisboa-Cascais, foi o primeiro. Ainda que não incidindo na ZRO, este plano acabaria, indirectamente, por ditar a sorte desta. O Plano Director da Cidade de Lisboa, que se inicia pouco depois, em 1938 (mas só se conclui em 1948), seria condicionado pelas opções daquele primeiro, vindo a defender, numa lógica de complementaridade, a dedicação do sector ribeirinho oriental de Lisboa à actividade industrial, opção que ademais parecia justificar-se pela existência do porto e do caminho de ferro.

Reflectindo as ideias contidas no plano director que se estava a preparar e a vontade política de desenvolver uma indústria portuária moderna, realizam-se a partir de finais dos anos 1930 investimentos vultuosos na ZRO. Estes compreendem, para além da construção de novos cais acostáveis e docas, desde Xabregas ao Poço do Bispo, a regularização das margens mais para montante, até Cabo Ruivo. É na sequência desse esforço que se estabelecem, sobretudo nesse último sector, mais a norte, grandes estabelecimentos industriais, como a petroquímica em Cabo Ruivo (vários terminais de armazenagem e refinaria), a fábrica do gás na Matinha, uma unidade de produção de material de guerra no Poço do Bispo, e um importante núcleo de armazenagem e transformação de cereal no Beato.

A actividade portuário-industrial não entra em Lisboa tão cedo em crise quanto em outras metrópoles europeias. Até 1974, a exploração das colónias africanas e a demorada guerra no Ultramar justificam a manutenção de um tráfego marítimo intenso, assim como a vitalidade de diversas actividades industriais, desde o material de guerra à produção de fardamentos, passando pelas telecomunicações. Com a nova situação política da segunda metade dos anos 70, nomeadamente a descolonização e a vinda súbita de meio milhão de refugiados de Angola e Moçambique, há, por sua vez, um crescimento do mercado interno, que se reflecte nas importações e permite ainda que se observe aumento no movimento do porto. A nacionalização das grandes empresas e de sectores estratégicos da economia após a Revolução levou, por outro lado, a que se adiassem inevitáveis processos de reestruturação produtiva, que teriam tido efeitos negativos no emprego, mantendo-se por isso a funcionar artificialmente, por mais algum tempo, estabelecimentos que depois acabariam por encerrar.

A crise da ZRO como espaço portuário-industrial instala-se nos anos 80, agravando-se no decénio seguinte. Os sinais de desindustrialização tornam-se finalmente patentes, não escapando então a Lisboa Oriental àquilo que é a tendência geral nas áreas urbanas centrais. As dificuldades de expansão da actividade industrial em tecidos urbanos consolidados, o preço do solo e o congestionamento de tráfego, são razões para que muitos estabelecimentos

comecem a optar pela realocização. Noutros casos, é a obsolescência e a falta de competitividade das unidades fabris que conduzem ao seu encerramento. Nos anos 90, decidida a realização da Expo'98 na Lisboa Oriental e iniciada a reconversão dos 360 ha de solo, na sua maioria industrial, situados em redor da Doca dos Olivais, aumentam as expectativas de mudança de uso também na área em estudo, acentuando-se com isso a tendência de desindustrialização. Assim, entre 1991 e 2001, diminui o peso dos activos no sector secundário entre os residentes da ZRO, o qual, embora mantendo-se bastante acima da média da cidade (16,2%), desce de 27,9% para 20,3%¹.

A decadência da armazenagem não foi tão pronunciada quanto a da indústria devido à manutenção da actividade portuária. Apesar dos anos 80 e 90 terem sido, para o conjunto do porto de Lisboa, desfavoráveis, com diminuição do movimento de mercadorias, perda significativa de emprego portuário (cerca de -80%, só entre 1980 e 1992), e escassez de novos investimentos na infra-estrutura portuária (v. BARATA, 1996), o sector correspondente à ZRO não foi o mais afectado. A área de Santos-o-Novo a Cabo Ruivo manteve-se, ao longo deste período, como a mais activa em toda a frente portuária da cidade, vindo a concentrar-se aqui a maior parte do movimento do porto de Lisboa. Graças a isso, foi possível manter, com alguma vitalidade, extensas áreas afectas ao sector da armazenagem, sobretudo de Poço do Bispo para montante, na proximidade do porto e dos principais eixos rodoviários de ligação ao exterior da AML, assim como algum comércio grossista. De resto, como por diversas ocasiões temos defendido, este não é um facto que surpreenda ou que apareça em contradição com a tendência de desindustrialização; é perfeitamente aceitável (e talvez se possa mesmo considerar desejável) que se mantenham velhas vocações portuárias e alguma actividade logística em áreas urbanas, muito embora em moldes actualizados: "A deslocalização de uma parte muito importante da produção material, promovida directamente ou induzida pelo consumo dos países mais desenvolvidos, para países asiáticos, africanos ou da América Latina, tem contribuído para o desenvolvimento do transporte marítimo. [...] É de crer que o aumento generalizado da movimentação de mercadorias através dos oceanos gerará um reforço de certas localizações urbanas marítimas, com boas condições para o desenvolvimento da Intermodalidade [...] (GASPAR, 1999: 149).

O passado industrial e o mais recente ciclo de desindustrialização explicavam todavia que, não obstante alguma actividade que o porto ainda mantinha, se observassem, em inícios deste século, sérios pontos fracos no diagnóstico urbanístico e funcional da ZRO (GASPAR, coord., 2001). O desinvestimento produtivo marcava fortemente a paisagem urbana. Grandes lotes industriais, alguns dos quais contando dezenas de hectares, encontravam-se em estado de abandono. Os sinais de desinvestimento, material e simbólico, perpassavam também para os espaços públicos e para as áreas residenciais. Dos 2053 imóveis aí existentes, cerca de um terço patenteava mau estado de conservação. Estava nessas condições a grande maioria dos imóveis devolutos ou inoperativos, que no total ascendiam a quase duas centenas, e correspondiam sobretudo a antigas fábricas e a alguns velhos edifícios

¹ O decréscimo só não terá sido mais pronunciado porque aumentou neste período o emprego local na construção civil, ligado à renovação urbana no Parque das Nações.

habitacionais, originariamente destinados à mão-de-obra operária, e que, não tendo nunca sido de qualidade, se encontravam agora mais degradados que nunca.

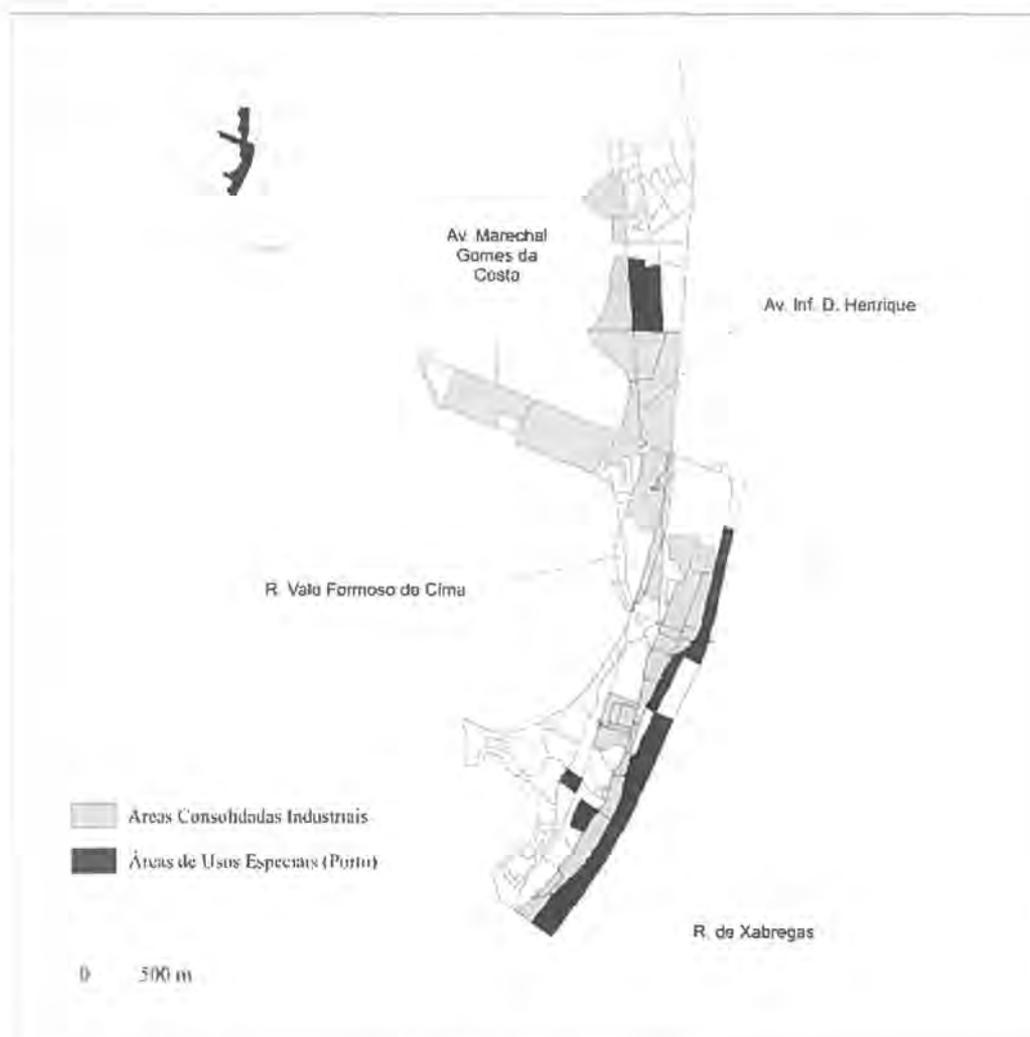
3. A Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa em contexto pós-industrial: expectativas dos agentes e novas vocações ligadas à fileira da cultura

A especialização industrial da ZRO, definida na sequência do Plano Director de 1938, acabou por ser, como vimos, muito mais o resultado de uma opção política que a consequência de uma evolução 'natural' decorrente das vocações deste território. Nessa mesma especialização voltariam a insistir todos os outros planos que depois disso se fariam para a cidade de Lisboa, incluindo o último Plano Director Municipal (PDM), aprovado em 1994, quando havia já manifestos sinais de desindustrialização no terreno e se preparava a realização da Expo'98. Na carta de zonamento do referido plano, ignorando essa profunda mudança em curso e as dinâmicas transformadoras que previsivelmente ela produziria, continuavam a aparecer afectas a uso industrial extensas manchas de solo (figura 3.2).

Devemos contudo observar que, contrariamente a espaços congêneres de vocação portuário-industrial noutras metrópoles, a ZRO nunca chegou ao longo da sua história a evoluir para uma situação de verdadeira especialização monofuncional, nem mesmo no seu período de industrialização mais intensa. Imiscuída por entre os armazéns e as fábricas, manteve-se viva a função residencial, sobretudo na faixa mais interior, já na área de vertente, o que bem se comprova no facto de ascender a 17.400 habitantes a população residente em 2001 na área em estudo². Combinado com a função residencial aparecia depois o pequeno comércio de bairro, vocacionado para a oferta de bens banais, e a restauração, se bem que ambos de fraca qualidade e revelando sinais de obsolescência.

Esta relativa diversidade de funções que a ZRO conseguiu manter representa, no presente quadro pós-industrial, um trunfo valioso em favor da sua regeneração. O mesmo se pode dizer das vantagens da posição geográfica, duplamente favorecida pela extraordinária situação sobre o Mar da Palha e por se encontrar na continuidade entre a área renovada do Parque das Nações, para cuja operação urbanística se canalizaram pesados investimentos públicos e privados, e a Baixa, que constitui o centro tradicional da metrópole lisboeta.

² Um número que, no entanto, equivalia a uma densidade demográfica inferior à média da cidade: 4247 hab./km², contra 6674 hab./km².

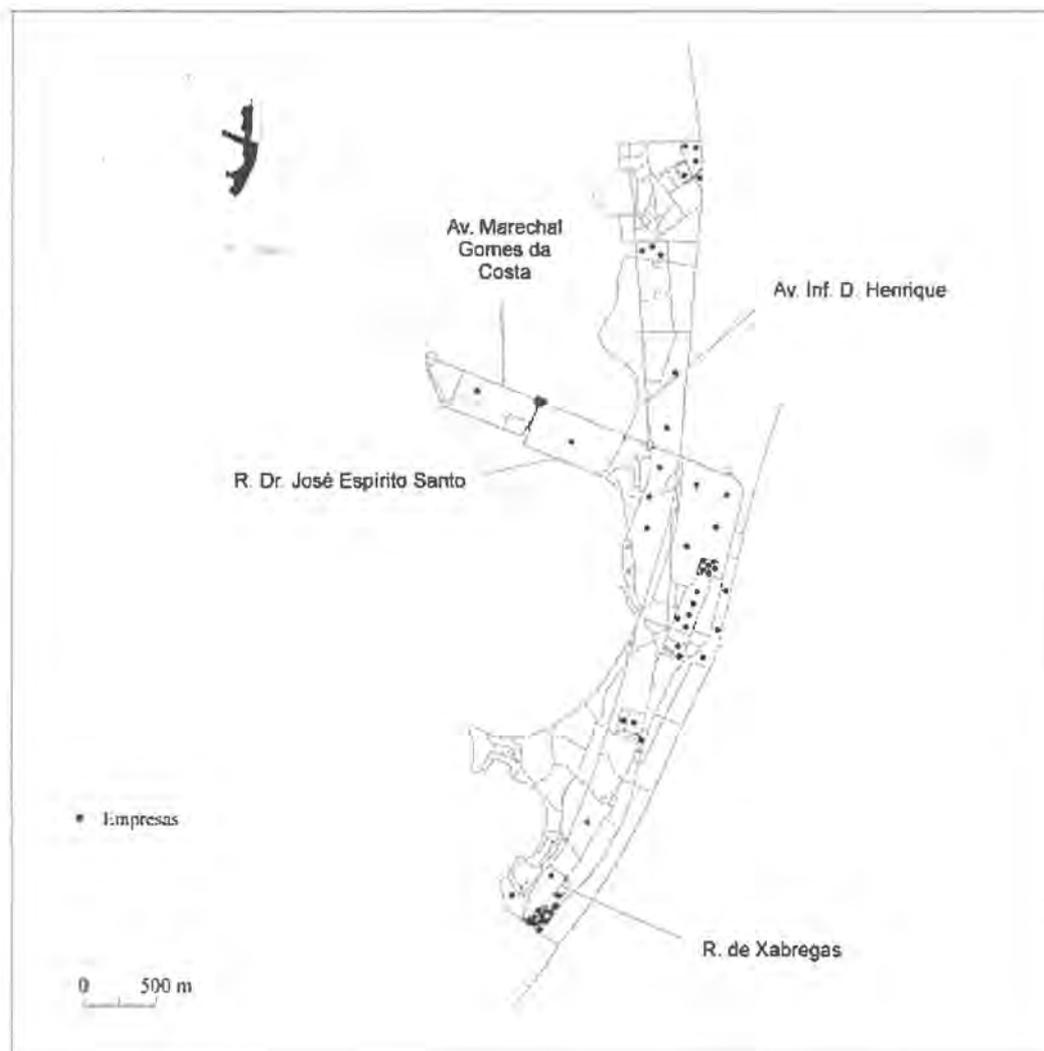


Fonte: PDM de Lisboa (1994)

Figura 3.2 – Os usos industriais e portuários no zonamento do PDM de Lisboa de 1994

As fortes externalidades positivas geradas pela Expo'98 vieram potenciar as virtualidades deste território, tornando-o mais atractivo para o imobiliário. O sector privado animou-se, gerando localmente uma dinâmica que parecia favorável à regeneração urbana. Assim, contrastando com a tendência geral da cidade de Lisboa, onde, entre 1991 e 2001, a população residente diminuiu em 14,9%, na ZRO observou-se, em igual período, um acréscimo populacional de 3,8%. Em 2000, aguardavam ainda resposta das autoridades municipais quase meia centena de pedidos de licenciamento de novas construções, destinadas fundamentalmente a habitação, e uma dezena de projectos de loteamento, a maior parte dos quais envolvendo grandes terrenos até à data afectos à indústria e armazenagem. Todas essas pretensões privadas esbarravam, porém, no regulamento do PDM em vigor: em solo classificado como Área Consolidada Industrial, classificação à qual correspondia a maior parte dos lotes em causa, apenas se admitia para habitação uns escassos 10% da área de construção total, prevendo-se, em contrapartida, que pelo menos 40% permanecessem afectos à indústria e 30% à armazenagem; ora, nada disto parecia já ajustado àquilo que eram as novas procuras no território em causa.

Apesar das restrições às mudanças de uso do solo impostas pelo PDM, nomeadamente no que respeita à reconversão de antigos espaços industriais para habitação, o mercado parece ter sabido encontrar soluções para uma valorização do solo através de outras actividades, nomeadamente do sector da cultura. Em levantamento que efectuámos em 2003, pudemos identificar a existência no local de 81 estabelecimentos ligados a esse sector³ (figura 3.3), facto que parecia prefigurar a emergência de uma nova especialização funcional da ZRO.



Fonte: Levantamento realizado em Julho de 2003

Figura 3.3 – Estabelecimentos do sector cultural na Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa em 2003

As indústrias da música e do audiovisual eram as mais representadas, totalizando quase um terço das unidades identificadas (quadro 3.1). Tal

³ A identificação das actividades classificáveis como culturais seguiu o critério definido em Brito Henriques (2000-a; 2000-b).

sobrepujamento parecia revelar uma tendência de especialização local no audiovisual, tanto mais que a presença relativa deste ramo no sector cultural da ZRO era também bastante superior à que o mesmo tinha no conjunto da Área Metropolitana de Lisboa em finais dos anos 90 (v. BRITO HENRIQUES, 2000-a). De entre as actividades das indústrias da música e do audiovisual, era a produção de conteúdos vídeo que mais se destacava: produtoras de programas de TV, estúdios de gravação, laboratórios de imagem, etc..

Ramo ainda importante no sector cultural local era depois o do livro e imprensa, com 27,2% do total de estabelecimentos, a maior parte dos quais correspondendo a actividades de impressão e afins, e o da publicidade, com 18,5%. Ligados às artes plásticas e performativas estavam, por seu turno, 13,6% dos estabelecimentos locais com actividade no sector cultural.

A existência de edifícios de tipologia industrial e de armazéns, com espaço exterior para estacionamento e manobra de veículos pesados, numa posição central no contexto metropolitano, mas também com uma boa acessibilidade rodoviária ao exterior (à periferia metropolitana e mesmo para além dela, ao resto do país), terão sido factores cruciais para a localização de algumas das actividades referidas. Os estúdios de gravação, por exemplo, precisam de áreas bastante generosas (não raramente, da ordem dos 300 a 400 m²) e de estruturas edificadas com pés-direitos consideravelmente altos, uma vez que as teias de iluminação devem ficar suspensas uns 5 m acima do solo. Para um largo leque de actividades, desde a produção de programas televisivos à produção de espectáculos, ao aluguer de material de captação e registo de som e imagem, à distribuição de materiais impressos, ou mesmo à montagem de stands e exposições, a existência de espaços de armazenagem e a facilidade de circulação de camiões são factores que pesam na decisão de localização das empresas, uma vez que se manuseiam e estão envolvidas cargas de elevado volume.

Um inquérito que realizámos junto de 50 dos 81 estabelecimentos do sector cultural identificados na ZRO permitiu concluir estarmos em face de um tecido empresarial de características semelhantes às que têm sido documentadas noutros estudos sobre este tipo de actividades (v., por exemplo, SCOTT, 1997; BRITO HENRIQUES e THIEL, 2000; BROWN, O'CONNOR e COHEN, 2000). Na sua maioria, correspondiam a pequenas empresas de capital nacional, compostas por um único estabelecimento, e que empregavam a título permanente um reduzido número de indivíduos, optando pelo recurso, frequente e generalizado, a trabalho independente. De entre as empresas que inquirimos, 66% não possuía qualquer outro estabelecimento, na ZRO ou fora da área em estudo, e só três empresas (6%) tinham sede fora de Lisboa, das quais apenas uma fora do país (em Espanha). Quanto ao emprego, verificámos que também cerca de dois terços das unidades empregavam cinco trabalhadores ou menos, enquanto, em contrapartida, apenas 8% possuía mais de 25 trabalhadores (quadro 3.2); mas 48% das empresas afirmaram recorrer regularmente a trabalho independente, prendendo-se essa opção com a existência de ritmos de actividade bastante irregulares e com uma necessidade de flexibilidade para melhor responder às solicitações do mercado.

Quadro 3.1 - Estabelecimentos do sector cultural existentes na Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa, segundo o ramo, em 2003

	Nº	%
Indústrias da Música e do Audiovisual	26	32,1
produção de conteúdos vídeo	14	17,3
produção de conteúdos sonoros	1	1,2
rádio e teledifusão	3	3,7
venda de equipamentos	6	7,4
distribuição e exibição	2	2,5
Livro e Imprensa	22	27,2
Edição	5	6,2
impressão e actividades afins	15	18,5
distribuição e venda	2	2,5
Publicidade	15	18,5
Artes Plásticas e Performativas	11	13,6
Arquitectura	7	8,6
Total	81	100

Fonte: Levantamento realizado em Julho 2003.

Quadro 3.2 - Dimensão dos estabelecimentos do sector cultural da Zona Ribeirinha Oriental que foram objecto de inquérito em 2003

Nº trabalhadores permanentes	Estabelecimentos inquiridos	
	Nº	%
1 a 5	33	66,0
6 a 10	2	4,0
11 a 25	6	12,0
26 a 50	6	12,0
51 ou mais	3	6,0
Total	50	100

Fonte: Levantamento realizado em Julho 2003.

A data de localização dos estabelecimentos sugere que a especialização deste território nas actividades do sector cultural é recente, corroborando a ideia de que se trata de uma vocação desenvolvida já em contexto pós-industrial. Entre os estabelecimento inquiridos, pudemos constatar que mais de metade se haviam

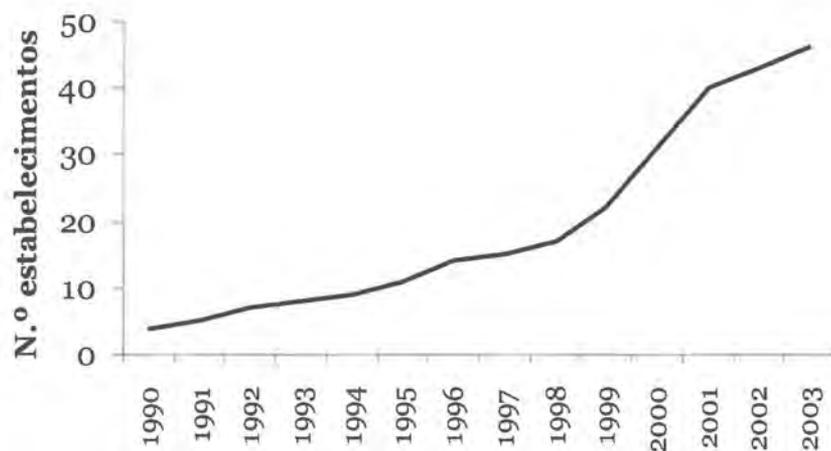
instalado na ZRO depois de 1998, facto que comprova o importante papel da Expo'98 na reconversão funcional de todo este sector da Lisboa Oriental, ao criar condições de ambiente favoráveis à localização de novas actividades (figura 3.4).

De entre os vários ramos do sector cultural, o audiovisual é o que tem tradição mais longa na ZRO, em especial a produção de conteúdos vídeo. A unidade mais antiga vem já dos anos 70. Mas nos anos 90, com a liberalização da radiodifusão e da TV e o conseqüente aumento da procura de conteúdos televisivos, cresceram as oportunidades de mercado para estas actividades, assistindo-se ao multiplicar dos estabelecimentos de audiovisual. A existência local de edifícios com condições adequadas ou facilmente conversíveis para esse fim, e a atracção exercida por outras unidades com actividade semelhante já aqui implantadas, terão sido decisivas para que progressivamente se conglomerassem nesta área estúdios de gravação e outras pequenas empresas de serviços correlacionados, laborando a montante e a jusante.

A impressão também não é uma actividade completamente nova na área em estudo. Algumas das tipografias que em 2003 se encontravam em actividade e foram objecto de inquérito haviam sido fundadas já em data anterior a 1990, o que também sucedia, de resto, com as editoras. Quase três quartos dos estabelecimentos ligados ao livro e à imprensa que foram inquiridos tinham, todavia, à data em que se realizou o trabalho de campo, menos de 10 anos, e quase metade haviam sido fundados já depois de 2000.

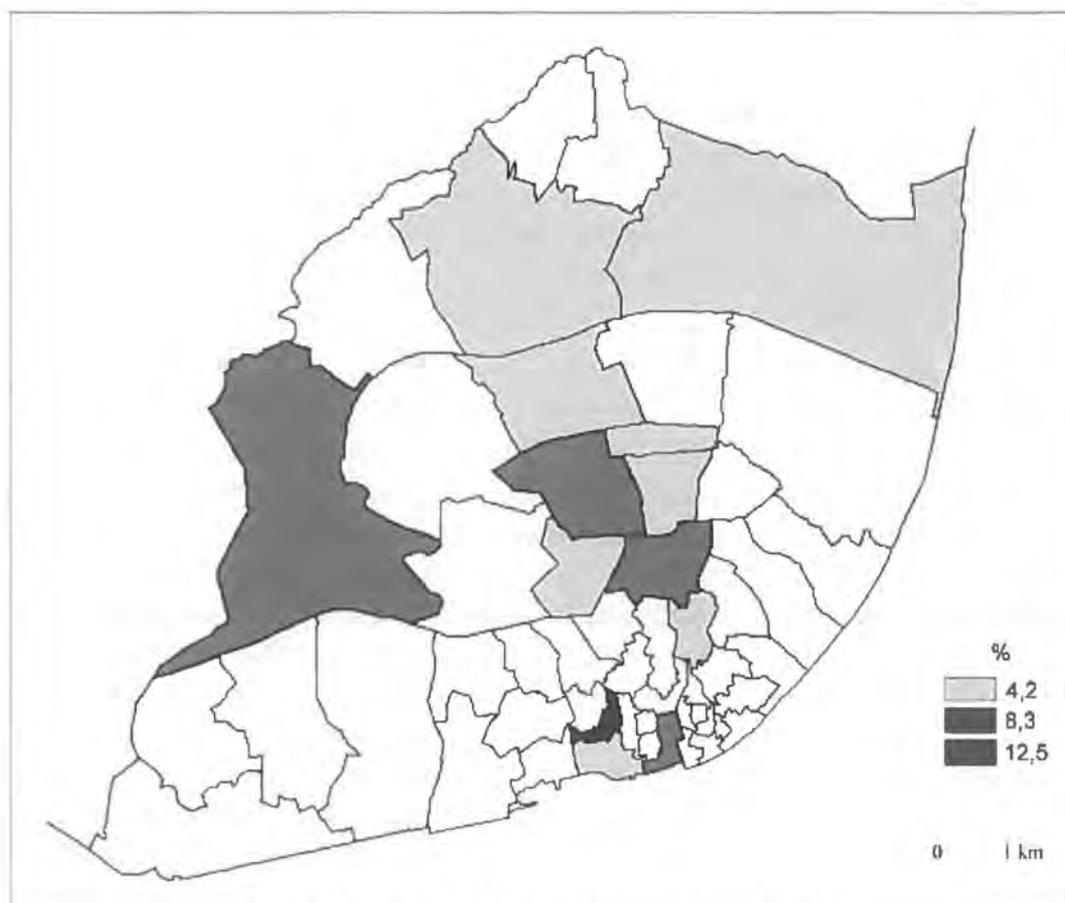
Um sector que mantém estreitas relações quer com a impressão de materiais escritos, quer com o audiovisual, e cujo desenvolvimento na ZRO se percebe por isso como correlativo do florescimento daquelas outras actividades, é a publicidade. Em todo o caso, um outro factor que terá contribuído também para o crescimento destas empresas, entre cujas actividades se inclui a organização de exposições, foi a localização da FIL (Feira Internacional de Lisboa) no Parque das Nações.

Em proporções quase semelhantes aparecem as situações de estabelecimentos criados de origem na ZRO (52% das unidades inquiridas) e deslocalizados a partir de outros sítios (48%). Tal facto parece sugerir que o florescimento local destas actividades se deve não apenas a factores de natureza estrutural, senão também a razões territoriais específicas da ZRO, uma vez que esta parece reunir condições suficientemente vantajosas para justificar a migração de estabelecimentos antes radicadas noutras localizações. A grande maioria dessas situações corresponde a movimentos no interior da própria cidade de Lisboa (87,5%), aparecendo como principais locais de origem as freguesias mais centrais, onde é maior a pressão do terciário (figura 3.5). A oferta de edifícios com condições físicas compatíveis ou mesmo adequadas às exigências destas actividades, e o facto de subsistirem entre as localizações de origem e de destino diferenciais de renda significativos, em grande parte justificados pelo facto dos instrumentos de planeamento não permitirem a concorrência de outros usos com maior capacidade de remuneração do solo, podem explicar a dinâmica detectada.



Fonte: Levantamento realizado em Julho de 2003

Figura 3.4 – Data de instalação dos estabelecimentos do sector cultural inquiridos na Zona Ribeirinha Oriental



Fonte: Levantamento realizado em Julho de 2003

Figura 3.5 Origem geográfica dos estabelecimentos do sector cultural que migraram para a Zona Ribeirinha Oriental

4. Perspectivas de Futuro: tendências expectáveis e cenários desejáveis para a Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa

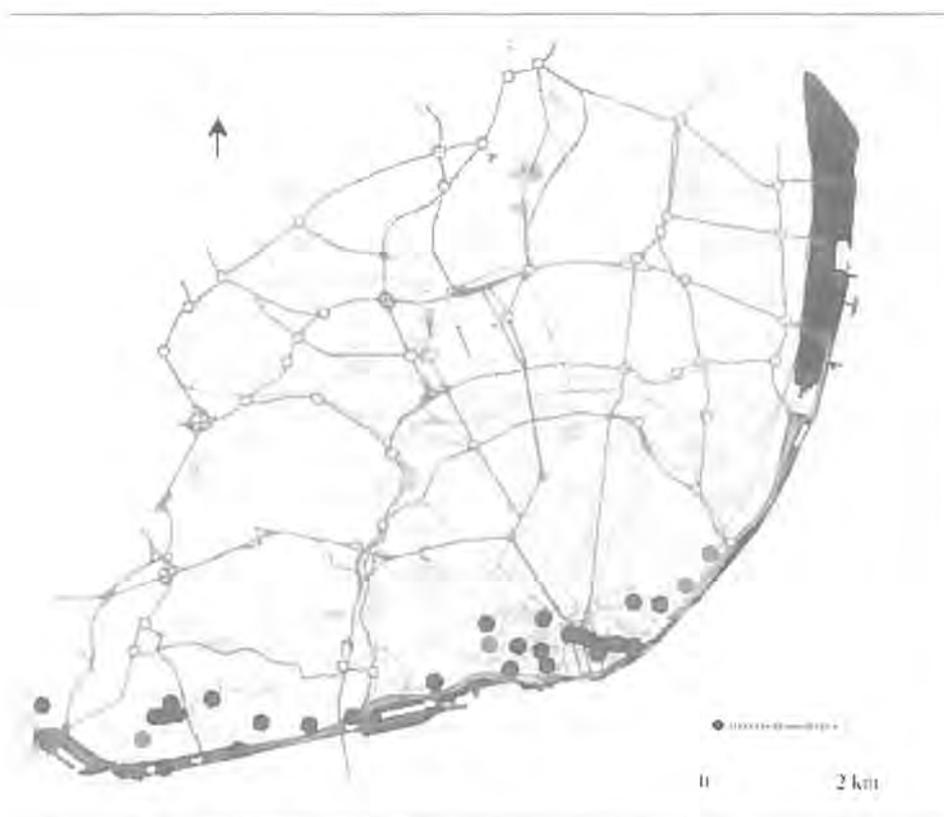
Casos de regeneração de antigas áreas industriais com base no desenvolvimento de actividades da fileira da cultura podem hoje ser encontradas em muitas metrópoles. Muitas vezes, resultam do voluntarismo das autoridades e de medidas de política tomadas especificamente com esse sentido. Noutras, como a que documentámos em Lisboa, parecem surgir de forma espontânea e sem um verdadeiro enquadramento de políticas. Tratam-se, neste caso, maioritariamente, de actividades que operam em áreas marginais do mercado ou que envolvem grande incerteza e não podem por isso suportar custos fixos elevados. Florescem porque aproveitam a súbita oferta de espaços generosos a renda baixa em áreas que sofreram desinvestimento. Por isso mesmo, não é também incomum que tais actividades correspondam a uma especialização temporária ou curta desses espaços urbanos, limitando-se apenas à fase inicial da sua reconversão (v. NEWMAN e SMITH, 2000; Söderlind, 2000). Ao criarem condições para uma valorização da imagem desses lugares e para a mudança dos estilos de vida locais, abrem caminho à sua nobilitação, o que, a prazo, e a menos que beneficiem nesse entretanto de medidas de política adequadas, acaba por comprometer a própria sustentabilidade de tais actividades.

Seria desejável que esta nova especialização da ZRO não se perdesse no futuro. É para isso imperioso que os instrumentos de planeamento em preparação reservem para essas actividades espaços adequados, considerando-as entre os usos previstos para o solo urbano. Melhor seria ainda que a isso se juntassem outras medidas de política, mais voluntaristas, destinadas à criação de equipamentos e de condições de ambiente urbano que permitissem consolidar o *cluster* cultural na ZRO.

Tivemos já anteriormente oportunidade para reflectir sobre o futuro que seria desejável (e possível) para a ZRO (v. GASPAR, coord., 2001), tendo como princípio que a adequada estratégia de intervenção no território é sempre a que vai ao encontro da cultura dos lugares, respeitando a sua história e carácter, mas também a sua relação com os espaços envolventes onde aqueles se inserem. Assim, olhando toda a faixa ribeirinha da cidade, desde o Dafundo ao Parque das Nações, pudemos constatar ser tema recorrente nesse vasto conjunto a função cultural, e mais propriamente a museológica, nas suas múltiplas vertentes (figura 3.6). Daí que a nossa opção tenha ido então no sentido de propor a criação de um conjunto de equipamentos — museus e jardins —, adaptados às condições específicas do sítio, ou aos temas por ele sugeridos, que permitissem prolongar esse conteúdo cultural da área ribeirinha para montante de Santos-o-Novo, e, ao mesmo tempo, porque articulados com a recuperação de património industrial, enaltecer a memória da industrialização (figura 3.7): para o Poço do Bispo, por exemplo, aproveitando os armazéns Abel Pereira da Fonseca e um horto camário próximo, já na encosta, propúnhamos a ideia de um museu e de um jardim centrados no tema da vinha e do vinho; para o Beato, sugeríamos a criação de uma Casa do Pão e dos Cereais; para os terrenos que foram da Sociedade Nacional dos Sabões, adiantávamos a ideia de um museu da higiene e da perfumaria, a que se juntaria um jardim de fragâncias, e a

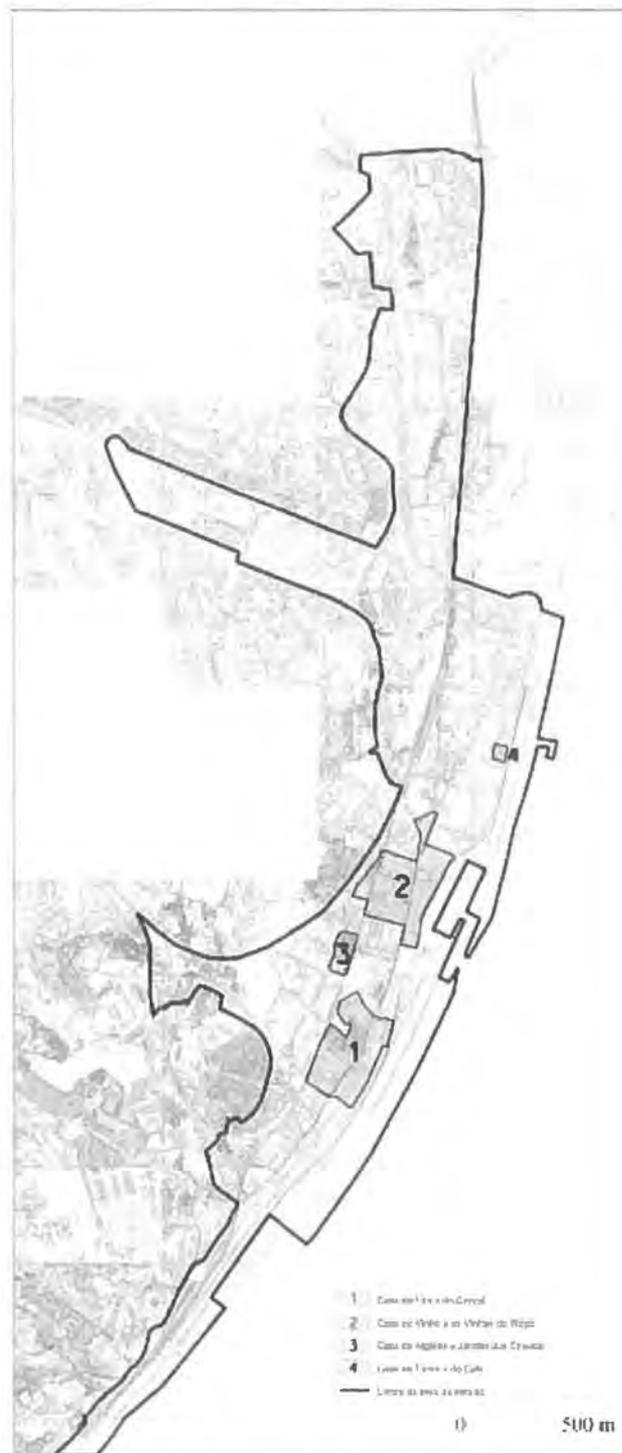
cujo conjunto se esperava que se associasse uma componente privada de comércio (v. GASPAR, coord., 2001).

O PUZRO em preparação pela autarquia, de que se não conhecem ainda detalhes, parece estar atento a esta nova especialização cultural. Há sinais que talvez possam justificar algum optimismo. Sabe-se, por exemplo, que entre as medidas que se equacionam consta a reserva de algum solo para as indústrias criativas e que se prevê a criação de benefícios (isenções de taxas, nomeadamente) para as empresas destes ramos que se estabeleçam na área. O futuro desejável para a ZRO não se pode resumir, todavia, à consolidação do *cluster* da cultura, nas suas várias componentes. Essencial é que a tradicional multifuncionalidade da ZRO, a que já aludimos, seja valorizada, no respeito pelo princípio da linearidade que tem prevalecido através do tempo na organização interna deste território. O que se espera é, em suma, que a cultura possa contribuir para a valorização de todo este espaço, repondo a simetria entre a Lisboa Ocidental e a Lisboa Oriental, e recuperando nesta última, e em particular na ZRO, "a lógica de uma cidade linear, estruturada a partir de um eixo urbano unindo bairros ao longo da Rua de Madre de Deus/Rua de Xabregas/Rua do Grilo/Rua do Açúcar/Rua Fernando Palha, onde coexistam as funções habitacional, comercial e de serviços e que estabeleça a articulação multifuncional entre a frente ribeirinha, predominantemente ocupada por actividades portuárias, e a cidade-encosta, da Madre de Deus a Olivais" (GASPAR, BARROSO e BRITO HENRIQUES, 2001: 21).



Fonte: Gaspar, Barroso e Brito Henriques (2001)

Figura 3.6 - Unidades museológicas na faixa ribeirinha de Lisboa



Fonte: Gaspar, Barroso e Brito Henriques (2001)

Figura 3.7 - Unidades museológicas propostas para a Zona Ribeirinha Oriental

À guisa de conclusão, diríamos que, se ainda não foi inteiramente recuperada a desejada simetria de Lisboa, foram contudo dados, nos últimos anos, importantes passos nesse sentido. A cidade "obscurecida" e "desconhecida" — a Lisboa Oriental —, onde as imagens que se projectavam não iam além da refinaria e petroquímica e do Poço do Bispo, com todo o anedotário dos vinhos de fraca qualidade, tem hoje uma referência maior no conjunto EXPO98/Parque das Nações.

Após um processo planeado e construído muito rapidamente, que originou o Parque das Nações, com as vantagens visíveis e alguns problemas que poderão vir a verificar-se no futuro — falta de integração funcional e social, envelhecimento simultâneo de grande parte da população, em resultado de uma certa homogeneidade dos residentes — muitos esperariam que, na faixa que se estende até a Santa Apolónia, e que analisámos anteriormente, se verificasse um processo também brusco de renovação e reabilitação urbana. Tal não se verificou, o que se nos afigura positivo.

Não obstante, como também já referimos, tem vindo a operar-se um movimento de "reciclagem" de muitas estruturas, e estão em curso novos projectos de conjuntos habitacionais de âmbito vasto, que seria conveniente não virem a ser concluídos em simultâneo, proporcionando assim um maior equilíbrio na recuperação progressiva da "simetria" a que já nos referimos. Também nos parece positivo que alguma actividade portuária se tenha mantido, e que só lentamente venha a dar lugar a outras actividades, que deverão justificar-se pela relação com o rio e o acesso ao mar.

Mais problemática, ou menos bem sucedida, tem sido a intervenção nas áreas de "interior", apesar de alguns melhoramentos, tanto no espaço residencial como nas áreas funcionais, que se tem verificado onde existem melhores condições para "fazer cidade". Assim, é sobretudo no vasto conjunto de Chelas, excessivamente marcado pela habitação social, em que predominam tipologias de edifícios pouco adequadas à inserção urbana e integração social de populações carenciadas e em grande parte recém chegadas à urbanidade, que urge um projecto adequado de articulação com as várias envolventes. Os resultados da revisão do Plano de Chelas apresentaram-se, até agora, bastante desastrosos, pela violência das infra-estruturas rodoviárias, pela incapacidade de gerar relações de proximidade, e pela falta de visão urbanística no aproveitamento do grande potencial de espaço de articulação que a área de Chelas encerra. Isto apesar de, ao nível local, no âmbito de algumas 'unidades de vizinhança', terem sido tomadas iniciativas que contribuem para amenizar a hostilidade dos ambientes criados.

Não podemos deixar, finalmente, de ter presente que as frentes ribeirinhas do Mar da Palha, do 'gargalo' do Tejo e sua continuação pelos concelhos de Almada, Oeiras e Cascais, constituem um todo, e por isso devem ser tratadas segundo uma estratégia coerente, em que os projectos estruturantes se encontrem coordenados e articulados. É necessário ter em conta que a importância, no passado, do núcleo ribeirinho central de Lisboa — a sua centralidade — se devia muito à articulação com as restantes fachadas ribeirinhas (Alcochete, Montijo, Barreiro, Seixal, Almada, Loures, Oeiras) e à importância das navegações marítimas e fluviais. Assim, é na recuperação dessas frentes ribeirinhas, com destaque para os principais 'pousios' industriais que subsistem (Quimigal, Lisnave/Margueira, Siderurgia Nacional), que se joga uma boa parte do futuro do "coração da Área Metropolitana - a área central de Lisboa e, em particular, a Baixa-Chiado" (GASPAR, 1999: 154).

Sem esquecer a importância de projectos estratégicos, que podem ser lançados autonomamente, bem como de conjuntos de medidas localizadas, fundamentados no bom senso e de resultados assegurados, é num correcto

ordenamento do território, a um tempo cauteloso e imaginativo, compatibilizando usos, promovendo a participação dos diferentes agentes económicos, públicos e privados, que se deverá basear a regeneração desses espaços industriais e portuários, para os quais se impõem acções de reciclagem, que tanto podem traduzir-se em novas utilizações, como numa actualização de antigos usos. Essas iniciativas de ordenamento do território deverão ter em conta todas as implicações funcionais, económicas e sociais, do nível local ao metropolitano.

Referências Bibliográficas

- BARATA, H. (1996) — *O Porto de Lisboa. O Porto, a Economia Regional e o Território*. CEG, EPRU 44, Lisboa.
- BARATA SALGUEIRO, T. (2001) — *Lisboa, Periferia e Centralidades*. Celta Editora, Oeiras.
- BRITO HENRIQUES, E. (2000-a) — "O sector económico da cultura na Área Metropolitana de Lisboa: aspectos locativos e implicações nas políticas urbanas", *Finisterra — Revista Portuguesa de Geografia*, XXXV, 69, pp. 109-136.
- BRITO HENRIQUES, E. (2000-b) — *As indústrias culturais e o sector económico da cultura: questões conceptuais e metodológicas*. CEG, Lisboa, 20 pp. [working paper saído na col. Apontamentos de Geografia, série Investigação, nº 4].
- BRITO HENRIQUES, E.; THIEL, J. (2000) — "The cultural economy of cities: a comparative study of the audiovisual sector in Hamburg and Lisbon", *European Urban and Regional Studies*, 7, 3, pp. 255-271.
- BROWN, A.; O'CONNOR, J.; COHEN, S. (2000) — "Local music policies within a global music industry: cultural quarters in Manchester and Sheffield", *Geoforum*, 31, 4, pp. 437-451.
- CHALINE, C. (1988) — "La reconversion des espaces fluvio-portuaires dans les grandes métropoles", *Annales de Géographie*, 544, pp. 595-715.
- CHALINE, C. (1999) — *La Régénération Urbaine*, PUF, Paris.
- COSTA, P. (1999) — "Efeito de «meio» e desenvolvimento urbano. O caso da fileira da cultura", *Sociologia — Problemas e Práticas*, 29, pp. 127-149.
- DZIEMBOWSKA-KOWALSKA, J.; FUNCK, R. (1999) — "Cultural activities; source of competitiveness and prosperity in urban regions", *Urban Studies*, 36, 8, pp. 1381-1398.
- FAINSTEIN, S. S.; GLADSTONE, D. (1999) — "Evaluating urban tourism" in D. R. JUDD e S. S. FAINSTEIN (eds.) *The Tourist City*. Yale University Press, New Haven e Londres, pp. 21-34.
- GASPAR, J. (1994) — "O desenvolvimento do sítio de Lisboa" in I. MÓITA (ed.) *O Livro de Lisboa*, Livros Horizonte/ Sociedade Lisboa'94, Lisboa, pp. 11-24.
- GASPAR, J. (1999) — "As frentes de água no contexto estratégico do desenvolvimento da Área Metropolitana de Lisboa" in V. MATIAS FERREIRA & F. INDOVINA (eds.) *A cidade da Expo'98. Uma reconversão na frente ribeirinha de Lisboa?*. Editorial Bizâncio, Lisboa, pp. 147-158.
- GASPAR, J., coord., (2001) — *Programa Estratégico para a Renovação e Requalificação da Área Ribeirinha Oriental de Santos-o-Novo a Cabo Ruivo e Área Envolvente do Parque das Nações*. Câmara Municipal de Lisboa, Lisboa (inédito).
- GASPAR, J.; BARROSO, S.; BRITO HENRIQUES, E. (2001) — "Lisboa: requalificação da área ribeirinha de Santos-o-Novo a Cabo Ruivo", *Portus*, 2, 3, pp. 14-21.

- HAARICH, S.; LENFERS, E. (2000) — "Publicly supported cultural infrastructure and the cultural industries in Bilbao" in F. GNAD & J. SIEGMANN (eds.) *Culture Industries in Europe. Regional Development Concepts for Private-sector Cultural Production and Services*. Min. für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr, Dusseldorf, pp. 119-125.
- HALL, P. (1988) — *Cities of Tomorrow. An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Blackwell, Oxford e Cambridge.
- HARVEY, D. (1989) — *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Blackwell, Oxford e Cambridge.
- HUDSON, R. (1995) — "Making music work? Alternative regeneration strategies in a deindustrialized locality: the case of Derwentside", *Transactions of the Institute of British Geographers*, 20, pp. 460-473.
- JUDD, D. R. (1999) — "Constructing the tourist bubble" in D. R. JUDD E S. S. FAINSTEIN (eds.) *The Tourist City*. Yale University Press, New Haven e Londres, pp. 35-53.
- LAW, C. (1993) — *Urban Tourism. Attracting Visitors to Large Cities*, Mansell, Londres.
- NEWMAN, P.; SMITH, I. (2000) — "Cultural production, place and politics on the South Bank of Thames", *International Journal of Urban and Regional Research*, 24, 1, pp. 9-24.
- PAGE, S. (1987) — "The London Docklands: redevelopment schemes in the 1980s", *Geography*, 72, 314, pp. 59-63.
- PINDER, D.; HUSAIN, S. (1988) — "Deindustrialisation and forgotten fallow: lessons from Western European oil refining" in B. S. HOYLE, D. PINDER e S. HUSAIN (eds.) *Revitalizing the Waterfront*. Belhaven Press, Londres, pp. 232-246.
- RODRIGUES MALTA, R. (1999) — "Villes d'Espagne en régénération urbaine. Les exemples de Barcelone, Bilbao et Madrid", *Annales de Géographie*, 608, pp. 397-419.
- SCOTT, A. J. (1996) — "The craft, fashion, and cultural-products industries of Los Angeles: competitive dynamics and policy dilemmas in a multisectoral image-producing complex", *Annals of the Association of American Geographers*, 86, 2, pp. 306-323.
- SCOTT, A. J. (1997) — "The cultural economy of cities", *International Journal of Urban and Regional Research*, 21, 2, pp. 323-340.
- SHORT, J. R. (1996) — *The Urban Order. An Introduction to Cities, Culture and Power*. Blackwell, Oxford e Cambridge.
- SÖDERLIND, J. (2000) — "Culture as soft city infrastructure: placemaking strategies for «urban mine canaries»" in F. GNAD & J. SIEGMANN (eds.) *Culture Industries in Europe. Regional Development Concepts for Private-sector Cultural Production and Services*. Min. für Wirtschaft und Mittelstand, Technologie und Verkehr, Dusseldorf, pp. 135-144.
- ZUKIN, S. (1995) — *The Cultures of City*. Blackwell, Oxford e Cambridge.

Reconfiguração Contínua de Fenómenos de (Des)Emprego: a Cristalaria na Marinha Grande

HEITOR GOMES e PEDRO SOARES

1. Introdução

Tendo como referência o tecido industrial da Marinha Grande, particularmente o subsector da cristalaria, os processos de reestruturação, as ligações verticais e horizontais com um conjunto de indústrias relacionadas entre si e as formas de organização espacial, procura-se perceber o ambiente e os mecanismos relacionais que têm permitido, apesar de períodos de evidente crise aguda do sector, manter níveis de desemprego inferiores às médias nacional e regional e taxas de desemprego de longa duração comparativamente mais baixas.

O trabalho desenvolvido permitiu identificar quatro aspectos característicos fundamentais: (i) a organização da produção na cristalaria, nomeadamente a clara segmentação das operações por níveis de qualificação da mão-de-obra, define percursos diferenciados em caso de desemprego e estimula processos de *spinoff*; (ii) o sector do vidro tem um papel-chave na criação de uma espécie de *cluster* regional na Marinha Grande, importante quer para a sua competitividade nacional e internacional, quer para a fluidez do emprego entre sectores; (iii) a Marinha Grande faz parte de uma bacia de emprego que integra os municípios vizinhos de Leiria e Alcobaça, com vantagens tanto para o recrutamento de mão-de-obra como para a diluição dos efeitos provocados por períodos de crescimento do desemprego; (iv) as instituições locais e regionais intervieram significativamente no apoio à reestruturação da cristalaria, traduzido em projectos para a formação de recursos humanos e para a promoção seus dos produtos, com forte investimento na qualidade e na inovação, no *design*, na certificação e na criação de uma nova imagem junto dos consumidores e dos mercados internacionais.

No final, são sugeridos contributos para a formulação de políticas de melhoria da qualidade da formação e do emprego local.

2. O *cluster* regional como suporte para a fluidez de emprego entre sectores

A discussão científica em torno da definição de *cluster* regional, sistema produtivo local ou, com maior adaptação a este caso concreto, distrito industrial, é uma questão profundamente abordada nos meios académicos, existindo uma

consensualização generalizada sobre os principais aspectos que o caracterizam. Sinteticamente, poder-se-á referir que o conceito de *cluster* regional traduz-se na existência de laços verticais e horizontais de um conjunto de indústrias relacionadas entre si, facilitando a partilha de conhecimento tecnológico e comercial, beneficiando de uma redução de custos e aumento da competitividade a nível internacional (GASPAR e SANTOS, 2003), apresentando-se como "...uma entidade sócio-territorial caracterizada pelas interacções internas de um sistema de pequenas e médias empresas envolvidas em diferentes fases de um mesmo processo de produção, especialmente concentrado, muito ligado à população local e partilhando uma área geográfica restrita" (REIS, 1992: 121). Atente-se também à proposta de BIANCHI (1998) para sintetizar o conceito de distrito industrial, assente numa sobreposição de três modelos interdependentes: o modelo de produção, destacando-se a flexibilidade, em sentido lato, induzida por uma estrutura de organização produtiva com o predomínio de pequenas empresas especializadas numa fase ou componente específica do produto, operando numa mesma fileira produtiva; o modelo de aglomeração espacial, em que a esta especialização se encontra associada uma concentração espacial dos vários actores económicos envolvidos neste processo, o que possibilita não só uma redução dos custos, como também a reprodução e qualificação da mão-de-obra; e o modelo social, caracterizado pela rede densa e quase sempre complexa de relações entre os actores, assente numa forte homogeneidade cultural e num consenso social, que vai permitir a regulação local das relações de produção.

Não é objectivo desta investigação discutir o conceito de *cluster* ou de distrito industrial. As noções elencadas apenas pretendem constituir um ponto de partida para uma discussão mais alargada em torno da realidade regional que caracteriza a Marinha Grande, procurando entendê-la como um *cluster* ou um distrito industrial.

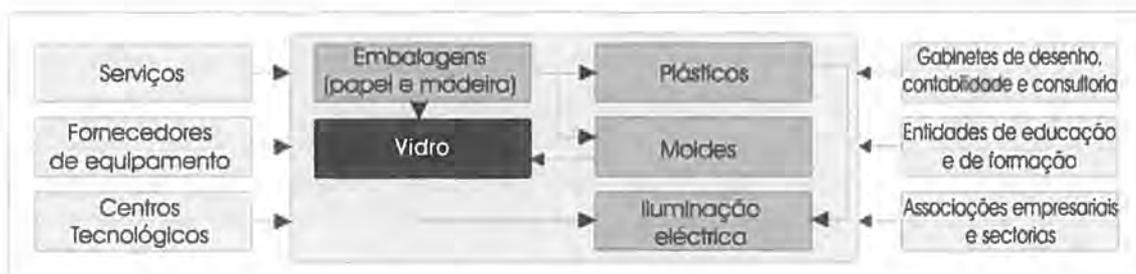
A Marinha Grande é um caso paradigmático de desenvolvimento, que resulta fundamentalmente da reconversão de um espaço industrial, da tradição secular do vidro (sobretudo da cristalaria) e do conjunto de relações que a partir daí se estabeleceram, num primeiro momento para os moldes e num segundo momento para os plásticos¹. Concentra um conjunto significativo de empresas industriais em vários sectores com profundas relações entre si, sobretudo no fornecimento e na compra de produtos intermédios, matéria-prima e produtos finais, bem como num elevado número de serviços de apoio às empresas destes sectores. Apesar de nos dois últimos decénios ter vindo a diversificar o seu padrão de especialização produtiva, apresentando como aspecto mais determinante uma diminuição do peso do sector vidreiro e a consequente afirmação dos moldes como actividade emergente, o vidro continua a marcar, indiscutivelmente, a estrutura produtiva regional, constituindo, juntamente com os moldes e os plásticos, o núcleo de um *cluster* regional, a partir do qual surgem outras indústrias (indústrias de suporte) e serviços de apoio às empresas (directos e indirectos). A formação de um grande pólo de crescimento e de desenvolvimento industrial, através da forte implantação de indústrias de alguma

¹ Tal como Gaspar, Fonseca e Vale (1996) referem, este concelho tem características industriais já antigas, constituindo inicialmente um espaço produtivo com características mono-industriais, que se tem vindo a diversificar, apresentando-se como um foco de criatividade e de iniciativa empresarial, relacionado com a indústria de moldes para plásticos e vidros.

forma ligadas (moldes para plásticos; plásticos; acessórios para moldes; sistemas informáticos, etc.) é talvez a sua característica mais marcante como distrito industrial, onde coexistem simultaneamente empresas antigas e tradicionais, e empresas recentes e de base tecnologicamente avançada.

Com efeito, é a partir deste entrosamento que surgiram e continuam a surgir indústrias de suporte a estas actividades e ao acondicionamento dos seus produtos, como as de embalagens de papel ou de madeira ou subsectores derivados, as ligadas aos aparelhos de iluminação eléctrica (que aproveitam as indústrias de vidro e de plástico existentes na região para o desenvolvimento dos seus produtos), bem como um conjunto de serviços, designadamente serviços de apoio às empresas (incluindo-se aqui os gabinetes de CAD ou de desenho, de apoio à concepção do produto, uma área onde as empresas do vidro apostam cada vez mais, e gabinetes de contabilidade). Interessa ainda realçar um conjunto de serviços que se expandiram nos domínios da saúde, do ensino, do comércio e da restauração, que sofreram também uma implementação positiva em virtude da dinâmica industrial do concelho. A este nível, destaque-se particularmente o ensino, através da Escola Profissional e Artística da Marinha Grande, de grande importância para a formação de jovens nas áreas de acabamento e decoração de vidro mais artístico e de cariz mais artesanal.

A figura seguinte representa o suporte competitivo da economia da Marinha Grande e, em termos gerais, o pólo de competitividade da indústria de vidros e moldes do nosso país. É um pólo que subsiste essencialmente na plataforma assente no custo de factores, denotando porém, alguns elementos de reforço, quer do investimento, quer da inovação.



Fonte: Adaptado de Oliveira e Lopes (1995)

Figura 4.1 – O cluster regional da Marinha Grande

Efectivamente, os fornecedores locais de equipamento são presentemente importantes para a modernização e competitividade das empresas regionais. Se é verdade que sempre existiram pequenas empresas capazes de desenvolver equipamento para os vários sectores da região, o recurso a fornecedores estrangeiros, designadamente da Alemanha, Itália e Inglaterra, sobretudo para a cristalaria, marcou durante bastante tempo o sector. Os últimos anos têm sido pautados pelo aparecimento de algumas empresas com capacidade de fornecimento de equipamento sofisticado, com destaque para a cristalaria. Saliente-se as máquinas de corte a quente, fornos, máquinas automáticas e semi-automáticas de sopro e

máquinas de polir, entre outros. No caso dos moldes, consolidou-se uma indústria bastante desenvolvida, tecnologicamente avançada e reconhecida a nível mundial, fornecendo moldes para as várias indústrias da região (designadamente vidro e plásticos) e que veio substituir o auto-fabrico por parte das empresas, em particular do sector do vidro. O aprofundamento das relações que têm vindo a ser estabelecidas entre várias empresas na região resulta significativamente do contributo do sector dos moldes, através dos acordos estabelecidos de cooperação tecnológica.

As fortes relações estabelecidas entre os diversos sectores analisados, associadas a uma certa formação social periférica (dado coexistirem processos de flexibilidade de mercado de trabalho, por um lado e, por outro, processos contínuos de mobilidade social) e à existência de um conjunto de instituições locais públicas e privadas (principalmente associações culturais e sindicais) de grande visibilidade revelam-se, claramente, os elementos centrais de suporte para a fluidez de emprego entre sectores que caracteriza o tecido económico e social da Marinha Grande, que procuraremos analisar seguidamente.

3. O processo de reconfiguração contínua dos fenómenos de (des)emprego

Uma das características mais marcantes do funcionamento do *cluster* regional da Marinha Grande prende-se com as dinâmicas de (des)emprego. Com um tecido económico fortemente dependente do sector industrial, sobretudo do sector vidreiro, este território tem conhecido, nos dois últimos decénios, vários períodos de crise que têm afectado, com maior ou menor *impacte*, a estrutura do emprego concelhio.

Por diversos momentos durante as décadas de oitenta e de noventa, a Comunicação Social fez eco da situação problemática que muitas empresas do sector da cristalaria, algumas de importância histórica, atravessaram², levando inclusive, em várias situações, ao seu encerramento, com a conseqüente instabilidade social gerada que, poder-se-á referir, acabou por revelar-se a imagem referencial do concelho para a generalidade dos portugueses que nestes momentos seguiram as tensões ali vividas.

Contudo, a Marinha Grande representa um caso paradigmático sem paralelo no país. Mesmo atravessando, conjunturalmente, contextos de crise sempre relacionados com o sector vidreiro, sobretudo com a cristalaria, que desencadeiam sentimentos de insegurança face ao possível encerramento das maiores unidades do sector (com a conseqüente geração de mais desemprego), o sistema local de emprego tem conseguido sempre reagir positivamente às alterações sócio-económicas recentes, mantendo taxas de actividade mais elevadas e níveis de desemprego mais reduzidos (designadamente de longa duração) que os valores médios nacionais³, através de mecanismos imbricados que reconfiguram

² De que talvez a mais emblemática seja o encerramento da Fábrica Escola Irmãos Stephens (FEIS), em Maio de 1992.

³ Com efeito, entre 1991 e 2001, a Marinha Grande foi o único concelho do Pinhal Litoral a diminuir a taxa de desemprego, contrariando simultaneamente a tendência nacional e a da

continuamente o emprego entre vários sectores e vários espaços, relevando as características de lógica de *cluster* regional evidenciadas neste território.

O primeiro choque petrolífero de 1973⁴, as turbulências decorrentes do 25 de Abril⁵ e o golpe final do segundo choque petrolífero de 1979, entre outras razões de ordem secundária, levaram a que, em princípios da década de oitenta, surgisse uma situação de enorme degradação económico-financeira, sujeitando a maior parte das empresas a processos de gestão controlada. Este processo coincidiu com a primeira grande redução de efectivos, mormente os ligados à área fria (transformação do "vidro liso", tais como acabamentos e lapidação).

Contudo, e como principal consequência da conjuntura político-económica, assiste-se à génese da primeira vaga de pequenas oficinas de transformação, dinamizando o sector. O aparecimento de uma segunda crise do sector vidreiro, no início da década de noventa, conjugada com a grande facilidade do operário vidreiro em criar o seu pequeno estabelecimento de fabricação ou transformação de vidro manual (mesmo com equipamento usado), com volumes relativamente baixos de investimento e com o domínio do *know-how* (trata-se de um sector onde os processos de trabalho dominantes estão limitados ao trabalho manual), veio a traduzir-se numa multiplicação de pequenas empresas criadas pelos próprios operários vidreiros, na sequência de processos de desintegração vertical das grandes empresas. Maioritariamente, estas unidades de pequena dimensão são constituídas pela associação de um ex-operário que se assume como o técnico, um contabilista ou um agente comercial (que desempenha tarefas de gestão) e um detentor de capital.

Tratam-se esmagadoramente de micro e pequenas empresas, que surgem numa lógica de subcontratação pelas maiores unidades do sector localizadas no concelho, designadamente no tratamento final do vidro (especializadas em operações da zona fria do processo de produção, tais como a decoração, a gravação e a lapidação) que serviram como "escape" ao aumento do desemprego resultante do processo de reestruturação das maiores empresas marinhenses. Para muitas destas pequenas unidades industriais, o principal cliente é a própria empresa onde o operário trabalhou anteriormente e da qual se desligou contratualmente, quer de forma compulsiva, quer por iniciativa própria⁶, representando, em muitos casos, o local onde haviam trabalhado toda a vida e onde aprenderam, inclusive, o ofício.

Mais recentemente, o contexto sócio-económico marcado pela inexistência de desemprego elevado reflecte, sobretudo, a fluidez do emprego entre sectores que caracteriza o sistema produtivo local da Marinha Grande. Se é verdade que o período

região em que se insere. No mesmo período, conhece um importante crescimento da taxa de actividade, de 5,6%, o mais elevado do Pinhal Litoral, igualmente superior ao acréscimo nacional.

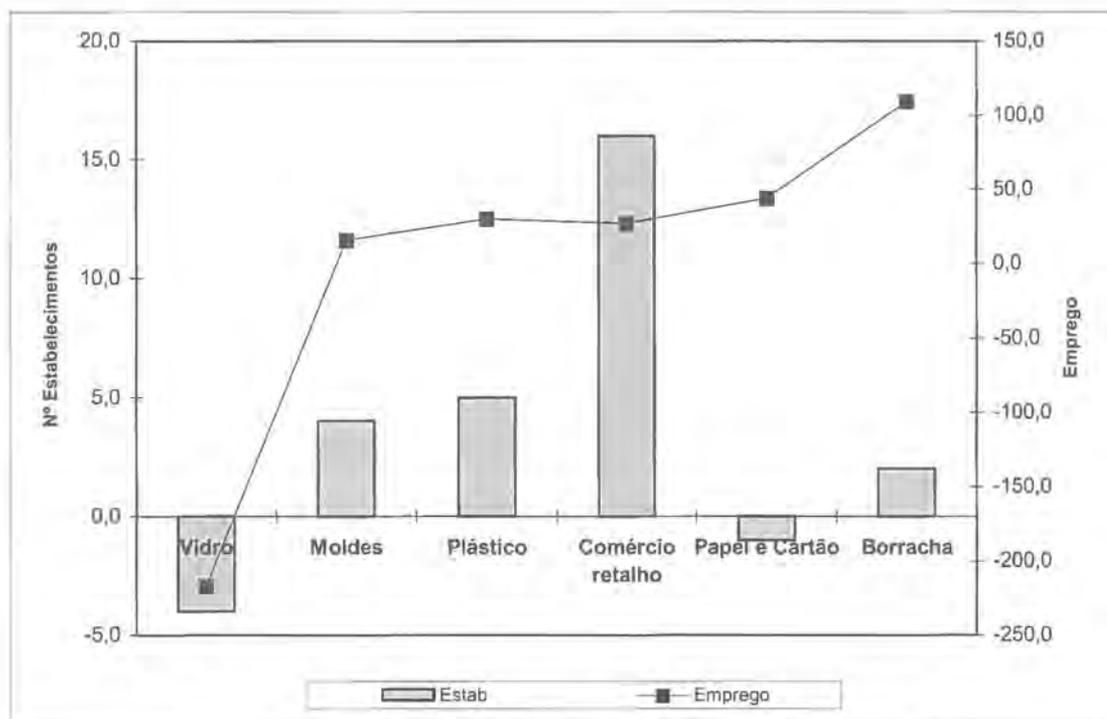
⁴ Refira-se que este é um sector onde o preço da energia é um elemento fundamental para a produção.

⁵ A Marinha Grande é um concelho onde existe uma grande tradição sindical, muito reivindicativa e ligada em grande escala a movimentos de contestação ao Estado Novo, pelo que, com o 25 de Abril de 1974 foram muitas as influências que se verificaram na forma de gestão das empresas.

⁶ Refira-se que a saída de muitos operários da zona fria das grandes empresas para criarem os seus próprios pequenos estabelecimentos foi, em bastantes casos, efectuado com o apoio da empresa-mãe, claramente preocupada na diminuição dos seus encargos directos.

de conflitualidade e visibilidade política dos problemas já enunciados apresentava, em finais da década de noventa, sinais evidentes de resolução ou superação (pelo menos a curto prazo), contribuindo para uma diminuição dos níveis de desemprego, é a capacidade de adaptação às circunstâncias político-económicas do momento que principalmente tem marcado o emprego concelhio, resultante das ligações verticais e horizontais da indústria vidreira com um conjunto de sectores relacionados entre si.

Entre 1999 e 2000, a cristalaria registou a maior perda líquida de postos de trabalho de todo o concelho⁷, com uma redução que correspondeu a 7% dos seus efectivos e a 8% do número de estabelecimentos. Esta diminuição é, contudo, atenuada pelo crescimento do emprego em praticamente todos sectores industriais, que absorvem muitos dos desempregados da cristalaria, mão-de-obra com grande capacidade de adaptação às necessidades e às qualificações específicas destes sectores. Trata-se de um aumento particularmente visível no sector da borracha, mas também no papel e cartão, nos plásticos e nos moldes. Verifica-se, inclusive, um ganho líquido de postos de trabalho no concelho (de sensivelmente 2,9%), sobretudo devido ao acréscimo observado nos sectores industriais e em actividades relacionadas com a prestação de serviços de apoio à produção.



Fonte: MSST, Quadros de Pessoal (2001)

Figura 4.2 - Variação do número de estabelecimentos e emprego no Concelho da Marinha Grande entre 1999 – 2000, por sector

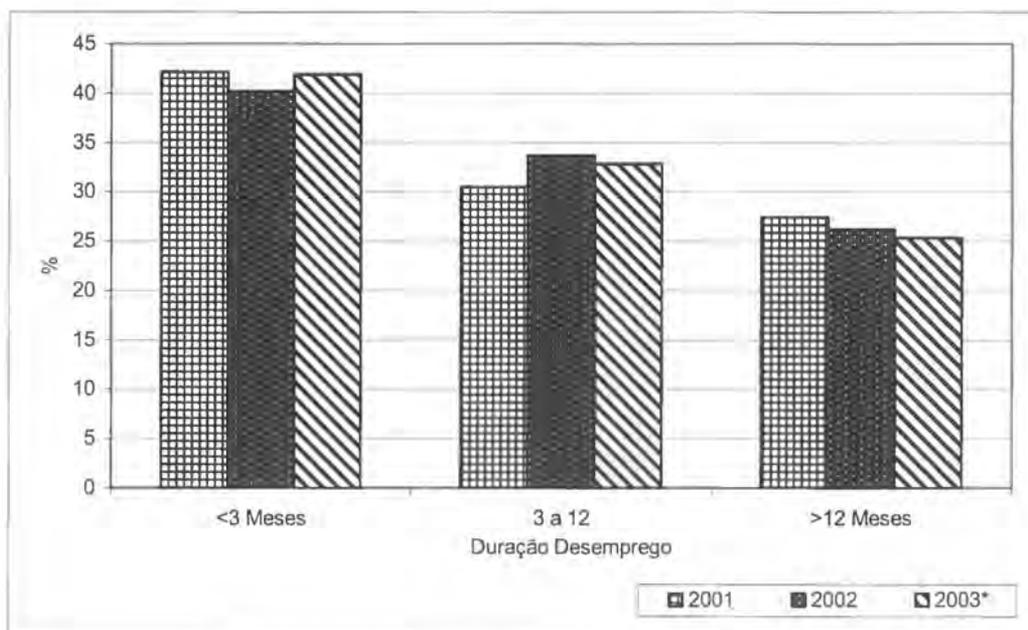
⁷ De acordo com a CAE Rev.2, desagregada a três dígitos, num total de setenta e três sectores considerados para a análise.

A Marinha Grande tem conhecido nos últimos anos um aumento do desemprego no sector que engloba a cristalaria (*fabrico de outros materiais não metálicos - CAE, Rev. 1*), crescimento claramente superior ao evidenciado pelo Pinhal Litoral e aos valores médios nacionais. Contudo, contrariamente, os níveis de desemprego do concelho têm vindo a diminuir, reflectindo a absorção de parte significativa dos desempregados da cristalaria em outros sectores, designadamente industriais.

Quadro 4.1 – Peso do desemprego do sector *fabrico de outros minerais não metálicos (CAE, Rev.1)* no desemprego total (%)

	1997	1998	1999	2000
Marinha Grande	10,0	21,9	31,9	34,7
Pinhal Litoral	8,0	10,4	14,7	14,7
Portugal Continental	0,7	1,1	1,1	1,5

Fonte: IEFP, 2003



Fonte: IEFP, Novembro de 2003 (Em 2003, até Setembro)

Figura 4. 3 - Desempregados inscritos no Centro de Emprego da Marinha Grande, por tempo de desemprego (%)

Outro indicador que reflecte a capacidade do sistema produtivo local para a manutenção de bons níveis de emprego prende-se com a tipologia de desemprego do concelho. Mais de 40% dos desempregados inscritos no Centro de Emprego da Marinha Grande entre 2001 e 2003 permanece nesta situação apenas num período máximo de três meses (curta duração), enquanto que o desemprego de longa duração (superior a 12 meses) é responsável por apenas cerca de 25% do total de inscritos.

Toma-se igualmente importante referir que os desempregados de curta duração encontram-se maioritariamente no escalão etário entre os 25 e os 49 anos, com uma escolaridade média que atinge o 9º ano. Pelo contrário, os desempregados de longa duração estão no escalão etário com idade superior a 50 anos. Esta situação reflecte a capacidade de absorção, num período de tempo muito reduzido, dos desempregados mais jovens que, numa situação de despedimento, conseguem de forma célere, maioritariamente em outra actividade, inserir-se de novo no mercado de trabalho. A este nível, trata-se, de facto, de uma realidade muito particular no panorama nacional, que reflecte uma rápida capacidade de resposta do sistema local de emprego.

Os sinais de funcionamento do *cluster* da Marinha Grande são, assim, evidentes, podendo destacar-se dois processos dominantes que marcaram os anos noventa.

Em primeiro lugar, assistiu-se, no início da década, ao aparecimento de pequenas oficinas de transformação, importantes para a dinamização do sector. A multiplicação de pequenos estabelecimentos criados pelos próprios operários vidreiros, na sequência de processos de desintegração vertical das maiores empresas, surgidos numa lógica de subcontratação pelas unidades de maior dimensão do sector (designadamente no tratamento final do vidro), permitiu minimizar os efeitos do desemprego que a cristalaria conheceu neste período⁸. Trata-se de um processo que actualmente é ainda observado, mas sem o fulgor que apresentou entre inícios e meados dos anos noventa.

Posteriormente, o processo recente de reestruturação produtiva na cristalaria tem registado efeitos mais visíveis ao nível do aumento do desemprego nos últimos anos. Contudo, o sistema local tem conseguido, até ao momento, encontrar soluções para manter níveis de desemprego moderados, sobretudo pela fluidez do emprego entre sectores. Em síntese, o operário desempregado da cristalaria, relativamente jovem e possuidor de uma grande capacidade de adaptação à laboração em outros sectores industriais ou até mesmo em outras áreas de actividade, consegue rapidamente reentrar no mercado de trabalho, num meio em que diversos actores institucionais, profundamente conhecedores dos problemas locais, interagem no

⁸ Este fenómeno de flexibilização da organização da produção, permitindo a sustentação do emprego de operários vidreiros recentemente desempregados e com maiores dificuldades de reinserção profissional evidencia, contudo, algumas particularidades que devem ser realçadas. A generalidade destas pequenas empresas apresenta condições degradadas de emprego, trabalho e salários, estando fortemente dependente dos volumes de encomendas das empresas contratantes, resultando numa certa 'sazonalidade' da produção. Por outro lado, algumas das unidades surgidas encontra(va)m-se numa situação de clandestinidade (AIC, 1997).

sentido de ultrapassar as dificuldades geradas pelo processo contínuo de reestruturação da indústria concelhia?

Com efeito, a Marinha Grande tem evidenciado uma "tradição na criação e consolidação de parcerias, que visam promover o desenvolvimento social e produtivo local, o reforço da identidade e o sentimento de pertença ao território, condições fundamentais ao crescimento económico e ao emprego"⁹. Entre um vasto conjunto de iniciativas desenvolvidas particularmente durante os anos noventa¹¹, que têm contribuído decisivamente para o atenuar dos *impactes* negativos resultantes dos períodos de crise e, sobretudo, para que os mesmos não se registem, torna-se fundamental relevar, pela sua importância e período de implementação recente, o Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande (PTE MG)¹².

Dos principais objectivos definidos para o PTE MG, destaque-se a dinamização e/ou revitalização do tecido empresarial local, com base na requalificação tecnológica da indústria vidreira; a promoção da formação profissional adequada às novas exigências do mercado de trabalho; a diversificação económica (através de outros serviços como o turismo, entre outros); a modernização e o consequente aumento da competitividade das indústrias locais, visando, no seu conjunto, a criação de postos de trabalho e a melhoria da qualidade do emprego. Por outro lado, o PTE MG não foi estruturado de forma a ser circunscrito às fronteiras administrativas do concelho, permitindo promover acções no território circundante. Esta questão afigura-se fundamental para a resolução dos problemas que afectam o emprego regional, em virtude da importante relação que a Marinha Grande apresenta com alguns dos concelhos vizinhos, que conhecem as mesmas dificuldades ao nível do emprego por apresentarem algumas das características no seu tecido económico similares a este município.

A concretização do PTE MG implicou a constituição de uma ampla parceria, que envolveu, para além da Câmara Municipal, como entidade promotora, a Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Centro (CCDR),

⁹ Neste contexto, deve-se destacar, em particular, o Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, instituído formalmente em Março de 1997, como órgão consultivo da Câmara Municipal. Constituído por um conjunto diversificado de instituições representativas, sobretudo do concelho (25), designadamente associações empresariais, instituições de ensino, o Instituto de Emprego e Formação Profissional, parceiros sociais e representantes da sociedade civil, veio reforçar a consistência e as sinergias já existentes no relacionamento entre um vasto conjunto de actores institucionais locais intimamente relacionados com as grandes questões sócio-económicas da Marinha Grande, relevando-se o sector industrial, permitindo a concretização de uma ampla parceria institucional.

¹⁰ Conselho para o Desenvolvimento Económico da Marinha Grande, 1998.

¹¹ Veja-se a este propósito Oliveira, L. e Lopes, R. (1995) e Gomes, H. (1997).

¹² Medida enquadrada na estratégia europeia para o emprego definida nos Conselhos Europeus de Essen (1994) e Madrid (1995), complementar das políticas de emprego desenvolvidas a nível nacional pelos Estados membros da União Europeia. O PTE MG foi um dos três Pactos Territoriais para o Emprego indicados pelo Governo Português (os restantes são no Norte Alentejano e em Vale de Sousa) para integrar a experiência piloto lançada pela Comissão Europeia em todo a União Europeia. Tratam-se de territórios que nos últimos anos têm sofrido crises regulares relacionadas, designadamente, com o encerramento e/ou reestruturação forçada de empresas, resultando no acréscimo do desemprego e/ou alterações da estrutura de emprego.

responsável pelo acompanhamento técnico, o Conselho para o Desenvolvimento Económico (CDE) e cerca de cinquenta parceiros públicos e privados.

Com um financiamento assegurado pelo Orçamento Geral do Estado, pelos Fundos Estruturais do II e do III Quadro Comunitário de Apoio (através do Programa Operacional Centro e de várias intervenções sectoriais) e, em menor escala, pelos orçamentos municipais e por financiamentos privados, as diversas medidas já desenvolvidas no âmbito do PTE MG, decorrentes dos objectivos estratégicos definidos, têm procurado promover a competitividade e inovação dos sectores industriais mais importantes neste território, designadamente a reestruturação, de forma competitiva, do sector vidreiro, o reforço do patamar competitivo dos sectores dos moldes e dos plásticos e a superação do desemprego.

Tendo como importante suporte o financiamento disponibilizado pelo PTE MG, as instituições locais e regionais têm, assim, intervindo no apoio à reestruturação da cristalaria, traduzido em projectos para a formação de recursos humanos e para a promoção dos produtos de cristalaria, com forte investimento na qualidade e na inovação, no *design*, na certificação e na criação de uma nova imagem junto dos consumidores e dos mercados internacionais, factores de grande importância para ultrapassar os problemas com que o sector se tem deparado nos últimos anos, reflectindo-se na manutenção do emprego.

Noutra perspectiva de intervenção na cristalaria, releve-se a participação e liderança da Marinha Grande no projecto comunitário *Os Caminhos de Excelência do Vidro no Sudoeste Europeu*. Finalizada recentemente, em Novembro de 2005, foi uma iniciativa que conjugou o esforço de três territórios com uma importante história vidreira: Marinha Grande, San Ildefonso La Granja/Segóvia (Espanha) e a região Tarnaise com a cidade de Albi (França), visando a promoção sectorial, a cooperação entre os três territórios e a troca de experiências e informação entre si, ligados pela existência de uma cultura, uma história e uma tradição comum em redor da cristalaria. A médio e longo prazo, apresentou como principais objectivos a melhoria da ligação das empresas locais ao seu território, fomentando a inovação e a utilização das novas tecnologias; a tomada de consciência sobre a importância da tradição vidreira como factor competitivo dos territórios; a formação e melhoria dos níveis de emprego e o reforço do tecido empresarial, valorizando os vários ofícios vidreiros entre a população local e mais concretamente entre os jovens, recuperando o *know-how* e as técnicas vidreiras tradicionais, profissionalizando o sector do artesanato local e reforçando o apoio ao trabalho cooperativo.

Através de um plano de acção comum, composto por três eixos de intervenção (ligação entre as empresas e o seu território; importância do relacionamento entre a formação e a capacidade de inovação; e valorização e promoção do património cultural e industrial vidreiro comum), o projecto centrou-se no desenvolvimento de estratégias em torno da competitividade, com o auxílio da inovação e dos recursos humanos e materiais locais, partilhando o saber fazer, as experiências e as boas práticas de cada uma das regiões. Os três eixos de intervenção definidos integraram não somente parceiros financeiros como também empresas,

associações, escolas, centros de formação, sindicatos e outras entidades ligadas ao sector do vidro de cada um dos territórios¹³.

A crescente colaboração entre os vários actores envolvidos no sector, públicos e privados, juntamente com a presença difusa de um *know-how* manual impossível de exportar, por sua vez associado a uma imagem extremamente positiva nos mercados externos, tem contribuído para que as perspectivas futuras se revelem animadoras. Fruto, sobretudo, da intervenção concertada das instituições locais e regionais sob várias formas (não esquecendo a criação de uma marca fortemente identificativa deste saber-fazer e do produto final da região, *Mglass*¹⁴, de modo a dar garantia, visibilidade, controle e certificação aos produtos produzidos pelos associados aderentes, bem como a criação da Região Turística *Rota do Vidro*¹⁵), a cristalaria tem diversificado, nos últimos anos, a produção, tentando alcançar novos nichos de mercado, em que a exigência da qualidade do produto e o *design* se evidenciam como questões fundamentais. Tem vindo, por isso, a contrariar paulatinamente uma lógica de funcionamento que foi predominante num passado recente, assente num modelo de constante criação e 'clonagem' de novas empresas, má situação financeira e endividamento, défice tecnológico e ausência de uma marca identificadora da produção.

Uma outra vertente que importa relevar para a compreensão da reconfiguração contínua dos fenómenos de (des)emprego na Marinha Grande prende-se com dinâmicas territoriais. Foi já possível verificar a importância que as dinâmicas sectoriais representam na fluidez de emprego para o concelho, mantendo níveis de desemprego moderados quando comparados com os valores médios nacionais e com outros concelhos/regiões que conhecem ou conheceram as consequências de processos de reestruturação produtiva de um sector em particular. Contudo, algumas dinâmicas territoriais inter-concelhias desempenham também um papel relevante para a compreensão do comportamento do mercado de trabalho.

A Marinha Grande faz parte de uma bacia de emprego que integra, particularmente, os municípios vizinhos de Leiria e Alcobaça, com vantagens tanto para o recrutamento de mão-de-obra, como para a diluição dos efeitos resultantes de períodos de crescimento do desemprego.

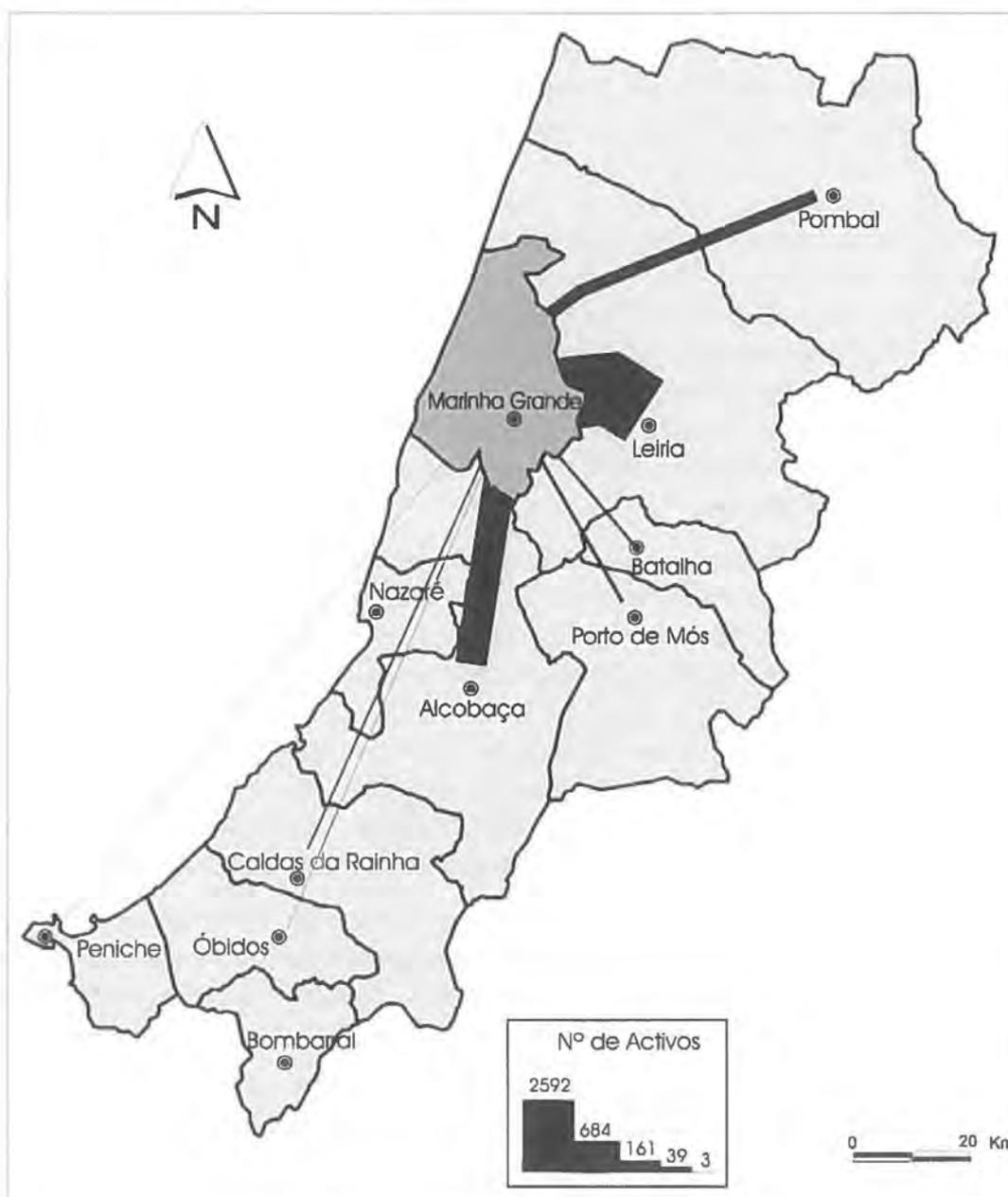
Os movimentos pendulares residência-trabalho de outros concelhos para Marinha Grande representavam, em 2001, cerca de 22% do volume total de deslocações (as restantes referem-se a movimentos internos), salientando-se, como referido, os municípios de Leiria e Alcobaça (designadamente, neste último caso, as

¹³ Das quais se devem destacar a Câmara Municipal, a Região de Turismo de Leiria-Fátima, a Associação Industrial de Cristalaria, o Centro de Formação Profissional para o Sector da Cristalaria e o Centro Tecnológico da Indústria dos Moldes e Ferramentas Especiais.

¹⁴ A criação desta marca, uma iniciativa da Associação Industrial da Cristalaria (AIC), tem-se pautado como um grande sucesso comercial nos mercados externos, estando associada a um aumento do volume de vendas. Em seis anos, a marca *Mglass* foi distinguida com vários prémios nacionais e internacionais de *design*, da qualidade do seu *marketing* e do ponto de vista da ideia.

¹⁵ Que corresponde a uma parceria entre a AIC e a Região de Turismo de Leiria-Fátima, dirigida essencialmente para a oferta turística, com sinergias evidentes entre o turismo e a indústria e que tem apostado sobretudo na divulgação do produto no mercado internacional, designadamente em Espanha.

freguesias do norte). No mesmo ano, a Marinha Grande foi mais atractiva do que repulsiva nos movimentos pendulares observados, situação que reflecte a diminuição contínua que se tem registado no desemprego desde finais da década de noventa.

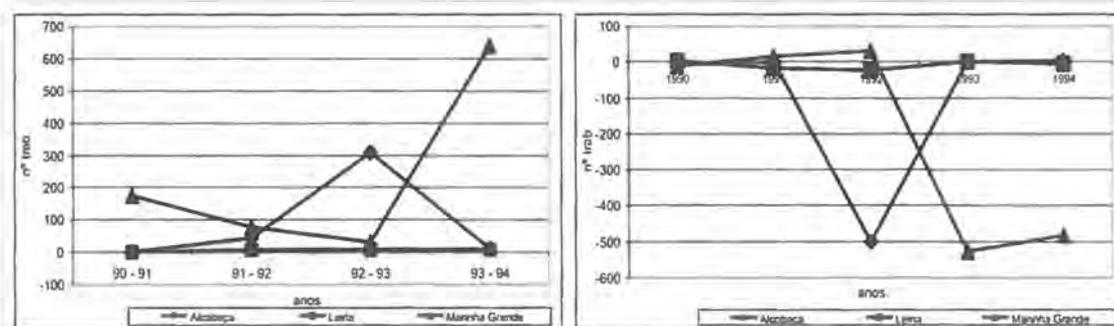


Fonte: INE, Censos 2001

Figura 4.4 – Movimentos pendulares residência-trabalho para a Marinha Grande, 2001

Contudo, em diversos períodos em que os níveis de desemprego cresceram na Marinha Grande, verificou-se um movimento contrário. Neste caso, a procura de emprego nos concelhos mais próximos, designadamente em Leiria e em Alcobaça é significativa, gerando um número de movimentos pendulares de saída superior aos de entrada.

As figuras seguintes permitem observar esta situação em particular no vidro, nos primeiros anos da década noventa, período, como já referido, de grande intensidade no processo de reestruturação produtiva do sector.



Fonte: IEFP, 2003

Figura 4.5 – Saldo dos fluxos de criação e destruição de emprego e saldo do emprego nos estabelecimentos criados-encerrados no sector do vidro (1990 a 1994)

No primeiro caso, é retratado o saldo do fluxo de criação e destruição de emprego entre 1990 e 1994. Verifique-se a complementaridade existente entre Alcobaça e Marinha Grande: nos períodos em que o saldo é mais elevado em Alcobaça, é mais reduzido na Marinha Grande e vice-versa. Destaque-se sobretudo os períodos 1992-93 e 1993-94, onde as diferenças são mais evidentes.

No segundo caso, é considerado o saldo do emprego apenas nos estabelecimentos criados e encerrados, em cada um dos anos entre 1990 e 1994. Uma vez mais, é visível a complementaridade existente entre os mesmos concelhos: quando Alcobaça apresenta um saldo negativo (1992), o emprego do sector vidreiro na Marinha Grande não acompanha a mesma tendência, verificando-se a situação contrária quando é a Marinha Grande a registar um saldo negativo (1993). Em síntese, os dois concelhos registam comportamentos compensatórios no emprego do sector vidreiro.

Verifica-se, assim, que os mecanismos de regulação do (des)emprego são, deste modo, sectoriais, mas também territoriais. O elemento mais marcante do processo de reconfiguração contínua dos fenómenos de (des)emprego na Marinha Grande prende-se com a capacidade do sistema local de emprego gerir e adaptar as necessidades à conjuntura política e sobretudo económico-social de cada momento, com a intervenção, em maior ou menor escala, dos diversos actores institucionais locais e regionais. Tais mecanismos, paradoxais e paradigmáticos, têm permitido ultrapassar as dificuldades com que o tecido económico da Marinha Grande se tem confrontado nos dois últimos decénios, resultantes sobretudo do processo de reestruturação produtiva do sector vidreiro e, mais recentemente, da adaptação dos sectores dos moldes e plásticos a um cenário económico cada vez mais competitivo internacionalmente. Neste domínio, o funcionamento do *cluster* regional da Marinha Grande é notável, único no país.

4. E o futuro?

Com um passado na indústria vidreira de mais de 250 anos, a Marinha Grande conheceu, durante este período, vários ciclos de crescimento e desenvolvimento económico, pontuados por momentos de incerteza e de crise. Ainda que ao longo destes dois séculos e meio vários sectores industriais se tenham instalado, em diferentes momentos, no concelho, o vidro continua a marcar de modo claro o seu tecido económico: é o sector onde a população activa é mais elevada, com o maior número de empresas; as estratégias de desenvolvimento económico pensadas para a região são esquematizadas em torno do vidro, que também é núcleo da *cluster* regional; a sua relevância não é apenas económica; é também social, cultural e histórica, sem paralelo no panorama industrial nacional. Concentra, ainda, mais de 50% das empresas e cerca de 45% da população activa do sector no país.

Os últimos anos têm sido pautados por um claro processo de reestruturação, marcado por iniciativas de vários actores institucionais locais e regionais, profundamente conhecedores dos problemas sectoriais, que numa atitude concertada têm procurado ultrapassar as dificuldades geradas por este processo. Os efeitos da reestruturação repercutem-se visivelmente no sistema regional de emprego, com dinâmicas sectoriais e territoriais que apresentam características muito particulares, cujos mecanismos relacionais têm permitido manter níveis de desemprego inferiores às médias regional e nacional, bem como taxas de desemprego de longa duração comparativamente mais baixas.

O futuro continua, contudo, a ser marcado por incertezas. O contacto directo com os diversos agentes ligados à indústria vidreira da Marinha Grande (operários, empresários, sindicatos, instituições públicas locais e regionais) permitiu verificar uma concordância nas linhas de orientação estratégicas pelas quais o sector deve regular-se nos próximos anos visando o seu desenvolvimento e robustecimento, seguindo, por vezes, caminhos divergentes: o futuro deve passar pela antecipação das tendências de *design*, transportando para o vidro exigentes conceitos de modernidade e qualidade.

Como trilhar este caminho? Numa economia cada vez mais globalizada e sem fronteiras, em que a competitividade dos territórios é sistematicamente posta à prova e num sector em que a qualidade e o *design* são palavras-chave, parece-nos pertinente reflectir sobre três questões essenciais, profundamente relacionadas, em torno das quais reside o futuro da cristalaria na Marinha Grande: inovação tecnológica, *design* e formação.

O recurso às novas tecnologias e ao *design* é encarado como um inevitabilidade para a afirmação da produção vidreira regional no mercado nacional e internacional. Nos últimos anos, a Marinha Grande tem enfrentado a concorrência agressiva dos países asiáticos e do Leste europeu, com produtos com preços 30 a 40% mais reduzidos, situação resultante sobretudo do custo da mão-de-obra claramente mais baixo. A entrada recente de alguns destes países na União Europeia representa uma nova realidade, permitindo-lhes o acesso a fundos comunitários para apoiar a modernização e a qualificação do tecido industrial, resultando num aumento da sua

capacidade competitiva, realidade que mais do que nunca é preciso acompanhar. Existindo claras dificuldades em concorrer com o preço, subsiste a opinião generalizada de que é possível competir com estes países apresentado qualidade, *design* e inovação, mantendo ou até mesmo aumentando os preços presentemente praticados. A procura em determinados nichos de mercado tem valorizado crescentemente estas questões na aquisição do produto. A antecipação das tendências de *design*, a diferença, o lançamento constante de novos modelos e novas colecções corresponderá a uma vantagem competitiva determinante; o desenvolvimento de novos processos de produção, tecnologicamente mais avançados, mas sempre com a filosofia do vidro manual artístico, permitirá sobretudo reduzir os custos em determinadas áreas da produção, possibilitando a diminuição do custo final do produto e aumentando as margens de negociação, tornando-o mais competitivo.

Contudo, a inovação tecnológica poderá representar um aumento do desemprego na linha de produção, designadamente na zona fria. Se é verdade que o saber-fazer manual assume um papel relevante no processo produtivo, insubstituível, algumas etapas na fabricação do vidro podem ser mecanizadas ou até mesmo automatizadas, suprimindo postos de trabalho, em particular na zona fria. Deste modo, parece particularmente importante a adequação da formação à procura. A área quente da produção é presentemente marcada por uma procura de operários especialistas que não encontra resposta num cenário caracterizado pelo aumento crescente do desemprego no sector; pelo contrário, na zona fria, a oferta é já claramente superior à procura por parte dos empresários, com tendência para aumentar.

A inovação tecnológica tem que ser, assim, acompanhada de forma continuada por políticas de formação profissional adaptadas ao sector, mantendo a tradição da produção da arte em vidro, minimizando os riscos de perda de um dos principais factores competitivos de diferenciação, as competências raras dos operários vidreiros. Por outro lado, existe a convicção de que é preciso um *up-grade* qualitativo em termos de competências dos activos que trabalham com o vidro e de que só a fomentação da formação profissional por parte das empresas, em áreas como a qualidade, a informática, a organização e gestão, a área comercial e técnica, conseguirá fazer com que as mesmas dêem resposta às exigências actuais do mercado.

O vasto património concelhio, com mais de dois séculos e meio de saber fazer, coloca a Marinha Grande num reduzido grupo das catedrais da arte do vidro no contexto mundial. Contudo, é igualmente este património que pesa nas cíclicas perturbações de um sector, que mesmo modernizado, continua a ser de mão-de-obra intensiva e de crescente vulnerabilidade à concorrência asiática e de países de Leste, alguns dos quais recentemente na União Europeia, abrindo uma nova realidade com a qual a Marinha Grande terá que saber lidar e adaptar-se rapidamente, sob pena das dificuldades se intensificarem.

O triângulo inovação-*design*-formação - não constituído uma "receita farmacêutica milagrosa" para a resolução das diversas problemáticas que afectam a

indústria vidreira - evidencia-se, certamente, como o caminho a seguir para o desenvolvimento do sector.

Por outro lado, a interactividade social patente na Marinha Grande através das reconhecidas dinâmicas das organizações empresariais e sindicais, dos representantes políticos, das autarquias, das iniciativas da sociedade civil e daquilo a que poderíamos chamar de uma certa cultura do trabalho, remete para a importância de uma abordagem do conceito de "capital social" (PUTNAM, 1993).

A existência de um certo tipo de capital social, considerado como o conjunto de características de uma determinada organização social – níveis de confiança, normas implícitas, solidariedade, atitude, redes, formas de cooperação, etc. – que promove a eficiência económica de um determinado território pelo impulso que fornece e pela capacidade de agilizar e coordenar acções, tende a configurar um factor positivamente diferenciador deste *cluster* regional.

Parece observar-se uma espécie de manifestação ao nível "micro" do conhecido *link* entre o cívico e o económico, tanto quanto se pode antecipar pelos fenómenos anteriormente referidos, como sejam, por exemplo, o da mobilidade social que leva operários a constituírem iniciativas de auto-emprego ou cooperativas de produção, não poucas vezes dinamizadas por antigos sindicalistas ou dirigentes associativos. As redes de cooperação, de troca de informação ou de partilha tecnológica fazem parte do ambiente social e económico da Marinha Grande, tal como a coexistência do conflito laboral e do compromisso social.

Deste modo, as dificuldades previstas para o vidro da Marinha Grande, perante a abertura do mercado a produtores que detêm inegáveis vantagens competitivas, poderão encontrar neste *stock* de capital social histórica e territorialmente desenvolvido, um factor decisivo para a flexibilização do tecido económico e o encorajamento da inovação.

Referências Bibliográficas

- AIC (1997) — *Empresas Associadas*, Marinha Grande.
- BIANCHI, G. — (1998) — "Requiem for the Third Italy? Rise and fall of a too successful concept", *Entrepreneurship Regional Development*, 10, pp. 93-116.
- CEREJEIRA, J. (2001) — «Identificação dos Distritos Industriais em Portugal», *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, (CD-ROM, ACTA 124, 17 P.).
- COMISSÃO EUROPEIA (1997) — *Guia dos Pactos Territoriais para o Emprego*, Bruxelas.
- CONSELHO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO DA MARINHA GRANDE (1998) — *Pacto Territorial para o Emprego da Marinha Grande. Programa de Acções. Medidas do PTE da Marinha Grande*, Marinha Grande.
- GASPAR, J., FONSECA, L. e VALE, M. (1996) — "Innovation, territory and industrial development in Portugal", *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia*, XXXI-62, pp. 29-44.
- GASPAR, T. e SANTOS, A. (2003) — *O Sector do Vidro em Portugal*. INOFOR, Lisboa.

- GOMES, H. (1997) — *O Cluster regional da Marinha Grande - vidro, moldes e plásticos. Análise e avaliação de potencialidades*, Trabalho realizado para o Seminário de Planeamento Integrado, Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, Lisboa (polic.).
- GOMES, H.; SOARES, P. (2001/02) — "Emprego e desemprego numa área industrial: reestruturação do sector vidreiro na Marinha Grande", *Inforgeo*, 16/17, pp. 21-40.
- MELO, J. (1995) — "Identificação de um Distrito Industrial na Marinha Grande", *Cadernos Regionais - Região Centro*, 2, 16 p.
- OLIVEIRA, L. e LOPES, R. (1995) — *Estudo Socioeconómico da Marinha Grande e Área Envolvente*. Colprinter, Lisboa.
- PUTNAM, R. (1993) — *Making Democracy Work - Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton University Press, New Jersey.
- REIS, J. (1987) — "Os espaços da industrialização - Notas sobre a regulação macro-económica e o nível local", *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 25/26, pp. 13-31.
- REIS, J. (1992) — *Os Espaços da Indústria: a Regulação Económica e o Desenvolvimento Local em Portugal*, Edições Afrontamento, Porto.
- SILVA, R.; HENRIQUES, M.; LARANJEIRA, S. (1991) — "Marinha Grande: entre os vidros e os moldes", *Sociologia - Problemas e práticas*, nº 10, pp. 197-218.
- VALADAS, M. (2001) — "Análise da reconfiguração das políticas Europeias (EU) de emprego num contexto Sócio-Económico determinado: a Marinha Grande", *Actas do IV Congresso Português de Sociologia*, Coimbra, (CD-ROM, Acta 20, 12 p.).
- VALE, M. (1991) — "Pequenas empresas e desenvolvimento territorial: estruturas produtivas, medidas de apoio à indústria e intervenção dos municípios", *Finisterra - Revista Portuguesa de Geografia*, 52, pp. 361-395.

Desinvestimento e Reestruturação Produtiva numa Região Interior: o Caso da Indústria Têxtil e do Vestuário na Cova da Beira

MÁRIO VALE e RUI DIAS

1. Introdução

A indústria têxtil e do vestuário (ITV), considerada como uma actividade madura, intensiva em trabalho, tendo estado na base de processos de industrialização de muitos países, nomeadamente pelas pouca significativas barreiras à entrada (DICKEN, 1992), foi também das indústrias mais afectadas pela reestruturação produtiva ocorrida a partir dos anos 70, com a afirmação de novas formas de organização da produção e da distribuição. A globalização crescente do comércio mundial de produtos têxteis e de vestuário contribuiu também para novos padrões na geografia do têxtil e do vestuário. Na Europa Ocidental, antigas regiões industriais, fortemente dependentes do sector têxtil, entraram em crise, com importantes repercussões económicas (reestruturação da sua base económica), sociais (desemprego) e de ordenamento do território (como o aparecimento de *brownfields*), das quais podemos referir como exemplos a região de Nord-Pas-de-Calais, em França, a cidade de Manchester, em Inglaterra, ou o Sul da Escócia.

Este capítulo pretende reflectir especificamente sobre alguns dos impactos territoriais, económicos e sociais numa região de industrialização antiga em Portugal, com forte dependência deste tipo de indústria, situada no Interior de Portugal: a Cova da Beira. A bacia de emprego, polarizada pela cidade da Covilhã, que abrange os três concelhos constituintes desta sub-região – Belmonte, Covilhã e Fundão, tem correspondência na unidade territorial para fins estatísticos (NUT III – figura 5.1). Os três concelhos da Cova da Beira configuram, conjuntamente com as cidades da Guarda e Castelo Branco, o denominado Arco Urbano do Centro Interior (AUCI), eixo que apresenta uma clara complementaridade de funções ao nível do emprego e da residência, mas significativamente mais forte entre as cidades da Cova da Beira e entre estas e Castelo Branco (COSTA, 2000). Contudo, Castelo Branco apostou numa diversificação da sua base económica nos últimos anos, tendo sido claramente menos afectado pelos encerramentos de empresas do sector têxtil e do vestuário recentemente verificados, servindo como termo de comparação face à estratégia global seguida pela região em estudo.

O estudo de caso assentou numa metodologia que, para além da recolha de informação estatística proveniente de diversas fontes, privilegiou a recolha de informação qualitativa directa, através da realização de diversas entrevistas semi-direccionadas a entidades e empresas da região e a outros actores extra-regionais,

cujas decisões afectam de alguma forma a Cova da Beira. Este tipo de informação qualitativa torna-se determinante para a compreensão do desinvestimento como um processo que se desenrola num dado contexto temporal e espacial.



Figura 5.1 – Localização da região em estudo (Cova da Beira)

O capítulo inicia-se com uma reflexão sucinta sobre o posicionamento da indústria têxtil e do vestuário no chamado processo de globalização. Analisam-se os processos de reconfiguração da cadeia de valor global desta indústria e as grandes tendências ao nível mundial. De seguida, discute-se a transposição destas tendências e principais estratégias para um contexto europeu, discutindo-se a evolução do posicionamento de Portugal na ITV europeia. Segue-se uma caracterização sucinta da economia regional, apresentando-se, na sequência, a metodologia e o desenvolvimento do estudo de caso propriamente dito. O trabalho culmina com uma nota final orientada para as respostas de política industrial e regional/local.

2. A indústria têxtil e do vestuário nos processos de globalização

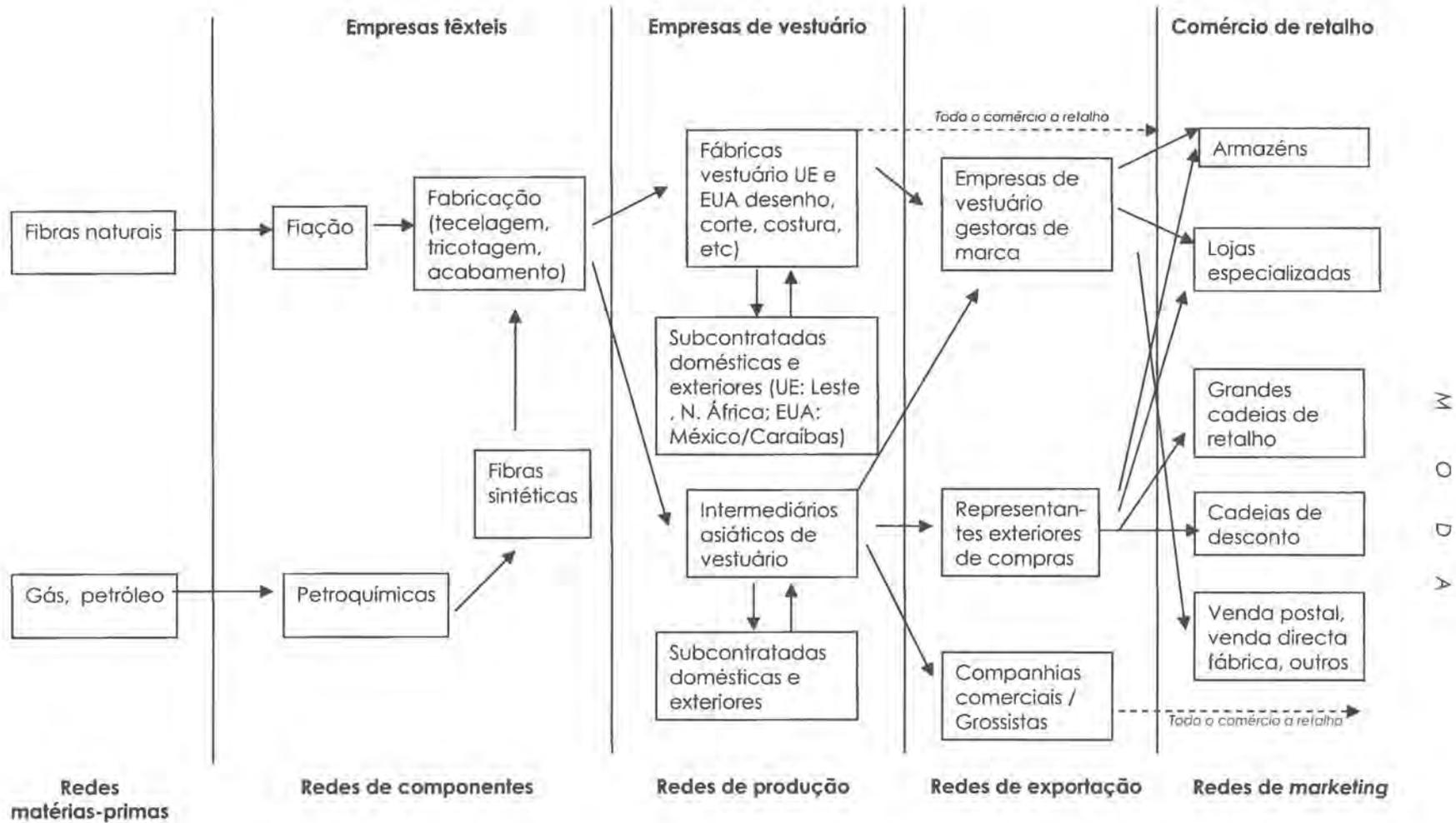
2.1 A cadeia de valor global da ITV

Como referem THIEL *et al.* (2000), a indústria têxtil e do vestuário (ITV) constitui um dos casos mais paradigmáticos no que se refere às discussões em torno da globalização. Em Portugal, diversos estudos têm referido o domínio dos países mais desenvolvidos quer na produção, quer no comércio mundial deste sector, apesar de se ter vindo a assistir a um "esvaziamento" da capacidade produtiva instalada (PIRES, 1994; DUARTE e MELO, 2001; FONSECA, 2001). Mas se o emprego neste sector diminuiu fortemente na Europa Ocidental, este processo não se reduz somente a uma deslocalização produtiva para países em vias de desenvolvimento, de modo a aproveitar os baixos custos da mão-de-obra, devendo ser entendido antes como uma reorganização da estrutura de toda a cadeia de valor. A necessária flexibilidade nas transacções na ITV – que levou a que apresentasse, tradicionalmente, uma tendência para a concentração geográfica – e a existência de forças "euro-centrípetas" ao nível da produção, tornam também mais complexo o processo de globalização associado às indústrias têxtil e do vestuário (THIEL *et al.*, 2000) e, deste modo, os processos de reorganização desta cadeia de valor.

Desde a concepção e o *design* até à distribuição, passando pela transformação do produto, toda a cadeia de valor se encontra em reorganização. Todavia, os diversos elementos e actores da cadeia de valor (re)posicionam-se de modo desigual. Podemos distinguir diferentes estratégias consoante considerarmos os vários elementos da fileira – produtores de matérias-primas (naturais e artificiais), indústria têxtil, indústria do vestuário, distribuição, *marketing*, *design*, moda, etc. Esta diferença de estratégias foi particularmente visível no seio da indústria têxtil (têxteis de algodão, têxteis de lã, malhas, não-tecidos, etc.) na década de 80 (PIRES, 1994).

Na aceção de KAPLINSKY e MORRIS (2001), torna-se claro que a cadeia de valor global da indústria têxtil e do vestuário tem uma orientação *buyer-driven*. Isto significa que os grandes retalhistas, os intermediários e os gestores de marcas desempenham um papel central na definição de redes de produção numa variedade de países (GEREFFI e MEMEDOVIC, 2003) (figura 5.2). Uma característica cada vez mais comum nesta cadeia de valor é a separação da produção física dos bens e das funções de *design* e *marketing*. Temos, assim, um sistema de produção globalmente descentralizado com baixas barreiras à entrada e em que as empresas gestoras de marcas controlam, num grau significativo, como, quando e onde é que a produção terá lugar (GEREFFI e MEMEDOVIC, 2003).

Figura 5.2 – Cadeia de valor global da indústria têxtil e do vestuário



Fonte: Adaptado de GEREFFI e MEMEDOVIC, 2003.

2.2 Reconfiguração da cadeia de valor e contexto global das indústrias têxtil e do vestuário

Os diversos Acordos Multi-Fibras (AMF) tal como o demonstram diversos estudos (nomeadamente PIRES, 1994), têm modelado fortemente a geografia mundial do têxtil e do vestuário. Esta geografia caracteriza-se por uma tendência generalizada de deslocalização de tarefas mais intensivas em trabalho dentro da cadeia de valor (particularmente a confecção) para países menos desenvolvidos, procurando custos de produção mais baixos. Por outro lado, as quotas de exportações, tanto do ponto de vista dos países asiáticos como dos europeus, cresceram bastante, assumindo-se a União Europeia (UE) claramente como o pólo que mais dinamiza o sector, embora com tendência para a redução da capacidade produtiva instalada, enquanto os EUA viram diminuir a sua importância no mercado mundial, entre finais de 80 e meados de 90 (DUARTE e MELO, 2001). A intensificação das trocas comerciais dentro de blocos económicos, como a UE ou a NAFTA, tem também marcado a evolução do comércio de têxteis e de vestuário (PIRES, 1994 e 1996).

Com o desmantelamento do último AMF, em resultado de discussões no âmbito do *General Agreement on Trade and Tariffs* (GATT), a liberalização dos produtos têxteis e do vestuário está a alterar a geografia do sector, pelo esperado aumento da concorrência, pela abertura de mercados a produtos genericamente mais baratos e pelas maiores facilidades de acesso a mercados em crescimento. Outra mudança essencial operada no sector têxtil e do vestuário (mas transversal a toda a actividade industrial) tem sido a diminuição do ciclo de vida dos produtos, procurando muitas vezes a indústria têxtil e do vestuário, através do desenvolvimento de marcas e do controlo de qualidade das matérias-primas, bem como na concepção do produto, formas para contornar o poder crescente da distribuição. Por outro lado, a sazonalidade cada vez mais forte que marca este sector (THIEL *et al.*, 2000), transmite-se por toda a cadeia de valor, condicionando as estratégias da indústria têxtil e do vestuário.

Convém referir que, nestas indústrias, o aumento da capacidade produtiva das máquinas e equipamentos terá contribuído para a manutenção de alguma integração vertical no sector, porém, a diversificação na oferta de produtos intermédios e a necessidade de diferenciar a própria oferta, levou à especialização de muitas empresas em actividades elementares do processo, conduzindo a uma tendência no sentido contrário, de desintegração vertical, o que ocorreu em especial nas grandes empresas (DUARTE e MELO, 2001). Estas desinvestem voluntariamente em determinadas secções do processo, em particular nas fases mais intensivas em trabalho, como a confecção, recorrendo frequentemente a estratégias subcontratação de tarefas.

Relativamente à inovação tecnológica na ITV, e de modo muito sintético, convém destacar não só a crescente importância e desenvolvimento das fibras sintéticas (PIRES, 1994), mas também a automatização dos processos¹, o que tem ocorrido em maior escala na fição e tecelagem e, em menor escala, no caso do vestuário. As inovações ao nível do processo produtivo têm evoluído na adaptação das máquinas e equipamentos a novas necessidades de produção (como a maior flexibilidade). As inovações do produto estão muito dependentes das inovações a montante na cadeia de valor, por exemplo, na

¹ A título de exemplo, refira-se a introdução do tear de jacto de ar.

indústria química, com o aparecimento de novas fibras e desenvolvimento de novas utilizações (têxteis técnicos, por exemplo). Todavia, as inovações ao nível do produto impulsionadas pela moda têm sido decisivas para uma melhoria do posicionamento das empresas na cadeia de valor. Esta tendência é confirmada pela análise de PAVITT (1984) aos padrões sectoriais de mudança tecnológica. O autor classifica esta indústria no tipo *supplier dominated*,² em que as empresas «...appropriate less on the basis of a technological advantage, than of professional skills, aesthetic design, trademarks and advertising» (p. 356). Neste sentido, a ITV encontra-se muito dependente das inovações registadas noutros sectores, pelo que, em oposição à inovação de tipo radical, as estratégias de inovação incremental são claramente dominantes. Nas actividades industriais tradicionais, os sectores industriais a montante condicionam as estratégias de inovação, no entanto há que referir que a introdução da moda no processo produtivo tem conduzido a novas formas de gestão do conhecimento tecnológico nas empresas, tendo-lhes vindo a permitir uma subida na cadeia de valor (VALE e CALDEIRA, 2004).

3. Indústria têxtil e do vestuário na Europa e em Portugal

3.1 A ITV na Europa – grandes tendências

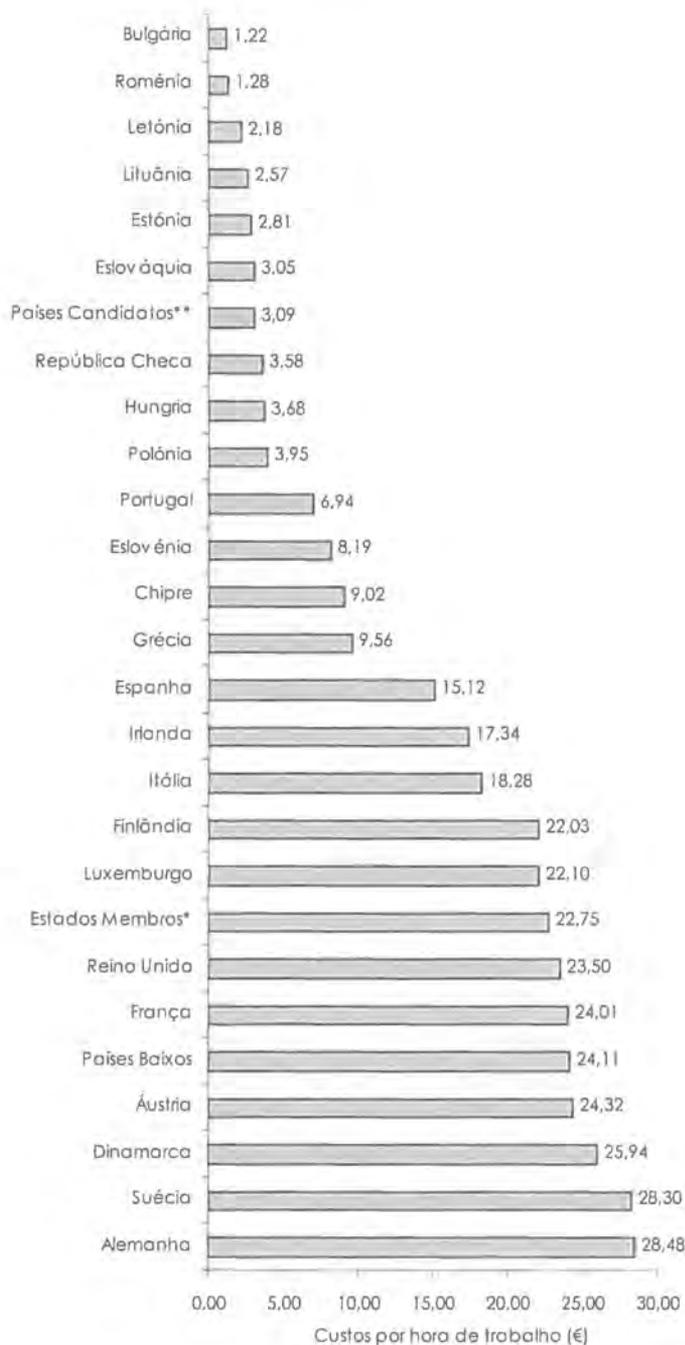
A ITV representava, em 1998, cerca de 7,6% do emprego, e 4,2% do VAB da indústria transformadora ao nível da EU (DUARTE e MELO, 2001), concentrando-se a produção em Itália, Alemanha e França (58,5% para o têxtil e 63,9% para o vestuário). Esta concentração geográfica é mais marcada no caso do têxtil do que no vestuário, em resultado das características distintas ao nível produtivo, já que o primeiro é mais intensivo em capital e o segundo em trabalho (PIRES, 1994). Nos últimos anos, a produção tem estagnado, crescendo, contudo, quer as exportações quer as importações, o que não deixará de ser um reflexo do processo de globalização. O ganho da produtividade verificado (4,2% no têxtil e 2,6% no vestuário, para o período 1990-98) teve assim um impacto em termos sociais, verificado na perda de empregos no sector, com cerca de menos 600 mil postos de trabalho no ramo têxtil e menos 400 mil no vestuário (DUARTE e MELO, 2001).

Ao nível europeu, tem-se vindo a processar a automatização, especialmente no segmento têxtil, continuando a indústria do vestuário a depender fortemente do uso intensivo de mão-de-obra. Dados os níveis salariais médios da UE (figura 5.3) coloca-se, à partida, uma grande dificuldade em competir, principalmente nos produtos de gama mais baixa e indiferenciada (e, portanto, de menor valor acrescentado), não apenas com os preços praticados pelos países do alargamento, mas também com outros países em vias de desenvolvimento.

A ITV tem mostrado um declínio progressivo na produção ao nível europeu nas duas últimas décadas. Nos finais dos anos 80 e início dos anos 90, observou-se mesmo uma recessão importante no ramo têxtil, depois de um período de aumento da produção. No caso do vestuário, essa redução tem-se processado de forma mais contínua. É evidente que

² As outras categorias são *production intensive* e *science-based*.

as evoluções descritas, para todo o espaço da UE, escondem diferenças quer ao nível da evolução da capacidade produtiva e dinâmica dos ramos da fileira nos vários países, quer ao nível da definição de estratégias. Por exemplo, assistiu-se a um esvaziamento quase total da capacidade produtiva na Alemanha, apostando-se na gestão de marcas, enquanto em Itália se tem mantido a capacidade produtiva instalada, assente numa estrutura empresarial dominada pelas pequenas e médias empresas.



* Excepto Bélgica; ** Excepto Malta e Turquia.

Fonte: Eurostat, *Labour Cost Survey 2000*

Figura 5.3 – Custos horários do trabalho na indústria transformadora nos Estados Membros da União Europeia e nos Países Candidatos, 2000

Verifica-se, no entanto, a tendência geral para a deslocalização de parte significativa da produção para fora da UE, seja por subcontratação a terceiros (utilizando também "novas formas" como o tráfego de aperfeiçoamento passivo), seja por instalação de filiais nesses países ou de *joint ventures* com empresas locais. Contudo, como já se referiu, este processo não é linear e existem forças contrárias a uma deslocalização geral, especialmente no que se refere aos produtos de maior valor acrescentado e à produção de pequenas séries, onde uma maior proximidade aos mercados constitui um factor importante.

Na UE, o fenómeno da deslocalização assume-se como uma tendência irreversível, principalmente no vestuário, alargando-se o leque da qualidade dos produtos susceptíveis deste tipo de estratégia (DUARTE e MELO, 2001). Na verdade, as empresas mais afectadas serão aquelas que dependem em muito dos custos relativamente baixos de mão-de-obra como factor essencial/indispensável da sua competitividade. Assim, o *upgrading* da produção (incorporação de *design*, desenvolvimento de marca,...) e a intensificação de processos de deslocalização de fases mais intensivas em mão-de-obra para países e regiões com menores custos de trabalho são as grandes tendências de evolução da ITV europeia.

A distribuição, considerada tradicionalmente como o "último" elemento de uma cadeia de valor, tem sido cada vez mais fundamental para definir estratégias. Por um lado, as grandes superfícies assumem-se como distribuidoras de produtos de gama mais baixa e, pela sua própria dimensão, ganham maior poder de negociação face aos outros elementos da cadeia de valor. Por outro lado, os produtos de gama mais alta, associadas a estilistas, estão presentes sobretudo em lojas independentes. A associação de uma imagem a uma marca, através de cadeias de lojas (próprias ou em regime de *franchising*) torna-se cada vez mais importante numa relação que se quer directa com o consumidor (DUARTE e MELO, 2001).

3.2 Portugal na geografia da ITV europeia

Portugal tem seguido a tendência europeia para a redução da importância do emprego da ITV, embora com importantes desfasamentos sectoriais e temporais (especialmente em relação aos países do Norte e à Itália) (quadro 5.1). Na última década, a contribuição do têxtil para o produto e para o emprego industrial continuou a decair de modo acentuado, porém, a contribuição do ramo do vestuário manteve-se ao mesmo nível. A evolução do vestuário esconde uma grande volatilidade, em termos de criação e destruição de emprego neste ramo (entre 1986 e 1998 foram destruídos 121 106 empregos em estabelecimentos encerrados e criados 124 973 empregos em novos estabelecimentos³), com oscilações significativas durante os vários anos. O têxtil, por outro lado, apresenta uma redução clara do número de efectivos, com grande incidência, nos finais da década de oitenta e início dos anos 90 (DETEFP, 1999; VALE e DIAS, 2002).

Considerando a evolução da produtividade e as dinâmicas de criação/destruição de emprego em Portugal, verifica-se que a estratégia da indústria do vestuário assentou, nos

³ Calculado a partir de DETEFP (1999) – *Demografia dos Estabelecimentos 1982-1998*. DETEFP/MTS, Lisboa.

últimos anos, no aproveitamento dos baixos níveis salariais. Num contexto menos liberalizado de trocas ao nível internacional e beneficiando da integração na UE, Portugal aproveitou claramente as oportunidades de um mercado "protegido" para os Estados-membros e explorou as vantagens decorrentes de ter os níveis salariais mais baixos da UE15, recorrendo mesmo a trabalho domiciliário para a execução de tarefas muito pouco qualificadas (MARQUES, 1987), o que explica a evolução registada na última década.

Quadro 5.1 – Evolução do emprego, VAB e produtividade na ITV em Portugal, 1990-2000

Em % do emprego industrial*	1990	2000
Indústria Têxtil	15,3	10,4
Indústria do Vestuário	14,0	14,3
ITV	29,3	24,7
Em % do VAB industrial*	1990	2000
Indústria Têxtil	10,8	7,3
Indústria do Vestuário	6,4	6,6
ITV	17,2	13,9
Produtividade industrial (Total indústria* = 100)	1990	2000
Indústria Têxtil	71	70
Indústria do Vestuário	46	46
ITV	59	56

* Transformadora + Extractiva

Fonte: INE, *Estatísticas das Empresas*; com tratamento próprio.

Mas, mesmo se assistimos a uma perda relativa da ITV na estrutura produtiva, esta continua a ser, no seu conjunto, a mais importante indústria transformadora em termos de emprego e de valor (em 2000, segundo os dados do INE) e também ao nível das exportações (18,5% do total em 2000). Recentemente (1999-2000), as exportações de vestuário decresceram (-3,6%), aumentando as importações (+4,3%), no entanto, segundo a mesma fonte, o ramo têxtil apresentou uma evolução mais positiva, crescendo as exportações acima das importações (7,1% contra 5,5%). A ITV apresenta claramente uma forte componente exportadora (70 a 80% da produção), orientada em grande parte para alguns países da UE, como a Alemanha, Espanha, Reino Unido, França e Itália (OT, 2002), países que são simultaneamente os principais fornecedores.

No entanto, a relação comercial é desequilibrada, no sentido em que uma proporção significativa das exportações corresponderem a encomendas feitas por aqueles países, assumindo as empresas portuguesas da ITV um papel passivo e muito dependente da conjuntura externa, com reflexo na baixa capitação de valor acrescentado, o mais baixo dentro da UE (DUARTE e MELO, 2001). Com efeito, o sector da ITV em Portugal está orientado para o CMT⁴ e para a subcontratação, cabendo-lhes tarefas de pouco valor acrescentado, assentando a sua competitividade no factor preço. Foram poucas as empresas portuguesas que deslocalizaram parte da sua produção para países com custos mais baixos (DUARTE e MELO, 2001), como ocorreu noutros países europeus, nomeadamente em Espanha.

⁴ *Cut, Make and Trim*.

A própria cultura empresarial portuguesa e a aposta incipiente em outros factores de competitividade, para além da intensificação do uso do factor trabalho, ou da modernização restrita à maquinaria e ao equipamento, coloca a ITV portuguesa, ao nível europeu, numa posição frágil, tendo em conta também a pouca elasticidade do consumo que se tem observado. Por outro lado, a competição noutras gamas mais baixas de produtos não é sustentável num horizonte próximo e será uma estratégia condenada à partida (BESSA e VAZ, 2002).

As questões relacionadas com a ITV, em Portugal, assumem uma relevância importante não só pelo ainda significativo número de empregos que gera, mas também pela concentração geográfica que apresenta: no Norte de Portugal (com grande parte do emprego e produção do sector) e também na Beira Interior, especialmente nas cidades do chamado Arco Urbano Centro Interior (AUCI), assumindo-se como uma das especializações produtivas daquele território (COSTA, 2000).

4. Economia, indústria e reestruturação produtiva na Cova da Beira

4.1 Breve caracterização da economia regional

O eixo constituído pelas cidades da Guarda, Covilhã, Fundão e Castelo Branco, cidades médias localizadas numa região fora da influência directa de uma área metropolitana, tem um importante papel na organização do espaço da região. O contexto regional é marcado pela interioridade, reflectida nomeadamente na recente evolução da população residente na Beira Interior. As cidades da Covilhã e do Fundão observaram, no entanto, um comportamento demográfico bastante diferenciado do das áreas rurais envolventes, o que se reflecte na evolução registada para a Cova da Beira (quadro 5.2). O envelhecimento da população contribuiu, em parte, para que a taxa de actividade seja inferior à média nacional, embora superior à da Beira Interior (quadro 5.3). Nesta última década, a taxa de actividade subiu, acompanhando a tendência geral do país, indiciando um crescimento económico de tipo extensivo.

Quadro 5.2 – Evolução da população residente nos concelhos da Cova da Beira, 1991-2001

	População Residente (1991)	População Residente (2001)	Var. 1991-2001 (%)
Fundão	31.687	31.482	-0,6
Covilhã	53.999	54.505	0,9
Belmonte	7.411	7.592	2,4
Cova da Beira	93.097	93.579	0,5
Portugal	9.867.147	10.356.117	5,0

Fonte: INE, RGP 1991 e 2001.

Por outro lado, aumentou ligeiramente a taxa de desemprego registada na região da Cova da Beira, influenciada pelo crescimento da mesma nos concelhos do Fundão e Belmonte e pelo facto da Covilhã ainda manter uma taxa de desemprego superior à média do país, apesar de uma ligeira quebra entre as datas dos recenseamentos.

Quadro 5.3 – Taxa de actividade e taxa de desemprego nos concelhos da Cova da Beira (1991 e 2001)

	Taxa de actividade (%)		Taxa de desemprego (%)
	1991	2001	2001
Belmonte	42,4	42,1	3,9
Fundão	42,4	46,4	5,4
Covilhã	36,1	41,4	7,2
Cova da Beira	40,3	44,4	6,4
Portugal	44,6	48,2	6,8

Fonte: INE, RGP 1991 e 2001

A estrutura da população activa evoluiu, nos últimos dez anos, no sentido do declínio do sector primário na região, embora ainda registe um peso superior à média portuguesa em 2001 (quadro 5.4). Outra tendência é a registada pelo sector secundário na região: na Covilhã, verifica-se uma marcada diferença na ocupação da população activa, com menos pessoas a trabalhar na indústria do que nos serviços, o que não ocorria, de acordo com os dados dos diversos recenseamentos efectuados pelo Instituto Nacional de Estatística, desde há 40 anos; nos restantes concelhos, a importância do sector secundário manteve-se quase ao mesmo nível, todavia, registaram-se ligeiros ganhos, o que contribuiu para a maior relevância do sector secundário na Cova da Beira por comparação com o peso do sector em Portugal.

Quadro 5.4 – Estrutura da população activa na Cova da Beira, 2001

	Primário (%)	Secundário (%)	Terciário (total, %)	Terciário "social" (%)	Terciário "económico" (%)
Fundão	10,9	35,4	53,7	24,7	29,0
Covilhã	4,5	43,0	52,5	26,6	25,9
Belmonte	9,0	44,6	46,4	26,9	19,5
Cova da Beira	6,9	40,7	52,4	27,0	25,4
Portugal	5,0	35,1	59,9	25,5	34,4

Fonte: INE, RGP 1991 e 2001.

No entanto, a economia da Cova da Beira tende a terciarizar-se, processo assente, em larga medida, no designado terciário "social", fortemente associado ao emprego público (destacando-se o desenvolvimento da própria Universidade da Beira Interior), à excepção do concelho do Fundão, onde o terciário "económico" registou o mais forte crescimento (ainda que não seja despidendo o incremento observado na Covilhã). Por outro lado, segundo COSTA (2000), o encerramento de muitas unidades industriais de lanifícios, levou à procura de novas oportunidades no mercado de trabalho, contribuindo para a mobilidade profissional entre o sector secundário e o terciário, especialmente em

Desinvestimento e Reestruturação Produtiva

actividades de serviços com menores exigências ao nível da qualificação da mão-de-obra. Esta evolução é também visível ao nível do produto, dado que os serviços contribuem com mais de metade para o VAB regional (60,5%, em 1999⁵), embora o sector secundário tenha uma importância significativa e ligeiramente superior à média nacional (31,8% para a Cova da Beira e 29% para o país, em 1999).

Os dados constantes dos *Quadros de Pessoal*, do Ministério da Segurança Social e do Trabalho (MSST), revelam outras dinâmicas da economia regional. Esta informação refere-se ao emprego em estabelecimentos localizados nos concelhos da área em estudo, não contemplando o emprego público (quadro 5.5). Regista-se uma expansão global do emprego na década de 1980 na região da Cova da Beira, alicerçada na dinâmica da indústria do vestuário, da construção civil e do comércio, hotelaria e restauração, sendo evidente a redução do emprego na indústria têxtil, resultado da crise por que passou este ramo na região nos finais da década de 1980. Na década de 1990, apesar de uma tendência para a terciarização da economia regional, a indústria transformadora manteve um peso significativo não só na estrutura do emprego, mas também do produto regional.

Quadro 5.5 – Evolução do emprego estruturado na Cova da Beira (1982 – 2000)

1982-2000

	1982		1986		1992		1998		2000	
	%	N.º								
Agricultura, Silvicultura, Caça e Pesca	1,4	249	2,4	433	2,6	560	2,4	488	2,7	571
Ind. Extractiva	8,8	1578	7,8	1422	3,5	739	1,3	276	1,4	305
Ind. Transformadora	60,3	10797	62,9	11421	59,5	12673	51,9	10611	47,5	10101
Alimentares, Bebidas e Tabacos	2,2	387	2,6	464	2,1	442	2,5	502	2,7	576
Têxteis	41,5	7439	37,1	6740	23,7	5055	17,6	3600	14,9	3164
Vestuário	10,3	1844	15,7	2855	27,4	5849	25,6	5237	22,7	4835
Calçado e Couro	0,2	31	0,5	92	0,2	38	0,0	0	0,1	18
Madeira, Cortiça	1,6	294	1,6	280	1,0	214	0,7	153	0,8	178
Papel, Artes Gráficas	0,7	124	0,8	140	0,7	140	0,6	132	1,0	220
Química	0,1	19	0,0	34	0,1	24	0,3	66	0,4	80
Produtos Min. Não Metálicos	1,0	186	1,7	306	1,8	310	1,3	265	1,4	301
Metalúrgica de Base	0,0	5	0,0	0	0,0	0	0,0	4	0,0	4
Produtos Metálicos e Máquinas	1,9	343	1,9	346	1,7	367	2,3	461	2,4	502
Outras Indústrias Transformadoras	0,7	125	0,9	156	1,1	234	0,9	191	1,0	223
Electricidade, Água e Gás	0,3	54	0,1	26	0,5	112	0,5	94	0,3	70
Construção Civil e Obras Públicas	4,5	809	2,9	526	5,6	1195	8,9	1822	11,1	2351
Comércio, Hotelaria e Restauração	12,2	2178	20,6	3730	26,8	5710	35,9	7345	38,7	8223
Retalhista e Grossista	10,0	1783	10,5	1907	11,9	2527	17,6	3597	17,7	3767
Restaurantes e Hotéis	2,2	395	1,3	271	2,2	477	3,7	763	4,2	902
Transp., Armaz. e Comunicações	3,3	599	2,9	518	2,9	620	2,7	552	2,5	531
Banca, Seg. e Op. Sobre Imóveis	2,2	393	2,2	397	3,2	674	3,8	788	4,1	863
Serviços prest. Colectividade	7,0	1260	8,7	1222	8,1	1732	7,3	1485	8,5	1804
TOTAL	100,0	17917	100,0	18143	100,0	21309	100,0	20456	100,0	21265

Fonte: DEIEFF-MSST.

A especialização produtiva da região continua a depender destes ramos industriais, sendo que os têxteis estão mais concentrados na Covilhã e o vestuário no Fundão e em Belmonte, confirmando que a industrialização dos concelhos menos urbanos assentou em grande parte neste ramo, aproveitando a mão-de-obra disponível em áreas com características rurais.

⁵ Segundo INE, *Contas Regionais 1995 a 1999*.

4.2 Evolução da indústria têxtil e do vestuário na Cova da Beira

A indústria têxtil tem uma importante tradição na Covilhã, constituindo um elemento fundamental da identidade territorial desta cidade e da região da Cova da Beira. A sua génese remonta ao século XVIII, como resultado da industrialização fomentada por iniciativa régia (Real Fábrica dos Panos, uma importante manufactura de lanifícios, fundada na Covilhã pelo Marquês de Pombal, entre 1763 e 1769⁴). No final do século XIX, a Covilhã é já considerada a "Manchester portuguesa", reflectindo a concentração geográfica de indústrias têxteis então existente. A crise que ocorreu a nível europeu, já no século XX, nos finais dos anos 80 e princípios da década de 1990, atingiu fortemente esta antiga região industrial, com encerramento de algumas fábricas ou *downgrading* das actividades (nomeadamente apostando no vestuário). O sector do vestuário tem uma história mais recente na região, com origens nos anos 1960, aproveitando um conjunto de vantagens existentes, como a disponibilidade de mão-de-obra feminina, tendo registado nas duas últimas décadas a sua fase de expansão mais intensa. A importância da indústria têxtil e do vestuário na base económica da região, é evidente, sendo responsável por 38% do emprego total em 2000 (79% do emprego na indústria transformadora), apesar do declínio do emprego observado nesta indústria nas últimas duas décadas.

Quadro 5.6 – Evolução do emprego na fileira têxtil e do vestuário no AUCI (1986-2000)

	Têxteis				Var. 1986- 2000	Vestuário				Var. 1986- 2000	ITV				Var. 1986- 2000
	1986		2000			1986		2000			1986		2000		
	%	N.º	%	N.º		%	N.º	%	N.º		%	N.º	%	N.º	
Belmonte	0,1	7	0,0	0	-	44,0	1256	37,8	1828	45,5	13,2	1263	22,9	1828	44,7
Covilhã	99,9	6733	99,9	3160	-53,1	36,2	1033	37,4	1807	74,9	80,9	7766	62,1	4967	-36,0
Fundão	0,0	0	0,1	4	-	19,8	566	24,8	1200	112,0	5,9	566	15,1	1204	112,7
Cova da Beira	100,0	6740	100,0	3164	-53,1	100,0	2855	100	4835	69,4	100,0	9595	100,0	7999	-16,6

Fonte: DETEFP/MTS

Considerando de forma mais específica o sector têxtil e do vestuário na região e a sua evolução recente (quadro 5.6), podemos identificar diferentes dinâmicas de emprego nos vários concelhos, com o Fundão a apresentar taxas líquidas positivas de criação de emprego, assente sobretudo na expansão do ramo do vestuário. Belmonte apresenta uma mono-especialização no vestuário, observando-se uma ligeira diminuição do emprego, associado ao esgotamento da mão-de-obra rural feminina do concelho. A Covilhã, que se assume como o pólo têxtil decorrente da sua tradição industrial nos lanifícios, vê cair para metade a força de trabalho nesse ramo, o se que relaciona com o processo de reestruturação produtiva ocorrido nos finais dos anos 80 e início da década de 90, levando ao encerramento de algumas unidades (PIRES, 1994), com reflexos negativos no número de estabelecimentos existentes na região (de 191, em 1986, para 163 em 2000, cf. DETEFP).

⁴ Fábrica actualmente reconvertida em Museu dos Lanifícios, integrada na Rede Portuguesa de Museus.

No mesmo período, o emprego no vestuário observou uma expansão significativa, sendo óbvio que alguns dos activos "migraram" do têxtil para o vestuário, especialmente na Covilhã. Observa-se, assim, um declínio acentuado do segmento têxtil, enquanto o vestuário regista uma forte expansão, que compensou, parcialmente, a perda ocorrida nos lanifícios. Registou-se uma transferência de mão-de-obra dos lanifícios em crise para o ramo das confecções, que foi capaz de absorver uma grande parte dos desempregados. A expansão das confecções representou, na opinião de Luís Garra, Sindicato Têxtil da Beira Baixa, entrevistado em 19/06/2002, uma "almofada" face à crise nos lanifícios, tendo permitido um alargamento da bacia de trabalho e o recrutamento de mulheres jovens de origem rural.

Por comparação com as restantes actividades económicas, predominam as médias e grandes empresas na ITV, o que reflecte também a maior intensidade em mão-de-obra por parte destas indústrias. O têxtil é um segmento em que o emprego se encontra concentrado em dois grandes estabelecimentos (que correspondem a duas empresas), tendo a maioria das empresas um volume médio de emprego considerável. No caso do vestuário, essa concentração é menos marcada e corresponde a uma filial estrangeira implantada, naquela data, no concelho do Fundão, correspondendo as restantes, na sua grande parte, a empresas de capitais locais e regionais, de média dimensão.

Para além da importância social, económica e até cultural desta indústria na Cova da Beira, o seu papel é fundamental para a integração económica da região, já que a maioria das empresas exportadoras são deste sector (cerca de 70% do total de empresas exportadoras), até porque a estrutura industrial regional é pouco diversificada e as actividades de serviços destinam-se a satisfazer predominantemente procura locais e regionais.

5. Crise, desinvestimento e reestruturação produtiva numa região interior

Nos finais dos anos 80, a região atravessou uma primeira crise que afectou sobretudo o ramo têxtil, beneficiando a indústria de lanifícios de um sub-programa específico que pretendeu apoiar as empresas com problemas graves, derivados da obsolescência do equipamento, da reduzida diversificação dos produtos, da baixa produtividade e do aumento dos salários (PIRES, 1994). A crise dos lanifícios gerou problemas sociais graves, já que constituía a maior fonte de emprego.

O crescimento do emprego no ramo do vestuário parece ter atenuado, em parte, a crise do têxtil, pois algumas empresas e trabalhadores do sector encontraram no vestuário uma nova actividade, principalmente na Covilhã, e uma forma de contornar o encerramento definitivo. Tal foi possível pela tradição industrial da região no sector, considerando também a proximidade técnica entre dois segmentos (têxtil e vestuário) da mesma fileira, bem como devido às barreiras reduzidas à entrada na indústria do vestuário, permitindo o aparecimento de diversas pequenas e médias empresas (PME). O declínio do emprego foi também amortecido pelo acréscimo do comércio e pelo dinamismo do sector da construção e obras públicas, em grande parte impulsionados pela expansão da Universidade da Beira Interior (UBI) na Covilhã.

A maioria das empresas criadas nos anos 80 e 90 posicionou-se passivamente em redes de subcontratação de nível europeu. A implantação e desenvolvimento de algumas unidades estrangeiras no ramo das confecções (por exemplo, a ERES no Fundão e AVRI na Covilhã), apesar de não muito significativas em número, foram, pelo emprego criado, muito importantes para o aumento da especialização da região no sector das confecções.

Para além do frágil posicionamento em termos de mercado de destino, as vantagens que decorreriam da concentração num mesmo território de empresas da fileira têxtil e do vestuário não se têm observado. Fundamentalmente, esta situação deriva do facto de não se terem estabelecido especializações complementares entre empresas, verificando-se antes uma concorrência entre os agentes económicos pelos mesmos segmentos de mercados, tanto nos têxteis como no vestuário. A fraca relação entre os dois elementos da fileira é notória, já que as empresas do vestuário e confecções trabalham sobretudo com têxteis de algodão, sendo que o têxtil da região está fortemente especializado nos lanifícios. Por outro lado, o próprio posicionamento das empresas nas redes de subcontratação, em que as empresas contratantes definem muitas vezes as compras de produtos têxteis (acontecendo mesmo em fornecedores de primeira linha), contribui para a fraca integração das duas fileiras.

Recentemente, a região tem observado simultaneamente a deslocalização de quase todas as unidades produtivas estrangeiras, encerramento de PME locais e um desinvestimento por parte de empresas de capital endógeno (quadro 5.7). Como se pode ver, o têxtil tem sido menos afectado, até porque muitas das empresas inviáveis não ultrapassaram a crise nos primeiros anos da década de 90. No caso do vestuário, encerraram filiais estrangeiras e empresas de capital endógeno instaladas na Covilhã.

Quadro 5.7 – Empresas têxteis e de confecções encerradas ou com rescisões de contratos e respectivo volume de mão-de-obra desempregada* (Agosto 2001 a Janeiro 2003)

	<i>Têxteis</i>		<i>Vestuário e Confecções</i>		<i>Ind. Têxtil e Vestuário</i>	
	N.º Empresas	N.º trab.	N.º Empresas	N.º trab.	N.º Empresas	N.º trab.
Belmonte	-	-	4	559	4	559
Covilhã	6	324	9	329	15	653
Fundão	-	-	1	470	1	470
Cova da Beira	6	324	14	1358	20	1682

* Referente à data de encerramento

Fonte: Governo Civil de Castelo Branco.

Considerando o total de emprego estruturado na região em 2000, estes encerramentos compreendem aproximadamente 21% da força de trabalho no sector e 7,9% do emprego estruturado, não considerando o sector Estado, configurando-se uma grave crise, com impactos sociais significativos, amplificados pela própria estrutura da economia regional. Mesmo tendo em conta o sector público, se considerarmos a população activa recenseada em 2001, este valor equivale a cerca de 4% da população

activa, bastante significativo se considerarmos que a mudança ocorreu num período relativamente curto.

Considerando o pressuposto de poder ser definida uma bacia de emprego equivalente à NUTE III Cova da Beira (OLIVEIRA DAS NEVES e RODRIGUES, 1992), significando assim que o emprego estruturado total da região se aproxima da população activa no sector privado, podemos avaliar a importância do emprego público na região, que constituirá, seguindo este raciocínio, quase metade da população activa, acabando por funcionar como amortecedor das crises verificadas na região.

Seguindo a mesma linha de raciocínio, podemos inferir uma subida da taxa de desemprego na região, considerando o volume de emprego destruído num período relativamente curto e tendo em conta a estabilidade demográfica da população residente, dos 7,8% registados em 2001 (quadro 5.8) para valores próximos dos 12% no final de 2002. No entanto, contabilizando os dados oficiais dos desempregados registados, estes valores são ligeiramente inferiores (na ordem dos 10,7%), o que se deve nomeadamente à frequência de acções de formação, por iniciativa da autarquia local (caso do Fundão, Miguel Guedes, Câmara Municipal do Fundão, entrevistado pelos autores em 3 de Dezembro de 2002) ou mesmo no decorrer dos processos judiciais de recuperação de empresas e já no âmbito de um plano de intervenção recentemente formulado para a região. Outra razão que explica o diferencial prende-se com o fluxo migratório de saída da região, contribuindo inclusivamente para amortecer a crise social, devido às «...remessas de emigrantes, que acabam por funcionar como balão de oxigénio da região» (Fernando Paulouro, Jornal do Fundão, entrevistado pelos autores em 9/7/2002).

Quadro 5.8 – Desempregados registados no centro de emprego, 1989-2002

	<i>Número de desempregados</i>				
	1998	1999	2000	2001	2002
Sector Primário	232	284	250	164	179
Indústria Têxtil	707	801	773	781	842
Indústria do Vestuário	424	443	324	302	874
Outras ind. transformadoras	247	258	263	254	312
Construção, energia e água	436	391	305	266	586
Serviços	1386	1430	1418	1291	1616
Sem classificação	451	10	11	146	46
Total	3883	3617	3344	3204	4455

Fonte: IEFP, dados não publicados.

Quadro 5.9 – Processos de desinvestimento na Cova da Beira

Empresa	Localização Estabelecimento	Início de Actividade	Ramo de Actividade	Origem do Capital	Processos de Mudança Propriedade	Intervenção	Nº Trabalhadores (evolução)	Multi-Estabelecimento	Estratégia	Nível de integração local
ERES	Fundão	1973-2002	Confecção de vestuário masculino	Suíça	Venda de outros estabelecimentos (2001)	Processo de falência (2002)	500→0	Sim	Plataforma de produção	Reduzido
Nova Penteação	Covilhã	1935-....	Fibras de lã (penteada)	Nacional	Adquirida por um grupo da região (2003)	CPEREF (2003)	770→530→460→120	Não	Preparação e fiação de fibras de lã	Reduzido
Carveste	Caria (Belmonte)	1988-....	Confecção de vestuário masculino	Nacional	Alienação de outra empresa (1998)	CPEREF (2002)	640→400	Sim	CMT e "trabalho a "feito"	Médio
AD Lopes	Tortosendo (Covilhã)	1983-2003	Confecção de vestuário masculino	Nacional	—	CPEREF (2002)	90→0	Não	CMT e "trabalho a "feito"	Reduzido
Sociedade de Fabricantes	Tortosendo (Covilhã)	1920-....	Tecelagem e lanifícios; Confecção de vestuário masculino (a partir de 1960/65)	Nacional	—	—	300→150	Não	CMT e "trabalho a "feito" (já teve colecção própria)	Reduzido
Cramil	Aldeia Joanes (Fundão)	1979-....	Confecção de vestuário masculino e feminino	Nacional	—	—	180→150	Não	CMT	Reduzido
Reis e Craveiro	Fundão	1999-....	Confecção de vestuário masculino e feminino (sportswear)	Nacional	—	—	60 (em crescimento)	Não	CMT e trabalho a "feito"	Forte
Stracon	Cantargalo (Covilhã)	1988-....	Confecção de vestuário masculino	Nacional	—	—	50 (em diminuição)	Não	CMT e trabalho a "feito"	Médio
AVRI	Covilhã	1982-....	Confecção vestuário (impermeáveis)	Francês	—	—	220→180	Sim	CMT	Reduzido
Dielmar	Alcains (Castelo Branco)	1966-....	Confecção de vestuário masculino	Nacional	—	—	410	Sim (rede comercial própria)	CMT Marca	Médio

Fonte: Trabalho de campo e imprensa local e nacional

Para além dos encerramentos propriamente ditos, verificam-se também desinvestimentos com repercussões na redução progressiva do número de trabalhadores, associados a dificuldades de funcionamento (GTDCB, 2003). Estes desinvestimentos têm motivações distintas: alguns são claramente estratégicos (filiais estrangeiras); outros estão associados ao fracasso das estruturas organizativas rígidas e hierárquicas ou das estratégias assentes somente no baixo preço da mão-de-obra, sendo este o caso evidente de PME locais.

A orientação de muitas empresas para o CMT coloca-as numa posição muito frágil, tendo em conta as forças decorrentes do processo de globalização e liberalização, por um lado, e as estratégias desenvolvidas por empresas europeias de países que constituem os principais clientes. As unidades com melhores perspectivas são aquelas que têm apostado em estratégias diferenciadas, com criação de marcas próprias, aposta na distribuição, ou ganho de mercados específicos (como as fardas).

De forma a compreender os processos de desinvestimento em curso, realizou-se uma sistematização dos mesmos, tendo em consideração os tipos de empresas e o trabalho de campo realizado (quadro 5.9), podendo formular-se as seguintes conclusões:

- Em primeiro lugar, a especificidade sectorial tem uma relação directa com a dinâmica de investimento e de emprego, parecendo que o segmento dos lanifícios se encontra em estagnação, enquanto a crise no segmento das confecções não se pode atribuir exclusivamente a uma especificidade tecnológica;
- Em segundo, a estrutura empresarial não apresenta uma relação directa com o desinvestimento, evidenciando-se quer em PME quer em grandes empresas;
- Em terceiro, a origem do capital não é tão relevante para explicar a regressão da actividade como a estratégia competitiva e o nível de integração local das empresas. Com efeito, a estratégia baseada no baixo custo de produção, tipicamente o "trabalho a feitiço" nas empresas nacionais ou a formação de plataformas de produção, no caso por uma empresa de capitais estrangeiros, é o principal factor de insucesso das empresas de vestuário da região, que dificilmente sobrevivem à concorrência movida pelas empresas congéneres do SE asiático e da Europa de Leste;
- Por último, as empresas que apostaram em estratégias de incremento na cadeia de valor atravessaram com menor dificuldade a crise generalizada da ITV na região, através da consolidação da especialização do produto (caso do vestuário desportivo) ou da consolidação da marca e da rede de distribuição (ver Dielmar), confirmando que os ganhos de competitividade nas cadeias *buyer-driven* estão muito dependentes, por um lado, da correcta identificação das tendências do consumidor e, por outro, da estratégia de comercialização e da marca.

Num estudo sobre a reestruturação empresarial no Mezzogiorno (Itália meridional), GIUNTA e MARTINELLI (1995) identificaram cinco categorias explicativas dos processos de

reestruturação - reorganização empresarial; inovação do produto; processos de produção e gestão, emprego e estratégias de *procurement* – que adoptamos no presente estudo para a análise mais detalhada de quatro casos paradigmáticos de desinvestimento referentes às empresas ERES, Nova Penteação, Carveste e AD Lopes (cf. Anexo).

A **reorganização empresarial** reporta-se principalmente às mudanças de propriedade e racionalização de operações e às alterações na estrutura organizativa da empresa. Três das quatro empresas em estudo estiveram envolvidas em processos de venda/fusão, afectando de forma directa as operações dos estabelecimentos. Não estando as alterações de propriedade directamente relacionadas com a racionalização das operações, esta atingiu, porém, todas as empresas, culminando com o encerramento de duas (ERES e AD Lopes) e com a redução escalonada da actividade nas restantes. Saliente-se que os processos de desinvestimento são muito complexos, identificando-se situações diversas entre as empresas estudadas: o encerramento da ERES foi precedido da venda da Fundatex do mesmo grupo, com estabelecimento industrial no Fundão, a outra empresa da região (Torre Confecções), não tendo surgido nenhum comprador para todos bens da empresa, o que significou que o desmantelamento da fábrica foi realizado por lotes; também a reestruturação da Carveste foi antecedida pelo encerramento da Gartêxtil, unidade instalada na Guarda do mesmo grupo; a crise da Nova Penteação passou pelo despedimento dos trabalhadores e readmissão de um número reduzido no decurso da aquisição pelo maior grupo têxtil da região (Paulo Oliveira).

Embora não seja muito evidente a relação entre a origem do capital e as formas de racionalização das operações, como salientámos anteriormente, das empresas com capitais nacionais só uma encerrou actividade e esta era claramente de menor dimensão; por outro lado, a única empresa com capital estrangeiro optou pelo encerramento do estabelecimento na região e transferiu a produção para a Bulgária, beneficiando dos baixos níveis salariais deste país (ERES), traduzindo um esforço de racionalização da produção. Todavia, a origem da onda de desinvestimento na região neste sector terá começado em 2001, quando uma empresa de capital alemão – a Camilla – deslocalizou a produção para a Europa de Leste.

A estrutura organizativa expressa as orientações estratégicas das empresas, registando-se a presença de poucas funções para além das estritamente produtivas nos estabelecimentos. A única excepção é, de facto, a Nova Penteação, cuja estrutura mais complexa decorre das especificidades da actividade (lanifícios), ao contrário das restantes que pertencem ao segmento das confecções. Nestes casos, a implementação de estratégias CMT e de "trabalho a feição" subcontratado são claramente dominantes, evidenciando um posicionamento débil na cadeia de valor, que é consistente com a presença de um número limitado de funções estritamente necessário à actividade produtiva.

A **inovação do produto**, melhoria da qualidade e aumento da diferenciação dos modelos são estratégias frequentes que as empresas implementam no sentido da recuperação ou expansão de quotas de mercado em detrimento dos seus principais concorrentes (GIUNTA e MARTINELLI, 1995), o que manifestamente não aconteceu generalizadamente na Cova da Beira. Com efeito, a estratégia baseada na fabricação de produtos da gama baixa foi seguida até ao limite pelas empresas da região, sendo esta

uma das principais causas para o seu insucesso, não tendo conseguido responder à expansão da quota de mercado das empresas rivais, especialmente do SE asiático e da Europa de Leste, que beneficiam de menores custos laborais. Nas três empresas de confecção, os processos de inovação ou de diferenciação do produto são muito limitados, verificando-se a predominância de produtos sem qualidade, sem *design*, sem marca e sem estratégia de marketing (Luís Garra, Sindicato Têxtil da Beira Baixa, entrevista em 19/06/2002). No caso da empresa de lanifícios, prevalecem as questões da evolução do custo dos preços da lã nos mercados mundiais e não tanto da inovação do produto para explicar o processo de desinvestimento.

Durante os anos 80, as empresas investiram fortemente em capital fixo, recorrendo frequentemente à automação da produção industrial (GIUNTA e MARTINELLI, 1995). As especificidades técnicas não permitiram, no entanto, uma difusão generalizada das tecnologias de informação à indústria de confecções, tendo as empresas optado por outra estratégia nos **processos de produção e gestão**: a flexibilidade. As estruturas organizacionais rígidas do fordismo foram substituídas por outras mais flexíveis, alterando as estruturas hierárquicas de organização das empresas. As evidências da flexibilização nas empresas deste estudo de caso resumem-se à redução de *stocks*, à externalização da produção e à introdução moderada de tecnologias de informação (CAD), muito embora os objectivos de flexibilização assumidos pelos agentes económicos sejam frequentemente intenções e não traduzam acções concretas, até porque o número de fornecedores no exterior da região é significativo, colocando óbvias limitações à concretização dos objectivos. Também parece evidente que, no caso das empresas em crise, o seu insucesso se deve à deficiente interligação do desenvolvimento do produto, produção e comercialização. O défice de cultura empresarial é também apontado como um constrangimento à implementação de novas estratégias de gestão empresarial (membros do GTDCB, entrevistados pelos autores em 18/12/2002). Para Luís Garra, do Sindicato Têxtil da Beira Baixa, «...a maior parte das indústrias de confecções seguiu a lógica do "fácil" (pouco investimento), "depressa" (retorno rápido) e "dá milhões" (rendimento crescente e ostentação), aproveitando a vantagem do baixo custo da mão-de-obra rural» (entrevista em 19/06/2002). Ainda segundo o sindicalista, as empresas têm estruturas desequilibradas, não controlando, por exemplo, funções de distribuição, nem apostam na gestão profissional e na produção de qualidade, sendo frequentemente submetidas a lógicas de subcontratação "sanguínea" (clientes impõem preços à indústria de confecções).

O desinvestimento industrial na região teve consequências profundas ao nível do emprego, tendo sido destruídos, entre meados de 2001 e início de 2003, cerca de 1600 postos de trabalho. A forte redução do **emprego** foi a principal marca da reestruturação industrial, até porque os ganhos de produtividade foram relativamente reduzidos. Com efeito, algumas empresas encerraram e noutras a actividade entrou numa fase regressiva. Neste estudo de caso, a ERES e a AD Lopes ilustram a primeira situação, enquanto a Nova Penteação e a Carveste se aproximam da segunda. A ERES deslocalizou toda a produção para a Bulgária, tendo passado por uma fase de *downgrading* da actividade até ao encerramento - numa primeira fase, a empresa chegou a fazer moldes, corte e costura; em seguida externalizou a costura para a Bulgária, até que finalmente todo o processo produtivo foi transferido para aquele país. Como diz o sindicalista «...hoje, os Búlgaros já sabem fazer tudo» (entrevista em 19/06/2002). No caso da Carveste, a empresa foi perdendo

clientes do mercado escandinavo, a sua principal aposta, devido a uma reorientação da estratégia de subcontratação em favor dos países da Europa de Leste, designadamente Roménia e Polónia.

As **estratégias de procurement** são analisadas na dupla vertente do grau de integração vertical das empresas e da configuração da estrutura espacial das relações inter-empresariais. Este último aspecto interessa-nos particularmente, porque se relaciona directamente com o meio envolvente. As conclusões do estudo de caso não podiam ser mais claras: as inter-relações empresariais são muito limitadas. As transacções locais são diminutas e dizem respeito apenas a alguns tecidos e serviços relativamente pouco especializados, situação que decorre, por um lado, da reduzida oferta regional de produtos intermédios e de serviços especializados de apoio à produção e, por outro lado, das estratégias empresariais dominantes, caracterizadas pelo CMT e o "trabalho a feito". As relações público-privado não estão num patamar muito diferente, verificando-se um défice na articulação entre as instituições técnico-científicas e as empresas. Na verdade, são incipientes os processos de transferência de tecnologia entre a Universidade da Beira Interior e o tecido empresarial (Fernando Paulouro, *Jornal do Fundão*, entrevistado pelos autores em 9/7/2002).

6. Respostas Institucionais ao desinvestimento

No pico da crise do sector de confecções na região, foi criado o **Grupo de Trabalho sobre o Distrito de Castelo Branco (GTDCB)**, em 2002, com o objectivo de «...encontrar uma resposta para a crise social que o desemprego de alguns milhares de pessoas acarretaria, agravando ainda mais as condições de crescimento e de desenvolvimento de uma região já por si desfavorecida pela sua localização periférica nacional» (GTDCB, 2003, P. 17). O GTDCB foi constituído após uma reunião entre a Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia e o Governo Civil, tendo este designado como coordenador do Grupo de Trabalho o economista Manuel Lopes Marcelo. O mandato do GTDCB consistiu precisamente na «...elaboração de um documento no sentido de encontrar soluções tendentes ao combate à crise instalada no sector dos têxteis/confecções e de elencar medidas que permitam o combate aos efeitos perversos da interioridade, no âmbito duma política correctora das assimetrias regionais» (Despacho do Senhor Governador Civil, 2002). O referido documento deveria estar concluído até ao final do mesmo ano.

A constituição do Grupo de Trabalho (GT) assumiu uma grande centralidade na resposta institucional ao desinvestimento industrial na região. O GT procurou reunir agentes representativos do distrito e de diversos sectores, não se limitando à indústria têxtil e do vestuário nem tão pouco à Cova da Beira, assumindo um carácter mais abrangente, o que de alguma forma indicou que a estratégia de desenvolvimento da região deveria passar por outras actividades económicas. No processo de formação do GT prevaleceu a dimensão técnico-científica, expressa no **Núcleo Central do Grupo de Trabalho**, cabendo às instituições regionais e aos agentes económicos um papel desejavelmente activo na discussão de estratégias de desenvolvimento. Deste modo, o GT organizou uma primeira reunião em 9 de Julho de 2002, tendo convidado a participar diversas entidades públicas e privadas do distrito de Castelo Branco. Terá ficado claro que seria da responsabilidade do

GT a elaboração das conclusões. Na sequência deste encontro, foram organizadas, entre Julho e Outubro, diversas **reuniões sectoriais** com agentes económicos e sociais da região (GTDCB, 2003, p. 40).

Em finais de Outubro, o Ministro da Segurança Social e do Trabalho deslocou-se ao Distrito de Castelo Branco com o objectivo de intervir na resolução da crise das confecções, tendo recolhido contributos do GT. No seguimento, o Governo aprovou e regulamentou o **Plano de Intervenção para a Beira Interior (PIBI)** (Portaria n.º 1470/2002, 18 de Novembro de 2002), mesmo antes do relatório do GT estar concluído. O PIBI é enquadrado pelo Plano Nacional de Emprego, advogando medidas específicas no decurso de um diagnóstico elaborado pelo Centro de Emprego da região. Para além das medidas gerais, o PIBI cria instrumentos específicos em cinco domínios:

- Formação/inserção de jovens (GESTIC), visando a preparação de jovens diplomados em áreas científicas e técnicas com maiores dificuldades de inserção no mercado de trabalho, cuja integração poderá estimular processos de inovação nas empresas, nomeadamente nas PME;
- Reconhecimento e validação de competências, com o objectivo de facilitar a transferência dos trabalhadores da indústria têxtil para outros sectores;
- Programa de Estímulo à Oferta de Emprego (PEOE), definindo apoios para a criação do próprio emprego ou à contratação em sectores preferenciais (ambiente, turismo, vitivinicultura; tecnologias de informação e comunicação e serviços de proximidade);
- Reconversão Profissional (FACE), programa que incentiva a adaptabilidade das empresas e dos seus trabalhadores de forma a reduzir o risco de desemprego e/ou a facilitar a formação de trabalhadores excedentários;
- Emprego-família, visando o apoio à família por motivos relacionados com o desemprego, nomeadamente adoptando a medida de rotação de emprego com o ciclo familiar.

O PIBI tem um envelope financeiro de 85 milhões de Euros para o período 2002-2006, sendo que as novas medidas totalizam 21 milhões de Euros, enquanto o restante montante financeiro já se encontrava inscrito no QCA III. A responsabilidade de implementação do PIBI cabe ao Director Regional do Centro de Emprego da Beira Interior.

Na sequência da realização do **Fórum da Beira Baixa** em 11 de Outubro de 2002, no Instituto Politécnico de Castelo Branco, o GT viria a concluir o documento de estratégia de desenvolvimento regional, merecendo particular destaque as propostas formuladas para as seguintes domínios:

- Promoção do mundo rural
- Reforço do sistema de inovação na região e o novo papel das instituições de ensino superior
- Resposta à crise do sector têxtil/confecções numa perspectiva de curto prazo (amortecimento social do desemprego) e de médio/longo prazo (competitividade da base económica)
- Reforço do turismo
- Ordenamento e gestão do território

Estas respostas institucionais ao desinvestimento na região permitem retirar as seguintes lições:

- a) O **GTDCB tem uma configuração do tipo task force**, à semelhança de outros grupos formados para a resolução de outros casos de desinvestimento - cf. região do North East em Inglaterra (PIKE, 1999) - traduzindo uma resposta para um problema específico que requer uma integração de políticas e articulação de agentes institucionais (associações empresariais, sindicatos, organismos de ciência e tecnologia, centros de emprego e formação, órgãos desconcentrados da Administração Central, autarquias e organizações do Terceiro Sector). No entanto, a necessidade de criação deste "gabinete de crise" reflecte lacunas ao nível de plataformas de integração de políticas e de concertação de instituições públicas especialmente ao nível nacional - o nível político-administrativo regional é inexistente e o nível local não tem competências e meios em matéria de desenvolvimento económico - para lidar com o desinvestimento, aspecto que não pode deixar de ser considerado negativo, pese o interesse e mérito da iniciativa.
- b) **A formação do GTDCB não é uma resposta de exclusiva responsabilidade dos agentes locais e regionais**, embora o grupo tenha sido formado por académicos, técnicos e outras instituições da região. Com efeito, a decisão de criação desta *task force* surge numa «...reunião presidida por Sua Excelência a Secretária de Estado Adjunta do Ministro da Economia que teve lugar neste Governo Civil» (Despacho do Senhor Governador Civil). Se considerarmos que o próprio Governador Civil é um representante do Governo, podemos concluir que se trata de uma iniciativa que não teve origem na região, embora tenha conseguido envolver agentes económicos e institucionais, bem como representantes da sociedade civil do distrito de Castelo Branco no esforço de identificação de orientações políticas para combater a crise do sector têxtil e confecções.
- c) As instituições participantes nas reuniões e no Fórum promovido pelo GTDCB tiveram a oportunidade de expressar os seus pontos de vista, mas ficou sempre claro que a responsabilidade de elaboração do documento estratégico caberia exclusivamente ao GT e em particular ao Núcleo Central do Grupo de Trabalho. A participação não teve de facto um carácter deliberativo, o que poderá ter contribuído para a **definição de uma estratégia para a região em vez de uma estratégia da região para o desenvolvimento**. Alguns debates mais acesos entre o GTDCB e o Sindicato Têxtil da Beira Baixa expressam a dificuldade da solução encontrada para a resolução dos problemas da região.
- d) O documento final constitui um plano estratégico para o desenvolvimento da região, não se limitando ao sector têxtil/confecções, por se considerar que a estratégia de desenvolvimento regional deve ser mais abrangente. Deve sublinhar-se a preocupação dos autores em incorporar sugestões de diversos agentes e instituições, que resulta numa reflexão estratégica adequada aos problemas da região. Não obstante, é justo colocar a seguinte questão: **Qual é o verdadeiro interesse do documento para a intervenção pública?** A

questão é legítima porque não pode deixar de ser referido que as primeiras medidas específicas de resposta à crise do sector na região decorrem do PIBI, desenhado e regulamentado antes do GTDCB ter concluído o seu trabalho (ainda que tenha feito chegar à tutela do emprego e formação profissional um documento preliminar do seu trabalho). Com efeito, as respostas de política surgem sem estar concluída a reflexão do GTDCB, o que pode ser interpretado como uma resposta "a quente" do Governo à contestação social na região, divulgada regularmente pelos meios de comunicação nacionais e regionais/locais.

- e) O **PIBI é apenas uma intervenção sectorial**, ao nível do emprego e formação, que revela uma resposta política aos problemas da mono-indústria na Cova da Beira, não pretendendo responder aos problemas gerais de desenvolvimento regional. Trata-se de uma forma específica de utilização de instrumentos para o emprego e formação na região sem articulação prévia com outros instrumentos de política sectorial. O PIBI assume-se como uma intenção supletiva para obviar problemas sociais (Teresa Paixão, Secretária de Estado do Trabalho, entrevistada pelos autores em 4 de Dezembro de 2002). Neste sentido, O PIBI não é a resposta de política fundamental para crise do sector na região, nem responde aos objectivos de médio/longo prazo da estratégia definida pelo GTDCB.

Em conclusão, o modelo de resposta institucional à crise industrial na Cova da Beira assentou na constituição do Grupo de Trabalho sobre o Distrito de Castelo Branco, seguindo o modelo *task force*, que consiste na criação de uma plataforma para articulação da acção de diversos agentes institucionais. As vantagens deste tipo de solução residem na maior capacidade de resposta rápida à crise, mas não deixam de traduzir uma certa intermitência da acção política. Com efeito, o GTDCB preencheu um vazio institucional na região, aspecto que remete para a questão complexa das formas de territorialização das políticas públicas no nosso país, porém, as soluções encontradas pelo GTDCB parecem não ter tido o alcance desejável, verificando-se mesmo que algumas acções de política para a resolução do problema não levaram em linha de conta as recomendações. Aliás, a resposta do Governo ao problema foi desarticulada e incompleta.

Este estudo de caso demonstrou que o modelo de desenvolvimento ancorado no baixo custo do factor trabalho se encontra esgotado, revelando-se extremamente difícil a fase de transição que a região atravessa. É também evidente que as respostas de política têm sido incipientes e intermitentes, apesar da solução inovadora que constituiu a *task force* do Grupo de Trabalho sobre o Distrito de Castelo Branco, que pretendeu colmatar a ausência de níveis institucionais adequados para a articulação e territorialização das políticas públicas.

Referências Bibliográficas

- BESSA, D.; VAZ, P. (2002) – *Um Contributo para um Plano Estratégico para a Indústria Têxtil e do Vestuário Portuguesa*. APIM, Porto (políc.).
- COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS [CCE] (2003) – *Recomendação da Comissão de 06/05/2003 Relativa à Definição de Micro, Pequenas e Médias Empresas*. Bruxelas.
- COSTA, E.; COSTA, N. (1996) – "Compatibilização da CAE Rev.1 com a CAE Rev.2 – Uma proposta de trabalho", *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, XXXI, 62, pp. 123-131.
- COSTA, E. (2000) – *Cidades Médias e Ordenamento do Território, O caso da Beira Interior*. Dissertação de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Lisboa (políc.).
- DICKEN, P. (1992) – *Global Shift. The Internationalization of Economic Activity*. Paul Chapman, London (2ª edição).
- DETEFP (1999) – *Demografia dos Estabelecimentos, 1982-1998*. DETEFP/MTS, Lisboa (Edição em CD-R).
- DUARTE, T.; MELO, M. (2001) – *Têxtil e Vestuário – Deslocalização ou realocação?* DT 34, GEPE/Ministério da Economia, Lisboa.
- EUROSTAT (2003) – *Labour Costs Survey 2000 – EU Member States*, Statistics in Focus, Theme 3 – 7/2003, Population and Social Conditions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. (<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>).
- EUROSTAT (2003) – *Labour Costs Survey 2000 – EU Member States and Candidate Countries*, Statistics in Focus, Theme 3 – 18/2003, Population and Social Conditions. Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg. (<http://www.europa.eu.int/comm/eurostat>).
- FONSECA, M. M. (2001) – *A indústria Têxtil Algodoeira no Norte de Portugal*. Dissertação de Doutoramento, Universidade do Porto, Porto (políc.).
- GEREFFI, G.; MEMEDOVIC, O. (2003) – *The Global Apparel Value Chain: What Prospects for Upgrading Developing Countries?* United Nations Industrial Development Organization, Vienna.
- GIUNTA, A.; MARTINELLI, F. (1995) – "The impact of post-fordist corporate restructuring in a peripheral region. The Mezzogiorno of Italy", in AMIN, A.; TOMANEY, J. (eds.) – *Behind the Myth of European Union*, Routledge, London, pp. 221-262.
- GRUPO DE TRABALHO SOBRE O DISTRITO DE CASTELO BRANCO [GTDCB] (2003) – *Beira Baixa, que Futuro? Reflexão estratégica com enfoque territorial e empresarial*. Governo Civil de Castelo Branco, Castelo Branco.
- INOFOR (1997) – *O Sector do Vestuário em Portugal*. Ministério para a Qualificação e o Emprego, Lisboa.
- KAPLINSKY, R.; MORRIS, M. (2001) – *A Handbook for Value Chain Research*. Institute for Development Studies, Sussex. (<http://www.ids.ac.uk/globalvaluechains/tools/index.html>).
- MARQUES, T. S. (1987) – *Sistema Produtivo Industrial e Território. Um Estudo da Têxtil em Guimarães*. Dissertação de Mestrado em Geografia Humana e Planeamento Regional e Local, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa (políc.).
- OLIVEIRA DAS NEVES, A.; RODRIGUES, M. J. (coords.) (1992) – *Políticas de Reestruturação, Emprego e Desenvolvimento Regional, Os Lanifícios na Covilhã*. Dinâmia/ISCTE, Lisboa.
- OT (2002) – *A Indústria Têxtil e do Vestuário em 2000*. Observatório Têxtil, Centro de Estudos Têxteis Aplicados, Vila Nova de Famalicão.
- PAVITT, K. (1984) – Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory. *Research Policy*, 13, pp. 343-373.
- PIKE, A. (1999) – The Politics of Factory Closures and Task Forces in The North East Region of England. *Regional Studies*, 33 (6), pp. 567-575.
- PIRES, I. (1994) – *A Teia e a Trama nas Indústrias Têxtil e do Vestuário*. Dissertação de Doutoramento, Universidade de Lisboa, Lisboa (políc.).

Desinvestimento e Reestruturação Produtiva

- PIRES, I. (1996) – "As Indústrias têxtil e do vestuário na CEE, os novos factores de competitividade". *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, vol. XXX, 59-60, pp. 77-98.
- PIRES, I.; COSTA, E. (1998) – "Industry and development in Beira Interior" in J. GASPAR; M. VALE (eds.) – *Desenvolvimento Industrial e Território*. Comissão de Coordenação Regional do Centro, Coimbra, pp. 75-102.
- SIMÕES, M. J. (coord.) (1999) – *Emprego e Formação no Arco Urbano do Centro Interior*. Nercab, Castelo Branco.
- THIEL, J.; PIRES, I.; DUDLESTON, A. (2000) – "Globalisation and the Portuguese textile and clothing filière in the post GATT climate" in A. GIUNTA; A. LAGENDIJK; A. PIKE (eds.) – *Restructuring Industry and Territory: The Experience of Europe's Regions*. The Stationary Office, London, pp. 109-124.
- VALE, M.; DIAS, R. (2002) – "Desinvestimento industrial e as regiões portuguesas. Reflexos da mudança no espaço económico internacional". *Finisterra – Revista Portuguesa de Geografia*, vol. XXXVII, 74, pp. 73-100.
- VALE, M.; CALDEIRA, J. (2004) – *The Governance of Knowledge in a Traditional Industry: the case of fashion in the footwear production*. Relatório Final do Projecto de Investigação *Tell – Technological Knowledge and Localised Learning: What Perspectives for a European Policy?*, Universidade de Lisboa, Lisboa (polic.).

ANEXO

Casos paradigmáticos de desinvestimento na Cova da Beira

Processos de desinvestimento	ERES	Nova Penteação	Carveste	AD Lopes
Localização	Fundão	Covilhã	Caria (Belmonte)	Torresendo (Covilhã)
Tipo de desinvestimento*	Encerramento	Regressão <i>in situ</i>	Regressão <i>in situ</i>	Encerramento
Ano de encerramento	2002	-	-	-
Número empregos destruídos**	500	650	240	90
Processo de desinvestimento	<p>2000: Administração considera indispensável despedimento de cerca de 100 trabalhadores.</p> <p>2001: Venda da "Fundatex", (Zona Industrial do Fundão) à Torre Confeccões (Belmonte).</p> <p>Marco 2002: Administração comunica intenção de avançar com despedimento colectivo de 112 trabalhadores, mas processo acaba por ser arquivado depois da intervenção do sindicato. Opta-se pela negociação da saída, aceite por 103 operárias, mas empresa informa que não tem recursos financeiros para pagar as indemnizações respectivas.</p> <p>Marco 2002: Saem máquinas da fábrica, embalam-se etiquetas, linhas e outras matérias-primas para a Bulgária.</p> <p>Abril 2002: Entrada de pedido de falência no tribunal do Fundão. Administração justifica medida com a concorrência da mão-de-obra de Leste.</p> <p>Abril 2002: Trabalhadores invadem agência do BES na Covilhã como forma de desbloquear salários em atraso.</p> <p>Julho 2002: R. Schweizer subcontrata a BalkanTex, na Bulgária, que fica responsável pela produção e distribuição das confecções.</p> <p>Janeiro 2003: Bens da empresa vão a leilão, pelo valor base de 5 milhões €. Como não existiram interessados na continuidade industrial, abriu-se a licitação por lotes, o que significou o desmantelamento da fábrica como tal, não se conseguindo vender a maquinaria nem a nave industrial pelos respectivos valores de base.</p>	<p>Setembro 2000: Empresa regista decréscimo de 3 milhões € na facturação face ao ano anterior</p> <p>Dezembro 2001: Empresa apresenta dívidas no valor de 6 m.c.: "lay-off" equacionada.</p> <p>Outubro 2002: Salários em atraso; falta de liquidez para compra de matéria-prima, apesar da existência de encomendas. Fornecedor e banca recusam crédito.</p> <p>Dezembro 2002: Tribunal da Covilhã extingue acção interposta por dois administradores da empresa, que linha como objectivo impedir um "lease-back" que envolvia património e maquinaria da empresa. A operação de alienação acaba por não ser realizada, já que se procura negociar com a banca outras formas de financiamento, o que não é conseguida.</p> <p>Dezembro 2002: Câmara Municipal da Covilhã intervém ao assegurar o pagamento de despesas correntes (água e electricidade).</p> <p>Marco 2003: A empresa conta com 160 trabalhadores efectivos, enquanto 30 pediram suspensão do contrato de trabalho. Cerca de 300 vão para formação profissional ao abrigo do programa FACE por um período de 6 meses (já no âmbito do PIBI).</p> <p>Abril 2003: A empresa entra no CPEREF.</p> <p>Outubro 2003: Trabalhadores aceitam o acordo do empresário Paulo de Oliveira, que fica como proprietário da fábrica. Dos 460, o empresário propõe o rescisão dos contratos e readmite 120 no imediato, deixando a possibilidade para mais 150; Segurança Social perdoa juros.</p>	<p>Junho 2002: Carveste decide encerrar Gartêxtil (Guarda).</p> <p>Julho e Agosto 2002: Salários em atraso na Carveste.</p> <p>Outubro 2002: Continuam salários em atraso</p> <p>Novembro 2002: Empresa tenta travar processo de execução judicial movido pela banca, o que consegue pelo pedido de entrada no âmbito do CPEREF no início de Dezembro.</p> <p>Dezembro 2002: Trabalhadores manifestam-se na Covilhã, juntamente com trabalhadores da Nova Penteação, reclamando medidas de apoio ao sector.</p> <p>Dezembro 2002: A entrada de novos concorrentes (países de Leste) nos mercados tradicionais nos quais a Carveste opera é reconhecido como o factor responsável pela quebra de encomendas.</p> <p>Janeiro 2003: Despedimento colectivo de 89 pessoas.</p> <p>Junho 2003: Processo de recuperação da Carveste é aprovado em Assembleia de Credores, optando-se pelo processo de gestão controlada, proposto pelo administrador judicial. A proposta prevê, o reembolso das dívidas - cerca de 22 milhões € - no prazo de 15 anos e ainda o perdão de alguns credores. Metade dos créditos são do BCP e da CGD.</p> <p>Agosto 2003: 240 trabalhadores da Carveste (dos 400) entram em acções de formação no âmbito do programa FACE, durante um período de 4 meses. Ao abrigo deste plano de formação, o Governo assegura o pagamento dos salários.</p>	<p>Últimos anos: Deu-se uma redução significativa no número de trabalhadores (a empresa chega a ter 120).</p> <p>2001: O volume de negócios decresce substancialmente. A empresa exporta quase em exclusivo para Espanha.</p> <p>Julho 2002: a empresa entra no âmbito do CPEREF, o que leva a uma alteração de estratégia.</p> <p>O objectivo da empresa é adoptar uma organização mais flexível, especializando-se na produção de séries mais pequenas.</p> <p>Janeiro 2003: A empresa é encerrada por ordem judicial, seguindo-se o processo usual de reclamação de créditos.</p>

Desinvestimento e Reestruturação Produtiva

Após o desinvestimento	- Nenhuma empresa com interesse em adquirir a fábrica. - Diversas acções por forma a minimizar os impactos sociais (formação para antigos trabalhadores), por parte da Câmara Municipal.	- Compra da unidade pelo grupo Paulo de Oliveira, maior grupo têxtil da região - Implementação de medidas no âmbito de um plano de intervenção como forma de minimizar impactos	- A entrada no CPEREF permite travar a execução judicial e permite a implementação de medidas já no âmbito do PIBI	- Nenhuma empresa com interesse em adquirir a fábrica. - Processo de falência continua.
Características Estabelecimento	ERES	Nova Penteação	Carveste	AD Lopes
Actividade	Confeção de vestuário em série (masculino)	Lanifícios	Confeção de vestuário em série (masculino sobretudo)	Confeção de vestuário em série (essencialmente roupa de homem)
Início da actividade	1973	1935	1988	1983
Dimensão (máximo → actual)	500 → 0	770 → 530 → 460 → 120	640 → 400	90 → 0
Determinantes IDE	Baixos custos trabalho / contexto EFTA	-	-	-
Papel na cadeia de valor	Plataforma de produção	Preparação e fição de fibras de lã (penteada)	CMT: a empresa passou a fazer grande parte do trabalho "a feição"	CMT / "Trabalho a feição"
Capital humano	Maioritariamente, trabalho feminino pouco qualificado.	Alguma qualificação e investimento em formação (CITEVE).	Maioritariamente, trabalho feminino pouco qualificado.	Maioritariamente, trabalho feminino pouco qualificado.
Competências funcionais	Confeção	Fiação, tinturaria e acabamentos	Confeção	Confeção
Director	Suíço	Português	Português	Português
Sourcing	- Pouca autonomia - Imposição por parte do governo de compra de parte das matérias-primas em Portugal (tecidos) - Empresa continua a comprar tecidos na região	- Matéria-prima (lã) já não é produzida na região - Dependência da evolução dos preços da lã nos mercados mundiais	- Metade dos tecidos são de origem portuguesa enquanto a restante é importada, sobretudo de Itália - Em Portugal, tendem a comprar-se componentes menores (botões,...) - Compras fortemente condicionadas pelo cliente	- Embalagens, caixas e pequenos componentes são adquiridos a empresas portuguesas enquanto os tecidos e outras componentes têxteis provêm de Itália e Espanha
Relações laborais	- Poucos conflitos previamente ao processo de encerramento - Sindicato visto como factor que contribui para o encerramento, face à alternativa inicial de <i>downsizing</i> . - Salários pagos correspondiam ao SMN.	- Poucos conflitos previamente ao processo de encerramento - Papel do sindicato determinante para o acordo final dos trabalhadores o que permitiu a compra da empresa pelo maior grupo têxtil da região (Paulo de Oliveira)	- Absentismo referido como problema - Percepção de falta de "cultura da empresa", tanto ao nível dos trabalhadores como de outras empresas do sector	- Problema considerado decisivo é a mentalidade do trabalhador, resistente à mudança na organização da trabalho
Outros estabelecimentos em Portugal	Fundatex (empresa criada e posteriormente vendida à Torres Confeções)	-	Gartêxtil (Guarda), que entretanto encerrou, depois de ter sido adquirida em 1998 pela Carveste Mossito Confeções (Fundão)	-
Custos trabalho	Baixos, mas comparativamente altos, face a outros países, considerando os encargos sociais.	Baixos, mas cada vez menos em termos comparativos.	Baixos, mas cada vez menos, sendo os países de Leste identificados como os principais concorrentes.	Custos considerados elevados tendo em conta a competitividade externa
Qualificação força de trabalho	Fraca, mas correspondente às competências funcionais.	Razoável	Fraca, mas correspondente às competências funcionais.	Fraca, mas correspondente às competências funcionais.
Local linkages	Compra de alguns tecidos na região. Para além disso, fraco envolvimento económico.	Compra de lã <i>extra-regio</i> Ligações ao CITEVE ao nível da formação e da acreditação de fibras.	Compra de alguns tecidos na região. Poucas ligações com outras empresas e com estruturas como o CITEVE.	Poucas ligações ao tecido económico e a entidades de formação

* Segunda Vale (2001)

** Em toda o processo de desinvestimento

Fonte: Trabalho de campo

Conclusão

MÁRIO VALE

Numa economia globalizada, os fluxos de investimentos acelera(ra)m-se e tem-se assistido a diversos casos de deslocalização empresarial, que traduzem a procura por espaços, regra geral, com níveis salariais mais baixos e com quadros legais laborais mais flexíveis, como no SE asiático e na Europa de Leste (neste caso apenas na dimensão salarial). Não se pense, contudo, que este processo afecta apenas as empresas mais intensivas em trabalho localizadas na Europa. Há uma certa tendência para considerar que este problema é específico do sector têxtil, vestuário e calçado, actividades em que a economia portuguesa se especializou ao longo dos últimos anos. Na verdade, os principais pólos de competitividade da economia portuguesa especializaram-se nestes sectores e actualmente atravessam um período de transição difícil. Mas como dizíamos, os riscos de deslocalização afectam todas as economias, mesmo as mais avançadas. Veja-se o caso recente de França, em que o relatório *Altedia* alerta para os perigos de perda de competitividade da economia francesa e os riscos de deslocalização.

Como afirmámos, o movimento de capitais não decorre exclusivamente do processo de globalização na Europa. A abertura da Europa de Leste à economia de mercado, após 1989, levou as empresas multinacionais a aproveitarem as novas possibilidades de produção, tendo beneficiado de ajudas de estado ao investimento estrangeiro para implantar as suas subsidiárias. A integração europeia contribui, deste modo, para a aceleração dos processos de reestruturação económica com resultados económicos e sociais contraditórios no conjunto das regiões da UE.

Importa discutir a questão decisiva relativa à capacidade que os governos e as sociedades têm para desenhar políticas públicas num quadro de globalização da economia e de um "mundo plano". Não é fácil encontrar uma resposta devido às profundas transformações que têm vindo a ocorrer nas entidades político-administrativas que regula(ra)m o funcionamento das economias e as relações sociais desde o pós-guerra. Se, por um lado, o Estado soberano tem uma menor capacidade de intervenção na esfera económica, por outro lado, o papel das regiões na regulação social ainda é mais uma oportunidade do que uma realidade. Concomitantemente, o Estado tem cada vez mais dificuldades em apoiar directamente o desenvolvimento das regiões (as políticas são quase exclusivamente do lado da oferta), aspecto que tem reforçado as aspirações dos poderes regionais.

Ao longo do projecto *DivesT*, foi sendo possível recolher informações sobre os processos de reestruturação empresarial, especialmente durante a elaboração dos estudos de caso. A reflexão realizada pelos membros da equipa de investigação beneficiou dos comentários dos consultores e dos participantes nos encontros

Conclusão

científicos organizados pela equipa. Na elaboração desta nota final, esse trabalho foi levado em linha de conta, procurando sistematizar-se e actualizar as sugestões de política, adequando-as às alterações da natureza da intervenção do Estado, em linha com as transformações verificadas na União Europeia, e às debilidades do quadro político-administrativo nacional. As orientações de política estão estruturadas segundo três dimensões: ordenamento do território e regeneração urbana; economia, investimento e empresa; reestruturação económica e desenvolvimento territorial.

Ordenamento do território e regeneração urbana

Apontam-se, em seguida, algumas linhas de orientação de política para a intervenção em *brownfields* em espaços urbanos, partindo dos estudos de caso de regeneração urbana na AML (Barreiro e Zona Ribeirinha Oriental de Lisboa):

- Os instrumentos de planeamento devem tratar de uma forma especial espaços industriais abandonados, no sentido da regeneração destas zonas, que vão evoluindo, frequentemente, sem qualquer tipo de intervenção no domínio do ordenamento do território. O recurso aos Pactos de Acção Territorial, previsto na legislação, pode ser uma resposta adequada para integrar no processo de planeamento os múltiplos agentes com interesses ou com tutela nestas áreas. É num correcto ordenamento do território, compatibilizando usos, promovendo a participação dos diferentes agentes económicos, públicos e privados, que se deverá basear a regeneração desses espaços industriais e portuários.
- Os projectos estratégicos / projectos âncora devem ser bem fundamentados para assegurar os resultados esperados. Essas iniciativas de ordenamento do território deverão ter em conta todas as implicações funcionais, económicas e sociais, do nível local ao metropolitano.
- A estratégia de intervenção deve ir ao encontro da cultura dos lugares, respeitando a sua história e carácter, mas também a sua relação com os espaços envolventes onde aqueles se inserem, pelo que a definição de novos usos deve ser compatível com o seu passado. No caso da AML, parte do seu futuro assenta na recuperação das frentes ribeirinhas (a Sul e a Norte).
- O *marketing* urbano é essencial para a regeneração destes lugares abandonados, sendo um instrumento que deve ser utilizado para definir uma nova imagem urbana, a um tempo contemporânea, que importa aos novos agentes e residentes, a outro ligada a um passado, em geral, de grande relevo e que constitui motivo de orgulho para as populações locais.
- Deve ser assegurada a recuperação ambiental integral, única solução para garantir níveis de sustentabilidade urbana aceitáveis. Frequentemente a herança ambiental constitui um aspecto negativo que tende a ser contornado, evitando-se discutir o assunto, o que poderá revelar-se altamente prejudicial no futuro, para além de ser inaceitável à luz dos valores das sociedades contemporâneas.

Economia, investimento e empresa¹

O actual desinvestimento por parte das subsidiárias estrangeiras traduz o fim de um ciclo na captação de investimento directo estrangeiro para Portugal. São três os desafios que se colocam para o futuro:

- A captação de novos investimentos, com características e bases de competências diferentes e com níveis superiores de envolvimento por parte dos grupos multinacionais (imbricação), é uma das soluções mais eficazes para a dinamização das economias regionais.
- O *upgrading*, a criação de competências e o reforço do papel das subsidiárias já existentes nos respectivos grupos deverá ser apoiado, de modo a promover a sua sustentabilidade.
- Os mecanismos de *early warning*, capazes de actuar em tempo útil para reduzir os riscos de desinvestimento identificados em algumas actividades, podem desempenhar um importante papel de combate ao desinvestimento. Claramente vestuário, calçado e cablagens são áreas onde a probabilidade de novos desinvestimentos existe e onde o lançamento de acções envolvendo entidades públicas, grupos investidores, afiliadas e outros potenciais interessados (por exemplo, grupos portugueses) poderá eventualmente contribuir para dissuadir desinvestimentos e/ou minorar os efeitos negativos de decisões de desinvestimento futuras. Mas a questão básica centra-se, em última análise, na capacidade de captação de novos investimentos com níveis superiores de valor acrescentado e de intensidade em conhecimento.

Reestruturação económica e desenvolvimento territorial

As recomendações de política que seguem referem-se particularmente à forma de implementação de política para as regiões afectadas por processos de reestruturação económica e empresarial e não tanto às orientações políticas para o desenvolvimento das regiões portuguesas, que naturalmente teriam de ser adequadas às suas especificidades, objectivo que extravasa o projecto DivesT:

- A intervenção pública deve ser precedida da elaboração de uma estratégia de desenvolvimento, que deve mobilizar agentes económicos, institucionais e outros interlocutores da sociedade civil. Importa, portanto, definir uma estratégia da região para o desenvolvimento em vez de uma estratégia para o desenvolvimento regional proposta pela comunidade científica e técnica. A mobilização dos actores e o seu envolvimento deve ser conseguido desde logo com a sua participação na discussão da estratégia de desenvolvimento. Esta

¹ Esta secção é na prática um excerto do seguinte trabalho: SIMÕES, Victor Corado (2004) - *Desinvestimento por parte de empresas com capital estrangeiro em Portugal*, Centro de Estudos e Documentação Europeia (C. E. D. E), cuja investigação de suporte foi apoiada pelo projecto DivesT.

Conclusão

forma de actuação poderá evitar a que mais um documento estratégico seja abandonado.

- Na ausência de um nível político-administrativo intermédio, as Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDRs), enquanto organismos desconcentrados da Administração Pública, reúnem as melhores condições para a realização dos objectivos de integração de políticas sectoriais e territoriais. Considera-se, pois, que deve ser aprofundada a territorialização das políticas públicas ao nível dos Programas Operacionais Regionais no próximo Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN), sendo esta uma forma de responder de forma mais eficiente aos problemas das diversas áreas em processos de reestruturação.
- O modelo institucional do tipo *task-force*, ensaiado no caso da Cova da Beira, que consiste na criação de uma plataforma para articulação da acção de diversos agentes institucionais (associações empresariais, sindicatos, organismos de ciência e tecnologia, centros de emprego e formação, órgãos desconcentrados da Administração Central, autarquias e organizações do Terceiro Sector), apresenta algumas virtualidades que devem ser exploradas em iniciativas pontuais de crise, pois são grupos com grande flexibilidade e com capacidade de resposta rápida, aspecto essencial para evitar encerramentos de estabelecimentos de grande relevância para o mercado de trabalho local e/ou para a economia regional. No entanto, a *task force* deve ser enquadrada institucionalmente pela CCDR, em virtude desta ter competências na articulação de políticas e na gestão de fundos públicos para o desenvolvimento regional.

ISBN - 10: 972-636-164-8 * ISBN - 13: 978-972-636-164-0

APOIO:

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E DO ENSINO SUPERIOR

Portugal

