

DESEMPREGO E URBANIZAÇÃO

Relatório Final

(Projecto n.º 24/2006/4221)

POEFDS – Programa Operacional Emprego,
Formação e Desenvolvimento Social

Dezembro de 2007

Conteúdo

1	Introdução.....	7
2	Metodologia.....	10
3	Enquadramento.....	14
	3.1As causas das disparidades inter-regionais de desemprego.....	14
	3.2O pós-industrialismo ou a nova era do informacionalismo.....	16
	3.3A economia do conhecimento e a nova estrutura ocupacional.....	17
	3.4A cidade, o emprego e o desemprego.....	18
4	Desemprego e Urbanização: uma primeira abordagem.....	21
	4.1Classes de urbanização.....	21
	4.2Principais características sócio-económicas das classes de urbanização.....	24
	4.3Evolução recente do desemprego por classe de urbanização.....	26
	4.4Heterogeneidade dos desempregados por classe de urbanização.....	32
5	Desemprego e Urbanização: uma abordagem aprofundada.....	34
	5.1Incidência, caracterização e evolução do desemprego nos principais centros urbanos de Portugal Continental.....	34
	5.2A recomposição sectorial do emprego nas duas áreas metropolitanas.....	39
	5.3O posicionamento das duas áreas metropolitanas no sistema urbano europeu.....	44
	5.4A heterogeneidade dos desempregados das duas áreas metropolitanas.....	49
	5.5Desemprego urbano: faces de um problema.....	55
6	Políticas de Promoção do Emprego em Meio Urbano.....	59
	6.1As políticas de emprego e o desemprego urbano.....	59
	6.1.1Grandes regiões urbanas e metropolitanas.....	59
	6.1.2As “cidades” dentro da cidade e as zonas críticas.....	60
	6.2A política europeia de desenvolvimento sustentável das cidades.....	62
	6.2.1A cidade como um todo.....	62
	6.2.2Da Iniciativa URBAN ao URBACT II.....	63
	6.3Políticas de emprego para o meio urbano em Portugal.....	65
	6.3.1Experiências de regionalização e de territorialização das políticas de emprego.....	65
	6.3.2Programas para as zonas urbanas sensíveis.....	67
	6.3.3Novos instrumentos de planeamento e o QREN.....	73
	6.3.4Ajustamento dos recursos ao território urbano: o caso do Serviço Público de Emprego (SPE).....	73
7	Conclusões.....	79
8	Bibliografia.....	85
9	Anexo.....	90
	9.1Composição das Classes de Urbanização.....	91
	9.1.1Concelhos que integram a Classe 1.....	91
	9.1.2Concelhos que integram a Classe 2.....	92
	9.1.3Concelhos que integram a Classe 3.....	92
	9.1.4Concelhos que integram a Classe 4.....	93
	9.1.5Concelhos que integram a Classe 5.....	94
	9.1.6Concelhos que integram a Classe 6.....	95
	9.2Lista de Entrevistados.....	98

Índice de Quadros

Quadro 1 – Amostra de Centros de Emprego da AML para efeito de entrevista.....	11
Quadro 2 – Amostra de Centros de Emprego da AMP para efeito de entrevista.....	11
Quadro 3 – Classes de urbanização.....	22
Quadro 4 – Composição da Classe 1.....	23
Quadro 5 – Composição da Classe 2.....	23
Quadro 6 – Composição da Classe 3.....	24
Quadro 7 – Composição da Classe 4.....	24
Quadro 8 – Indicadores seleccionados de caracterização das classes de urbanização.....	25
Quadro 9 – Principais características sócio-económicas associadas a cada classe de urbanização.....	26
Quadro 10 – Comparação entre a taxa de desemprego (Inquérito ao Emprego e Censo) e o rácio desemprego registado / população activa – Continente (2001 e 2005).....	27
Quadro 11 – Evolução do rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2001-2005).....	29
Quadro 12 – Evolução das disparidades inter-concelhias em termos do rácio desemprego registado / população activa, por classe de urbanização (2001-2005).....	30
Quadro 13 – Distribuição dos desempregados inscritos nos centros de emprego por classe de urbanização segundo as suas principais características (Março de 2006).....	32
Quadro 14 – Taxa de crescimento média anual dos desempregados inscritos nos centros de emprego por classe de urbanização segundo as suas principais características (Março de 2004 – Março de 2006).....	33
Quadro 15 – Indicadores de população e desemprego para os principais centros urbanos do Continente (2005).....	35
Quadro 16 – Distribuição dos desempregados inscritos nos centros de emprego pelos principais centros urbanos segundo as respectivas características (Março de 2006).....	36
Quadro 17 – Evolução do rácio desemprego registado / população activa nos principais centros urbanos (2001-2005).....	37
Quadro 18 – Evolução das disparidades inter-concelhias em termos do rácio desemprego registado / população activa nos principais centros urbanos (2001-2005).....	38
Quadro 19 – Decomposição do crescimento (médio anual) do emprego por sectores de actividade através do Método de Dunn: AML Norte (1995-2004).....	40
Quadro 20 – Decomposição do crescimento (médio anual) do emprego por sectores de actividade através do Método de Dunn: AML Sul (1995-2004).....	41
Quadro 21 – Decomposição do crescimento (médio anual) do emprego por sectores de actividade através do Método de Dunn: AMP (1995-2004).....	42
Quadro 22 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2001).....	50
Quadro 23 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2002).....	51
Quadro 24 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2003).....	51
Quadro 25 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2004).....	52
Quadro 26 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2005).....	52
Quadro 27 – As Iniciativas Comunitárias URBAN e URBACT (1997-2013).....	63
Quadro 28 – População, n.º de centros de emprego (CTE) e respectivo pessoal ao serviço para um conjunto seleccionado de países da Europa (2002/2003).....	75

Quadro 29 – População e empresas cobertas pelos centros de emprego (CTE) para um conjunto seleccionado de concelhos da AML e da AMP (2003).....	76
Quadro 30 – Indicadores de performance dos centros de emprego (CTE) para um conjunto seleccionado de concelhos da AML e da AMP (2003).....	77

Índice de Gráficos

Gráfico 1 – Taxa de actividade por classe de urbanização (2001).....	25
Gráfico 2 – Rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2001)	28
Gráfico 3 – Rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2005)	28
Gráfico 4 – Coeficiente de variação do rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2005).....	30
Gráfico 5 – Persistência das disparidades inter-concelhias em termos de rácio desemprego registado / população activa (2001-2005).....	31
Gráfico 6 – Evolução dos coeficientes estimados para a variável operários e operadores - Homens (2001-2005).....	54
Gráfico 7 – Evolução dos coeficientes estimados para a variável operárias e operadoras - Mulheres (2001-2005).....	55
Gráfico 8 – Proporção (%) do pessoal ao serviço nos centros de emprego, da população e das empresas (face total ao Continente) para um conjunto seleccionado de concelhos da AML e da AMP (2003).....	77

Índice de Mapas

Mapa 1 – Classes de urbanização.....	21
Mapa 2 – Grau de urbanização por concelho (2001).....	34
Mapa 3 – Rácio desemprego registado / população activa por concelho (2005).....	34
Mapa 4 – Classificação das cidades das Regiões Periféricas Marítimas da UE.....	48

1 Introdução

O presente documento constitui o *Relatório Final* do estudo *Desemprego e Urbanização* que o CIDEAC – Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos realizou com o apoio do POEFDS – Programa Operacional Emprego, Formação e Acção Social (projecto n.º 24/2006/4221) entre 1 de Julho de 2006 e 31 de Dezembro de 2007.

O estudo *Desemprego e Urbanização* tem como objectivo geral compreender em que medida a afirmação (acelerada) das cidades e da sociedade assente em valores urbanos em Portugal favorece, ou não, o crescimento e a persistência do desemprego. Pretendeu-se, ainda, aferir a capacidade das actuais políticas activas de emprego, nomeadamente das medidas de apoio à criação de emprego a nível local, em lidar com os fenómenos de desemprego urbano.

A concentração do emprego e do desemprego nos centros urbanos justifica a atenção especial dedicada recentemente ao combate ao desemprego nas cidades. Sendo o desemprego um dos principais factores de exclusão social, as cidades e principais áreas urbanas comportam actualmente riscos acrescidos no que respeita à coesão social, relacionados com o acesso ao mercado de trabalho. O principal desafio consiste em conciliar, nos diferentes mercados de trabalho marcados por alterações profundas na estrutura do emprego decorrentes da afirmação progressiva da economia do conhecimento, a criação de emprego com a integração no mercado de trabalho dos grupos mais vulneráveis e com maiores riscos de exclusão, tendo em vista o acréscimo da coesão social.

As análises efectuadas parecem revelar que o desemprego afecta de forma bastante diferenciada as principais áreas urbanas do Continente, provavelmente em função das características dos seus mercados locais de trabalho. As especificidades da mão-de-obra local, as características do tecido produtivo, o grau de inserção na rede de cidades europeias bem como eventuais políticas activas específicas aos territórios – são alguns factores que podem explicar a heterogeneidade do desemprego entre áreas urbanas que se verifica em Portugal, em resposta às flutuações do ciclo económico e a choques de procura e de oferta.

De facto, nos últimos anos, o desemprego tem afectado principalmente as áreas urbanas do Norte Litoral, com destaque para a Área Metropolitana do Porto (AMP). Pelo contrário, a Área Metropolitana de Lisboa (AML), e a Grande Lisboa (AML Norte) em particular, têm registado níveis de crescimento do desemprego mais moderados, inferiores à média do Continente. Paralelamente, também os desempregados dessas aglomerações urbanas apresentam traços diferenciados, que importava explicar.

Nesse sentido, a presente investigação procurou avaliar em que medida diferentes dinâmicas e estruturas do desemprego urbano podem resultar de uma maior ou menor capacidade de integração e de adaptação das economias locais/regionais às exigências da economia global. A inserção das cidades na economia do conhecimento e da informação tem vindo a ser reconhecida pela literatura como um factor determinante na criação sustentada de emprego mas que, simultaneamente, pode também criar novas desigualdades no acesso ao mercado de trabalho, marginalizando os grupos que, entretanto, se tornaram mais vulneráveis face aos novos factores de competitividade.

Desta forma, uma significativa parte do esforço analítico teve como propósito explicar as diferenças observadas nos últimos anos (2001-2005) nas duas principais áreas urbanas de Portugal no que respeita à dimensão e características do desemprego, tendo como pano de fundo a respectiva integração e adaptação à economia global, aferida através da recomposição sectorial do emprego e do posicionamento de Lisboa e Porto na rede de cidades europeias. Pretendeu-se compreender em que medida estes processos estão na origem de diferenças significativas não só em termos da evolução do desemprego mas também ao nível das características dominantes dos desempregados, que são distintas entre a AML e a AMP.

O interesse e a oportunidade em se centrar essa análise nas duas áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto, residiu não apenas na sua importância fulcral nas dinâmicas económicas e sociais do País, dado ser aí que estão concentrados os principais recursos materiais e imateriais necessários a qualquer estratégia de desenvolvimento nacional, mas também por terem protagonizado, nos últimos anos, dinâmicas diferenciadas no que respeita ao comportamento do desemprego, muito provavelmente como consequência de dinâmicas e trajectórias de desenvolvimento económico também diferenciadas.

O presente relatório encontra-se organizado na seguinte forma:

- No Capítulo 2 é efectuada uma breve nota sobre as metodologias adoptadas no desenvolvimento do estudo *Desemprego e Urbanização*, sem prejuízo de informação metodológica mais detalhada que vai sendo referida ao longo do texto;
- No Capítulo 3 é feito um enquadramento teórico ao tema em estudo, explorando-se as causas que explicam as disparidades inter-regionais de desemprego bem como o impacto da afirmação da sociedade do conhecimento no emprego e no desemprego ao nível das cidades;
- No Capítulo 4 é feita uma primeira aproximação ao tema em estudo, ancorada num conjunto de análises de natureza descritiva. A variável *urbanização* é trabalhada recorrendo a uma classificação dos concelhos de Portugal Continental por grau de urbanização;
- Uma aproximação mais aprofundada ao tema *Desemprego e Urbanização* é realizada ao longo do Capítulo 5. Começa-se por analisar as características do desemprego nos principais centros urbanos do Continente (áreas metropolitanas e cidades com 40 mil ou mais habitantes). Focalizando agora a análise na AML e na AMP (subdividindo a primeira em Grande Lisboa e Península de Setúbal sempre que tal se revelou adequado), analisou-se a recomposição sectorial do emprego (entre 1995 e 2004), a inserção na rede europeia de cidades, as transições tendo como origem o desemprego (análise econométrica de duração) e os elementos qualitativos recolhidos através de entrevista que sustentam (ou não) ser o desemprego urbano diferente do desemprego em geral;
- No Capítulo 6 é efectuada uma caracterização e avaliação das políticas activas de emprego e combate ao desemprego urbano em Portugal;
- As principais conclusões da investigação são apresentadas no Capítulo 7, acompanhadas de algumas recomendações de política;
- As referências bibliográficas são listadas no Capítulo 8 e o Capítulo 9 (Anexo) apresenta os concelhos integrados em cada uma das classes de urbanização utilizadas no Capítulo 4, bem como a lista de entidades entrevistadas.

O CIDEC agradece a todas as pessoas e entidades que tornaram possível a realização deste trabalho.

Em particular, importa agradecer a disponibilidade demonstrada pelo IEF – Instituto do Emprego e Formação Profissional, nomeadamente, na cedência de informação não publicada e na marcação de entrevistas com directores de centros de emprego. Sem esta preciosa colaboração, o presente estudo nunca se teria concretizado nos moldes inicialmente previstos.

2 Metodologia

O estudo *Desemprego e Urbanização* foi desenvolvido através da mobilização de um conjunto diversificado de fontes e métodos de investigação, que se podem agrupar em três grandes tipos de análises: documental, estatística e entrevistas.

A **análise documental** privilegiou o ecletismo e a interdisciplinariedade. De facto, a bibliografia do Estudo, que se lista no Capítulo 8, inclui referências da Economia, da Sociologia e da Geografia, tendo-se procurado produzir um trabalho inovador com os contributos relevantes de diversas disciplinas para um tema, também ele, inovador e pioneiro.

A **análise estatística** assume uma importância central nos resultados obtidos. Para além de análises mais simples, recorrendo a informação proveniente, em geral, do INE e a estatísticas descritivas simples, foram desenvolvidas algumas análises de elevada complexidade.

Neste contexto, merece especial destaque a estimação econométrica de um modelo de duração com riscos proporcionais (Modelo de Cox), tendo como fonte de informação microdados (registos individuais anónimos) provenientes do SIGAE – Sistema de Informação e Gestão na Área do Emprego, fornecidos pelo IEFP (2001-2005).

Também importa destacar a análise da recomposição sectorial do emprego da AML e da AMP, realizada com base em informação dos Quadros de Pessoal do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (GEP-MTSS) e recorrendo ao Método de Dunn (Análise “Shift-Share”) (período analisado: 1995-2004).

Tendo em vista complementar estas análises estatísticas, o CIDEC solicitou, junto do OCES – Observatório da Ciência e do Ensino Superior e ao abrigo do protocolo entre o Ministério da Ciência, Ensino Superior e Tecnologia e o INE, o acesso aos microdados do Painel dos Agregados Familiares da União Europeia. Contudo, apesar das sucessivas insistências do CIDEC, esses dados não foram disponibilizados pelo INE.

As **entrevistas** revelaram-se fundamentais para complementar as análises anteriores com informação de natureza qualitativa. Nesse âmbito, foi contactado um grupo de interlocutores privilegiados, enquanto observadores e/ou responsáveis pela elaboração ou implementação das políticas de emprego, a saber:

- Directores de 11 Centros de Emprego (6 na AML e 5 na AMP)¹;
- Presidente do OEFP – Observatório do Emprego e Formação Profissional;
- Representante da UGT – União Geral dos Trabalhadores;
- Representante da CGTP-IN – Confederação Geral dos Trabalhadores Portugueses e da USL – União de Sindicatos de Lisboa;
- Representante da CIP – Confederação da Indústria Portuguesa;
- Representante da CCP – Confederação do Comércio Português.

¹ Estavam previstas 7 entrevistas com directores de Centro de Emprego da AML mas não foi possível realizar uma dessas entrevistas, por ausência do director na data prevista.

Os Centros de Emprego contactados foram seleccionados por forma a minimizar o erro quadrado face aos valores médios apresentados, pela AML e pela AMP (consoante o caso), em termos de peso relativo (%) das mulheres, dos jovens (menos de 15 anos), do desemprego de longa duração e da procura de primeiro². Nos dois quadros seguintes indicam-se, a negrito, os Centros de Emprego seleccionados de acordo com esse critério:

Quadro 1 – Amostra de Centros de Emprego da AML para efeito de entrevista

Centros de Emprego	Erro Quadrado face à média da AML			1.º Emprego	Erro Quadrado Médio
	Mulheres	Jovens	DLD		
Amadora	0,18	0,10	94,89	0,56	23,93
Cascais	1,34	4,72	2,05	0,42	2,13
Lisboa - Conde Redondo	46,47	7,29	0,13	0,63	13,63
Lisboa - Picoas	38,24	0,34	1,92	3,34	10,96
Loures	10,37	0,03	10,52	1,17	5,52
Moscavide	26,60	2,29	7,95	2,84	9,92
Torres Vedras	40,40	34,46	91,63	6,21	43,18
Vila Franca de Xira	0,32	1,10	28,30	0,81	7,63
Almada	1,30	1,47	14,83	3,39	5,25
Barreiro	3,60	1,45	6,23	1,42	3,17
Montijo	3,06	1,26	31,12	0,36	8,95
Setúbal	11,36	0,81	0,74	0,00	3,23
Sintra	17,37	0,84	16,37	1,49	9,02
Lisboa - Alcântara	9,35	3,32	2,80	0,00	3,87
Lisboa - Benfica	18,06	0,07	1,14	7,90	6,79
Seixal	34,88	0,04	9,83	0,94	11,42

Nota: a **negrito** identificam-se os Centros de Emprego da AML que minimizam o erro quadrado médio

Fonte: IEFP – Estatísticas Mensais dos Centros de Emprego, Março de 2007

Quadro 2 – Amostra de Centros de Emprego da AMP para efeito de entrevista

Centros de Emprego	Erro Quadrado face à média da AMP			1.º Emprego	Erro Quadrado Médio
	Mulheres	Jovens	DLD		
Matosinhos	31,71	1,84	0,49	2,45	9,12
Porto	64,63	1,17	21,15	1,76	22,17
Póvoa do Varzim	0,25	0,01	9,23	0,26	2,44
Santo Tirso	16,25	2,27	143,88	1,02	40,86
Vila Nova de Gaia	0,81	0,06	1,71	0,20	0,69
Porto Ocidental	65,73	0,17	42,19	2,65	27,68
S. João da Madeira	47,91	0,00	7,91	0,25	14,02
Maia	3,05	2,36	2,14	1,92	2,37
Valongo	5,41	4,62	53,58	1,76	16,34
Gondomar	2,82	3,41	5,07	0,02	2,83

Nota: a **negrito** identificam-se os Centros de Emprego da AMP que minimizam o erro quadrado médio

Fonte: IEFP – Estatísticas Mensais dos Centros de Emprego, Março de 2007

² Utilizou-se como fonte as Estatísticas Mensais por Centro de Emprego do IEFP, relativas a Março de 2007 (dados mais recentes disponíveis à data da selecção da amostra de Centros de Emprego).

Por impossibilidade técnica, relacionada com os constrangimentos de funcionamento dos Centros de Emprego contactados (que se caracterizam pela sua grande dimensão a nível nacional), não foi possível entrevistar alguns desempregados, como era intenção do CIDEC.

Também não foi possível realizar as entrevistas previstas com a Coordenadora do Plano Nacional de Emprego e com o Director do Departamento de Emprego do IEFP por indisponibilidade dos mesmos – não obstante os esforços desenvolvidos pelo CIDEC nesse sentido.

Mesmo não tendo sido possível realizar todas as entrevistas inicialmente previstas, a qualidade da informação recolhida foi suficiente para o cabal cumprimento dos objectivos do Estudo. De facto, os resultados das entrevistas realizadas enriqueceram o conteúdo de diversas partes do documento, principalmente a Secção 5.5, o Capítulo 6 e algumas conclusões inseridas no Capítulo 7.

Para tal muito contribuiu a definição, a priori, de um guião de entrevista, que foi utilizado nas reuniões de forma semi-directiva. Os tópicos abordados foram os seguintes:

- Quais são as características dominantes e os principais traços distintivos dos mercados de trabalho na AML e na AMP face ao restante território nacional? E entre estas duas unidades territoriais?
- Existem diferenças significativas entre as duas áreas metropolitanas no que respeita à velocidade e às dificuldades de ajustamento dos respectivos mercados de trabalho?
- Quais são as principais alterações verificadas nos últimos anos nos mercados de trabalho da AML e da AMP, no que respeita à reorganização do tecido económico? Que reflexos tiveram estas alterações na estrutura do emprego e nos padrões e características do trabalho?
- A análise (realizada pelo CIDEC) da evolução das disparidades inter-concelhias em termos de incidência do desemprego mostrou que, entre 2001 e 2005, houve um maior cavamento das desigualdades territoriais na AMP face à AML. Será verdade? Se sim, porquê?
- Quais são os novos factores de exclusão e de diferenciação no acesso ao mercado de trabalho e qual a sua importância relativa nas duas áreas metropolitanas face à respectiva evolução económica recente?
- Quais são os traços distintivos que caracterizam o desemprego das áreas metropolitanas por oposição ao resto do território e também entre estas unidades territoriais (evolução, características sócio-culturais, qualificação e comportamento dos desempregados na procura de emprego, duração do desemprego, etc.)?
- Até que ponto os desempregados em geral, os desempregados de longa duração e os desempregados com maior frequência na situação de desempregados nas áreas metropolitanas estão concentrados em espaços circunscritos (por exemplo: centros históricos, áreas urbanas desqualificadas/degradadas)? Qual o peso relativo do desemprego registado nestas áreas face ao desemprego total das respectivas áreas metropolitanas?
- Até que ponto as características sócio-profissionais dos desempregados em geral e daqueles mais vulneráveis (de longa duração e com maior frequência na situação

do desemprego) nas áreas metropolitanas estão a alterar-se?

- Os actuais programas de base territorial (PRETMAD, PIBI, PIPS, PROPEP, PIAVE) são desenhados no sentido de adaptar as políticas às especificidades dos territórios. Considera esta opção adequada?
- Em caso afirmativo, principalmente porquê? (Por exemplo: melhor coordenação das intervenções, maior adaptação às necessidades e às especificidades do desemprego, maior facilidade no diálogo e na combinação de esforços de parceiros sociais, a nível regional/sub-regional.)
- Em caso negativo, porquê? (Por exemplo: constituírem uma sobreposição do papel de coordenações regionais como as CCDR e Delegações do IEFP ou por as medidas não serem, de facto, diferentes das nacionais.)
- Da sua experiência quanto à execução desses programas (ou de um em particular), pode referir aspectos concretos que ilustrem as opiniões que formulou?
- Como está a ser prosseguida a linha de intervenção do PNE 2005-2008 no sentido de “aprofundar a dimensão regional, local ou sectorial das medidas activas de política de emprego, em particular das parcerias de base territorial já constituídas”?
- Como está a ser prosseguida a linha de intervenção do PNE 2005-2008 no sentido de “Rever os Programas Regionais em vigor – reestruturando-os com base na avaliação dos mesmos, com o objectivo de privilegiarem os instrumentos e actores de base regional e local, adaptando os instrumentos de carácter nacional e introduzindo medidas específicas, bem como assegurar a sua efectiva governação”?
- Sendo as características do desemprego urbano distintas, as actuais políticas/medidas activas de emprego são suficientemente adequadas ao combate ao desemprego nas áreas metropolitanas no que respeita ao seu desenho formal?
- As políticas/medidas existentes podem ser aplicadas a estes contextos, graduando-as e adaptando a organização e a prestação dos serviços consoante as necessidades? Ou seriam necessárias novas medidas direccionadas para contextos territoriais e públicos específicos? Seria útil a constituição de programas do tipo dos actuais programas de base regional para zonas urbanas?

3 Enquadramento

3.1 As causas das disparidades inter-regionais de desemprego

De acordo com as definições oficiais, o *desemprego* é o estado ocupado por todo o indivíduo com pelo menos 15 anos³ que não tem trabalho mas pretende trabalhar e efectuou, nos últimos 30 dias, diligências nesse sentido.

O fenómeno do desemprego não afecta, de igual forma, todas as regiões⁴, apesar de todas serem influenciadas pelos ciclos económicos. Se os mercados de trabalho fossem perfeitamente competitivos e a deslocação do factor trabalho infinitamente elástica, não ocorreriam diferenças inter-regionais em termos de incidência do desemprego (Armstrong e Taylor, 1993). De facto, nessas condições, uma diminuição da procura pelos bens e serviços produzidos em determinada região levaria ao abaixamento dos salários (relativamente às demais regiões) e a migrações da força de trabalho tendo como destino as regiões com salários mais favoráveis. Simultaneamente, o capital procuraria as regiões com salários comparativamente mais baixos, reforçando a procura de trabalho e contribuindo para o nivelamento inter-regional dos salários. Contudo, na prática, os mercados de trabalho ajustam-se lentamente e o capital desloca-se mais facilmente que o trabalho, gerando-se desemprego nas regiões mais afectadas por choques de procura e por perdas de competitividade.

Segundo esta perspectiva, eminentemente *neoclássica*, as diferenças entre regiões em termos de desemprego devem-se apenas ao ajustamento lento dos mercados de trabalho. Tal deve-se ao tempo que os desempregados demoram a encontrar emprego e que os empregadores demoram a preencher as vagas, sobretudo quando estão envolvidos importantes custos de recrutamento e de formação. Esse ajustamento lento também se explica pelos contratos de trabalho, pelos sindicatos e pela legislação laboral, que dificultam o abaixamento dos salários reais em situações de excesso de oferta de trabalho, ou seja, de desemprego. Os acordos colectivos de trabalho, aplicáveis a determinado sector em todas as regiões, também dificultam o ajustamento dos mercados locais de trabalho. Adicionalmente, as empresas que operam em várias regiões tipicamente possuem uma tabela de remunerações fixada a nível nacional (ou multinacional), o que também impede o ajustamento dos salários às condições locais. Por último, a deslocação do factor trabalho, quer entre profissões quer entre regiões, tem custos que impedem o ajustamento dos mercados de trabalho, conduzindo ao surgimento de disparidades de desemprego entre territórios.

Portugal tem, no contexto ibérico e comunitário, uma legislação de protecção do emprego particularmente rígida (Blanchard e Jimeno, 1995) (Bover, García-Perea e Portugal, 2000), sendo de esperar a ocorrência de assimetrias regionais em termos de desemprego decorrentes de dificuldades de ajustamento dos mercados locais de trabalho. No entanto, o desemprego é

³ Idade em que a escolaridade obrigatória já deverá ter sido cumprida, no caso português (9.º ano).

⁴ O termo *região* é utilizado de forma algo livre ao longo do presente capítulo, referindo-se a uma bacia de emprego ou território com um mercado (local) de trabalho específico, não necessariamente a uma região de natureza administrativa ou classificada dessa forma para efeitos estatísticos.

um fenómeno complexo e multicausal, sendo esse tipo de argumentos, porventura, insuficientes para explicar essas assimetrias na íntegra.

Nesse sentido, para além do *desemprego neoclássico*, importa distinguir o *desemprego friccional* e o *desemprego estrutural* (Armstrong e Taylor, 1993). O primeiro ocorre quando, em determinado mercado local de trabalho, existem vagas por preencher que requerem qualificações e competências detidas por desempregados residentes nessa região e estes últimos pretendem ocupar essas vagas (i.e., não pretendem mudar de região). No entanto, como se disse anteriormente, a obtenção de informação sobre ofertas de emprego por parte dos desempregados demora tempo, bem como os processos de selecção desenvolvidos pelos empregadores. Adicionalmente, os desempregados podem não aceitar a primeira oportunidade de emprego que surja, preferindo esperar por uma situação mais favorável. Esse exercício de “matching” cria desemprego, tipicamente de curta duração e benéfico para a eficiência económica, dado que propicia o ajustamento entre as qualificações e competências detidas pelos desempregados e procuradas pelas empresas.

Notar que o desemprego friccional tende a aumentar em fases favoráveis do ciclo económico, devido a uma maior incidência de desemprego voluntário e a maiores fluxos de entrada na população activa por parte de inactivos atraídos pela menor escassez de ofertas de emprego. Em períodos de recessão, pelo contrário, a maior escassez de vagas desincentiva o desemprego voluntário bem como as transições da inactividade para o desemprego (i.e., a procura de emprego pelos indivíduos sem trabalho), devido à menor probabilidade em se encontrar um emprego.

Este desemprego friccional resultante do ciclo não é, em princípio, muito dependente das características de cada mercado local de trabalho, ocorrendo de forma mais ou menos universal. No entanto, a especialização regional em termos de actividades económicas pode influenciar a incidência de desemprego friccional, dado que este último não é independente do sector de actividade. Por exemplo, regiões fortemente especializadas em actividades relacionadas com o turismo têm, tipicamente, níveis importantes de desemprego friccional, devido à sazonalidade e à rotatividade que caracteriza esse tipo de actividades. O desemprego friccional pode surgir também com alguma frequência em territórios urbanos e metropolitanos especializados em comércio pouco exigente em termos de qualificação e especialização da mão-de-obra, nomeadamente, em territórios onde as grandes superfícies comerciais estão fortemente implementadas.

Particularmente relevante para a presente investigação, o *desemprego estrutural* ocorre quando, a nível local, existe um desajustamento entre as qualificações e competências requeridas pelos empregadores e as detidas pelos trabalhadores desempregados. O desemprego estrutural está, em geral, associado a choques, ou de procura, ou de oferta. O primeiro tipo de choques resulta de alterações nas preferências dos consumidores que podem afectar as produções locais. Em particular, as regiões mono-especializadas em determinado produto ou serviço estão, tipicamente, muito expostas ao desemprego estrutural. Os choques de oferta resultam de alterações tecnológicas e/ou organizacionais que influenciam a procura de trabalho pelas empresas, tornando determinadas qualificações e competências menos procuradas ou mesmo obsoletas, em detrimento de outras qualificações e competências. O desemprego estrutural pode também resultar de deslocalizações de unidades produtivas tendo como destino territórios que apresentam condições de produção mais favoráveis.

Ao contrário do desemprego friccional, que é tipicamente de curta duração, o desemprego estrutural tende a prolongar-se no tempo e a auto-alimentar-se, dado que, quanto maior é a duração de uma experiência de desemprego, menor é a probabilidade em se encontrar trabalho (Bover, García-Perea e Portugal, 2000) (Fernandes, 2004), (Fernandes, 2005). De facto, nem sempre é fácil a um desempregado adquirir novas qualificações e competências ou migrar para uma região onde existe procura pelas suas qualificações e competências. Adicionalmente, o prolongar da experiência de desemprego conduz a uma delapidação do capital humano (pelo afastamento face ao mundo do trabalho) e pode originar o desencorajamento pela procura de emprego.

Notar que o desemprego estrutural é, em geral, mais difícil de debelar em períodos desfavoráveis do ciclo (as empresas estão menos disponíveis para reconverter trabalhadores) e na presença de factores que dificultam o ajustamento dos salários reais às condições de procura e oferta de trabalho (Armstrong e Taylor, 1993).

O desemprego estrutural está tipicamente associado à heterogeneidade do tecido produtivo e dos desempregados. Existem sectores de actividade económica mais propensos ao desemprego do que outros pelo que será de esperar que o padrão de especialização regional influencie os níveis de desemprego observados a nível local. Contudo, os resultados conhecidos sugerem que essa especialização é determinante, não tanto das disparidades inter-regionais em termos de taxas de desemprego, mas sobretudo da sensibilidade do desemprego local ao ciclo económico (Armstrong e Taylor, 1993). Ou seja, o “mix” de actividades influencia o impacto local das expansões e de das regressões em termos de incidência do desemprego, dado que existem sectores mais voláteis em termos de criação e destruição de emprego do que outros, que apresentam um padrão mais estável ao longo do ciclo.

Paralelamente, a probabilidade de um desempregado encontrar emprego depende de variáveis como o sexo, o estado civil, o número de pessoas a cargo, a profissão, o nível de habilitação ou as qualificações (Armstrong e Taylor, 1993) (Fernandes, 2004) (Fernandes, 2005). Desta forma, as características locais da mão-de-obra podem influenciar os níveis de desemprego observados. Em particular, nos espaços fortemente urbanizados é de esperar uma maior heterogeneidade da população activa e, conseqüentemente, uma maior disparidade entre os níveis de desemprego observados internamente nesse tipo de territórios (Armstrong e Taylor, 1993).

3.2 O pós-industrialismo ou a nova era do informacionalismo

É unânime o reconhecimento da emergência de uma nova estrutura económica e social, designadamente a que decorre da passagem da sociedade industrial para a sociedade da informação e do conhecimento.

Esta transição, assente na crescente terciarização da economia, onde a informação e o conhecimento constituem os elementos chave, começou por ter eco nas obras de diversos autores, comumente designados de teóricos do pós-industrialismo e do informacionalismo. Várias foram as abordagens a esta questão. Alguns autores, como Toffler, apontam e centram a sua análise nas novas tecnologias de informação e comunicação como os factores

impulsionadores da mudança societal – é a corrente de pensamento geralmente catalogada de determinismo tecnológico.

A transição para a sociedade da informação, contudo, não se esgota na questão tecnológica. As mudanças repercutem-se num quadro mais vasto, afectando tanto a organização económica como a sociedade em geral.

Enquanto que na sociedade industrial a principal fonte de produtividade residia na introdução de novas fontes de energia e na capacidade de descentralizar a utilização dessa mesma energia ao longo dos processos produtivos, no novo modo de desenvolvimento – que Castells (2002) designa de “informacional” – a fonte de produtividade encontra-se na tecnologia de produção de conhecimentos, de processamento de informação e de comunicação de símbolos.

A sociedade da informação é a consequência da expansão informacional, caracterizada sobretudo pela aceleração dos processos de produção e de disseminação da informação e do conhecimento. Esta sociedade caracteriza-se, fundamentalmente, pelo elevado número de actividades produtivas que dependem da gestão de fluxos informacionais, aliado ao uso intensivo das novas tecnologias de informação e comunicação.

Em síntese, a teoria clássica do pós-industrialismo combinou três afirmações e previsões fundamentais [(Bell, 1976) e (Dordick e Wang, 1993) *apud* (Castells, 2002)]:

- A fonte de produtividade e de crescimento reside na produção de conhecimento, extensível a todas as esferas da actividade económica através do processamento de informação;
- A actividade económica passaria da produção de bens à produção de serviços. O fim do emprego agrícola seria seguido pelo declínio irreversível do emprego industrial em benefício do emprego no sector dos serviços que, em última análise, viria a constituir a esmagadora maioria das ofertas de emprego;
- A expansão da importância das ocupações que exigem um alto nível de acumulação de conhecimentos e informação nas suas actividades, sendo que essas ocupações cresceriam mais rapidamente do que qualquer outra e constituiriam o cerne da nova estrutura social.

3.3 A economia do conhecimento e a nova estrutura ocupacional

As tecnologias de informação e comunicação (TIC) estão na base da economia do conhecimento, sendo elas que permitem armazenar, processar e fazer circular um número de dados cada vez maior, constituindo-se, dessa forma, como um factor chave no que respeita a ganhos potenciais de produtividade.

Pensar a sociedade de informação do ponto de vista ocupacional tem geralmente implícita a visão de que será possível falar daquele tipo de sociedade quando o número de trabalhadores mobilizados em actividades relacionadas com a informação suplantar o número de pessoas trabalhando em actividades não relacionadas com a mesma.

De uma maneira geral, os autores que abordaram esta temática previram a ocorrência de transformações profundas na estrutura ocupacional, isto é, com a afirmação daquilo que muitos designam por *sociedade da informação*, haveria uma tendência para uma expansão e crescente importância das ocupações dirigentes, profissionais bem como dos trabalhadores dos serviços, em detrimento dos operários, artífices e operadores. Concomitantemente a esta conjectura, há ainda autores que previram o aumento da importância dos serviços semiqualeificados ou não qualificados (Castells, 2002).

Não cabe, no entanto, no âmbito da presente investigação, a análise da exatidão destas previsões. O que é relevante, porém, é o reconhecimento de que o desenvolvimento das TIC, a par da desindustrialização crescente que se tem verificado nas sociedades modernas, acarretaram profundas mudanças sociais, económicas e culturais que fazem com que aquilo a que hoje se chama de sociedade da informação seja algo de indiscutível e perfeitamente consagrado.

Este processo de transformação social e económico tem, naturalmente, repercussões ao nível do emprego e dos mercados de trabalho, mas também ao nível das organizações.

Castells (2002) aponta alguns aspectos fundamentais, em sua opinião, característicos das sociedades informacionais. Esse autor salienta o aumento simultâneo dos níveis superior e inferior da estrutura ocupacional e a valorização relativa da mesma ao longo do tempo, com o aumento da cota de ocupações que requerem altas qualificações e níveis de instrução proporcionalmente mais elevados, tendo em conta o aumento das categorias de nível inferior.

Esse autor não deixa, contudo, de referir que as tendências ao nível das transformações nas estruturas ocupacionais não são imunes aos contextos económicos, sociais e culturais onde se encontram inseridas. Por exemplo, nos Estados Unidos verifica-se existir uma substituição de velhas ocupações por novas, enquanto que no Japão se verifica, a par da expansão de novas ocupações, uma redefinição do conteúdo das antigas.

3.4 A cidade, o emprego e o desemprego

As cidades são os pontos nevrálgicos da sociedade actual e da economia global, na medida em que se apresentam como os centros de produção por excelência, em função de reunirem os requisitos exigidos pela economia actual, baseada em serviços especializados e inovadores.

Em particular, as cidades ocupam uma posição central nos processos de mudança social anteriormente referidos. Castells defende que o impacto desses processos terá repercussões ao nível do “layout” das próprias formas urbanas, e não só. À luz do conceito de *espaço de fluxos*⁵, o autor fala no surgimento de uma *cidade informacional*. Para ele, a cidade não é uma

⁵ O *espaço de fluxos* é a organização material das práticas sociais de tempo compartilhado que funcionam por meio de fluxos (sequências intencionais, repetitivas e programáveis de intercâmbio e interação entre posições fisicamente desarticuladas, mantidas por actores sociais, nas estruturas económica, política e simbólica da sociedade). O espaço de fluxos pode ser descrito pela combinação de três camadas de suportes materiais. A primeira camada é constituída por um circuito de impulsos electrónicos (microelectrónica, telecomunicações, etc.), sendo o suporte material dos processos estrategicamente cruciais na sociedade. A segunda camada diz respeito aos seus nós ou centros de importantes funções estratégicas e centros de comunicação (centros de

forma mas antes um processo, devido à natureza da nova sociedade que, baseada no conhecimento, se organiza em torno de redes.

Sassen (1994) refere que as cidades globais tornam-se centros nevrálgicos da alta finança, da tecnologia de informação, do Marketing e da administração multinacional e dos serviços de ponta, no sentido de tirarem partido dos processos de mudança social e, desse modo, poderem ultrapassar os seus próprios constrangimentos.

Ferrão (1992) refere que os serviços mais especializados e inovadores, que exigem uma relação estreita e directa com o cliente e um mercado de trabalho qualificado e flexível, se concentram em áreas onde possam beneficiar de economias de aglomeração. Logo, em seu entender, os principais centros urbanos são os que possuem o modo de organização territorial mais favorável ao tipo de requisitos exigidos por esses serviços.

Todas estas transformações económicas dos espaços urbanos têm tido natural impacto na economia em geral e, conseqüentemente, nos respectivos mercados locais de trabalho. A estrutura da economia portuguesa não constitui excepção, sobretudo devido ao processo de integração económica e monetária no espaço europeu. Por um lado, assistiu-se a amplos processos de reestruturação industrial que tiveram repercussões sociais graves em determinadas áreas – o caso da Península de Setúbal é disso paradigma; por outro lado, surgiram novas dinâmicas económicas decorrentes do investimento público e privado, nomeadamente, de origem externa.

À semelhança de outras economias, a economia portuguesa também sentiu a aceleração do processo de terciarização que nas áreas urbanas, concretamente, foi diferenciado na medida em que se expandiram as actividades nevrálgicas para o comando da economia (serviços financeiros e serviços avançados de apoio às empresas), mas também actividades terciárias menos qualificadas (comércio e serviços de proximidade).

Essa dualização das actividades económicas, visível de forma particularmente evidente nas grandes cidades, tende a ser transposta para o mercado de trabalho, coexistindo ocupações altamente especializadas, em geral melhor remuneradas e marcadas por uma maior empregabilidade e estabilidade em termos laborais, com outras ocupações menos exigentes em termos de qualificações e competências, menos bem remuneradas e mais propensas ao “turnover” entre empregadores, entre ocupações/profissões e entre estados face ao mercado de trabalho (emprego, desemprego, inactividade). Por isso, como se referiu anteriormente, a variação da incidência do desemprego pelos vários segmentos do mercado de trabalho tende a ser superior nas (grandes) cidades (Armstrong e Taylor, 1993).

Uma das idiossincrasias dos mercados de trabalho das áreas urbanas é a flexibilidade decorrente da acentuada circulação dos activos no espaço. Essa acentuada circulação deve-se ao sistema de transportes que permite a realização de deslocações casa-trabalho de maior amplitude, sendo este fenómeno mais acentuado nas áreas metropolitanas. No entanto, apesar da circulação de activos ser mais facilitada nos espaços urbanos, a grande dimensão dos mesmos sugere a possibilidade de uma acentuada segmentação espacial do trabalho que

decisão da economia mundial, especificamente, os do sistema financeiro). E, por último, a terceira camada refere-se à organização espacial das elites administrativas que exercem funções directivas em torno das quais esse espaço é articulado.

corresponde à suburbanização e descentralização do emprego. Se, por um lado, o efeito de escala dos mercados de trabalho urbanos possibilita um melhor ajustamento entre a oferta e a procura de trabalho dado que a heterogeneidade da oferta de trabalho favorece o recrutamento de profissionais com determinadas características requeridas pelas empresas, por outro lado, a suburbanização e a descentralização do emprego pode gerar fenómenos locais de desemprego – nomeadamente em conurbações e áreas metropolitanas mal servidas por transportes públicos e por serviços de proximidade, em que o acesso a determinados postos de trabalho pode ficar fortemente condicionado à posse de transporte individual e/ou à inexistência de responsabilidades familiares.

Desta forma, se, por um lado, as cidades favorecem o “matching” entre a procura e a oferta de trabalho, contribuindo para a eficiência do mercado de trabalho via desemprego friccional, por outro lado podem estimular fenómenos de desemprego estrutural decorrentes da dificuldade de acesso a determinados postos de trabalho, sendo esse fenómeno mais acentuado quando o emprego apresenta um padrão de localização mais difuso no espaço urbano, dispersando-se por locais mal servidos por transportes públicos.

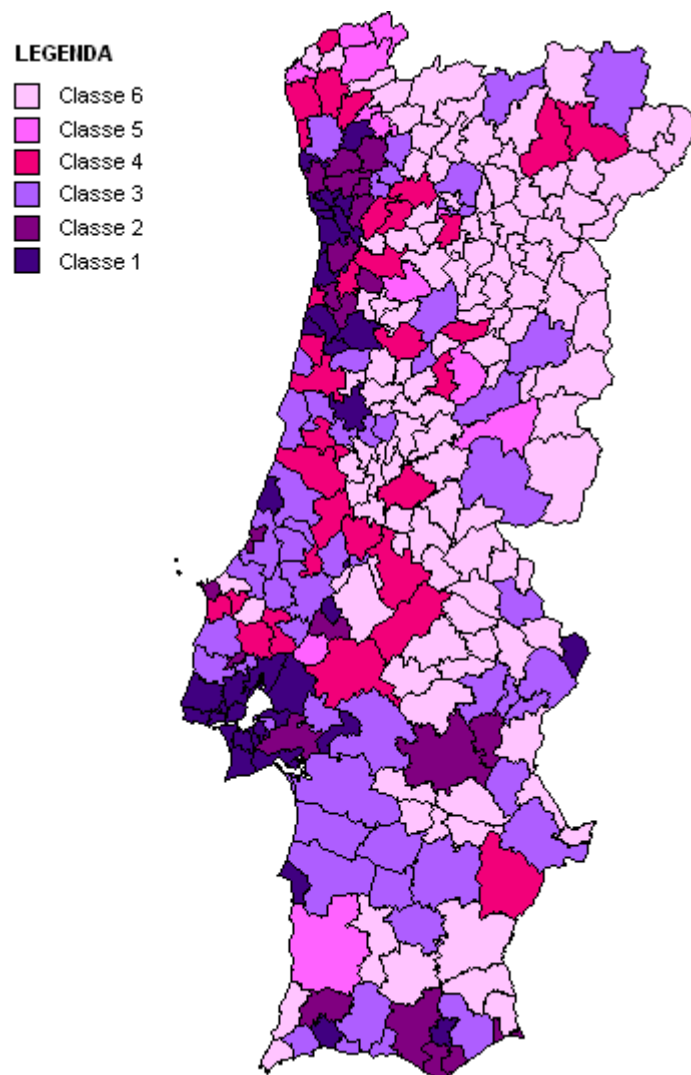
As alterações da base económica e o surgimento de novos factores de diferenciação no acesso ao mercado de trabalho podem gerar, sobretudo nas cidades, novas desigualdades sociais. A libertação de mão-de-obra das actividades tradicionais, a procura de novos profissionais altamente qualificados, sobretudo nos ramos de actividade emergentes, o crescimento das formas de trabalho precário com a emergência de algumas situações atípicas, tais como o trabalho a tempo parcial e o trabalho clandestino, ou a afirmação do desemprego de longa duração junto dos activos menos adaptados ou de difícil reconversão – são alguns fenómenos que as cidades tendem a potenciar, nomeadamente, quando os mercados locais de emprego apresentam-se pouco flexíveis (em termos de ajustamento de salários reais) e existem factores que dificultam a mobilidade inter-regional da mão-de-obra, como o regime de ocupação da habitação (Armstrong e Taylor, 1993) (Fernandes, 2005).

4 Desemprego e Urbanização: uma primeira abordagem

4.1 Classes de urbanização

Ao longo do presente capítulo desenvolve-se uma primeira abordagem ao tema em estudo recorrendo a uma classificação dos concelhos de Portugal Continental de acordo com o respectivo grau de urbanização.

Mapa 1 – Classes de urbanização



Desta forma, os concelhos do Continente foram agrupados em 6 classes de acordo com o respectivo *grau de urbanização*⁶, correspondendo a Classe 1 aos concelhos mais urbanos (em média, 98% da população vive em APU) e a Classe 6 aos concelhos menos urbanos (0% da população reside em APU) (Mapa 1 e Quadro 3). Em anexo apresenta-se a composição de cada uma das classes construídas.

Quadro 3 – Classes de urbanização

Classes de urbanização	% de população a residir em APU	Nº. de Concelhos	% da população do Continente
Classe 1	91 a 100	42	45,6
Classe 2	71 a 90	22	11,8
Classe 3	51 a 70	54	18,8
Classe 4	31 a 50	33	11,0
Classe 5	1 a 30	12	2,5
Classe 6	0	115	10,3
Continente	70,2	278	100,0

Fonte: INE - Censo de 2001

No sentido de conhecer as classes construídas e compreender as diferenças observadas entre elas relativamente ao desemprego, procedeu-se a uma análise prévia da respectiva composição.

A **Classe 1** integra 42 concelhos, abrangendo:

- A quase totalidade dos concelhos das áreas metropolitanas do Porto (AML) e de Lisboa (AML) (25 dos 32 concelhos de ambas as áreas metropolitanas, 10 da AMP e 15 da AML), sendo excluídos apenas alguns concelhos (7) que se encontram entre os mais periféricos dessas duas áreas;
- Os dois principais centros urbanos do Continente não incluídos nas citadas áreas metropolitanas (Braga e Coimbra), especializados em actividades de comércio e serviços;
- Seis concelhos que fazem parte do sistema urbano do Norte Litoral, um dos mais dinâmicos do País, polarizado pela aglomeração do Porto, dos quais cinco concelhos (Ovar, Águeda, Oliveira do Bairro, Ílhavo e Aveiro) se localizam dentro do eixo fortemente industrializado e internacionalizado, que se estende entre Aveiro e o Porto. O restante concelho integrado nesta classe (Vizela), também fortemente industrializado, insere-se no sub-sistema urbano do Vale do Ave, enquadrado na Região Metropolitana do Porto (RMP) (Ferrão, Rodrigues e Vala, 2002).

Da Classe 1 fazem ainda parte outros 9 concelhos (Quadro 4), alguns dos quais incluídos na mesma por terem apenas uma ou duas freguesias, concentrando a freguesia onde se localiza a sede de concelho, classificada como predominantemente urbana, a totalidade ou a quase

⁶ Utilizou-se, como indicador de *grau de urbanização*, a percentagem de população residente em freguesias classificadas como Áreas Predominantemente Urbanas (APU), dada a Tipologia de Áreas Urbanas (INE, 1998). Esse indicador foi calculado pelo CIDEC com base nos dados do Censo de 2001.

totalidade da população do concelho (Marinha Grande, Alpiarça, Entroncamento, Vendas Novas, Sines e S. Brás de Alportel).

Quadro 4 – Composição da Classe 1

Composição	N.º de concelhos	População	
		Nº	%
Concelhos da AMP	10	1.244.972	27,6
Concelhos da AML	15	2.514.971	55,8
Concelhos AMP+AML	25	3.759.943	83,5
Concelhos de grandes centros urbanos (Braga e Coimbra)	2	312.635	6,9
Concelhos do sistema urbano Litoral Norte fortemente industrializados	6	258.542	5,7
Outros concelhos	9	173.459	3,9
Total	42	4.504.579	100,0

Fonte: INE - Censo de 2001

A **Classe 2** integra 22 concelhos, abrangendo (Quadro 5):

- Oito concelhos da RMP. Tratam-se de concelhos suburbanos e fortemente industrializados, na sua maioria localizados entre a 2.^a e 4.^a agregações da RMP. Apenas Vila do Conde, Santa Maria da Feira e Santo Tirso fazem parte da AMP (o núcleo central da RMP). Aos 8 concelhos da RMP junta-se ainda o concelho de Estarreja, pelas suas características semelhantes e localização, entre Aveiro e o Porto;
- Os 4 concelhos mais urbanos da região do Algarve (Faro, Vila Real de Santo António, Olhão e Loulé), situados na faixa litoral, que se destaca por ser uma das mais urbanas no contexto nacional,
- Outros concelhos (9), dos quais três localizam-se na faixa litoral e apresentam também características industriais (Palmela, que pertence à AML, Nazaré e Peniche).

Quadro 5 – Composição da Classe 2

Composição	N.º de concelhos	População	
		Nº	%
Concelhos da RMP + Estarreja	9	759.235	65,6
Concelhos do Algarve Litoral	4	175.975	15,2
Outros concelhos	9	222.031	19,2
Total	22	1.157.241	100,0

Fonte: INE - Censo de 2001

A **Classe 3** caracteriza-se por abranger principalmente concelhos com cidades localizados fora das áreas metropolitanas mas com uma área urbana bastante significativa. Efectivamente, dos 54 concelhos que integram esta classe, 36 (66,7%) possuem uma cidade

(Quadro 6). Concentra ainda 19 das 40 cidades médias⁷ (47,5%), ou seja, a maior parte, já que as classes 1 e 2 abrangem 16 (40%) e a classe 4 abrange apenas 6 (15%) cidades desse tipo.

Quadro 6 – Composição da Classe 3

Composição	N.º de concelhos	População	
		Nº	%
Concelhos com cidades	36	1.530.929	83,3
Concelhos com cidades médias	19	1.035.352	56,3
Outros concelhos	18	307.960	16,7
Total	54	1.838.889	100,0

Fonte: INE - Censo de 2001

A **Classe 4** não apresenta qualquer especificidade relevante. Concentra principalmente concelhos do Norte Litoral e Centro (23) e também do interior com cidades (8) (Quadro 7).

Quadro 7 – Composição da Classe 4

Composição	N.º de concelhos	População	
		Nº	%
Concelhos do litoral Norte e Centro	23	892.262	80,1
Concelhos do interior com cidades	8	180.466	16,2
Outros concelhos	2	40.947	3,7
Total	33	1.113.675	100,0

Fonte: INE - Censo de 2001

As **classes 5 e 6** concentram os 127 concelhos menos urbanos do Continente de acordo com o critério utilizado (Classe 5: 12 concelhos; Classe 6: 115 concelhos; Quadro 3). Na quase totalidade desses concelhos (115), não existem freguesias classificadas como predominantemente urbanas (APU). Nos restantes concelhos, apenas 21% da população, em média, vive em freguesias com essa classificação.

4.2 Principais características sócio-económicas das classes de urbanização

A Classe 1 concentrava grande parte (45,6%) da população residente no Continente em 2001 (Quadro 3). Contudo, entre 1991 e 2001, a Classe 2 foi a mais dinâmica em termos de crescimento da população residente (+12%), seguida da Classe 3 (+7,3%) e só depois da Classe 1 (+6,9%) (Quadro 8). As classes 5 e 6 foram as únicas que apresentaram, em média, uma diminuição da respectiva população residente (-1,7% e -7%, respectivamente).

Desta forma, é possível afirmar que o crescimento da população residente no Continente ao longo da década de 90 (+5,3%) foi alimentado sobretudo por franjas suburbanas e industrializadas das áreas metropolitanas e por cidades (médias) não enquadradas nestas

⁷ Cidades que, no âmbito do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional – PROSIURB, foram seleccionadas para virem a desempenhar um papel estratégico na organização do território nacional.

últimas, notando adicionalmente que a Classe 2 é a mais industrializada das seis classes em análise (o sector secundário abarcava 50,4% da respectiva população economicamente activa e empregada, em 2001; Quadro 8).

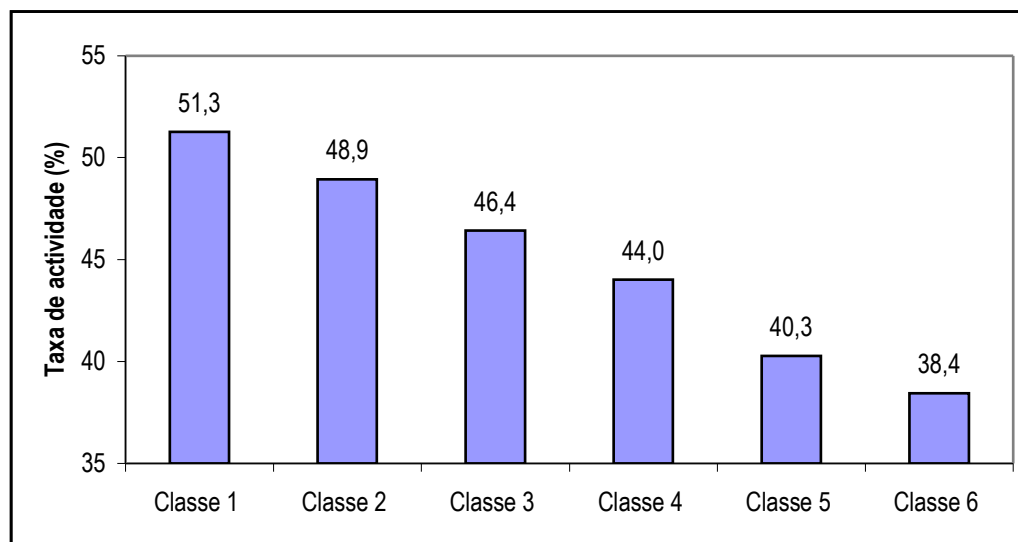
Quadro 8 – Indicadores seleccionados de caracterização das classes de urbanização

Classes de urbanização	Variação da população residente (%)	% população economicamente activa e empregada				% população residente com ensino médio e superior
		Sector secundário	Sector terciário social	Sector terciário actividades económicas	Sector primário	
	1991-2001	2001	2001	2001	2001	2001
Classe 1	6,9	29,2	28,7	40,9	1,2	7,4
Classe 2	12,0	50,4	17,6	27,9	4,1	4,4
Classe 3	7,3	37,5	25,0	31,1	6,4	4,9
Classe 4	3,4	44,2	20,4	27,6	7,8	3,7
Classe 5	-1,7	37,5	22,3	27,0	13,2	3,3
Classe 6	-7,0	34,3	24,2	24,5	17,0	2,7
Continente	5,3	35,5	25,2	34,5	4,8	6,8

Fonte: INE - Censos de 1991 e 2001; Retratos Territoriais

A participação no mercado de trabalho varia em função do grau de urbanização do território. De facto, como sugere o Gráfico 1, a taxa de actividade varia por classe de urbanização de forma aproximadamente linear, apresentando os concelhos integrados na Classe 1 a maior taxa de participação média (51,3%) e os concelhos pertencentes à Classe 6 a menor taxa (38,4%).

Gráfico 1 – Taxa de actividade por classe de urbanização (2001)



Fonte: INE - Censo de 2001

O quadro seguinte sistematiza as principais características sócio-económicas associadas a cada classe de urbanização em estudo.

Quadro 9 – Principais características sócio-económicas associadas a cada classe de urbanização

Classe 1	Em média, 98% da população reside em freguesias predominantemente urbanas. Pode considerar-se representativa das áreas mais urbanas e dinâmicas do País, ou seja, as duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com uma estrutura de emprego diversificada e com grande peso dos serviços, sobretudo na AML (superior a 50%). Quanto às suas características, destaca-se por ser a classe que apresentava, em 2001, a mais elevada taxa de actividade, o maior peso do sector terciário, principalmente do terciário relacionado com as actividades económicas, e o menor peso do sector secundário. O sector primário praticamente não tem expressão nesta classe.
Classe 2	Em média, 80% da população vive em freguesias predominantemente urbanas. Pode considerar-se representativa principalmente de concelhos suburbanos da RMP, que apresentam uma estrutura de emprego fortemente industrializada com predomínio das pequenas e médias empresas. No que respeita às suas características, destaca-se principalmente pelo elevado peso do sector secundário, muito superior ao verificado nas restantes classes e no Continente (em média), e por ter sido aquela que mais cresceu, do ponto de vista demográfico, entre 1991 e 2001. Apresenta a segunda taxa de actividade mais elevada.
Classe 3	Em média, 60% da população reside em freguesias predominantemente urbanas. Pode considerar-se representativa dos concelhos com cidades que não estão integrados na AML e na AMP. Efectivamente, 83,3% da população vive em concelhos cuja sede é uma cidade e 56,3% em concelhos cuja sede é uma cidade média. Trata-se de um conjunto de concelhos com uma dinâmica demográfica significativa, já que foi a segunda classe onde a população residente mais cresceu entre 1991 e 2001, resultante do fenómeno de concentração urbana no interior do Continente e da atracção exercida pelas cidades a nível sub-regional. Com uma taxa de actividade inferior à média do Continente é, depois da Classe 1, aquela onde o peso do sector terciário é mais elevado.
Classe 4	Em média, 40% da população vive em áreas predominantemente urbanas. Pode considerar-se representativa principalmente de concelhos que, embora localizados numa parte das mais urbanas do país, o Norte Litoral e Centro, se encontram fora das principais manchas urbanas. Registou um fraco dinamismo demográfico entre 1991 e 2001 e caracteriza-se principalmente pelo peso do sector secundário, que, depois da Classe 2, tem aqui a sua maior expressão.
Classes 5 e 6	Apresentam características semelhantes, embora se revelem com maior intensidade na Classe 6. Distinguem-se das restantes classes por concentrarem os concelhos menos urbanos do Continente. Apresentam, principalmente a Classe 6, os maiores índices de envelhecimento, as mais baixas taxa de actividade e são também aquelas onde o peso do sector primário é mais elevado. Entre 1991 e 2001, foram as únicas classes que registaram uma dinâmica demográfica regressiva, mais acentuada no caso da Classe 6.

4.3 Evolução recente do desemprego por classe de urbanização

A análise do desemprego pelas classes de urbanização descritas nas secções anteriores, ou por outra classificação do território que necessite de informação desagregada por concelho (por exemplo, para as áreas metropolitanas), não é uma tarefa fácil devido à escassez e pouca actualidade da informação disponível nesse âmbito.

De facto, o Inquérito ao Emprego do INE – a fonte oficial de cálculo da taxa de desemprego em Portugal – apenas garante uma representatividade regional por NUTS II. Paralelamente, a taxa de desemprego estimada pelos Recenseamentos Gerais da População (Censos) peca por ser excessivamente lata⁸ e pela sua pouca actualidade (2001), afigurando-se pouco apropriada no presente caso dada a afirmação do fenómeno do desemprego nos últimos anos em Portugal⁹.

Como solução de recurso, o CIDEC recorreu às Estatísticas Mensais por Concelho do IEFP, aos dados sobre população activa e taxa de actividade fornecidos pelo Censo de 2001 bem como às estimativas intercensitárias da população residente elaboradas pelo INE para 2005, tendo sido calculado um rácio entre o desemprego registado nos centros de emprego do IEFP e a população activa¹⁰. Trata-se de uma aproximação à taxa de desemprego, que deve ser analisada e interpretada com as devidas cautelas – nomeadamente, quando cruzada com informação de outra fonte.

Quadro 10 – Comparação entre a taxa de desemprego (Inquérito ao Emprego e Censo) e o rácio desemprego registado / população activa – Continente (2001 e 2005)

Indicador de desemprego	2001	2005
Taxa de desemprego (%) - IE	4,1	7,8
Rácio desemprego registado / população activa (%)	6,6	9,5
Taxa de desemprego (%) - Censo	7,1	-

Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Estatísticas do Emprego, Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

No que se refere ao Continente, esse rácio sobre-estima a taxa de desemprego apurada pelo Inquérito ao Emprego mas de forma menos marcada face aos dados censitários. De facto, como sugere o Quadro 10, o rácio apurado para 2001 é 6,6%, um valor algo superior (+61%) aos 4,1% fornecidos pelo citado inquérito mas inferior ao valor apurado pelo Censo (7,1%). Para 2005, foi apurado um rácio de 9,5%, que está mais próximo da taxa de desemprego oficial (7,8%), cifrando-se agora a sobre-estimação em +22% face aos +61% observados em 2001. Desta forma, o rácio desemprego registado / população activa está mais próximo da taxa de desemprego em 2005 do que em 2001, explicando-se essa aproximação pela convergência a que se tem assistido, nos últimos anos, entre o desemprego registado, cujo cálculo é da responsabilidade do IEFP, com o desemprego estimado pelo INE através do Inquérito ao Emprego, este último tipicamente inferior ao primeiro.

Apesar de ser uma aproximação (por excesso) ao conceito oficial de taxa de desemprego, o rácio desemprego registado / população activa possibilita uma análise do desemprego por concelho e suas agregações. Em particular, permite compreender como o desemprego é, no

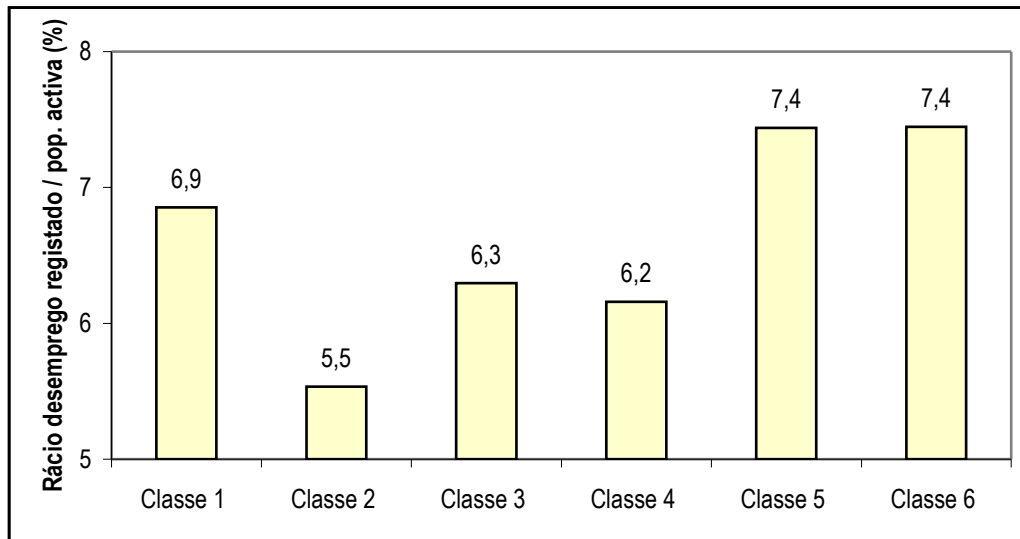
⁸ A taxa de desemprego fornecida pelo Censo de 2001 para o Continente (7,1%) é superior em 3 pontos percentuais à taxa oficial (4,1%), calculada com base no Inquérito ao Emprego do INE (Quadro 10). Ou seja, sobre-estima a taxa de desemprego oficial em 73%.

⁹ De acordo com o Inquérito ao Emprego do INE, a taxa de desemprego do Continente foi de 7,8% em 2005, correspondendo a um acréscimo de 3,7 pontos percentuais face ao observado em 2001 (Quadro 10).

¹⁰ Para 2001, utilizou-se a população activa por concelho aferida pelo Censo. Para 2005, estimou-se essa variável com base nas estimativas intercensitárias da população residente e assumindo que a taxa de actividade não se alterou face ao retrato dado pelo Censo de 2001.

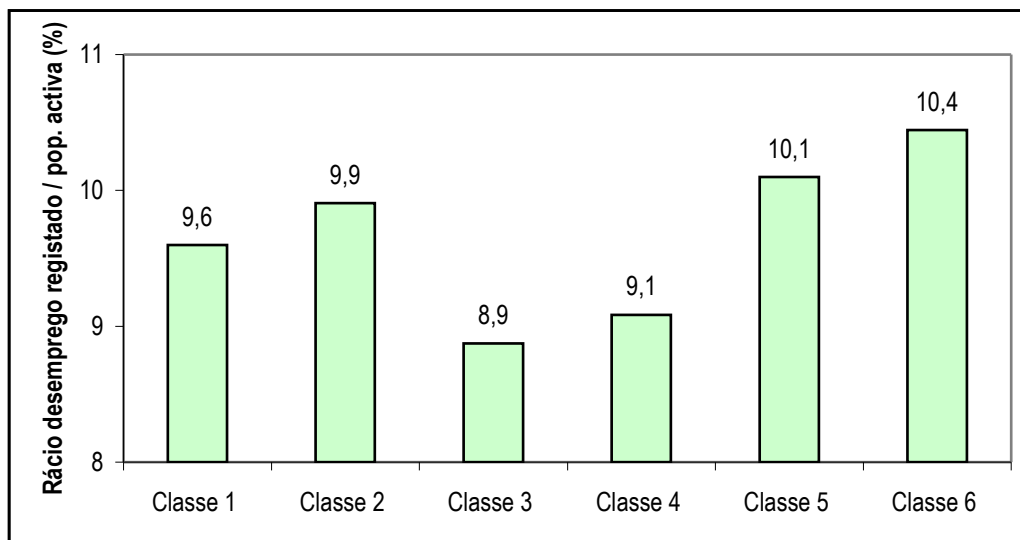
Continente, um fenómeno sentido de forma mais intensa quer nas zonas mais densamente urbanizadas, quer nas zonas menos urbanizadas.

Gráfico 2 – Rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2001)



Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001

Gráfico 3 – Rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2005)



Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

De facto, como revela o Gráfico 2, a proporção do desemprego registado na população activa assumia, em 2001, valores máximos nas classes 5 e 6 (7,4% em ambas), as menos urbanas, bem como na Classe 1 (6,9%), que concentra os concelhos com os mais elevados graus de urbanização do Continente.

Esta concentração dos valores modais nos extremos da distribuição ocorre igualmente em 2005 (Gráfico 3) mas com uma qualificação importante: a Classe 2, dos concelhos peri-urbanos fortemente industrializados, apresenta agora o terceiro rácio mais elevado (9,9%), quando antes (em 2001) apresentava o valor mais baixo nesse indicador (5,5%; Gráfico 2). Este resultado sugere que o ciclo regressivo do mercado de trabalho, que tem caracterizado o início do Séc. XXI em Portugal, tem afectado de forma diferenciada os diferentes territórios consoante o respectivo grau de urbanização.

Quadro 11 – Evolução do rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2001-2005)

Classes de Urbanização	Desemprego registado nos centros de emprego (*)		População activa (**)		Rácio desemprego registado / população activa (%)		Varição do rácio do desemprego registado	Sensibilidade ao ciclo económico (***)
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001-2005	2001-2005
Classe 1	159.843	231.398	2.332.279	2.410.702	6,9	9,6	2,7	0,94
Classe 2	26.985	49.832	487.552	503.001	5,5	9,9	4,4	1,50
Classe 3	55.252	79.888	877.444	900.285	6,3	8,9	2,6	0,88
Classe 4	30.581	45.983	496.502	506.150	6,2	9,1	2,9	1,00
Classe 5	7.014	9.517	94.285	94.218	7,4	10,1	2,7	0,91
Classe 6	36.493	50.542	490.053	483.991	7,4	10,4	3,0	1,03
Continente	316.168	467.160	4.778.115	4.898.347	6,6	9,5	2,9	1,00

(*) Médias mensais.

(**) A população activa para 2005 foi estimada com base das taxas de actividade observadas em 2001 e nas estimativas da população residente para 2005.

(***) Medida pelo quociente entre a variação do rácio do desemprego registado em cada classe e a variação desse rácio no Continente.

Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

De facto, como sugere o Quadro 11, a sensibilidade ao ciclo económico, medida através do quociente entre a variação do rácio do desemprego registado em cada classe e a variação desse rácio no Continente, assume o valor máximo na Classe 2: 1,5. Este indicador pode ser interpretado da seguinte forma: a Classe 2 evoluiu, em termos de incidência do desemprego, de forma mais desfavorável que a média do Continente em 50%. Em nenhuma outra classe de urbanização ocorre semelhante evolução, apesar da Classe 6 também ter evoluído de forma mais desfavorável que o Continente (1,03). As classes 1, 5 e (sobretudo) 3 evidenciaram, pelo contrário, um comportamento mais favorável face ao ciclo (0,94, 0,91 e 0,88 da variação média registada ao nível do Continente, respectivamente; cf. última coluna do Quadro 11).

Apesar desta evolução (mais) desfavorável do desemprego ao nível dos concelhos que compõem a Classe 2, registou-se uma ligeira diminuição, de 2001 para 2005, das disparidades entre os mesmos em termos da incidência de desemprego registado entre a população activa, como sugerem os resultados apresentados na penúltima coluna do Quadro 12. Ou seja, os concelhos integrados na Classe 2 tinham, em 2005, rácios de desemprego mais próximos da respectiva média do que em 2001.

Esse tipo de evolução observou-se igualmente na Classe 3. Pelo contrário, na Classe 1 (a mais urbana) e, sobretudo, nas classes 4, 5 e 6 (as menos urbanas), acentuaram-se as assimetrias inter-concelhias em termos da incidência do desemprego registado entre os activos (Quadro 12).

Quadro 12 – Evolução das disparidades inter-concelhias em termos do rácio desemprego registado / população activa, por classe de urbanização (2001-2005)

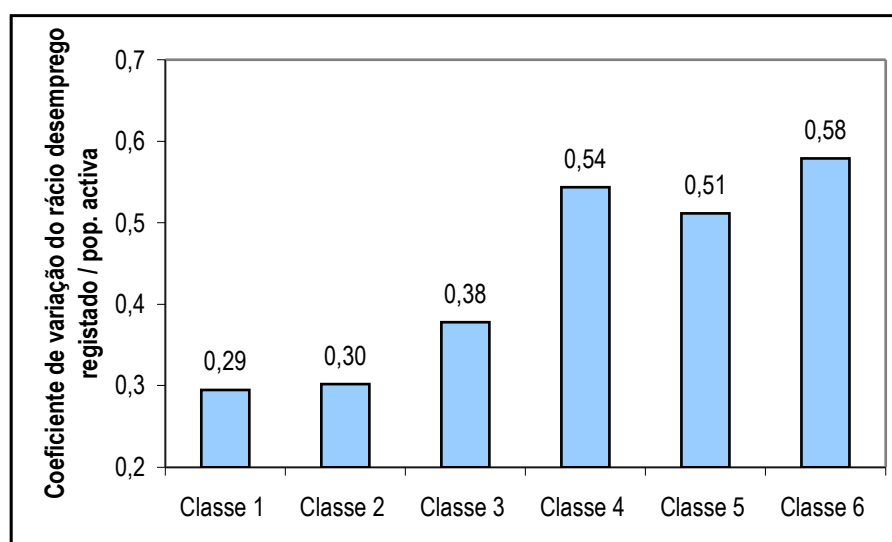
Classes de Urbanização	N.º de concelhos	Rácio desemprego registado / população activa (%)		Coeficiente de variação		Varição do coeficiente de variação	Persistência das disparidades inter-concelhias (*)
		2001	2005	2001	2005	2001-2005	2001-2005
Classe 1	42	6,9	9,6	0,28	0,29	0,01	0,69
Classe 2	22	5,5	9,9	0,40	0,30	-0,09	0,64
Classe 3	54	6,3	8,9	0,48	0,38	-0,11	0,83
Classe 4	33	6,2	9,1	0,49	0,54	0,05	0,63
Classe 5	12	7,4	10,1	0,46	0,51	0,05	0,67
Classe 6	115	7,4	10,4	0,54	0,58	0,04	0,56

(*) Medida através do coeficiente de correlação entre o rácio do desemprego registado / população activa em 2005 e o mesmo rácio em 2001.

Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

Estes resultados parecem sugerir que os territórios mais e menos urbanizados, não apenas apresentam as maiores taxas de desemprego, mas também uma evolução, em geral, pró-cíclica das disparidades internas em termos de incidência do desemprego. Ou seja, quando o ciclo económico é desfavorável, com o arrefecimento da actividade económica e com o crescimento do desemprego, as desigualdades inter-concelhias acentuam-se nos espaços mais urbanos e também nos menos urbanos no que se refere à afirmação do desemprego entre a população activa. O ciclo parece ser, desta forma, mais penalizante para os territórios mais fustigados pelo desemprego, no que concerne ao cavamento das assimetrias internas, sendo a Classe 2 a única excepção a esta regra.

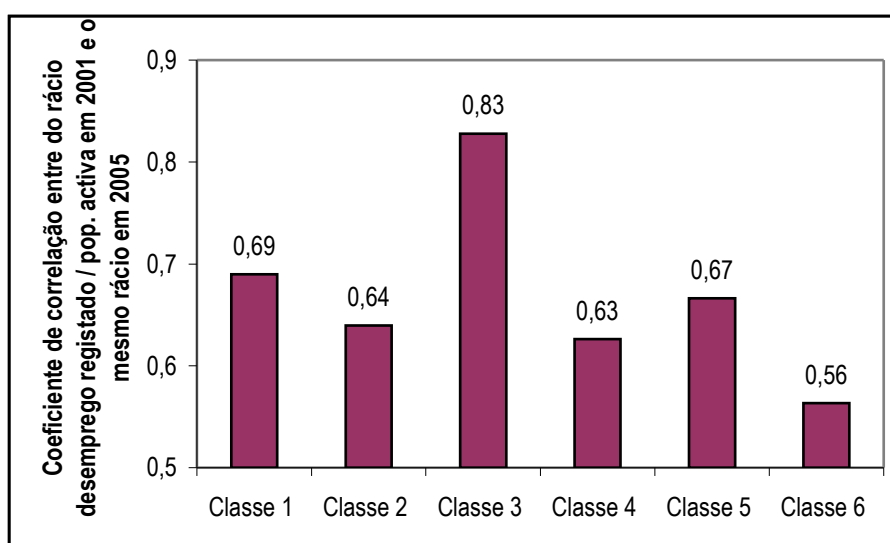
Gráfico 4 – Coeficiente de variação do rácio desemprego registado / população activa por classe de urbanização (2005)



Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

Essas observações não devem, contudo, ser confundidas com a relação inversa que se observa entre as disparidades inter-concelhias do rácio desemprego registado / população activa e o grau de urbanização. De facto, como os coeficientes de variação apresentados no Quadro 12 sugerem (e também no Gráfico 4, para 2005), os concelhos integrados nas classes menos urbanas (4, 5 e 6) apresentam as maiores variações em torno da respectiva média ao nível do citado rácio. Pelo contrário, é nas classes onde se integram os concelhos mais urbanos (1, 2 e 3) que se verifica uma menor disparidade entre a incidência do desemprego entre a população activa. Ou seja, as classes mais urbanas são tendencialmente mais homogéneas em termos de taxa de desemprego – apesar de, no período 2001-2005, as disparidades terem aumentado na Classe 1, a mais urbana das seis em estudo.

Gráfico 5 – Persistência das disparidades inter-concelhias em termos de rácio desemprego registado / população activa (2001-2005)



Fontes: IAFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

Como se referiu na Secção 3.1, as diferenças inter-regionais em termos de desemprego podem ser explicadas, porventura, por diferentes velocidades de ajustamento dos mercados locais de trabalho. Os elementos apresentados na última coluna do Quadro 12 (e também no Gráfico 5) sugerem uma maior persistência dos níveis de desemprego, entre 2001 e 2005, nas classes mais urbanas com excepção da Classe 2, isto é, nas classes 1 e 3, apesar de o terceiro coeficiente de correlação mais elevado reportar à Classe 5. Essa persistência na variável real (desemprego) durante uma fase regressiva do ciclo pode estar associada a mercados locais de trabalho, porventura, mais flexíveis, propiciando aumentos salariais moderados e maiores oportunidades de emprego, que conduzem a um crescimento mais moderado do desemprego. A Classe 2 – a segunda mais urbana – apresenta, contudo, sinais de maior rigidez (dada a correlação inferior às verificadas nas classes 1 e 3), que surgem em paralelo com o citado crescimento significativo do desemprego que se observou entre 2001 e 2005.

Em suma, se é verdade que os territórios mais urbanos tendem a criar um padrão mais homogéneo, em termos concelhios, no que concerne à ocorrência de desemprego, os níveis de desemprego aí observados apresentaram um comportamento diverso entre 2001 e 2005. Nos

territórios mais urbanos (Classe 1), o crescimento do desemprego foi mais moderado, assistindo-se a uma maior persistência face aos níveis verificados em 2001. Pelo contrário, na segunda classe mais urbana (2), a persistência do desemprego foi menor e manifestou-se num acentuado comportamento pró-cíclico dessa variável. Adicionalmente, as assimetrias inter-concelhias podem acentuar-se nas áreas mais urbanas em períodos menos favoráveis do ciclo (como aconteceu na Classe 1 entre 2001 e 2005), apesar desse fenómeno ser mais frequente nos territórios menos urbanos (Classes 4, 5 e 6).

As características intrínsecas aos desempregados, que podem explicar os níveis de desemprego e a respectiva persistência observados em cada classe, são alvo de uma análise preliminar na secção seguinte e de uma análise mais aprofundada no Capítulo 5.

4.4 Heterogeneidade dos desempregados por classe de urbanização

A heterogeneidade dos desempregados por classe de urbanização foi analisada, na presente fase da investigação, tendo como fonte as Estatísticas Mensais por Concelho do IEFP. Foi seleccionado o mês de Março de 2006, tendo-se escolhido esse mês dado ser, tipicamente, o menos afectado por fenómenos de sazonalidade, em paralelo com a prática adoptada, nomeadamente, pelo DIACT¹¹ em França.

Quadro 13 – Distribuição dos desempregados inscritos nos centros de emprego por classe de urbanização segundo as suas principais características (Março de 2006)

Classes de urbanização	% do desemprego registado				
	DLD	Mulheres	Jovens (< 25 anos)	Baixo nível de instrução (*)	Elevado nível de instrução (**)
Classe 1	39,1	55,3	13,0	35,2	9,9
Classe 2	36,4	58,4	15,1	41,3	7,1
Classe 3	30,9	59,2	15,4	37,2	8,3
Classe 4	35,3	62,1	16,6	40,3	7,9
Classe 5	35,9	64,1	17,7	39,3	6,6
Classe 6	34,5	63,2	17,4	42,9	5,9

(*) 1.º Ciclo do Ensino Básico completo ou inferior

(**) Ensino superior

Fonte: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho (Março 2006)

A leitura do quadro anterior permite verificar que as classes mais urbanas se diferenciam das restantes por uma menor incidência do desemprego feminino e do desemprego jovem, bem como pela maior incidência do desemprego de longa duração.

No que respeita ao desemprego por nível de instrução, este parece estar menos associado ao grau de urbanização e mais associado ao perfil sócio-económico das classes. O desemprego com baixo nível de instrução (1.º Ciclo do Ensino Básico ou inferior), tem maior incidência na Classe 6, a menos urbana, mas também nas classes 2 e 4, as mais industrializadas. Por sua vez, é nas classes 1 e 3 (representativas das áreas metropolitanas, principalmente da AML e

¹¹ Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (ex-DATAR).

dos concelhos com cidades, onde o peso do sector terciário é maior) que ele tem menor expressão, ao contrário do que acontece com o desemprego de elevado nível de instrução (ensino superior), que tem (em geral) nestas classes maior peso relativo do que nas restantes.

Quadro 14 – Taxa de crescimento média anual dos desempregados inscritos nos centros de emprego por classe de urbanização segundo as suas principais características (Março de 2004 – Março de 2006)

Classes de urbanização	Taxa de crescimento média anual do desemprego registado (%)					Total
	DLD	Mulheres	Jovens (< 25 anos)	Baixo nível de instrução (*)	Elevado nível de instrução (**)	
Classe 1	-1,9	-1,5	-9,9	-1,9	2,1	-2,0
Classe 2	13,6	8,4	1,3	5,5	14,1	7,5
Classe 3	3,7	2,6	-4,3	0,4	9,7	2,5
Classe 4	6,8	5,3	-2,7	2,1	15,1	4,1
Classe 5	0,4	-0,3	-6,5	-2,5	10,1	0,6
Classe 6	-2,6	0,3	-5,0	-1,5	11,2	0,9
Continente	1,6	1,3	-6,1	0,1	5,8	0,8

(*) 1.º Ciclo do Ensino Básico completo ou inferior

(**) Ensino superior

Fonte: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho (Março 2004 e Março 2006)

A evolução do número de desempregados inscritos por classe de urbanização segundo as suas principais características, entre Março de 2004 e Março de 2006, permite verificar que as classes de urbanização apresentam dinâmicas diferenciadas no que respeita aos tipos de desemprego analisados (Quadro 14).

As classes 1 e 2, que reúnem os concelhos mais urbanos do Continente mas com um perfil sócio-económico heterogéneo, diferenciam-se das restantes e entre si, protagonizando dinâmicas opostas no que respeita à evolução dos tipos de desemprego analisados:

- Na Classe 1, a mais urbana, contrariamente ao verificado nas restantes classes, a quase totalidade dos tipos de desemprego analisados registaram um decréscimo significativo, principalmente o desemprego jovem. Apenas o desemprego com elevado nível de instrução registou um acréscimo, ainda assim muito inferior ao registado nas restantes classes;
- Na Classe 2, a segunda mais urbana, todos os tipos de desemprego registaram um acréscimo muito superior ao verificado nas restantes classes e à média do Continente, principalmente os desempregados de longa duração e os desempregados com elevado nível de instrução. O acréscimo dos desempregados com elevado nível de instrução foi superior apenas na Classe 4.

Desta forma, a Classe 4 aproxima-se bastante da Classe 2, não só no que respeita à evolução do desemprego total, mas também relativamente à evolução dos diferentes tipos de desemprego.

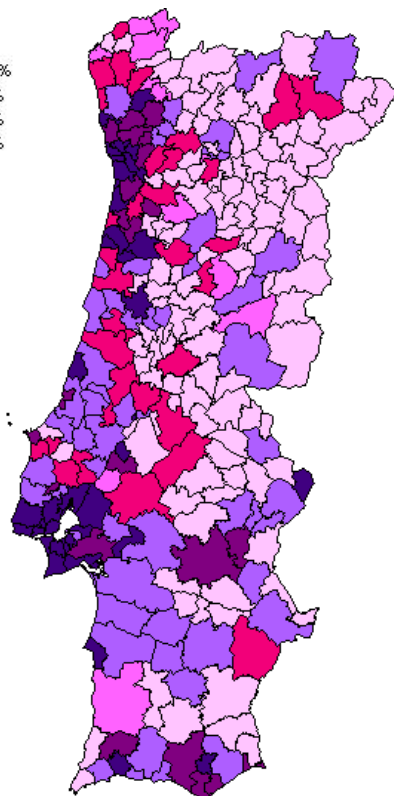
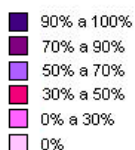
5 Desemprego e Urbanização: uma abordagem aprofundada

5.1 Incidência, caracterização e evolução do desemprego nos principais centros urbanos de Portugal Continental

As análises desenvolvidas ao longo do capítulo anterior podem não ilustrar completamente as relações que se estabelecem entre o desemprego e o grau de urbanização dos territórios. De facto, as classes consideradas podem apresentar importantes diferenças internas, decorrentes de contextos territoriais e sócio-económicos diversos. Por exemplo, a Classe 1 agrega grande parte dos concelhos pertencentes à AML e à AMP, sabendo-se que as duas áreas metropolitanas do Continente apresentam características diferenciadas, nomeadamente, ao nível dos respectivos tecidos produtivos.

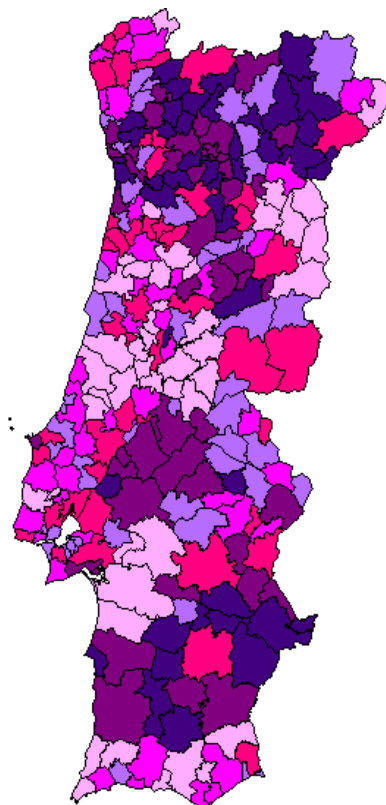
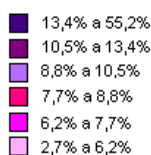
Mapa 2 – Grau de urbanização por concelho (2001)

LEGENDA



Mapa 3 – Rácio desemprego registado / população activa por concelho (2005)

LEGENDA



Fontes: INE – Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005; IEFP – Estatísticas Mensais por Concelho

Como se pode verificar da análise comparada dos dois mapas acima, os padrões de distribuição do rácio desemprego registado / população activa e do grau de urbanização¹² são

¹² O Mapa 2 coincide com o Mapa 1 – Classes de urbanização, apresentado na Secção 4.1.

algo distintos, apesar de apresentarem algumas semelhanças. De facto, o desemprego tem uma forte incidência numa das áreas mais urbanas do Continente – o Norte Litoral – sendo particularmente sentido na AMP e na sua envolvente que se estende para Norte (Tâmega e Ave).

As áreas territoriais mais atingidas pelo desemprego em 2005 eram ainda, para além do Norte Litoral, o Alentejo, o Douro e a Lezíria do Tejo. Dos 30 concelhos com os rácios de desemprego mais elevados, 8 localizam-se no Alentejo (a maior parte no Baixo Alentejo), 6 na AMP, 5 no Tâmega, 4 no Ave e também 4 no Douro.

O Algarve e a faixa litoral entre Setúbal e os limites da AMP, incluindo a AML, não integravam as áreas mais afectadas pelo desemprego em 2005.

Quadro 15 – Indicadores de população e desemprego para os principais centros urbanos do Continente (2005)

Área / Concelho	% face aos totais do Continente			Rácio desemprego registado / pop. activa (%)
	População residente	População activa	Desemprego registado (*)	
AML	27,6	29,7	25,4	8,1
AMP	15,6	16,6	22,5	13,1
Total áreas metropolitanas	43,2	46,3	47,9	9,9
Braga	1,7	1,8	2,0	10,0
Guimarães	1,6	1,8	2,4	13,2
Aveiro	0,7	0,8	0,7	7,9
Coimbra	1,4	1,4	1,2	8,0
Leiria	1,2	1,3	0,7	4,8
Viseu	1,0	0,9	1,0	11,1
Évora	0,6	0,6	0,5	7,9
Faro	0,6	0,6	0,4	6,2
Total concelhos com cidades com 40 mil habitantes ou +	8,8	9,2	8,9	9,1
Continente	100,0	100,0	100,0	9,5

(*) Média mensal.

Fontes: IEFPP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

O Quadro 15 permite verificar que as duas áreas metropolitanas e os restantes centros urbanos observados, ou seja, 32 dos 278 concelhos do Continente, concentravam, em Março de 2005, cerca de 57% dos desempregados inscritos nos centros de emprego do IEFPP. Em particular, as duas áreas metropolitanas concentravam cerca de 48%, ou seja, quase metade do desemprego registado. Contudo, apenas na AMP a concentração do desemprego era superior à concentração demográfica.

Ao nível dos demais centros urbanos em análise, caracterizados por terem cidades com 40 mil ou mais habitantes, Guimarães e Braga, ambos localizados no Norte Litoral, concentravam os maiores volumes de desemprego em Março de 2005. Adicionalmente,

apresentavam um peso relativo no desemprego superior ao respectivo peso demográfico (medido em termos de população residente e activa), destacando-se Guimarães por apresentar a situação mais desfavorável. Nos restantes concelhos urbanos, o peso relativo no desemprego era igual ou inferior ao respectivo peso demográfico.

A observação dos rácios desemprego registado / população activa nas unidades territoriais consideradas, permite confirmar as diferenças apontadas anteriormente. No que respeita às áreas metropolitanas, enquanto a AML apresentava uma situação relativamente favorável, com um rácio (8,1%) inferior à média do Continente (9,5%) em 1,4 pontos percentuais, a AMP, pelo contrário, apresentava um rácio (13,1%) superior a essa média em 3,6 pontos percentuais. Igualmente com uma incidência do desemprego superior à média, surgiam Braga (10%), Guimarães (13,2%) e Viseu (11,1%).

Estes dados revelam que o desemprego em Portugal é sentido de forma intensa em algumas áreas fortemente urbanizadas mas não em todos os territórios com essas características. O Norte Litoral – nomeadamente, a AMP, Braga e, sobretudo, Guimarães – parecem ser particularmente atingidos por esse fenómeno. Em contrapartida, a AML apresentava, em 2005, uma situação algo favorável face aos valores médios observados para o Continente. Esta situação era igualmente partilhada por algumas capitais de distrito com mais de 40 mil habitantes (Aveiro, Coimbra, Leiria, Évora e Faro).

Quadro 16 – Distribuição dos desempregados inscritos nos centros de emprego pelos principais centros urbanos segundo as respectivas características (Março de 2006)

Área / Concelho	Desemprego registado (n.º)	% do desemprego registado					% população residente com baixo nível de instrução (***)
		DLD	Mulheres	Jovens (< 25 anos)	Baixo nível de instrução (*)	Elevado nível de instrução (**)	
AML	116.166	40,5	52,6	11,4	29,4	11,6	40,1
AMP	103.922	50,8	55,8	12,2	42,9	8,3	46,4
Total áreas metropolitanas	220.088	45,3	54,1	11,8	35,7	10,0	42,4
Braga	9.069	43,9	61,0	12,2	36,5	12,2	42,3
Guimarães	11.888	53,0	52,9	10,8	57,7	4,9	52,6
Aveiro	3.023	36,2	53,9	14,3	30,6	18,4	42,7
Coimbra	5.767	32,3	55,2	15,3	25,7	24,5	39,6
Leiria	3.238	30,7	61,5	13,8	34,0	15,3	47,6
Viseu	4.683	36,7	57,5	18,7	30,7	14,3	47,8
Évora	2.151	28,8	53,2	18,1	27,7	16,3	45,2
Faro	2.094	22,5	53,2	16,9	28,3	13,8	41,6
Total concelhos com cidades com 40 mil habitantes ou +	41.913	40,7	56,2	13,8	38,9	13,0	45,2
Continente	468.470	41,2	57,2	13,6	38,6	8,9	49,2

(*) 1.º Ciclo do Ensino Básico completo ou inferior

(**) Ensino superior

(*) 1.º Ciclo do Ensino Básico completo ou inferior; valores referentes a 2001

Fonte: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho (Março 2006); INE - Censo de 2001

Os desempregados inscritos nos centros de emprego apresentavam, em Março de 2006, características distintas consoante o centro urbano em análise.

A AML destacava-se, face aos valores médios observados para o Continente, por uma maior incidência de desempregados com elevado nível de instrução (11,6%). No entanto, em todos os concelhos com cidades com mais de 40 mil habitantes, com excepção de Guimarães, a proporção de licenciados e bacharéis entre os desempregados assumia valores superiores aos

registados na AML (Quadro 16). Desta forma, na AML parecem existir dificuldades de inserção no mercado de trabalho entre os diplomados pelo Ensino Superior mas não de forma tão intensa como em outros centros urbanos do Continente, quer do interior, quer do litoral.

A AMP destacava-se pela maior incidência de desemprego de longa duração bem como pela importância relativa dos desempregados com baixo nível de instrução (1.º Ciclo do Ensino Básico ou inferior). Ou seja, a AMP destacava-se pela persistência do desemprego para além dos 12 meses (50,8%) e pelas fracas habilitações de uma significativa proporção (42,9%) dos desempregados.

Uma maior importância relativa do DLD face à média do Continente era igualmente observada em Braga e Guimarães, ao contrário dos demais concelhos em análise. Desta forma, o problema da persistência do desemprego parecia estar algo confinado aos centros urbanos do Norte Litoral. Braga apresentava ainda proporções acima da média em termos de desemprego feminino e de indivíduos com habilitação superior. Em Guimarães, tal como na AMP, eram os indivíduos com baixo nível de instrução que surgiam em destaque. Ou seja, Guimarães apresentava uma matriz de desemprego bastante semelhante ao da AMP, apresentando Braga algumas especificidades no contexto do Norte Litoral.

No que respeita aos restantes centros urbanos observados (Aveiro, Coimbra, Leiria, Viseu, Évora e Faro), todos apresentavam como traço comum, para além da elevada proporção de diplomados desempregados, dificuldades de inserção dos jovens com menos de 25 anos, patentes numa proporção dos mesmos acima da média do Continente.

Quadro 17 – Evolução do rácio desemprego registado / população activa nos principais centros urbanos (2001-2005)

Área / Concelho	Desemprego registado nos centros de emprego (*)		População activa (**)		Rácio desemprego registado / população activa (%)		Variação do rácio do desemprego registado 2001-2005	Sensibilidade ao ciclo económico (***)
	2001	2005	2001	2005	2001	2005	2001-2005	2001-2005
AML	93.275	118.448	1.389.939	1.456.042	6,7	8,1	1,4	0,49
AMP	59.554	106.326	798.735	813.370	7,5	13,1	5,6	1,92
Total áreas metropolitanas	152.829	224.774	2.188.674	2.269.412	7,0	9,9	2,9	1,00
Braga	6.075	8.971	85.194	89.564	7,1	10,0	2,9	0,99
Guimarães	5.332	11.547	85.832	87.281	6,2	13,2	7,0	2,40
Aveiro	1.943	3.015	37.881	38.080	5,1	7,9	2,8	0,95
Coimbra	3.898	5.603	74.085	70.279	5,3	8,0	2,7	0,93
Leiria	1.772	3.039	60.407	63.478	2,9	4,8	1,9	0,64
Viseu	3.796	4.949	42.839	44.701	8,9	11,1	2,2	0,76
Évora	1.264	2.184	27.969	27.475	4,5	7,9	3,4	1,17
Faro	1.347	1.854	29.841	30.096	4,5	6,2	1,6	0,56
Total concelhos com cidades com 40 mil habitantes ou +	25.429	41.162	444.048	450.954	5,7	9,1	3,4	1,16
Continente	316.168	467.160	4.778.115	4.898.347	6,6	9,5	2,9	1,00

(*) Médias mensais.

(**) A população activa para 2005 foi estimada com base das taxas de actividade observadas em 2001 e nas estimativas da população residente para 2005.

(***) Medida pelo quociente entre a variação do rácio do desemprego registado em cada classe e a variação desse rácio no Continente.

Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

O rácio desemprego registado / população activa apresentou um forte crescimento, entre 2001 e 2005, na AMP (+5,6 pontos percentuais) e em Guimarães (+7 pontos percentuais), como revela a penúltima coluna do Quadro 17. Desta forma, o paralelismo entre essas duas áreas urbanas, já patente nas características dos respectivos desempregados (cf. acima), estende-se ao dinamismo do respectivo desemprego nos últimos anos. Aliás, ambas têm vindo a

apresentar uma forte sensibilidade face ao ciclo económico, mais marcada no caso de Guimarães (2,4; na AMP: 1,92; cf. última coluna do Quadro 17).

Braga, mais uma vez, apresenta um padrão distinto da AMP e de Guimarães, com um crescimento do desemprego idêntico ao verificado no Continente em média. Desta forma, parece existir alguma heterogeneidade no Norte Litoral em termos de características e evolução do desemprego, surgindo Braga algo favorecida nesse contexto territorial, apesar da importância que o desemprego feminino e de diplomados aí assume.

Quadro 18 – Evolução das disparidades inter-concelhias em termos do rácio desemprego registado / população activa nos principais centros urbanos (2001-2005)

Centros urbanos	N.º de concelhos	Rácio desemprego registado / população activa (%)		Coeficiente de variação		Varição do coeficiente de variação	Persistência das disparidades inter-concelhias (*)
		2001	2005	2001	2005	2001-2005	2001-2005
AML	18	6,7	8,1	0,23	0,25	0,02	0,58
AMP	14	7,5	13,1	0,30	0,43	0,12	0,41
Concelhos com cidades com 40 mil habitantes ou +	8	5,7	9,1	0,31	0,29	-0,02	0,87

(*) Medida através do coeficiente de correlação entre o rácio do desemprego registado / população activa em 2005 e o mesmo rácio em 2001.

Fontes: IEFP - Estatísticas Mensais por Concelho; INE - Censo de 2001 e Estimativas da População Residente Intercensitárias 2005

Em ambas as áreas metropolitanas, mas de forma mais vincada na AMP, as disparidades inter-concelhias em termos de incidência do desemprego aumentaram ao longo do período em análise (2001-2005) (cf. penúltima coluna do Quadro 18). Pelo contrário, os 8 concelhos (em análise) com cidades médias evoluíram no sentido de uma menor dispersão. Ou seja, enquanto que nas metrópoles a afirmação do desemprego a nível nacional tem implicado o cavamento das diferenças internas, com o acentuar das clivagens entre os espaços onde residem os segmentos mais e menos favorecidos face ao mercado de trabalho, no caso dos demais concelhos (com cidades com 40 mil ou mais habitantes) assistiu-se a uma aproximação em termos de incidência do desemprego. Muito provavelmente as grandes cidades geram maiores desigualdades sociais em períodos de arrefecimento da economia, que se manifestam, em particular, através do aumento das diferenças inter-concelhias em termos de desemprego. Tal parece ser particularmente evidente na AMP que, em 2005, apresentava um coeficiente de variação (0,43) bastante superior ao verificado quer na AML (0,25) quer nas 8 cidades em análise (0,29) (cf. ante-penúltima coluna do mesmo quadro).

O acentuar das disparidades em termos de desemprego nas duas áreas metropolitanas, sobretudo na AMP, está associado a uma menor persistência dos níveis de desemprego verificados em 2001 face aos observados em 2005, como seria de esperar (cf. última coluna do Quadro 18). No caso dos 8 concelhos com cidades com 40 mil ou mais habitantes, assiste-se a uma maior persistência. Estes resultados sugerem que, nas grandes metrópoles, os choques favorecem o ajustamento das variáveis reais (desemprego) em detrimento das variáveis nominais (salários). Tal pode estar associado a mercados locais de trabalho mais estruturados e rígidos no caso das áreas metropolitanas quando comparadas com as demais cidades médias, e no caso da AMP quando comparada com a AML.

5.2 A recomposição sectorial do emprego nas duas áreas metropolitanas

As análises efectuadas na secção anterior parecem revelar que o desemprego tem afectado de forma diferenciada as principais áreas urbanas do Continente. De facto, nos últimos anos, esse fenómeno tem fustigado principalmente as áreas urbanas do Norte Litoral, com destaque para a AMP e para os concelhos suburbanos fortemente industrializados da sua envolvente. Pelo contrário, a AML tem registado níveis de crescimento do desemprego mais moderados, inferiores à média do Continente.

Em que medida esta clivagem entre as duas principais áreas urbanas de Portugal se pode dever a diferentes estruturas produtivas constitui o objecto da presente secção. Em particular, importa compreender em que medida se assistiu, ou não, a uma recomposição do emprego entre sectores de actividade quer na AMP quer na AML, nos últimos anos.

Nesse sentido, desenvolveu-se uma análise da dinâmica do emprego por secção e sub-secção da CAE (Revisão 2), tendo como fonte os Quadros de Pessoal do Gabinete de Estratégia e Planeamento do Ministério do Trabalho e da Solidariedade Social (GEP-MTSS). De modo a identificarem-se tendências estruturais, considerou-se o crescimento (médio anual) ocorrido no período mais longo e recente disponível (1995-2004).

Esses dados foram analisados com recurso ao Método “Shift-Share” de Edgar Dunn (Lopes, 1987) (Armstrong e Taylor, 1993), que permite decompor o crescimento do emprego do sector de actividade j em determinada região i em três componentes (d_{ij}):

- Uma componente que reflecte o crescimento geral do emprego num território de referência ou padrão (tipicamente o país em causa) mas que, no presente contexto de investigação, faz sentido remeter para as duas áreas metropolitanas (AMP e AML) no seu conjunto – *Componente Metropolitana* (d);
- Uma componente que isola a diferença entre o crescimento do emprego no sector j e o crescimento geral do emprego nas duas áreas metropolitanas – *Componente Estrutural* ($d_j - d$), também designada por “*Share*”;
- Uma componente que isola a diferença entre o crescimento do emprego no sector j na região i e nas duas áreas metropolitanas consideradas em conjunto – *Componente Regional* ($d_{ij} - d_j$) ou “*Shift*”.

Notar que:

$$d_{ij} = d + (d_j - d) + (d_{ij} - d_j)$$

Optou-se por trabalhar em separado a AML Norte (NUTS III Grande Lisboa) e a AML Sul (NUTS III Península de Setúbal), por fazer algum sentido no quadro da presente investigação, dado o perfil (historicamente) mais industrial da Península de Setúbal, bem como os conhecidos problemas estruturais de desemprego de que continua a padecer, em parte. Os dados relativos à AMP foram analisados de forma agregada. Desta forma, a região genérica i (acima referida) remete para a AML Norte, AML Sul e AMP.

Quadro 19 – Decomposição do crescimento (médio anual) do emprego por sectores de actividade através do Método de Dunn: AML Norte (1995-2004)

Sector de Actividade Económica		Taxa Cresc. Médio Anual	Componente Metropolitana	Componente Estrutural	Componente Regional
CAE Rev.2	Descrição	d_{ij}	d	$d_j - d$	$d_{ij} - d_j$
B	Pesca	-9,5	2,3	-7,8	-3,9
C	Indústrias Extractivas	-4,7	2,3	-6,3	-0,7
DA	Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco	-2,3	2,3	-3,7	-0,8
DB	Indústria Têxtil	-9,7	2,3	-8,2	-3,8
DC	Indústria do Couro e dos Produtos do Couro	-10,2	2,3	-8,4	-4,1
DD	Indústrias da Madeira e da Cortiça e suas obras	-1,8	2,3	-3,6	-0,4
DE	Indústrias de Pasta, Papel, Cartão; Edição e Impressão	-0,4	2,3	-3,2	0,5
DF	Fabricação de Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	-41,4	2,3	-47,1	3,4
DG	Fabricação de Produtos Químicos e Fibras	-0,5	2,3	-3,5	0,7
DH	Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas	-2,4	2,3	-1,3	-3,4
DI	Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos	-3,2	2,3	-5,1	-0,4
DJ	Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos	-3,0	2,3	-4,1	-1,1
DK	Fabricação de Máquinas e Equipamentos, N.E.	-2,8	2,3	-5,3	0,2
DL	Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica	-5,2	2,3	-5,7	-1,7
DM	Fabricação de Material de Transporte	-4,8	2,3	-3,2	-3,9
DN	Indústrias Transformadoras, N.E.	-1,6	2,3	-3,4	-0,4
E	Produção e Distribuição de Electricidade, de Gás e Água	-5,9	2,3	-7,6	-0,6
F	Construção	3,6	2,3	1,2	0,1
G	Comércio por Grosso e a Retalho; Reparação	2,7	2,3	0,9	-0,4
H	Alojamento e Restauração	2,6	2,3	0,9	-0,5
I	Transporte, Armazenagem e Comunicações	0,4	2,3	-1,7	-0,1
J	Actividades Financeiras	-0,8	2,3	-3,2	0,2
K	Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serv. Prest. Empresas	10,5	2,3	8,6	-0,3
M	Educação	1,1	2,3	-0,6	-0,6
N	Saúde e Acção Social	7,6	2,3	5,5	-0,2
O	Outras Actividades de Serv. Colectivos, Sociais e Pessoais	4,5	2,3	3,2	-0,9
Q	Organismos Internacionais e O. Instituições Extra-territoriais	5,0	2,3	2,7	0,0

FONTE: GEP-MTSS – Quadros de Pessoal

O Quadro 19 apresenta os resultados obtidos para a AML Norte. Desde logo, é possível classificar os sectores de actividade da seguinte forma:

- Sectores com crescimento elevado no contexto das duas áreas metropolitanas ($d_{ij} > d$) e componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Construção;
- Sectores com crescimento elevado ($d_{ij} > d$) e componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): Comércio; Reparação; Alojamento e Restauração; Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas; Saúde e Acção Social; Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais;
- Sectores com crescimento moderado ($0 < d_{ij} < d$) e componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): não se observam;
- Sectores com crescimento moderado ($0 < d_{ij} < d$) e componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): Transporte, Armazenagem e Comunicações; Educação;
- Sectores recessivos ($d_{ij} < 0$) com componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Indústrias de Pasta, Papel, Cartão; Edição e Impressão; Fabricação de Coque e Produtos Petrolíferos Refinados; Fabricação de Produtos Químicos e Fibras; Fabricação de Máquinas e Equipamentos, Não Especificado (N.E.); Actividades Financeiras;
- Sectores recessivos ($d_{ij} < 0$) com componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$):

Pesca; Indústrias Extractivas; Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco; Indústria Têxtil; Indústria do Couro e dos Produtos do Couro; Indústrias da Madeira e da Cortiça; Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas; Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos; Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos; Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica; Fabricação de Material de Transporte; Indústrias Transformadoras, N.E.; Electricidade, Gás e Água.

Quadro 20 – Decomposição do crescimento (médio anual) do emprego por sectores de actividade através do Método de Dunn: AML Sul (1995-2004)

Sector de Actividade Económica		Taxa Cresc. Médio Anual	Componente Metropolitana	Componente Estrutural	Componente Regional
CAE Rev.2	Descrição	d_{ij}	d	$d_{ij} - d$	$d_{ij} - d_j$
B	Pesca	-12,0	2,3	-7,8	-6,4
C	Indústrias Extractivas	-2,1	2,3	-6,3	1,9
DA	Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco	-0,1	2,3	-3,7	1,4
DB	Indústria Têxtil	-18,3	2,3	-8,2	-12,4
DC	Indústria do Couro e dos Produtos do Couro	-11,8	2,3	-8,4	-5,6
DD	Indústrias da Madeira e da Cortiça e suas obras	-7,9	2,3	-3,6	-6,6
DE	Indústrias de Pasta, Papel, Cartão; Edição e Impressão	-1,0	2,3	-3,2	-0,1
DF	Fabricação de Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	-100,0	2,3	-47,1	-55,2
DG	Fabricação de Produtos Químicos e Fibras	-6,3	2,3	-3,5	-5,0
DH	Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas	4,9	2,3	-1,3	3,9
DI	Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos	-2,1	2,3	-5,1	0,7
DJ	Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos	-0,5	2,3	-4,1	1,3
DK	Fabricação de Máquinas e Equipamentos, N.E.	-5,5	2,3	-5,3	-2,5
DL	Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica	-0,7	2,3	-5,7	2,7
DM	Fabricação de Material de Transporte	-3,6	2,3	-3,2	-2,6
DN	Indústrias Transformadoras, N.E.	8,3	2,3	-3,4	9,5
E	Produção e Distribuição de Electricidade, de Gás e Água	-6,3	2,3	-7,6	-1,0
F	Construção	7,5	2,3	1,2	4,0
G	Comércio por Grosso e a Retalho; Reparação	4,5	2,3	0,9	1,4
H	Alojamento e Restauração	3,6	2,3	0,9	0,5
I	Transporte, Armazenagem e Comunicações	1,3	2,3	-1,7	0,8
J	Actividades Financeiras	0,2	2,3	-3,2	1,2
K	Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serv. Prest. Empresas	11,0	2,3	8,6	0,2
M	Educação	2,8	2,3	-0,6	1,1
N	Saúde e Acção Social	10,3	2,3	5,5	2,5
O	Outras Actividades de Serv. Colectivos, Sociais e Pessoais	10,6	2,3	3,2	5,1
Q	Organismos Internacionais e O. Instituições Extra-territoriais	-	-	-	-

FONTE: GEP-MTSS – Quadros de Pessoal

A análise de Dunn relativa à AML Sul revela uma dinâmica de emprego distinta da observada para a AML Norte (Quadro 20):

- Sectores com crescimento elevado no contexto das duas áreas metropolitanas ($d_{ij} > d$) e componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas; Indústrias Transformadoras, N.E.; Construção; Comércio; Reparação; Alojamento e Restauração; Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas; Educação; Saúde e Acção Social; Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais;
- Sectores com crescimento elevado ($d_{ij} > d$) e componente regional negativa

- $(d_{ij} - d_j < 0)$: não se observam;
- Sectores com crescimento moderado ($0 < d_{ij} < d$) e componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Transporte, Armazenagem e Comunicações; Actividades Financeiras;
 - Sectores com crescimento moderado ($0 < d_{ij} < d$) e componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): não se observam;
 - Sectores recessivos ($d_{ij} < 0$) com componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Indústrias Extractivas; Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco; Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos; Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos; Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica;
 - Sectores recessivos ($d_{ij} < 0$) com componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): Pesca; Indústria Têxtil; Indústria do Couro e dos Produtos do Couro; Indústrias da Madeira e da Cortiça; Indústrias de Pasta, Papel, Cartão; Edição e Impressão; Fabricação de Coque e Produtos Petrolíferos Refinados; Fabricação de Produtos Químicos e Fibras; Fabricação de Máquinas e Equipamentos, N.E.; Fabricação de Material de Transporte; Electricidade, Gás e Água.

Quadro 21 – Decomposição do crescimento (médio anual) do emprego por sectores de actividade através do Método de Dunn: AMP (1995-2004)

Sector de Actividade Económica		Taxa Cresc. Médio Anual	Componente Metropolitana	Componente Estrutural	Componente Regional
CAE Rev.2	Descrição	d_{ij}	d	$d_j - d$	$d_{ij} - d_j$
B	Pesca	2,8	2,3	-7,8	8,3
C	Indústrias Extractivas	-4,5	2,3	-6,3	-0,4
DA	Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco	-1,0	2,3	-3,7	0,4
DB	Indústria Têxtil	-4,9	2,3	-8,2	1,0
DC	Indústria do Couro e dos Produtos do Couro	-6,0	2,3	-8,4	0,1
DD	Indústrias da Madeira e da Cortiça e suas obras	-0,04	2,3	-3,6	1,3
DE	Indústrias de Pasta, Papel, Cartão; Edição e Impressão	-1,7	2,3	-3,2	-0,8
DF	Fabricação de Coque e Produtos Petrolíferos Refinados	-46,8	2,3	-47,1	-2,0
DG	Fabricação de Produtos Químicos e Fibras	-0,5	2,3	-3,5	0,7
DH	Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas	1,3	2,3	-1,3	0,3
DI	Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos	-2,5	2,3	-5,1	0,3
DJ	Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos	-1,5	2,3	-4,1	0,3
DK	Fabricação de Máquinas e Equipamentos, N.E.	-2,8	2,3	-5,3	0,2
DL	Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica	-3,1	2,3	-5,7	0,3
DM	Fabricação de Material de Transporte	4,6	2,3	-3,2	5,6
DN	Indústrias Transformadoras, N.E.	-1,6	2,3	-3,4	-0,4
E	Produção e Distribuição de Electricidade, de Gás e Água	-3,9	2,3	-7,6	1,4
F	Construção	1,8	2,3	1,2	-1,6
G	Comércio por Grosso e a Retalho; Reparação	3,3	2,3	0,9	0,2
H	Alojamento e Restauração	4,2	2,3	0,9	1,1
I	Transporte, Armazenagem e Comunicações	0,5	2,3	-1,7	-0,04
J	Actividades Financeiras	-1,8	2,3	-3,2	-0,8
K	Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serv. Prest. Empresas	11,8	2,3	8,6	0,9
M	Educação	2,5	2,3	-0,6	0,8
N	Saúde e Acção Social	7,1	2,3	5,5	-0,7
O	Outras Actividades de Serv. Colectivos, Sociais e Pessoais	6,1	2,3	3,2	0,6
Q	Organismos Internacionais e O. Instituições Extra-territoriais	-	-	-	-

FONTE: GEP-MTSS – Quadros de Pessoal

As dinâmicas observadas para a AMP estão mais próximas das verificadas para a AML Sul e não tanto das que se verificam na Grande Lisboa (Quadro 21):

- Sectores com crescimento elevado no contexto das duas áreas metropolitanas ($d_{ij} > d$) e componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Pesca; Fabricação de Material de Transporte; Comércio; Reparação; Alojamento e Restauração; Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas; Educação; Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais;
- Sectores com crescimento elevado ($d_{ij} > d$) e componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): Saúde e Acção Social;
- Sectores com crescimento moderado ($0 < d_{ij} < d$) e componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas;
- Sectores com crescimento moderado ($0 < d_{ij} < d$) e componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): Construção; Transporte, Armazenagem e Comunicações;
- Sectores recessivos ($d_{ij} < 0$) com componente regional positiva ($d_{ij} - d_j > 0$): Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco; Indústria Têxtil; Indústria do Couro e dos Produtos do Couro; Indústrias da Madeira e da Cortiça; Fabricação de Produtos Químicos e Fibras; Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos; Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos; Fabricação de Máquinas e Equipamentos, N.E; Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica; Electricidade, Gás e Água;
- Sectores recessivos ($d_{ij} < 0$) com componente regional negativa ($d_{ij} - d_j < 0$): Indústrias Extractivas; Indústrias de Pasta, Papel, Cartão; Edição e Impressão; Fabricação de Coque e Produtos Petrolíferos Refinados; Indústrias Transformadoras, N.E.; Actividades Financeiras.

Os resultados apresentados anteriormente revelam a heterogeneidade das estruturas produtivas das três regiões analisadas, e também processo de urbanização diferenciados.

A AML Norte apresenta um dinamismo típico de uma região com uma economia assente no comércio, nos serviços e no conhecimento. De facto, sectores como o Comércio, os Serviços de Reparação, o Alojamento e Restauração, as Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas ou as Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais crescem a taxas elevadas na Grande Lisboa – mas não tão elevadas como o observado nas demais regiões em estudo, como evidenciam as componentes regionais negativas. Apenas o sector da Construção apresenta um forte crescimento liderado por uma componente regional positiva, em coerência com o aprofundamento do processo de urbanização e de consolidação de uma economia urbana e integrada em redes mais vastas (cf. secção seguinte). Todas as indústrias estão em processo de perda de emprego e são muitas poucas as que apresentam componente regional positiva (em geral, de elevado valor acrescentado).

A AML Sul encontra-se num processo menos adiantado de terciarização – como revelam os elevados crescimentos de emprego com componente regional positiva no Comércio e Reparação, no Alojamento e Restauração, nas Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas ou nas Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais. A importância que a indústria ainda detém na Península de Setúbal está bem patente no dinamismo da Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas e das Indústrias

Transformadoras N.E.. A Construção apresenta também uma forte dinâmica, em sintonia com o observado para a AML Norte.

Na AMP, o sector da Construção não apresenta o dinamismo da AML (Norte e Sul), evidenciando um território menos urbanizado e com uma morfologia urbana menos contínua. As Actividades Financeiras apresentam perda de emprego (com componente regional negativa), um sector tradicional como a Pesca está ainda em afirmação e algumas indústrias (Fabricação de Material de Transporte, Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas) estão a criar emprego, por vezes com componente regional positiva (primeiro caso). Apesar da maioria dos sectores da indústria apresentar uma tendência para a perda de emprego, em paralelo com os demais territórios analisados, são ainda várias as indústrias com componente regional positiva neste contexto regressivo (Indústrias Alimentares, das Bebidas e do Tabaco; Indústria Têxtil; Indústria do Couro e dos Produtos do Couro; Indústrias da Madeira e da Cortiça; Fabricação de Produtos Químicos e Fibras; Fabricação de Outros Produtos Minerais Não Metálicos; Indústrias Metalúrgicas de Base e de Produtos Metálicos; Fabricação de Máquinas e Equipamentos, N.E; Fabricação de Equipamento Eléctrico e de Óptica; Electricidade, Gás e Água), de forma ainda mais evidente face ao observado para a Península de Setúbal.

5.3 O posicionamento das duas áreas metropolitanas no sistema urbano europeu

Os sistemas urbanos podem ser analisados seguindo duas perspectivas complementares: a da hierarquia das cidades, na tradição da Teoria dos Lugares Centrais de Christaller, e a geográfica-funcional (Hall, 2003).

As abordagens contemporâneas da **hierarquia das cidades** classificam os centros urbanos em seis ou sete níveis, dando relevância a aspectos como a dimensão populacional da cidade e da respectiva região limítrofe ou a respectiva importância política em termos nacionais e regionais. No presente contexto, importa centrar a análise nos primeiros níveis hierárquicos, que se podem classificar da seguinte forma (Hall, 2003):

1. *Cidades globais*: têm pelo menos 5 milhões de habitantes dentro dos seus limites administrativos, até 20 milhões de habitantes considerando as respectivas regiões metropolitanas (“hinterland”) e influenciam vastos territórios, muito para além das suas periferias – Londres, Paris, Nova Iorque e Tóquio;
2. *Cidades sub-globais*: têm tipicamente entre 1 a 5 milhões de habitantes e até 10 milhões de habitantes considerando o respectivo “hinterland”; desempenham, pontualmente, funções a uma escala global para alguns serviços especializados (como a banca, a moda, a cultura ou os *media*) mas, a nível nacional ou regional, têm uma posição predominante nesse tipo de serviços – todas as capitais europeias que não Londres e Paris, bem como as “capitais comerciais” (Milão e Barcelona) e as principais cidades provinciais dos estados europeus de maior dimensão (Glasgow, Manchester, Lyon, Marselha, Hamburgo, entre outras);
3. *Cidades regionais*: têm tipicamente entre 250 mil e 1 milhão de habitantes; correspondem às *Landstadt* de Christaller e, por vezes, apresentam sinais de

integração no processo de formação de grandes espaços urbanos europeus ou mundiais;

4. *Cidades provinciais*: em geral, têm entre 100 mil e 500 mil habitantes, correspondendo às *Provinzstadt* de Christaller.

Seguindo esta abordagem da hierarquia das cidades, Lisboa é classificada como uma *cidade sub-global* e o Porto como uma *cidade regional*.

Esta classificação deve, contudo, ser complementada com a proveniente de uma abordagem mais centrada nas relações funcionais que os centros urbanos estabelecem entre si e com os demais territórios, não necessariamente seguindo uma lógica de continuidade espacial ou de simples relação entre centro e periferia.

A abordagem **geográfica-funcional** é motivada, nomeadamente, pelos grandes corredores de transportes que irradiam das cidades globais e sub-globais e que motivam o desenvolvimento de grandes corredores ou eixos de urbanização descontínuos, como é o caso da “Banana Azul”, isto é, do arco Birmingham – Londres – Bruxelas – Amesterdão – Colónia – Frankfurt – Basileia – Zurique – Milão (Hall, 2003).

Essa abordagem é motivada também pelo facto de, para um mesmo nível hierárquico, coexistirem situações de desenvolvimento urbano-metropolitano muito diversas fruto de práticas de planeamento mais ou menos rígidas ou conceptualmente distintas. Por exemplo, o desenvolvimento metropolitano em torno de Paris tem sido mais confinado (concentração da população em cidades satélites de grande dimensão) do que o observado em Londres (população mais dispersa por cidades-jardim e por “new-towns” de inspiração modernista ou brutalista).

Naturalmente, a abordagem geográfica-funcional é também motivada pelo desenvolvimento de um *espaço de fluxos* que conduz à formação daquilo que Castells (2002) designa por *cidade informacional*. Em particular, as formas de comunicação por impulsos electrónicos motivam o desenvolvimento territorial descontínuo, desmaterializando o espaço entre os principais centros urbanos e de decisão.

Mas o tráfego de pessoas permanece importante na formação do espaço urbano, não tendo sido totalmente substituído pelo tráfego de informação por via electrónica. Peter Hall (2003) tem dado especial atenção ao desenvolvimento da rede ferroviária europeia de alta velocidade, que tem motivado o desenvolvimento de grandes eixos (ou arcos) urbanos com raios de cerca de 500 km. O tráfego aéreo, que permanece primordial para deslocações superiores a essa distância, tem também motivado o surgimento de novas centralidades e a consolidação dos principais centros urbanos existentes, fruto do desenvolvimento de cidades aeroportuárias que atraem um vasto conjunto de serviços de nível superior (centros de conferências e de exposições, hotéis, centros comerciais, entre outros).

Tomando em consideração este tipo de dinâmicas funcionais, Peter Hall (2003) desenvolveu uma classificação complementar da anteriormente apresentada, composta por quatro categorias:

- *Cidades Centrais com Serviços de Alto Nível*: principais cidades capitais e comerciais da zona central da Europa, habitualmente designada por *Pentágono* – Londres, Paris, Milão, Munique, Frankfurt, Hamburgo, Amesterdão, Bruxelas e Luxemburgo. Tratam-se das cidades europeias com os maiores níveis de acessibilidade multi-modal, dotadas de corredores aéreos densos que tendem a ser complementados (ou mesmo substituídos, para distâncias até 500 km) por linhas ferroviárias de alta velocidade;
- *Cidades “Gateway”*: cidades capitais e principais cidades comerciais localizadas fora do *Pentágono* – Madrid-Barcelona, Roma, Atenas, Viena, Berlim, Copenhaga, Praga, Varsóvia, Budapeste. Estas cidades são, em geral, importantes “hubs” aéreos e são (ou tendem a ser) importantes nós regionais das redes ferroviárias de alta velocidade, apesar de não estarem conectadas de forma tão directa aos sistemas de comunicações do *Pentágono*. Esta categoria inclui também algumas importantes cidades comerciais como Manchester, Lyon, Estugarda ou Leipzig;
- *Pequenas Capitais e Capitais Regionais/Provinciais*: tratam-se de cidades semelhantes às anteriores mas mais pequenas em população e em produção de riqueza (PIB). Incluem as principais cidades das franjas periféricas da UE: Dublin, Edimburgo, Lisboa, Helsínquia, Estocolmo, Bratislava, Sófia. Esta categoria integra igualmente alguns centros urbanos que têm uma importante função comercial nas respectivas regiões de influência: Bristol, Bordéus, Grenoble, Estrasburgo, Hanôver, Bolonha, Poznan, Cracóvia;
- *Cidades Regionais (“County Towns”)*: são tipicamente cidades que funcionam como centros administrativos e de serviços de áreas rurais ou industriais (por vezes, em declínio) com 40 a 60 km de raio. Na Europa existem algumas centenas de cidades deste tipo. Quando são particularmente acessíveis, podem apresentar uma forte dinâmica de desenvolvimento urbano e económico, formando mega-regiões em que múltiplos centros urbanos de média dimensão se articulam entre si em redes densas (exemplos: Sudeste de Inglaterra, Lombardia).

Peter Hall (2003) integra o Porto na categoria das capitais provinciais/regionais de média dimensão, mais precisamente num arco que designa por “Sunbelt” e que integra cidades como Bristol, Hanôver, Bordéus, Sevilha e Bolonha. Tratam-se de cidades inseridas em regiões ainda com alguma ruralidade e que têm apresentado um importante crescimento liderado pela concentração de serviços públicos (educação superior, saúde), comércio a retalho e turismo.

O desenvolvimento de mega-regiões urbanas, seguindo a terminologia de Peter Hall, de forma descontínua em torno de cidades de média dimensão (como o Porto), de pequenas capitais (como Lisboa) ou das principais cidades (“gateway” e centrais) é reflexo da globalização e da passagem para uma sociedade da informação e do conhecimento. De facto, se é verdade que estes processos económicos têm conduzido a uma consolidação da importância das cidades centrais (e de algumas cidades “gateway”) enquanto centros de decisão à escala europeia (e mundial, no caso de Londres e, porventura, de Paris), também têm evidenciado as deseconomias que esses centros apresentam para o desenvolvimento de certas actividades, fruto do congestionamento, do elevado custo do solo ou da poluição. Por isso, tem-se assistido, nos últimos anos, a uma deslocalização de actividades de “back office”, de I&D, de comércio em grandes superfícies e mesmo de indústrias de alta tecnologia em direcção a localizações mais periféricas, ao longo de corredores de acesso a aeroportos ou

junto a estações ferroviárias suburbanas (nomeadamente, com valia de alta velocidade) e abarcando cidades de média dimensão, outrora periféricas face aos principais centros urbanos europeus.

Ferrão (2003) designa estes novos espaços urbanos descontínuos e estruturados em rede por *regiões metropolitanas*:

“A criação de áreas metropolitanas administrativas depressa de mostrou insuficiente para abarcar as novas realidades metropolitanas, cada vez mais extensas, polinucleadas e fragmentadas. O conceito de *região metropolitana* surge, assim, como uma resposta à necessidade de captar melhor esta necessidade geograficamente estilhaçada mas funcionalmente integrada. Trata-se de uma realidade sem delimitação clara, sem nome, sem identidade, construída implicitamente por pessoas e organizações que, no seu quotidiano, tecem uma densa trama de deslocações e contactos, ainda maioritariamente em torno da velha cidade central mas muitas vezes de forma mais ou menos errática, envolvendo pólos residenciais e de emprego de menor dimensão dispersos pelo território metropolitano”.

O **Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário (EDEC)**, originalmente proposto pela Comissão Europeia em 1999 (Comissão Europeia, 1999), procura abarcar estas novas realidades territoriais, sendo ancorado no conceito de *policentrismo* aliado a uma política voluntarista de “concentração descentralizada” (Hall, 2003). Mais precisamente, é suportado por três princípios de desenvolvimento territorial da UE (Comissão Europeia, 2003a):

- Desenvolvimento espacial policêntrico e uma nova relação entre espaços urbanos e rurais;
- Igualdade de acesso a infraestruturas e a conhecimento;
- Adequada gestão do património natural e cultural.

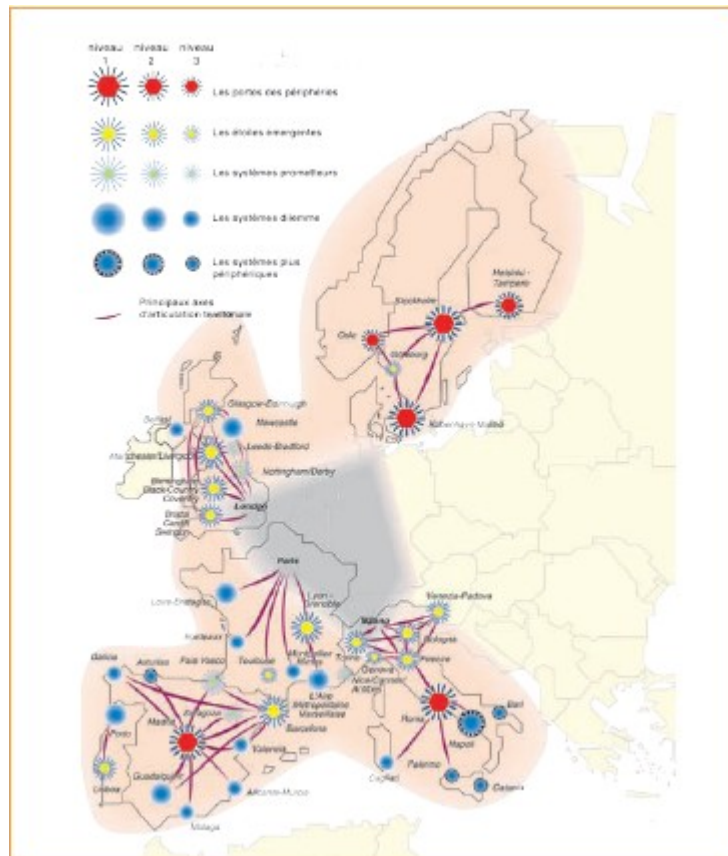
O conceito de policentrismo deve se utilizado com alguma cuidado dado que assume diferentes significados consoante a escala territorial de análise. Como frisa Peter Hall (2003), defender o policentrismo a uma escala europeia significa que Londres e Paris devem repartir determinadas funções de nível superior com cidades “sub-globais” como Bruxelas, Frankfurt ou Milão bem como com capitais nacionais ou comerciais fora do *Pentágono*, nomeadamente, com Madrid/Barcelona ou com Lisboa.

Ora, numa escala europeia, esta visão policêntrica não implica necessariamente uma posição hierárquica equivalente para Madrid/Barcelona e para Lisboa. Ou seja, Lisboa pode (e é tipicamente) considerada como um centro urbano de nível inferior face a Madrid e a Barcelona à escala ibérica mas, a uma escala europeia, nada impede que possa desempenhar funções equivalentes no que concerne a determinadas funções específicas (por exemplo, ao nível de serviços descentralizados da UE).

Paralelamente, Lisboa e Porto podem desempenhar determinadas funções equivalentes a uma escala ibérica (por exemplo, em termos de dinâmica cultural) mas, a nível nacional, a concentração de funções administrativas e terciárias em Lisboa, que decorrem do seu estatuto de capital nacional, bem como o carácter mais estruturado e contínuo do território da AML face ao da AMP, determinam uma classificação hierárquica e funcionalmente superior.

Aliás, as classificações acima apresentadas colocam, em geral, Lisboa numa posição destacada face ao Porto no sistema urbano europeu. Mesmo Peter Hall, que integra Lisboa e Porto na mesma categoria geográfico-funcional (*Pequenas Capitais e Capitais Regionais/Provinciais*), fá-lo distinguindo Lisboa enquanto “pequena capital” europeia do Porto enquanto “capital regional/provincial”.

Mapa 4 – Classificação das cidades das Regiões Periféricas Marítimas da UE



Fonte: CRPM (2002) e CCDRLVT (2007)

Aliás, no recente “ranking” (entre muitos outros) de cidades europeias desenvolvido pela Conferência das Regiões Periféricas Marítimas, Lisboa é considerada uma “estrela emergente de nível 2”, logo atrás de Barcelona (“estrela emergente de nível 1”) e de Madrid (“porta das periferias de nível 1”), no que se refere exclusivamente ao contexto ibérico (CRPM, 2002) (CCDRLVT, 2007). Já o Porto é classificado como um “sistema em dilema de nível 2”, sendo comparável no contexto ibérico, à “região” do Guadalquivir, que integra Sevilha. Entre Lisboa e Porto, ainda no mesmo contexto, posicionam-se dois “sistemas promissores”: País Basco e Saragoça (Mapa 4).

5.4 A heterogeneidade dos desempregados das duas áreas metropolitanas

Os dados explorados ao longo na Secção 5.1 mostram como os “stocks” de desempregados das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto são algo distintos. Em particular, os baixos níveis de habilitação e as experiências longas de desemprego (superiores a um ano) são mais comuns entre os desempregados residentes na AMP, bem como o desemprego feminino. Na AML, o fenómeno dos licenciados desempregados parece ser mais evidente e a incidência do desemprego mais uniformemente distribuída, fruto, porventura, de uma maior integração territorial.

Estes resultados, de natureza descritiva, parecem evidenciar as diferentes estruturas produtivas das duas áreas metropolitanas, com a AML a apresentar um tecido produtivo mais sofisticado e mais bem inserido na rede das cidades europeias (cf. secções 5.2 e 5.3). Contudo, importava verificar, através de métodos de análise dedutivos, em que medida essa heterogeneidade em termos de desempregados pode, de facto, explicar o comportamento mais desfavorável da AMP em termos de evolução recente do desemprego.

Em particular, importava testar a *Hipótese de Castells* referida na Secção 3.3, que remete para a crescente procura por profissionais dos serviços, altamente qualificados e/ou ocupando cargos dirigentes, ao nível das cidades mais bem inseridas na sociedade da informação e no sistema urbano mundial, em detrimento dos operários e operadores. Ou seja, é de esperar que estes últimos profissionais tenham mais dificuldade em encontrar emprego na AML face à AMP. Contudo, ao longo do tempo, também é expectável uma redução da probabilidade em encontrar emprego por parte dos operários e operadores desempregados residentes na AMP, ou seja, um processo de convergência com a situação já verificada na AML. Neste contexto, a afirmação do desemprego da AMP nos últimos anos resultaria do desajustamento do “stock” de operários e operadores face a uma procura progressivamente menos intensa.

Tendo como objectivo último verificar estes argumentos, estimou-se um modelo de duração com riscos proporcionais (“proportional hazards model” – Modelo de Cox) com uma função “baseline hazard” constante por troços, conceptualmente idêntico aos modelos referidos em (Fernandes, 2004), (Fernandes, 2005) e (Centeno e Fernandes, 2004). Como fonte de informação, utilizaram-se microdados (registos individuais anónimos) provenientes do SIGAE – Sistema de Informação e Gestão na Área do Emprego, fornecidos pelo IEFP.

As regressões foram especializadas por ano (2001 a 2005), por sexo e por área em estudo. Em paralelo com análises anteriores, trabalhou-se em separado a AML Norte e a AML Sul, o que também permitiu uma melhor gestão do tempo de computação. Os dados relativos à AMP foram analisados de forma agregada, como anteriormente.

Para além de um regressor específico aos *operários(as)* e *operadores(as)*, tendo em vista testar a citada Hipótese de Castells, incorporaram-se no modelo variáveis relativas às seguintes dimensões da heterogeneidade (observada) dos desempregados: *idade*; *nível de habilitação* (6, 9, 11 e 12 anos de escolaridade; habilitação superior; não sabe ler nem escrever; sabe ler e escrever sem grau de ensino completo); *nacionalidade* (não portuguesa); *pessoa com deficiência*; *número de pessoas a cargo*; *despedido(a) do último emprego*; *duração da última experiência de emprego* (em meses); *recebimento de subsídio de*

desemprego e casado(a). Com excepção das variáveis inteiras *idade, número de pessoas a cargo e duração da última experiência de emprego*, todas as variáveis são binárias (1 se sim, 0 se não).

O modelo foi estimado através do método da máxima verosimilhança, que garante o não enviesamento e a eficiência dos estimadores. Recorreu-se, para o efeito, ao “software” GAUSS, tendo-se desenvolvido uma rotina que especifica a função de verosimilhança bem como o respectivo gradiente (o que permitiu tornar o algoritmo mais eficiente).

Os quadros seguintes condensam os coeficientes estimados para os anos de 2001 a 2005. As estimativas são, em geral, significativas em termos estatísticos, mesmo para um nível de confiança de 99%. Outro resultado a reter remete para a regularidade do sinal ao longo dos vários casos ensaiados, no que se refere à maioria das variáveis independentes.

Quadro 22 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2001)

Variáveis	Homens			Mulheres		
	AML Norte	AML Sul	AMP	AML Norte	AML Sul	AMP
Idade	-0,0561 ***	-0,0399 ***	-0,0600 ***	-0,0496 ***	-0,0417 ***	-0,0509 ***
6 anos de escolaridade	0,1099 ***	0,0217	0,0933 ***	-0,0221	0,0447	0,1607 ***
9 anos de escolaridade	0,1355 ***	0,0754	0,1199 ***	0,0611 *	0,0299	0,0114
11 anos de escolaridade	-0,0279	-0,1669 **	-0,0766	0,0582	0,1908 ***	-0,0630
12 anos de escolaridade	0,1043 ***	0,0111	0,0872 *	0,3138 ***	0,2866 ***	0,2955 ***
Habilitação superior	0,2401 ***	0,2709 ***	0,3303 ***	0,3492 ***	0,7043 ***	0,5528 ***
Não sabe ler nem escrever	-0,2268 **	-1,5452 ***	-0,1932	-0,4681 ***	-0,6221 ***	-0,7069 ***
Sabe ler e escrever sem grau de ensino	-0,4140 ***	-0,1931	-0,2831 ***	-0,1547 **	-0,5172 ***	-0,3641 ***
Nacionalidade não portuguesa	-0,1507 ***	-0,3860 ***	-0,4422 ***	-0,2729 ***	-0,2095 **	-0,3183 ***
Pessoa com deficiência	-0,4950 ***	-0,5209 ***	-0,5887 ***	-0,4843 ***	-0,4399 ***	-0,5608 ***
Número de pessoas a cargo	0,0920 ***	0,0456 ***	0,0819 ***	0,1201 ***	0,0675 ***	0,0604 ***
Despedido(a) do último emprego	-0,0864 ***	-0,3616 ***	-0,1811 ***	-0,0384 *	-0,1812 ***	-0,1811 ***
Duração da última experiência de emprego	-0,0020 ***	-0,0017 ***	-0,0016 ***	-0,0023 ***	-0,0031 ***	-0,0022 ***
Recebe subsídio de desemprego	-0,4284 ***	-0,2747 ***	-0,3784 ***	-0,3374 ***	-0,0554	-0,4464 ***
Casado(a)	0,1778 ***	0,1528 ***	0,2922 ***	0,0495 **	0,0778 **	0,0947 ***
Operário ou operador	0,2710 ***	0,3153 ***	0,3204 ***	-0,1235 ***	0,0168	0,2555 ***

Nota: *, ** e *** indicam que o coeficiente estimado é estatisticamente diferente de zero para um nível de confiança de 90%, 95% e 99%, respectivamente

Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEDEC)

Quadro 23 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2002)

Variáveis	Homens			Mulheres		
	AML Norte	AML Sul	AMP	AML Norte	AML Sul	AMP
Idade	-0,0532 ***	-0,0300 ***	-0,0480 ***	-0,0420 ***	-0,0355 ***	-0,0385 ***
6 anos de escolaridade	0,1707 ***	0,1456 ***	0,1898 ***	0,0342	0,2151 ***	0,2286 ***
9 anos de escolaridade	0,1715 ***	0,0703	0,1915 ***	0,0678 **	0,3402 ***	0,0657 *
11 anos de escolaridade	0,1209 **	-0,0565	0,0133	0,1107 **	0,3692 ***	0,1490 ***
12 anos de escolaridade	0,1576 ***	0,1868 ***	0,2578 ***	0,3511 ***	0,3274 ***	0,3509 ***
Habilitação superior	0,4508 ***	0,6013 ***	0,7001 ***	0,5154 ***	1,0494 ***	0,8719 ***
Não sabe ler nem escrever	-0,2599 **	-0,4415 **	-0,4020 **	-0,8911 ***	-0,6043 ***	-0,5454 ***
Sabe ler e escrever sem grau de ensino	-0,3788 ***	-0,1382	-0,3667 ***	-0,4747 ***	-0,4328 ***	-0,6010 ***
Nacionalidade não portuguesa	-0,1017 ***	-0,3561 ***	-0,1132 *	-0,2070 ***	-0,0184	-0,1464 *
Pessoa com deficiência	-0,7947 ***	-0,7164 ***	-1,0852 ***	-0,8583 ***	-0,7511 ***	-0,9230 ***
Número de pessoas a cargo	0,2024 ***	0,1157 ***	0,2188 ***	0,2370 ***	0,1007 ***	0,1254 ***
Despedido(a) do último emprego	-0,0445 *	-0,2644 ***	-0,1656 ***	-0,0832 ***	-0,1316 ***	-0,2382 ***
Duração da última experiência de emprego	-0,0050 ***	-0,0057 ***	-0,0051 ***	-0,0058 ***	-0,0069 ***	-0,0053 ***
Recebe subsídio de desemprego	-1,4504 ***	-0,9798 ***	-1,0598 ***	-0,9118 ***	-0,9942 ***	-0,9623 ***
Casado(a)	0,2560 ***	0,2145 ***	0,1898 ***	0,0212	0,0208	0,1118 ***
Operário ou operador	0,2233 ***	0,3557 ***	0,3957 ***	-0,2239 ***	-0,1183 ***	0,3032 ***

Nota: *, ** e *** indicam que o coeficiente estimado é estatisticamente diferente de zero para um nível de confiança de 90%, 95% e 99%, respectivamente
Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEDEC)

Quadro 24 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2003)

Variáveis	Homens			Mulheres		
	AML Norte	AML Sul	AMP	AML Norte	AML Sul	AMP
Idade	-0,0560 ***	-0,0311 ***	-0,0573 ***	-0,0448 ***	-0,0344 ***	-0,0480 ***
6 anos de escolaridade	0,1641 ***	-0,0211	0,1186 ***	0,0066	0,1669 ***	0,2541 ***
9 anos de escolaridade	0,1402 ***	0,0412	0,2865 ***	0,0489	0,3034 ***	0,1786 ***
11 anos de escolaridade	0,2107 ***	0,0251	0,1784 ***	0,1492 ***	0,2560 ***	0,3064 ***
12 anos de escolaridade	0,2999 ***	0,1453 **	0,3348 ***	0,3508 ***	0,5171 ***	0,3578 ***
Habilitação superior	0,4979 ***	0,4779 ***	0,5948 ***	0,5431 ***	0,9073 ***	0,8990 ***
Não sabe ler nem escrever	-0,0536	-0,7011 ***	-0,5595 ***	-0,5899 ***	-0,7106 ***	-0,7520 ***
Sabe ler e escrever sem grau de ensino	-0,0055	-0,3844 ***	-0,6319 ***	-0,2812 ***	-1,3686 ***	-0,6105 ***
Nacionalidade não portuguesa	0,0679 **	-0,0284	-0,0511	-0,1864 ***	0,0212	-0,1269 *
Pessoa com deficiência	-0,8223 ***	-1,0360 ***	-1,4021 ***	-0,7697 ***	-1,0280 ***	-1,3870 ***
Número de pessoas a cargo	0,2415 ***	0,1302 ***	0,2879 ***	0,2695 ***	0,1345 ***	0,2000 ***
Despedido(a) do último emprego	-0,0738 ***	-0,3411 ***	-0,1140 ***	-0,1426 ***	-0,2889 ***	-0,3220 ***
Duração da última experiência de emprego	-0,0031 ***	-0,0028 ***	-0,0031 ***	-0,0027 ***	-0,0016 ***	-0,0014 ***
Recebe subsídio de desemprego	-1,4177 ***	-1,3324 ***	-1,6858 ***	-1,6079 ***	-0,9203 ***	-1,8723 ***
Casado(a)	0,2540 ***	0,1922 ***	0,2757 ***	0,0172	0,0314	0,0730 ***
Operário ou operador	0,2641 ***	0,4266 ***	0,4416 ***	-0,1909 ***	0,0203	0,3260 ***

Nota: *, ** e *** indicam que o coeficiente estimado é estatisticamente diferente de zero para um nível de confiança de 90%, 95% e 99%, respectivamente
Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEDEC)

Quadro 25 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2004)

Variáveis	Homens			Mulheres		
	AML Norte	AML Sul	AMP	AML Norte	AML Sul	AMP
Idade	-0,0635 ***	-0,0452 ***	-0,0670 ***	-0,0484 ***	-0,0408 ***	-0,0510 ***
6 anos de escolaridade	0,2371 ***	0,1335 ***	0,2750 ***	0,1075 ***	0,1394 ***	0,3329 ***
9 anos de escolaridade	0,2970 ***	0,1831 ***	0,3319 ***	0,2087 ***	0,1632 ***	0,3350 ***
11 anos de escolaridade	0,2839 ***	0,1545 **	0,3506 ***	0,3069 ***	0,2654 ***	0,4291 ***
12 anos de escolaridade	0,3272 ***	0,2536 ***	0,3670 ***	0,4596 ***	0,5130 ***	0,6010 ***
Habilitação superior	0,4900 ***	0,6593 ***	0,8705 ***	0,6449 ***	1,0620 ***	1,2199 ***
Não sabe ler nem escrever	0,1463 *	-0,4190 ***	-0,5626 ***	-0,2838 **	-1,3658 ***	-0,6845 ***
Sabe ler e escrever sem grau de ensino	0,0883	-0,3718 ***	-0,4292 ***	-0,1966 **	-0,9916 ***	-0,6367 ***
Nacionalidade não portuguesa	0,0614 **	-0,0098	0,0483	-0,2155 ***	-0,1171 **	-0,3433 ***
Pessoa com deficiência	-1,2447 ***	-1,3463 ***	-1,8957 ***	-1,0352 ***	-0,9376 ***	-1,6835 ***
Número de pessoas a cargo	0,2439 ***	0,1089 ***	0,2206 ***	0,1244 ***	0,2715 ***	0,2048 ***
Despedido(a) do último emprego	-0,1468 ***	-0,5336 ***	-0,2844 ***	-0,3016 ***	-0,2711 ***	-0,3722 ***
Duração da última experiência de emprego	0,0010 ***	0,0025 ***	0,0012 ***	0,0009 ***	0,0021 ***	0,0018 ***
Recebe subsídio de desemprego	-2,2214 ***	-1,4260 ***	-2,7376 ***	-1,3904 ***	-2,1456 ***	-1,9177 ***
Casado(a)	0,2453 ***	0,1929 ***	0,2851 ***	0,1300 ***	0,0063	0,1160 ***
Operário ou operador	0,1641 ***	0,3521 ***	0,3786 ***	-0,0668 *	0,0086	0,1700 ***

Nota: *, ** e *** indicam que o coeficiente estimado é estatisticamente diferente de zero para um nível de confiança de 90%, 95% e 99%, respectivamente
Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEDEC)

Quadro 26 – Modelo de duração do desemprego: coeficientes estimados por sexo segundo o território em estudo (2005)

Variáveis	Homens			Mulheres		
	AML Norte	AML Sul	AMP	AML Norte	AML Sul	AMP
Idade	-0,0640 ***	-0,0464 ***	-0,0654 ***	-0,0472 ***	-0,0425 ***	-0,0516 ***
6 anos de escolaridade	0,1657 ***	0,1574 ***	0,1782 ***	0,1295 ***	0,1691 ***	0,3325 ***
9 anos de escolaridade	0,2225 ***	0,1208 ***	0,2462 ***	0,2548 ***	0,3103 ***	0,3659 ***
11 anos de escolaridade	0,2633 ***	0,2948 ***	0,1906 ***	0,3379 ***	0,4729 ***	0,3510 ***
12 anos de escolaridade	0,2948 ***	0,1949 ***	0,1770 ***	0,5592 ***	0,6189 ***	0,6211 ***
Habilitação superior	0,2644 ***	0,3631 ***	0,3981 ***	0,4294 ***	0,9188 ***	0,9767 ***
Não sabe ler nem escrever	0,0534	-0,4372 ***	-0,2823 **	-0,5219 ***	-0,9329 ***	-0,9956 ***
Sabe ler e escrever sem grau de ensino	0,1515 **	-0,1783 *	-0,1893 ***	-0,1971 **	-0,6733 ***	-0,3931 ***
Nacionalidade não portuguesa	0,1994 ***	0,0086	0,0927 *	-0,1879 ***	-0,0540	-0,2453 ***
Pessoa com deficiência	-1,2196 ***	-0,9236 ***	-2,2584 ***	-0,8808 ***	-1,0763 ***	-1,8253 ***
Número de pessoas a cargo	0,2011 ***	0,1530 ***	0,3477 ***	0,2870 ***	0,2273 ***	0,2176 ***
Despedido(a) do último emprego	-0,1306 ***	-0,5497 ***	-0,2280 ***	-0,1807 ***	-0,3386 ***	-0,2948 ***
Duração da última experiência de emprego	0,0010 ***	0,0024 ***	0,0014 ***	0,0007 ***	0,0014 ***	0,0013 ***
Recebe subsídio de desemprego	-1,4084 ***	-2,6860 ***	-2,1396 ***	-1,5572 ***	-1,1493 ***	-2,2107 ***
Casado(a)	0,2675 ***	0,1683 ***	0,1568 ***	0,0044	0,0518 **	0,0414 **
Operário ou operador	0,1716 ***	0,4128 ***	0,3886 ***	-0,1883 ***	0,0894 **	0,1814 ***

Nota: *, ** e *** indicam que o coeficiente estimado é estatisticamente diferente de zero para um nível de confiança de 90%, 95% e 99%, respectivamente
Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEDEC)

As variáveis que dificultam os movimentos de saída do desemprego¹³, quer para os homens, quer para as mulheres, independentemente da área em estudo, são as seguintes: *idade; pessoa com deficiência; despedido do último emprego e recebe subsídio de desemprego*. Existem também outras variáveis que, na maioria dos casos analisados, não favorecem a saída do

¹³ Ou seja, cujo coeficiente é negativo quando estatisticamente significativo com pelo menos 90% de nível de confiança.

estado de desemprego: *não saber ler nem escrever; saber ler sem grau de ensino e nacionalidade não portuguesa*.

Estes resultados revelam que, nas duas maiores bacias de emprego portuguesas, factores como a idade, as baixas habilitações (e a iliteracia), a posse de deficiência ou o ser-se estrangeiro dificultam a inserção no mercado de trabalho. Em particular, este tipo de exclusão social parece verificar-se de forma mais intensa na AMP, o que pode explicar, pelo menos em parte, os maiores níveis de desemprego de que tem padecido nos últimos anos.

Por exemplo, para os anos mais recentes (2003-2005), o sinal do coeficiente da variável *nacionalidade não portuguesa* passou a ser positivo na AML Norte, quando na AMP é sempre negativo. Outro exemplo do carácter menos inclusivo do mercado de trabalho da AMP remete para o valor dos coeficientes associados à variável *pessoa com deficiência*, que é sempre superior (em valor absoluto) aos observados para os demais territórios em estudo.

A *duração da última experiência de emprego* também dificulta a saída do desemprego em todos os casos analisados (homens/mulheres; AML Norte/Sul, AMP) mas apenas entre 2001 e 2003. De facto, em 2004-2005 dá-se uma inversão de sinal, passando a experiência profissional a contribuir, de forma positiva, para o aumento da probabilidade do(a) desempregado(a) em encontrar emprego. Este interessante resultado sugere que, com o agudizar da crise económica e do desemprego, a experiência passa a ser mais valorizada pelos empregadores como factor de *sinalização* da qualidade e das competências dos candidatos a emprego (Mas-Colell, Whinston e Green, 1995)¹⁴. Ou seja, os empregadores tornam-se mais avessos ao risco e prudentes na contratação, evitando mais frequentemente pessoas com pouca ou nenhuma experiência.

A posse do 12.º ano ou de um curso superior favorece, em todos os casos analisados, a probabilidade em se sair do desemprego. No caso da *habilitação superior*, observam-se duas regularidades para os cinco anos analisados: esse factor é sempre mais relevante para as mulheres do que para os homens, para determinada área em estudo *ceteris paribus*; paralelamente, também é mais relevante para os residentes na AMP, independentemente do género. Este último resultado parece ir ao encontro da menor incidência de licenciados no desemprego registado que se verifica na AMP quando comparada com a AML, anteriormente referida (Quadro 16).

A existência de responsabilidades familiares também tende a favorecer a saída do estado de desemprego, como seria de esperar. De facto, em todas as condições experimentais consideradas, as variáveis *número de pessoas a cargo* e *casado(a)* apresentam coeficientes estimados positivos (e estatisticamente significativos, na maioria dos casos).

Os coeficientes estimados para a variável *operário(a) ou operador(a)* validam a *Hipótese de Castells* dado que apresentam, em geral, o seguinte padrão:

$$AML\ Norte < AML\ Sul < AMP$$

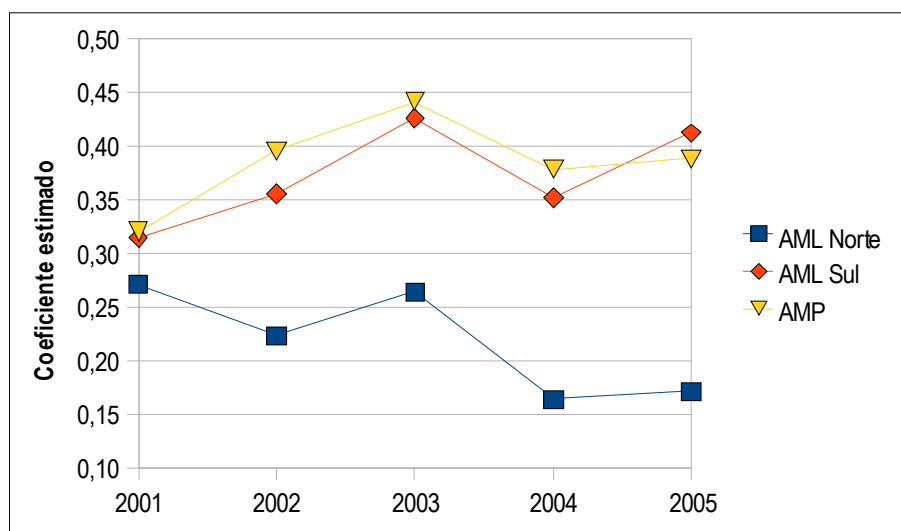
¹⁴ Notar que este resultado é independente da idade do(a) desempregado(a), na medida em que o efeito associado foi filtrado pelo regressor *idade*.

No caso dos homens, todos os coeficientes estimados são positivos. Ou seja, ser-se operário ou operador favorece a saída do desemprego face aos demais profissionais registados no ficheiro de desempregados do IEFP, ao nível dos três territórios analisados.

No entanto, como sugere o Gráfico 6, na AML Norte essa vantagem comparativa dos operários e operadores não é tão acentuada face ao que se verifica quer na AMP quer na AML Sul. Aliás, o mesmo gráfico revela que essa vantagem tem-se vindo a dissipar ao longo do tempo, com um coeficiente estimado para 2005 (0,17) inferior ao estimado para 2001 (0,27) (cf. também Quadro 16 e Quadro 26).

O gráfico é também ilustrativo da proximidade comportamental dos desempregados com profissões desse tipo que residem na AML Sul e na AMP. Ou seja, as duas margens do Tejo parecem ser muito diferentes em termos da empregabilidade dos desempregados “blue collar”, ficando demonstrada a relevância de uma análise em separado da AML Norte e da AML Sul.

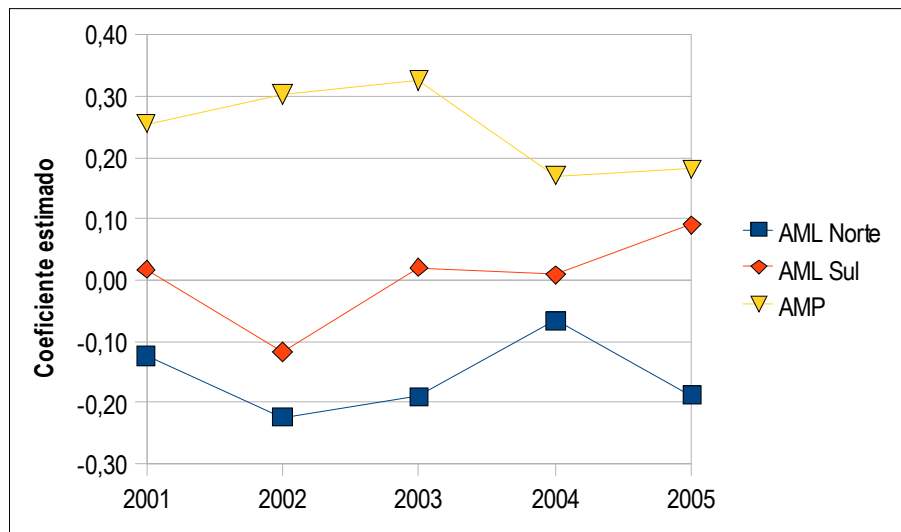
Gráfico 6 – Evolução dos coeficientes estimados para a variável *operários e operadores - Homens* (2001-2005)



Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEC)

A *Hipótese de Castells* está ainda mais patente no caso das mulheres. De facto, como revela o Gráfico 7, os coeficientes estimados para a AML Norte são negativos (2004 é a única excepção), evidenciando maiores dificuldades das operárias e operadoras em encontrarem emprego face às demais desempregadas inscritas nos centros de emprego do IEFP – como seria de esperar numa aglomeração urbana mais bem inserida no *espaço de fluxos* (cf. Secção 3.4). Tal também se verifica na AML Sul para o ano de 2002; nos demais anos, os coeficientes são, em geral, positivos mas próximos de zero (cf. Gráfico 7 e quadros 22 a 26). Ora, na AMP os coeficientes são, claramente, mais elevados (mas inferiores ao caso masculino, cf. Gráfico 6), evidenciando uma estrutura produtiva mais dependente da indústria.

Gráfico 7 – Evolução dos coeficientes estimados para a variável *operárias e operadoras - Mulheres* (2001-2005)



Fonte: IEFP – SIGAE (Tratamento: CIDEC)

Estes resultados sugerem uma maior vulnerabilidade das mulheres face aos homens no processo de inserção das cidades na economia baseada no conhecimento, que se manifesta na crescente importância da troca de fluxos de informação e de pessoas (Hall, 2003). Essa vulnerabilidade manifesta-se, em particular, na crescente dificuldade das mulheres com profissões do tipo “blue collar” em encontrarem emprego (Castells, 2002).

Ora, se na AML os efeitos em termos de crescimento do desemprego que resultam dessas dificuldades já parecem ter sido grandemente sanados (com algumas reticências na Península de Setúbal), na AMP tal processo parece estar ainda em curso. A própria importância que o desemprego feminino assume nesta área metropolitana é disso sinal.

5.5 Desemprego urbano: faces de um problema

O conceito de *desemprego urbano* não tem uma definição precisa, a não ser como medida estatística, correspondendo à parte do desemprego das áreas urbanas. Nesta perspectiva, e como se viu na Secção 5.1, as duas áreas metropolitanas e os concelhos com os oito maiores centros urbanos, em 2005, abarcavam cerca de 57% dos desempregados registados nos centros de emprego do Continente.

Não parece haver, então, características ou causas que distingam o desemprego urbano do não urbano. A falta de qualificações e factores como a idade, o sexo ou a deficiência determinam a menor ou maior empregabilidade dos trabalhadores quer nas zonas urbanas, quer nas não urbanas, que, aliás, estão cada vez mais próximas e interligadas.

Também a incidência do desemprego – de natureza friccional ou estrutural – será maior ou menor nas áreas urbanas e não urbanas de acordo com o perfil da economia regional e o contexto económico. Já anteriormente se referiu que as duas áreas metropolitanas do

Continentes se comportaram, nos últimos anos, de forma diferente porque a AMP depende, em maior grau face à AML, do sector secundário tradicional. Mas onde essas indústrias predominavam no sul, a crise instalou-se com a mesma intensidade – veja-se o que aconteceu na Península de Setúbal e em alguns concelhos a norte de Lisboa.

A análise estatística realizada no Capítulo 4, evidenciando a ausência de correlação entre a incidência e a evolução do desemprego e o grau de urbanização, é expressiva quanto a esta falta de consistência do conceito de desemprego urbano.

E pode-se dizer o mesmo sobre as consequências do desemprego. A extensão universal do sistema de protecção no desemprego e a generalização das condições de funcionamento dos mercados de trabalho (legislação, transparência, etc.) igualizam as consequências no desemprego nas áreas urbanas e não urbanas, quanto a rendimentos de substituição e probabilidades de (re)emprego. E mesmo algumas condições como a existência de redes sociais e familiares mais alargadas, ou a possibilidade de combinação de rendimentos de trabalho dependente com os da economia agrícola familiar, que amenizavam as consequências do desemprego nas zonas de economia agro-industrial, também estão a desaparecer.

Apesar da validade dos argumentos anteriores, não deixa de haver especificidades no mercado de trabalho e no desemprego das cidades que merecem ser analisadas e que justificarão, em alguns casos, a definição de políticas e a criação de programas ajustados ao meio urbano (cf. Capítulo 6, abaixo).

Uma dessas especificidades, já referida na Secção 5.1, é a ocorrência, nos períodos de crise, de um fenómeno de *cavamento* das desigualdades internas, com o acentuar das clivagens entre os espaços urbanos onde residem os segmentos mais e menos favorecidos face ao mercado de trabalho. As cidades concentram desigualdades no seu interior, em termos verticais, na pirâmide social (e do emprego) com tendência para aumentarem. As cidades têm uma dinâmica de crescimento que coloca problemas de desigualdade espacial entre o centro e a periferia e entre bairros nobres e bairros problemáticos. E, sobretudo, sofrem estes efeitos a uma escala e como uma intensidade apreciáveis.

Nesta perspectiva, e para além das diferenças de situação e nas dinâmicas de crescimento entre os espaços urbanos, encontram-se problemas comuns nos mercados de trabalho urbanos que tornam relevante um olhar dedicado para o desemprego das cidades, separadamente de outras visões, sectoriais ou territoriais (administrativas).

Não obstante as diferenças de comportamento da AML e da AMP, evidenciadas nos pontos anteriores deste capítulo, foi possível constatar – no decurso das entrevistas realizadas no âmbito do presente estudo a representantes de diversas entidades (cf. Capítulo 2) – um certo número de observações que tanto se aplicam ao Porto como a Lisboa (e respectivas áreas envolventes).

Nos parágrafos seguintes efectua-se uma resenha de algumas dessas observações, nomeadamente, das que melhoram ilustram os argumentos anteriores:

A **desertificação dos núcleos históricos e centros urbanos** é um problema que afecta as duas principais cidades do País (Porto e Lisboa), com efeitos de perda de empregos no comércio e em outros serviços de proximidade. Apesar de, nos centros urbanos, o desaparecimento dos postos de trabalho não gerar uma subida equivalente do desemprego aos empregos perdidos, pois o processo é gradual e em grande parte resolvido pela não substituição de saídas naturais do mercado de trabalho.

O **declínio do comércio tradicional e das lojas de referência** tem como efeito também a perda de empregos, afectando não apenas os núcleos centrais das principais cidades (por ausência de residentes), mas também a coroa suburbana e as cidades periféricas (por ausência de presentes em horário útil). Nos “centros históricos”, o comércio de referência – que atraía outrora clientes de todas as partes da cidade – deixou de ser competitivo face aos modernos espaços comerciais, situados em zonas modernas e/ou na coroa suburbana. Mas a esta ameaça não escapam também as lojas das cidades periféricas mais antigas. Por exemplo, no Barreiro “o comércio tradicional tem dificuldade em manter-se pela proximidade de Lisboa e de grandes superfícies na Margem Sul”¹⁵. Adicionalmente, “o saldo entre a criação e extinção de emprego nos novos espaços comerciais e no comércio tradicional é negativo, estimando-se que menos de um terço dos postos de trabalho que desaparecem sejam compensados pela criação de novos empregos”¹⁶.

O processo de **reestruturação do sector industrial**, com mais de 30 anos e com diferentes fases e características, é outra fonte de perda de empregos em zonas periféricas industriais, mais visível na AMP mas também muito evidente nas periferias industriais de Lisboa, especialmente na Margem Sul (Barreiro, Seixal, Almada, Setúbal). O destino das zonas periféricas industriais tem sido o tornarem-se “cidades dormitório” e/ou, com mais ou menos êxito, evoluírem para um tecido económico centrado no comércio e nos serviços (Sector Terciário). O Barreiro foi um concelho industrial dominado pela CUF e por PME associadas ou dinamizadas pela existência dessa grande empresa. A perda da CUF determinou o declínio do Concelho que passou a crescer como zona dormitório de Lisboa. Em Gondomar, a indústria de ourivesaria, tradicional do Concelho, está em declínio. “Estima-se que represente ¼ do que era há 20 anos e actualmente subsistem apenas pequenas empresas com 1 a 4 trabalhadores; quanto à indústria das madeiras, que também já foi importante, está quase extinta”¹⁷. E mesmo mais ao norte, se fazem sentir os reflexos da desindustrialização e reestruturação industrial. Os concelhos da Póvoa de Varzim e de Vila do Conde “foram muito afectados pela crise que atingiu o País e a Região Norte, nomeadamente o Vale do Ave, que gerou muito desemprego proveniente das confecções, de pessoas residentes nestes concelhos”¹⁸.

A **pressão nas cidades periféricas** no que se refere ao funcionamento do mercado de trabalho e ao desemprego faz-se sentir de duas maneiras: (i) pela “importação” do desemprego gerado nos centros urbanos e outras áreas e (ii) nas dificuldades de ajustamento entre a procura e oferta de trabalho que decorrem do alargamento das bacias de emprego e consequente alongamento dos movimentos pendulares. Em Gondomar, “há 90 mil activos dos quais apenas 20 mil trabalham no Concelho – as áreas urbanas são um dormitório do

¹⁵ Entrevista à Directora do Centro de Emprego do Barreiro.

¹⁶ Entrevista ao representante da CCP.

¹⁷ Entrevista ao Director do Centro de Emprego de Gondomar.

¹⁸ Entrevista à Directora e à Coordenadora do Centro de Emprego da Póvoa do Varzim / Vila do Conde.

Porto, com muitos movimentos pendulares: Gondomar, Porto e Gondomar, Gaia. O Centro de Emprego importa desemprego do Porto, de Gaia, de Matosinhos e mesmo de Aveiro”¹⁹. O Concelho de Gaia é ainda um grande dormitório do Porto e nessa qualidade tem vindo a aumentar e a concentrar populações “estimando-se que 30% a 40% do desemprego seja importado dos concelhos do Porto e outros vizinhos”²⁰.

Os **bairros problemáticos/críticos** são outra faceta comum e característica das grandes cidades. Objecto de vários programas de realojamento, os “bairros de lata” são substituídos por “bairros sociais” que transportam, muitas vezes, os problemas antigos para dentro das novas edificações sem os resolver. E a sua erradicação tem sido seguida pelo aparecimento de novas zonas problemáticas, atestadas por populações imigrantes, com tendência a surgir nas zonas suburbanas e urbanas em declínio e a aumentar a pressão social que já aí se verifica, com acima se referiu. São um problema eminentemente urbanos, que justifica a necessidade de compreender e actuar no mercado de trabalho, em conjugação com intervenções físicas e de revitalização urbana.

O mercado de trabalho da Região de Lisboa e Vale do Tejo

“O mercado de trabalho de Lisboa e Vale do Tejo é o mais desenvolvido do País. Mas a oferta de mão-de-obra muito qualificada coexiste com a oferta de trabalho em segmentos pouco qualificados, em resultado da concentração de uma grande parte dos fluxos migratórios com Portugal como destino. Sendo um dos traços mais marcantes da aglomeração metropolitana de Lisboa, a diversidade étnica e o multiculturalismo representam também um desafio no domínio da segurança e da coesão social. O envelhecimento da população em freguesias do centro da cidade de Lisboa e de algumas cidades suburbanas (Amadora, Almada, Barreiro), o aumento do desemprego (jovem e de longa duração) e a expansão de formas de trabalho precárias afectam claramente a coesão do tecido social da região metropolitana de Lisboa, onde parece haver indícios mais claros de polarização social” (DGDR, 2003, p. 216).

A estes problemas, outros se podem acrescentar que, não estando tão fortemente relacionados com o meio urbano, têm aí uma forte incidência: o **envelhecimento da população activa**, que faz com que em algumas zonas urbanas a percentagem de candidatos (desempregados) nos grupos etários dos trabalhadores de meia idade e trabalhadores mais velhos tenha vindo a crescer exponencialmente – por exemplo, no Centro de Emprego de Alcântara “mais de metade dos inscritos têm uma idade superior a 50 anos”²¹; e a **precariedade** que, segundo alguns elementos empíricos, tenderá a ser superior nas cidades, pela natureza de muitos empregos aí criados (“só nos designados *Call Centers* estima-se que trabalhem cerca de 50 mil jovens, entre os quais muitos diplomados, com vínculo precário”²²) e “por ser nas cidades, especialmente de Lisboa e Porto, que as empresas de trabalho temporário estão instaladas e operam”²³.

¹⁹ Entrevista ao Director do Centro de Emprego de Gondomar.

²⁰ Entrevista ao Director do Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia.

²¹ Entrevista à Directora do Centro de Emprego de Alcântara.

²² Entrevista ao representantes da UGT.

²³ Entrevista ao representante da CGTP-IN/USL.

6 Políticas de Promoção do Emprego em Meio Urbano

6.1 As políticas de emprego e o desemprego urbano

A política de emprego, em geral, não autonomiza estratégias de combate ao desemprego nas cidades²⁴ aplicando-se, antes, as medidas sectoriais. Ou conjugam-se estas medidas com as de política social e outras, na sua aplicação em programas de desenvolvimento regional e local. Nesta última qualidade, essas iniciativas respondem a questões locais, tal como elas são equacionados a nível territorial, nas cidades ou nas zonas rurais.

Há, no entanto, duas considerações que importa fazer: a primeira remete para uma tendência, ao nível das estratégias da União Europeia, no sentido do reforço do papel das cidades como espaço e motor de desenvolvimento, podendo a mesma tendência levar ao aparecimento de programas especificamente urbanos, distintos dos nacionais²⁵; a segunda consideração remete para a possibilidade de surgimento de programas com medidas especiais aplicáveis apenas em zonas problemáticas no interior das cidades, como, aliás, já acontece em Portugal (cf. mais abaixo).

A estes aspectos pode ainda acrescentar-se a possibilidade de adaptação administrativa das políticas de emprego aos territórios, neste caso ao meio urbano, através da afectação de recursos, de procedimentos e da constituição de redes e parcerias que apoiem a aplicação das políticas em tais contextos.

6.1.1 Grandes regiões urbanas e metropolitanas

Para as grandes regiões metropolitanas, a definição de políticas de emprego faz sentido dentro numa estratégia visando potenciar as respectivas vantagens competitivas. Ou seja, para que essas mega-regiões atraiam “sedes sociais mundiais ou regionais, ofereçam um vasto elenco de escolha de recursos e concentrem serviços e estruturas empresariais mais especializados”, contribuindo para a formação de “economia das aglomeração” e propiciando “tanto as vantagens da especialização como da diversidade” graças à concentração de conhecimento e actividades de I&D (OCDE, 2006b).

Isso implica que exista um nível de governação ou descentralização administrativa que abranja os territórios onde geralmente coincidem várias administrações autárquicas²⁶.

²⁴ Neste capítulo, os termos “cidade”, “área urbana” ou “área metropolitana” são usados como sinónimos e identificam qualquer aglomeração urbana de dimensão significativa. No âmbito das políticas da União Europeia também não são dadas definições ou limites para a sua aplicação, sendo esse aspecto remetido para as definições dentro de cada programa nacional.

²⁵ Mas improvável fora de um quadro de governação autónoma desses territórios.

²⁶ “La Gouvernance urbaine, liée au partenariat local et à la participation citoyenne, est l'exercice de l'autorité politique, économique, sociale et administrative dans la gestion des affaires d'une ville. Elle comprend les mécanismes, les traditions, les processus et les institutions (formelles ou informelles) par lesquels les citoyens et les groupes articulent leurs intérêts, exercent leurs droits, respectent leurs obligations et arbitrent leurs différences” (Comissão Europeia, 2004c).

Ora, há situações muito diferentes quanto ao grau de descentralização e autonomia das grandes regiões metropolitanas. Algumas são já regiões autónomas (Bruxelas, por exemplo). Não o sendo, a construção de tais níveis implica, ou a interposição de um nível intermédio de governo, ou a ampliação dos limites de uma cidade (absorvendo as cidades satélite, por exemplo), ou soluções menos radicais, como a criação de agências intermunicipais ou a adopção de programas e estruturas de projecto de cooperação, sendo que cada uma destas soluções é mais fraca do que a imediatamente anterior.

Por outro lado, a este nível de território a existência de políticas próprias tem os seus custos e implica o enfrentar de alguns dilemas, que são enunciados no já citado estudo da OCDE (2006), como por exemplo:

- Se as metrópoles são responsáveis pelo crescimento económico, devem ser incentivadas; contudo, se o seu crescimento implicar a captação de recursos de outras regiões, o processo de metropolização deve continuar?
- Se é necessário uma visão estratégica para incentivar a competitividade das cidades a cargo das autoridades públicas, não estará em causa “mais estado” e menos iniciativa privada?
- A concentração da população, parcialmente responsável pelo dinamismo das regiões metropolitanas, não é simultaneamente responsável pela congestão e deterioração do ambiente? Não haverá uma escolha a fazer entre o dinamismo económico e a qualidade e a sustentabilidade do espaço urbano?

Mas há outros dilemas que pedem decisões igualmente difíceis: os que implicam transferência de poderes ou criação de novos poderes de governo de regiões urbanas, com consequências de perda de influência dos actuais níveis de governação, de equilíbrio entre poderes que potencialmente podem colidir, de custos de novos programas e estruturas. O que torna muito difícil, e nem sempre desejável, esta via de incentivar o dinamismo das cidades, com a introdução de um planeamento diferenciado de políticas próprias e que impliquem alterações do equilíbrio de poderes.

6.1.2 As “cidades” dentro da cidade e as zonas críticas

É na realidade infra-urbana que mais se têm desenvolvido experiências ou iniciativas de promoção social e do emprego, em particular. Dentro da disparidade social e urbana, existem as conhecidas zonas críticas ou sensíveis, “bairros”, “ilhas” ou “vilas”, onde se torna notória a existência problemas sociais graves.

As diferenças entre áreas das grandes cidades sob os aspectos urbanísticos, sociais e económicos é um aspecto que necessariamente interessa ao planeamento e ordenamento das cidades.

As “cinco cidades” de Lisboa

Há “cinco cidades” coexistindo dentro da cidade de Lisboa: a cidade moderna e de alto estatuto (população de alto estatuto sócio-económico; alojamentos de aquisição; edificado moderno); a cidade idosa e de proximidade (alojamentos de arrendamento – população idosa e isolada – edificado residencial); a cidade dissociada (alojamentos de propriedade pública – indivíduos de baixo e médio estatuto); a cidade degradada (alojamentos precários – edificado clássico) e a cidade dos solos públicos (grandes edifícios, recentes e de betão – cooperativas) [Adaptado de (Seixas *et al.* (2005a).]

Porém, é o conceito de Zonas Urbanas Sensíveis (ZUS) que assume maior importância para a definição de programas locais, sociais, de emprego, de revitalização ou de regeneração urbana e ambiental, entre outros. De um modo geral, as ZUS caracterizam-se por:

- Concentrarem um ou mais problemas sociais, nomeadamente pobreza, desemprego ou marginalidade;
- Constituírem espaços urbanos definidos com alguma homogeneidade e com más condições de habitat.

Para além destes critérios, não existem propriamente indicadores pré-definidos para que uma área urbana seja considerada “zona sensível”. E embora possam ser considerados alguns indicadores para apoiar tal classificação, como por exemplo a taxa de desemprego local, são os critérios qualitativos e determinados pelos governos, autarquias ou outros órgãos de decisão política que prevalecem, sem que isso implique necessariamente uma coincidência com os limites administrativos dos territórios em causa. De facto, o conceito de ZUS não está ligado ao da circunscrição administrativa, embora, por razões de governação e de ordem prática, se possam fazer coincidir com essas delimitações (por exemplo, com as freguesias).

As ZUS em França

Em França, mais de 750 ZUS foram definidas a partir de uma lei de 1996 que pôs em marcha o Pacto de Revitalização das Cidades. A selecção das ZUS apoia-se em critérios qualitativos (grandes aglomerações – desequilíbrio emprego/habitat) e na avaliação conjunta dos órgãos eleitos a nível local e do poder central.

As ZUS são caracterizadas pela presença de grandes aglomerações ou bairros com habitat degradado e por um acentuado desequilíbrio entre o habitat e o emprego. Podem ser de dois tipos: zona de redinamização urbana (ZRU) e zonas francas urbanas (ZFU). As ZRU são zonas com dificuldades particulares, em função da concentração de população e da economia local, que são classificadas como tal através de um índice sintético fixado por decreto. Por seu turno, as ZFU são delimitadas nos bairros com mais de 10 mil habitantes particularmente desfavorecidos no conjunto das ZRU. A lista destas zonas é anexada à Lei 96-987 (Lei de Revitalização Urbana).

Três tipos de medidas foram accionados para as ZUS: medidas fiscais (isenções de impostos para a criação ou ampliação de estabelecimentos); medidas sociais e de apoio ao emprego (criação de empregos e de auto-emprego); medidas diversas (instalação de unidades de serviços públicos, de segurança pública, de reabilitação urbana e das habitações e de animação e de apoio à diversidade social).

[Adaptado de (Ministério do Emprego, do Trabalho e da Coesão Social, 2004).]

6.2 A política europeia de desenvolvimento sustentável das cidades

6.2.1 A cidade como um todo

Ao nível das políticas europeias, a nova estratégia para as cidades começa a desenhar-se na Política de Coesão, com a adopção das comunicações *Towards an Urban Agenda in the European Union* (Comissão Europeia, 1997) e *Sustainable Urban Development in the European Union: a framework for Action* (Comissão Europeia, 1998c), onde se apontam as seguintes direcções no âmbito das políticas europeias relativas às áreas urbanas:

- Fortalecer a prosperidade económica e o emprego;
- Promover a igualdade, a inclusão social e a regeneração de áreas degradadas;
- Proteger e humanizar o ambiente;
- Contribuir para a boa governação urbana e empregabilidade.

Nas linhas directrizes sobre a política territorial (Comissão Europeia, 2005a) refere-se que, nas áreas urbanas, as políticas devem-se focalizar na promoção da competitividade e procura de maior equilíbrio entre o fortalecimento económico da cidade e a resolução de problemas como a exclusão social, insegurança e a qualidade de vida das zonas degradadas. E faz-se apelo ao lançamento de estratégias e participadas e integradas, incluindo medidas de estímulo ao empreendedorismo, a iniciativas locais de emprego e ao desenvolvimento comunitário, acompanhando medidas de reabilitação física, de preservação do ambiente, do património e outras tendo em vista assegurar o desenvolvimento sustentável das cidades.

Há, assim, uma dupla estratégia atendendo tanto ao carácter da sociedade e economia urbanas como polarizadoras de crescimento, inovação e competitividade internacional, mas também de geração de novos fenómenos de desigualdade e exclusão, dando-se especial atenção ao que a Comissão Europeia designa como o “paradoxo das cidades”. Ou seja, o facto de as cidades, por um lado, concentrarem população, trabalhadores qualificados, recursos financeiros, as grandes e melhores empresas, os bons empregos, equipamentos e conhecimento e, por outro lado, apresentarem frequentemente níveis elevados de desemprego e manchas de pobreza e exclusão social, a par de grandes desigualdades espaciais (entre bairros), sociais (entre vários grupos) ou ambas (Comissão Europeia, 2006a).

Nesta dupla perspectiva das oportunidades e dos desafios, as cidades passam a ser simultaneamente objecto e espaço de intervenção prioritários nas políticas de crescimento e emprego e de coesão da União Europeia, para além do papel que até aqui assumiam na governação como actores ou parceiros na implementação de tais políticas, designadamente de acção local para o emprego. E ganham importância relativamente à situação que detinham nos ciclos de programação anteriores a 2007.

As cidades na Política de Coesão

A Política de Coesão deve adaptar-se às necessidades e características específicas dos territórios, em função dos problemas ou das oportunidades resultantes da situação geográfica. A dimensão territorial incide, nomeadamente, nos seguintes temas:

- Contribuição das cidades (zonas urbanas) para o crescimento e o emprego (a fim de promover o espírito empresarial, o emprego local e o desenvolvimento das comunidades locais, por exemplo);
- Apoio à diversificação económica das zonas rurais (nomeadamente as sinergias entre as políticas estruturais, as políticas de emprego e as políticas de desenvolvimento rural); e
- Cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional centrada em objectivos de crescimento e emprego.

[Decisão 2006/702/CE do Conselho, de 6 de Outubro de 2006, relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão (Conselho Europeu, 2006).]

6.2.2 Da Iniciativa URBAN ao URBACT II

A Iniciativa Comunitária URBAN, lançada em 1994, constitui a primeira tentativa de apoiar o desenvolvimento integrado das cidades no quadro da Políticas Europeias de Coesão²⁷. Nos projectos financiados, dirigidos tanto a bairros críticos como a outras áreas urbanas em crise, foram considerados, simultaneamente, os aspectos económicos e sociais e os de reabilitação urbana. No período em que vigorou o URBAN (1994-1999) foram apoiadas financeiramente 118 zonas urbanas correspondendo a um total de 3,2 milhões de habitantes.

Quadro 27 – As Iniciativas Comunitárias URBAN e URBACT (1997-2013)

Programa	Vigência	Missão
URBAN	1994-1999	Apoiar áreas urbanas em crise agindo nos planos da regeneração física, inclusão social, empreendedorismo e emprego
URBAN II	2000-2006	Prolonga a missão do URBAN I; passa a abranger mais cidades (de média e pequena dimensão)
URBACT I	2002-2006	Intercâmbio, estudo e disseminação de boas práticas dos projectos URBAN
URBACT II	2007-2013	Intercâmbio, estudo e disseminação de boas práticas dos projectos de desenvolvimento sustentável das cidades

Tendo sido considerados positivos os resultados do URBAN, foi estabelecida para o período 2000-2006 uma nova iniciativa comunitária – o URBAN II – que, mantendo essencialmente as mesmas características da anterior, introduziu aperfeiçoamentos na gestão do programa, alargou o seu campo de actuação às médias e pequenas cidades e criou uma rede de intercâmbio para troca de experiências. O URBAN II apoiou 70 zonas urbanas com de 2,2 milhões de habitantes.

²⁷Na verdade há outros programas, tais como o EQUAL ou o INTERREG, também iniciativas comunitárias, que apoiaram projectos em cidades e, tal como acontecia com o URBAN, aplicando estratégias de desenvolvimento local. No entanto, apenas o programa URBAN relacionava as actividades de promoção social e do emprego com as de regeneração urbana.

Foi já durante a vigência do URBAN II foi criado o Programa URBACT (em 2002), que teve por missão o estudo, a troca de experiências e a disseminação de boas práticas do URBAN I e II, bem como dos projectos piloto que precederam o lançamento destas Iniciativas Comunitárias.

Os resultados do URBACT traduziram-se na criação de 20 redes de intercâmbio, 8 grupos de trabalho e vários grupos de estudo de temas particulares, envolvendo equipas de projecto europeus, tanto dos países que participaram no URBAN I e II como nos novos países da Europa a 27. Das actividades do URBACT e da cooperação entre inúmeras instituições (cidades, organizações públicas, universidades, parceiros dos projectos URBAN) extraiu-se um importante capital de conhecimentos e ferramentas para o estudo e desenvolvimento das regiões metropolitanas, que conduziram à inflexão da estratégia de desenvolvimento regional europeia no sentido de dar maior destaque ao papel das áreas metropolitanas e cidades médias no processo de desenvolvimento socioeconómico. O URBACT contribuiu ainda para o desenvolvimento de outros programas e projectos²⁸.

A Auditoria Urbana

No sentido de melhorar o conhecimento das cidades e dos seus problemas, o URBACT foi acompanhado pela realização do projecto Auditoria Urbana (“Urban Audit”), um levantamento periódico das cidades da União Europeia baseado em indicadores comparáveis recolhidos e tratados pelo EUROSTAT. Em 1999, a Auditoria Urbana, em fase de projecto piloto, abrangeu 58 cidades; nos anos 2003/04 passou para 250, já com União Europeia a 27. Em 2006/07 prevê-se atingir 300 cidades (Comissão Europeia, 2006a).

Para o período de 2007-2013, os princípios subjacentes ao Programa URBAN (entretanto extinto) foram integrados nos objectivos da convergência e competitividade regional e emprego (Comissão Europeia, 2005a).

Aprovado pelos Estados Membros da União Europeia em Março de em 2007, o URBACT II prossegue os mesmos objectivos que o anterior. Porém, enquanto o URBACT I estava ligado ao URBAN, o URBACT II vai estar ao serviço dos programas operacionais²⁹. É também um programa com maior amplitude que o URBACT I: nas áreas de intervenção, que não se limitam às da Política de Coesão, mas também às do crescimento e emprego, e por ser uma programa aberto a todos os 27 Estados-membros da União Europeia.

No período em que vigorou, o URBAN apoiou projectos em sete cidades portuguesas: Amadora (URBAN I/II); Gondomar (URBAN I/II); Lisboa (PPU I - URBAN I/II); Odivelas (URBAN I); Oeiras (URBAN I); Porto (PPU I - URBAN I/II) e Vila do Conde (PPU II).

²⁸ “Besides its main activities, URBACT has contributed to the development of the platform, a pilot project initiated by the Dutch presidency in autumn 2005. In addition to this, in February 2006, the programme supported the development of a reflection on skills for sustainable communities (through contributions to the SKILLS project proposed by the UK presidency)” (Comissão Europeia, 2006b).

²⁹ “Projects supporting sustainable urban development will be financed in the ‘mainstream’ and URBACT II will therefore need to ensure strong links to these mainstream programmes” (Comissão Europeia, 2007a).

6.3 Políticas de emprego para o meio urbano em Portugal

6.3.1 Experiências de regionalização e de territorialização das políticas de emprego

Ao longo dos últimos anos, designadamente nos períodos de aplicação dos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), têm sido desenvolvidas estratégias de regionalização das políticas de emprego e promovidos programas e iniciativas de base territorial.

Para além da descentralização dos programas operacionais para as cinco as regiões plano do Continente e para as Regiões Autónomas, foram lançadas experiências de programas supranacionais de apoio ao desenvolvimento regional e local, a nível da OCDE e, sobretudo, da Comunidade Europeia (LEED, INTERREG, LEADER, URBAN). Estas iniciativas, embora com características diferentes, tem como objectivo comum o desenvolvimento de regiões ou territórios, ou a respectiva recuperação/reconversão em caso de declínio socioeconómico.

Mais perto do objecto do presente estudo, importa citar as experiências dos Pactos Territoriais para o Emprego (PTE) e dos Programas Especiais de Incidência Regional para o Emprego.

Os PTE resultaram de uma Iniciativa Comunitária específica, criada em 1996 com o fim de apoiar projectos-piloto baseados nos princípios e metodologias do desenvolvimento local e seguindo uma metodologia de aplicação supervisionada pela Comissão Europeia. Criaram-se e foram financeiramente apoiados 89 pactos, três dos quais em Portugal (Vale de Sousa, Marinha Grande e Norte Alentejo).

Os três Pactos Territoriais para o Emprego portugueses

Vale do Sousa – Focalizado na “qualificação do emprego e sustentabilidade”;

Marinha Grande – Criação de emprego em empresas tecnologicamente avançadas, para reduzir a dependência local face às indústrias do vidro e plástico (diversificação da economia local);

Norte Alentejo – Promoção das actividades artesanais e do turismo mediante a aproveitamento do potencial endógeno.

Nenhum dos três PTE nacionais se focalizou no desemprego urbano e apenas um dos territórios abrangidos – o da Marinha Grande – era decididamente urbano, embora de média dimensão (incluído no eixo Leiria – Marinha Grande).

Os “Pactos” foram objecto de avaliação tanto a nível europeu, como a nível nacional. A avaliação dos PTE nacionais apontou para diversos ganhos, mas não há notícia de capitalização e de desenvolvimentos subsequentes. E entre os pontos fracos detectados sobressaem as dificuldades em atrair parceiros privados para as iniciativas bem como a excessiva dependência da acção de organismos públicos na respectiva implementação.

Os Programas Especiais de Incidência Regional para o Emprego tinham por objectivo adequar as políticas de emprego a territórios com problemas socioeconómicos específicos, no

contexto mais geral do Plano Nacional de Emprego (PNE), inserido na Estratégia Europeia para o Emprego (EEE).

Os Programas Regionais do Plano Nacional de Emprego PNE-PAN

PRETMAD (Trás-os-Montes e Alto Douro) – Justificação: envelhecimento da população e desertificação, associada à redução do emprego na agricultura; dependência do emprego público; tecido económico fraco;

PIBI (Beira Interior) – Justificação: Desemprego elevado resultante da crise do sector têxtil dos lanifícios na Covilhã.

PIPS (Península de Setúbal) – Justificação: Crise de algumas indústrias; envelhecimento; desemprego elevado, nomeadamente de imigrantes; fenómenos de desestruturação social.

PROPEP (Distrito do Porto) – Justificação: Desemprego muito elevado; crise da indústria tradicional.

PIAVE (Vale do Ave) – Justificação: Desemprego elevado; crise da indústria têxtil do Vale Ave do Vale do Cávado.³⁰

Salvo algumas medidas com grande especificidade regional (por exemplo, o apoio ao Programa Aldeias Vinhateiras do PRETMAD), estes programas regionais limitaram-se a aplicar, adaptar ou flexibilizar os critérios de acesso dos programas gerais (incluídos no PNE) no que se refere aos territórios em causa.

Em particular, as condições mínimas de acesso aos programas nacionais em termos de idade ou de habilitações foram, tipicamente, flexibilizadas nos programas regionais. Foram também adoptadas medidas que consistiam na criação de estruturas locais ou regionais (Centros de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências ou Pólos de Formação), integradas em redes mais vastas, de âmbito nacional.

A falta de identidade destes programas regionais e a profusão de “programas”, “medidas” e “iniciativas” neles incorporados, tornaram muito difícil avaliar os respectivos efeitos.

O caso do PROPEP, criado pela Resolução do Conselho de Ministros (RCM) n.º 128/2003, merece uma análise mais detalhada porque, não sendo um propriamente um programa para combater o desemprego urbano, na prática inseria-se numa área predominantemente urbana.

Com o PROPEP visava-se combater problemas de desemprego “que assentam em razões muito mais de ordem estrutural, relacionadas com um padrão de especialização com grande vulnerabilidade e com a alteração do contexto competitivo, do que em razões de índole conjuntural” (RCM 128/2003).

³⁰ As “justificações” apresentadas são adaptações abreviadas dos textos oficiais dos programas.

O essencial sobre as medidas do PROPEP

Medidas específicas:

- Apoio ao Investimento e à Criação de Emprego;
- Criação de Pequenos Negócios através de Microcrédito Bancário;
- Apoio de Consultoria às Pequenas Empresas;
- Promoção da Qualificação e do Emprego.

Medidas gerais:

- Programa Estágios Profissionais – Aumento da idade limite para 40 anos; admissão de qualificações de níveis IV ou V;
- Apoios à Contratação – Apoios às entidades independentemente da sua dimensão; dispensa dos requisitos de desemprego involuntário e de criação líquida de postos de trabalho para certas categorias;
- Medida ILE – Não existem restrições às actividades dos projectos apresentados;
- Criação do Próprio Emprego (Subsidiados) – dispensa de equiparação a ILE em certas condições;
- Conversão de Contratos de Trabalho a Termo em Contratos Sem Termo – Passam a ser elegíveis todas as conversões, independentemente do momento da conversão.

(Adaptado do Portal do IEFP, www.iefp.pt)

Observe-se que este programa pretendia suceder e reparar as insuficiências do PREAMP, um programa do PNE para a Área Metropolitana do Porto. De facto, no diploma criador do PROPEP considerava-se que o PREAMP era desajustado face à realidade e não proporcionava a inversão da tendência de crescimento do desemprego que se vinha verificando³¹.

Ora, o PROPEP também não se revelou particularmente inovador no tipo de medidas de combate ao desemprego que propôs e aplicou. E durante a sua vigência o desemprego continuou a aumentar na AMP, o que, aliás, não pode ser imputado à qualidade do programa (como o não o seria à do anterior PREAMP), uma vez esse fenómeno parece estar associado a uma estrutura produtiva algo tradicional e menos bem inserida (face à AML) na economia global (cf. Capítulo 5).

Estes programas de incidência regional tinham uma vigência limitada ao ano de 2006. No entanto, o PNACE – Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego prevê a sua continuação depois de avaliados e revistos (cf. Secção 6.3.3, abaixo).

6.3.2 Programas para as zonas urbanas sensíveis

Como todas as grandes aglomerações urbanas, a AML e a AMP encerram grandes desigualdades urbanísticas e sociais. Essas desigualdades tornam-se particularmente agudas

³¹ “Com efeito, quer na área metropolitana do Porto (AMP) quer no distrito do Porto no seu conjunto, não só não se verificou qualquer inversão da tendência, como veio a agravar-se, de forma significativa, o impacte do desemprego” (RCM 183/2003).

nas designadas *zonas urbanas sensíveis*, já definidas na Secção 6.1.2 e que, quer em Lisboa, quer no Porto, surgem com alguma frequência.

Algumas zonas sensíveis da Área Metropolitana de Lisboa

Alto da Cova da Moura (Amadora) – Casas clandestinas de auto construção; multicultural (com predomínio de população de origem africana); população muito jovem;

Bairro Padre Cruz (Pontinha) – Bairro Social construído entre 1959 e 1962 para realojar a população afectada por obras de remodelação urbanística; população idosa;

Boavista (Amadora) – Bairro Social inaugurado em 1941 para acolher famílias que moravam nos bairros das imediações do Parque Florestal do Monsanto; população idosa;

Estrela de África (Venda Nova, Amadora) – Construção clandestina; população de origem africana;

6 de Maio (Venda Nova, Amadora) – Casas clandestinas e barracas; multicultural;

Quinta da Cabrinha (Alcântara, Lisboa) – Bairro social recente; realojou parte da população do Casal Ventoso; muito desemprego e problemas sociais;

Quinta da Fonte (Apelação, Loures) – Bairro social recente; multicultural (etnia cigana, africanos e outros);

Quinta das Sapateiras (Loures) – Bairro social recente; multicultural (africanos e nacionais em quase paridade);

Quinta do Mocho (Loures) – Bairro social; multicultural (com predomínio de população de origem africana).

Seguidamente, efectua-se uma breve descrição de programas recentes que, em Portugal, têm sido desenvolvidos para as zonas sensíveis. Em geral, estes programas colocam a tónica na situação de grupos e zonas desfavorecidas, contemplando de forma indirecta as situações das zonas urbanas sensíveis:

- Programa para a Inclusão e Desenvolvimento – PROGRIDE;
- Bairros Críticos;
- Contratos Locais de Desenvolvimento Social – CLDS;
- Fundação Aga Khan.

Três desses programas são governamentais e apenas um é de iniciativa privada (Fundação Aga Khan). E só um deles (Bairros Críticos) faz a ligação entre as temáticas sociais e urbanísticas numa perspectiva de regeneração urbana.

O Programa PROGRIDE

O Programa para a Inclusão e Desenvolvimento – PROGRIDE foi criado pela Portaria n.º 730/2004, de 24 de Junho, que o justificou pela necessidade de “uma política eficaz e articulada, que tome como alvo essencial as pessoas mais desfavorecidas e os territórios confrontados com problemas de exclusão”.

Nos termos do Art.º 4 da referida portaria, o PROGRIDE visa: (a) Promover a inclusão social em áreas marginalizadas e degradadas e combater o isolamento, a desertificação e a exclusão em zonas deprimidas; e (b) intervir junto de grupos confrontados com situações de exclusão, marginalidade e pobreza persistentes.

O programa estrutura-se em duas medidas (Art.º 7): uma primeira, de base territorial, que “visa apoiar o desenvolvimento de projectos que combatam fenómenos graves de exclusão em territórios identificados como prioritários (...)” e uma segunda, dirigida a grupos específicos independentemente do critério geográfico.

Embora o PROGRIDE se inscreva no âmbito das políticas sociais e da luta contra a pobreza, nomeadamente como instrumento do Plano Nacional de Acção para a Inclusão (PNAI), é também, através da Medida 1, um programa de apoio territorial na medida em que incorpora certos princípios que fazem parte da filosofia de intervenção do desenvolvimento local: funcionamento em parceria, territorialização, transversalidade, flexibilidade, inovação e participação.

Trata-se, por outro lado, de um programa cuja realização assenta na acção de “entidades promotoras” – privadas sem fins lucrativos e autarquias, que podem candidatar-se a apoios financeiros assegurados na base da afectação anual de verbas a inscrever no orçamento do Instituto de Solidariedade e Segurança Social.

No diploma que criou o Programa CDLS, a que adiante se fará referência, refere-se que foi feita uma avaliação do PROGRIDE, com especial enfoque na Medida 1, a qual terá evidenciado várias fragilidades.

As “Fragilidades” do PROGRIDE enunciadas no diploma que criou o CLDS

- Exclusão dos territórios mais deprimidos por falta de dinâmica das instituições locais;
- Inadequada correspondência entre os meios disponíveis e a mobilização dos actores e parceiros face aos objectivos genéricos traçados;
- Inadequada correspondência entre os meios e a mobilização dos actores e parceiros face aos objectivos genéricos traçados;
- Não integração das Regiões Autónomas no Programa;
- Desordenada distribuição geográfica dos projectos face a um planeamento desejável;
- Distribuição avulsa dos territórios contemplados.

Como se pode verificar, estas questões estão mais relacionadas com a gestão do Programa do que com o seu conteúdo (com excepção do âmbito geográfico). Não obstante, justificaram, em parte, o lançamento do Programa CDLS (descrito mais abaixo).

A Iniciativa Bairros Críticos

Em 2005 é lançada uma nova iniciativa visando a intervenção em zonas urbanas sensíveis ou Bairros Críticos – de acordo com a definição oficial³². É lançada pelo Ministério do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, sob a responsabilidade do INH – Instituto Nacional de Habitação.

A Iniciativa “Operações de Qualificação e Reinserção Urbana de Bairros Críticos” - como é

³² “O que são bairros críticos, afinal?” A questão foi lançada pelo próprio Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, Nunes Correia, momentos antes de explicar a intenção do Governo com a apresentação da Iniciativa Bairros Críticos. A resposta foi: “são bairros de dimensão apreciável, mal inseridos na malha urbana e socialmente vulneráveis” (in *Correio da Manhã*, 3 de Outubro de 2006).

chamada no respectivo diploma criador (RCM n.º 143/2005) – constitui sobretudo uma (nova) metodologia de criação de programas para a “integração sócio-urbanística de territórios urbanos que apresentam factores de vulnerabilidade crítica, do ponto de vista socioeconómico, urbanístico-arquitectónico ou organizacional”. Que simultaneamente pretende superar anteriores dificuldades, de concertação entre actores, da contratualização de actividades com entidades parceiras ou fornecedoras, de modelos de financiamento, de gestão e monitorização, em programas e territórios já objecto de intervenções anteriores. De certo modo ambiciona-se inovar e também corrigir ou melhorar lacunas dos processos onde outros programas teriam falhado.

Na Resolução do Conselho de Ministros que criou este Programa estabelece-se que, numa primeira fase, seria aplicado em três territórios com determinadas características. Nessa base foram posteriormente seleccionados os bairros da Cova da Moura (Amadora), Vale da Amoreira (Moita) e Lagarteiro (Porto).

Para o desenvolvimento da primeira fase da iniciativa, confinada aos três bairros acima indicados, foi estabelecida uma estrutura de projecto constituída por vários grupos:

Estrutura de Projecto para os “Bairros Críticos”

- GTIM – Grupo de Trabalho Inter-ministerial (representantes dos ministérios e das câmaras municipais envolvidas, para coordenação estratégica);
- GT Local – Grupo de Trabalho Local (constituído por dois subgrupos: o GPL – Grupo de Parceiros Locais e GAT – Grupo de Apoio Técnico, com representantes do INH);
- GC – Grupo de Consultores (peritos para consultoria técnica, do INH, do GTIM e dos PF);
- PF – Parceiros financeiros (entidades ou fundos, privados, públicos ou comunitários);
- UAEL – Unidade de Acção Estratégica Local (estrutura de animação e acompanhamento em cada território).

Os trabalhos desta estrutura de projecto, para cada um dos bairros seleccionados, deve culminar na formalização de um protocolo de parcerias que “operacionalize os planos de intervenção, planos de financiamento e modelos de gestão durante e pós projecto de intervenção” (RCM n.º 143/2005).

O Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social – CLDS

O mais recente programa que, entre outros objectivos, contempla a reanimação de zonas urbanas críticas foi criado pela Portaria n.º 396/2007, de 2 de Abril: Programa de Contratos Locais de Desenvolvimento Social – CLDS.

A relação deste programa com as zonas sensíveis urbanas decorre da definição dos territórios alvo e da sua vocação para as intervenções locais onde estes territórios, entre outros, se inserem. Com efeito os “territórios críticos das áreas metropolitanas” são um dos elementos de caracterização para delimitar os territórios que são abrangidos pelo programa.

Territórios do Programa CLDS (Norma III)

1. Os territórios a abranger pelos CLDS inserem-se num perfil territorial com uma ou mais das seguintes características:
 - Territórios críticos das áreas metropolitanas;
 - Territórios industrializados com forte desqualificação;
 - Territórios industrializados com forte desqualificação;
 - Territórios fortemente atingidos por calamidades.
2. São excluídos do âmbito dos CLDS os territórios abrangidos pela Medida I do Programa PROGRIDE.

Entretanto, os outros critérios de identificação dos territórios alvo também podem apontar para certas zonas urbanas, assim como para zonas não urbanas. Ou seja, tanto estão considerados os “Bairros Críticos”, como outras zonas deprimidas, sejam em cidades, sejam em espaços rurais.

Os territórios onde se vão estabelecer “contratos de desenvolvimento local” (um por território) são “definidos por despacho do membro do Governo responsável pela área da segurança social”. Nos territórios críticos das áreas metropolitanas, um CLDS pode abranger mais do que um bairro, podendo nos restantes territórios abranger mais do que um concelho. Esses contratos serão criados de forma progressiva, concretizando-se, “no primeiro ano da entrada em vigor do Regulamento, através de experiências piloto”.

Os contratos são realizados entre o ISS, I.P. – Instituto de Segurança Social, as autarquias e parceiros locais e prosseguidos através da actividade de Conselhos Locais de Desenvolvimento Social. O regulamento do Programa não define o que são os contratos mas refere a sua finalidade (Art.º 2 e Norma II-1 do Regulamento): “promover a inclusão social dos cidadãos, de forma multisectorial e integrada, através de acções a executar em parceria, por forma a combater a pobreza persistente e a exclusão social em territórios deprimidos”.

O Programa CLDS é financiado com verbas provenientes dos resultados líquidos da exploração dos jogos sociais atribuídos ao Ministério do Trabalho e da Solidariedade e é fixada no despacho do membro do Governo responsável pela área da Segurança Social, que define os territórios a abranger pelos CLDS. Essa fonte pode ser reforçada com verbas do FSE e FEDER.

O Programa descentraliza algumas competências para as câmaras municipais que, designadamente, ficam responsáveis pela aprovação dos planos de acção dos CLDS. É também coordenado por uma entidade escolhida localmente.

É extensível às Regiões Autónomas, o que não sucede com o PROGRIDE. E baseia-se também em princípios caros ao desenvolvimento local (parcerias, abordagem ascendente, transversalidade, integração de acções, etc.).

Os seus eixos de intervenção são os seguintes:

Eixos de intervenção do CLDS (Norma V)

As acções a desenvolver integram os seguintes eixos de intervenção:

- Emprego, formação e qualificação;
- Intervenção familiar e parental;
- Capacitação da comunidade e das instituições;
- Informação e acessibilidade.

Segundo a Norma VI do Regulamento do CLDS, as acções de cada eixo de intervenção são organizadas através do Plano de Acção do CLDS, referido na Norma X, e constituído com base no Plano de Desenvolvimento Social concelhio e no respectivo diagnóstico social. Há acções obrigatórias em cada eixo, mas que podem ser dispensadas “desde que sejam abrangidas por outros programas que desenvolvam acções idênticas ou se destinem ao mesmo público alvo”.

As restantes normas (até à XVII) regulam a escolha e funções da entidade coordenadora local da parceria, das entidades locais executoras das acções, da celebração de protocolos de compromissos, da elaboração e aprovação do plano de acção, da formalização dos CLDS, da sua coordenação e implementação das acções, da gestão, acompanhamento e avaliação do Programa – notando que a gestão do Programa CLDS é da competência do ISS, I.P.

No conjunto, as entidades envolvidas na implementação do Programa CLDS formam um edifício algo pesado, mais estatal que o do Programa PROGRIDE, colocando em acção uma malha densa de actores e processos³³.

Nesta na presente fase inicial de implementação do Programa CLDS (2007), estão a ser elaborados os diagnósticos e planos de acção em vários concelhos, sendo ainda muito cedo para se conhecerem resultados concretos.

Programas da iniciativa privada

Existem também alguns programas de iniciativa privada tendo em vista requalificar zonas urbanas críticas.

Em particular, a Fundação Aga Khan lançou uma estratégia de actuação em zonas urbanas desfavorecidas de países desenvolvidos, tendo promovido para o efeito a realização de um estudo de diagnóstico em Portugal, realizado pelas universidades de Sheffield e de Lisboa.

Na sequência deste trabalho, foi seleccionada a Área Metropolitana de Lisboa como zona de intervenção piloto, visando a implementação de projectos de desenvolvimento comunitário que traduzam os princípios e orientações da Fundação Aga Khan.

As áreas de intervenção seleccionadas têm em comum o facto de terem sido alvo de processos de realojamento recentes, ao abrigo do Programa Especial de Realojamento (PER), estimando-se que o Programa de Desenvolvimento Comunitário Urbano possa abranger, directa ou indirectamente, os cerca de 15 mil residentes nessas áreas de realojamento bem como os residentes em áreas circundantes.

³³ Não é também muito clara, na legislação, a relação entre este programa e o PROGRIDE.

6.3.3 Novos instrumentos de planeamento e o QREN

Na linha das orientações aprovadas pela União Europeia, a Qualificação das Cidades e do Território é uma das quatro prioridades estratégicas do QREN – Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013.

A política de emprego vai adaptar-se a essa prioridade e os programas de base territorial vão ser revistos e relançados com essa finalidade. Com efeito, de acordo com as propostas do PNACE e no sentido de “relançar as abordagens territoriais e sectoriais das políticas de emprego”, espera-se “aprofundar a dimensão regional, local ou sectorial das medidas activas da política de emprego, em particular através da dinamização e racionalização de parcerias de base territorial já constituídas, de modo a potenciar respostas mais eficazes e melhorar a optimização na utilização dos recursos e competências dos diferentes actores”.

Também no mesmo documento se manifesta o propósito de rever os Programas Regionais em vigor (PRETMAD, PIBI, PIPS, PROPEP e PIAVE, anteriormente referidos), “reestruturando-os com base na avaliação dos mesmos, com o objectivo de privilegiarem os instrumentos e actores de base regional e local, adaptando os instrumentos de carácter nacional e introduzindo medidas específicas, bem como assegurar a sua efectiva governação” (Presidência do Conselho de Ministros, 2006)³⁴.

No domínio específico da política de cidades, o PNACE propõe a definição de quatro instrumentos tendo em vista:

- O apoio a projectos de reforço da atractividade e competitividade das cidades, no quadro de estratégias de cooperação urbana (redes urbanas);
- O desenvolvimento de operações integradas de regeneração urbana (parcerias para a reabilitação urbana);
- A estruturação de sistemas urbanos territoriais e o reforço do “efeito cidade” sobre a região envolvente; e
- O desenvolvimento de soluções inovadoras para os problemas urbanos (novas soluções para a qualidade e funcionalidade das cidades).

Estas orientações parecem encaminhar-se para estratégias inovadoras consentâneas com a estratégia europeia e exigindo uma estreita articulação com a política de emprego de carácter local e regional.

6.3.4 Ajustamento dos recursos ao território urbano: o caso do Serviço Público de Emprego (SPE)

Uma perspectiva complementar de análise da adequação das políticas de emprego ao território remete para a distribuição de infraestruturas e de recursos humanos e financeiros colocados ao dispor das populações e, em particular, dos desempregados.

As propostas da Comissão Europeia são claras neste âmbito ao referirem que “uma cidade

³⁴ Na medida em que os ditos programas nunca foram avaliados e que, na maioria dos casos, têm uma justificação em problemas conjunturais, o seu “relançamento” pode carecer de uma boa fundamentação.

competitiva deve investir em serviços modernos, eficazes e a preços razoáveis” e que “estes serviços devem desenvolver-se e adaptar-se às mutações demográficas actuais e futuras” e serem garantidos às populações dos bairros desfavorecidos (Comissão Europeia, 2006a).

Dado que o presente estudo se focaliza no desemprego em meio urbano, é importante conferir a situação do Serviço Público de Emprego (SPE) na perspectiva da sua adequação a esse território urbano. Com efeito nenhum outro serviço público está tão relacionado com o êxito das políticas mercado de trabalho como o SPE. As intervenções de carácter estrutural e a execução de medidas e programas de emprego decorrem, na generalidade dos países, fundamentalmente através dos SPE, embora, em muitos casos, em parceria com outras instituições ou organizações da sociedade civil. Por isso, a importância da rede de agências locais dos SPE (centros de emprego) dá uma indicação do esforço de cada país para a materialização das políticas de emprego.

Já em 1998 a comunicação n.º 641 da Comissão Europeia (1998a) contabilizava cerca de 5 mil agências no conjunto dos países da União, que empregavam 160.000 agentes, 100.000 dos quais como interlocutores directos dos empregadores e dos candidatos a emprego, apelava à modernização e reforço da capacidade desses serviços para cumprimento dos objectivos ambiciosos da política de emprego e sua execução.

A importância das agências do SPE tem sido também destacada pela Comissão Europeia sob vários ângulos: como elemento de apoio às políticas locais de emprego; como elo de ligação entre os níveis local, regional e nacional; como parceiro natural dos actores locais; e também como instrumento de apoio à mobilidade no mercado de trabalho europeu, em particular no contexto do EURES³⁵ (Comissão Europeia, 2000a e 2000b).

Em Portugal, nos últimos anos têm vindo a ser reconhecido o importante contributo do SPE para a implementação de políticas modernas e eficazes do mercado de trabalho, na linha das recomendações europeias.

Nomeadamente, no PNACE é apontada a prioridade de “modernizar e reforçar os serviços públicos de emprego e outros organismos que intervêm no mercado de trabalho, potenciando o seu papel proactivo na intermediação entre a procura e a oferta de emprego” (Presidência do Conselho de Ministros, 2006).

Ora, para se atingir esse objectivo é preciso dotar o SPE de meios adequados no terreno. O SPE é, intrinsecamente, um serviço de proximidade às populações; logo, deve adaptar-se à distribuição da população e das empresas. Ou seja, os recursos humanos, físicos, financeiros e técnicos investidos localmente no SPE devem proporcionais à dimensão demográfica, em termos de população e de empresas, dos territórios³⁶.

Adicionalmente, o SPE tem que se adaptar nas áreas urbanas, e particularmente nas grandes aglomerações metropolitanas, a situações muito diferentes, complexas e exigentes – como as

³⁵ O EURES é uma rede de informação e comunicação de ofertas de trabalho no mercado europeu que actua através dos SPE dos Estados-membros.

³⁶ Sem que isso implique a desconsideração de outras necessidades de áreas mais interiores ou rurais, como a de compensar a falta de acessibilidades.

acima abordadas: as “cidades dentro das cidade”, a relação entre o centro e as periferias, os “bairros críticos” ou o dinamismo das empresas.

A questão de se saber quais as dotações de recursos humanos e financeiros adequados para esses fins não é de fácil resposta. O método comparativo com outros países não é absolutamente fiável, porque os diferentes SPE nacionais tem competências variáveis, sendo em alguns bastante alargadas. Por exemplo, em alguns países o SPE tem a seu cargo a gestão de programas de emprego e formação e/ou dos sistemas de protecção no desemprego (como acontece em Portugal); noutros países as suas funções estão mais focalizadas nas actividades de gestão da oferta e procura de emprego. No entanto, o método comparativo oferece algumas indicações, sobretudo quando se comparam apenas os recursos no terreno, de serviço directo às populações.

O Quadro 28 apresenta alguns indicadores dos recursos físicos e humanos afectos a vários SPE europeus. É possível observar essencialmente dois tipos de organização: uma com estruturas mais leves, com mais centros de emprego, que servem populações até 40 mil habitantes por centro, em média (Bélgica, Dinamarca); outras onde os centros de emprego servem populações mais numerosas (Holanda, Portugal, Alemanha).

Quadro 28 – População, n.º de centros de emprego (CTE) e respectivo pessoal ao serviço para um conjunto seleccionado de países da Europa (2002/2003)

País	População	N.º de CTE	Efectivos (1)	Habitantes por CTE	Efectivos/ 1000 hab.
Bélgica (2)	10.289	266	3.295	38.680	0,32
Dinamarca	5.384	166	1.500	32.434	0,28
Alemanha	82.398	830	12.500	99.275	0,15
Finlândia	5.190	148	2.600	35.068	0,50
Holanda	16.150	130	3.600	124.231	0,22
Suíça	7.318	126	1.516	58.079	0,21
Portugal (Continente)	9.869	86	1.782	114.756	0,18

(1) Não inclui o pessoal das administrações centrais e regionais

(2) Inclui os três Serviços Públicos de Emprego das regiões francófona, flamenga e de Bruxelas

Fontes: Organização Internacional do Trabalho e IEFP (para Portugal)

Independentemente da natureza distinta do SPE português face à dos congéneres europeus, importa avaliar a sua adequação aos meios urbanos. E, nessa perspectiva, verificar se a distribuição dos recursos é adequada, ou não, aos territórios urbanos (e metropolitanos, em particular). Para o efeito, analisam-se, seguidamente, dados sobre alguns centros de emprego das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto³⁷.

Estes dados sugerem que, no território do Continente e em média, cada centro de emprego serve cerca de 117 mil habitantes; ora, nas áreas estudadas da AML e da AMP quase todos os centros de emprego abrangem uma população teórica muito superior.

As excepções são precisamente os concelhos de Lisboa e Porto, o que reflecte a erosão demográfica de que têm vindo a sofrer nas últimas décadas. Porém, nos concelhos das

³⁷ Trata-se dos CTE seleccionados para as entrevistas, mais os que, não o tendo sido, partilham com esses, o mesmo território.

periferias destas duas cidades, onde, no mesmo período, a população tem aumentado a taxas elevadas, a relação entre os centros de emprego e a população atinge valores muito elevados.

Como revela o quadro seguinte, o rácio *n.º habitantes por centro de emprego* atinge valores muito elevados para os concelhos de Cascais-Oeiras (353.476), Vila Nova de Gaia-Espinho³⁸ (335.476) e Amadora-Sintra (297,436) – sendo, com excepção do Porto, sempre superiores à média observada para o Continente.

Quadro 29 – População e empresas cobertas pelos centros de emprego (CTE) para um conjunto seleccionado de concelhos da AML e da AMP (2003)

Concelho	N.º de CTE	Hab./CTE	Empresas/ CTE
Porto	2	116.733	17.071
Gondomar	1	170.621	14.310
Maia	1	133.048	10.080
Matosinhos	1	168.837	16.006
Vila Nova de Gaia e Espinho	1	335.476	28.533
Póvoa de Varzim e Vila do Conde	1	142.309	13.256
Lisboa	4	129.949	22.693
Almada	1	165.770	19.563
Amadora e Sintra	2	297.436	27.752
Loures e Odivelas	2	172.586	17.875
Cascais e Oeiras	1	353.218	38.281
Setúbal e Palmela	1	180.783	18.365
Barreiro e Moita	1	149.441	15.490
Continente	86	117.234	12.398

Fontes: IEFEP e INE (Estimativas da Intercensitárias da População Residente, 2005 e Ficheiro de Unidades Estatísticas - Empresas por concelho da sede, 2003)

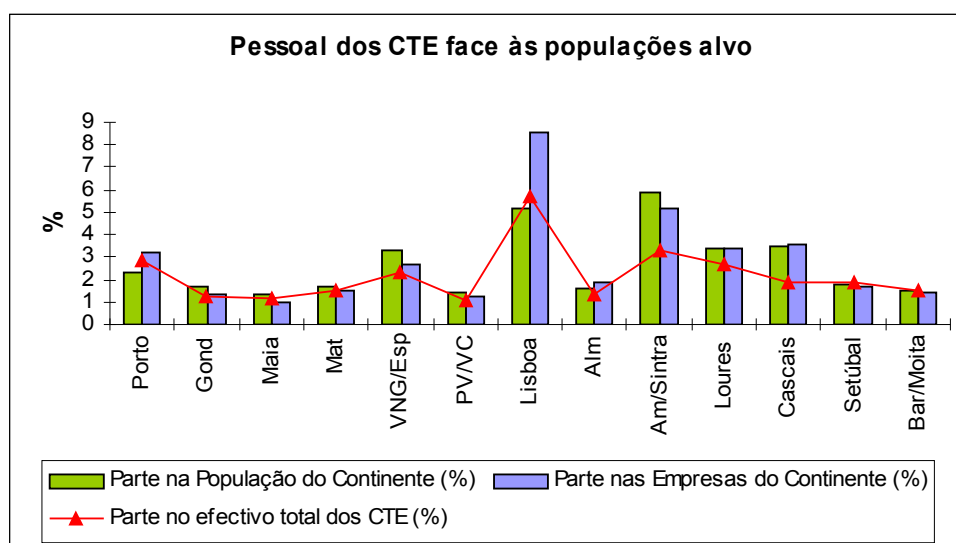
A insuficiência de meios afectos ao SPE na AML e na AMP é também evidente numa análise dos respectivos recursos humanos.

De facto, os concelhos das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto são servidos, comparativamente com a respectiva população, por centros de emprego com menos recursos face aos demais concelhos do País – como o Gráfico 8 sugere, notando que a parte (%) no efectivo total de recursos humanos dos centros de emprego (recta a vermelho) é, tipicamente, inferior à proporção do concelho na população total (colunas a verde).

Essa proporção no efectivo total é também, em geral, inferior à proporção de cada concelho no contingente de empresas (colunas a azul). Tal é particularmente evidente no Concelho de Lisboa mas também em Amadora-Sintra, em Cascais-Oeiras e mesmo em Loures-Odivelas.

³⁸ O CTE de Vila Nova de Gaia tem uma extensão permanente em Espinho, o que quase permitiria considerar a existência de dois CTE. No entanto Espinho tem apenas 33 mil habitantes, o que não alteraria a posição de Vila Nova de Gaia.

Gráfico 8 – Proporção (%) do pessoal ao serviço nos centros de emprego, da população e das empresas (face total ao Continente) para um conjunto seleccionado de concelhos da AML e da AMP (2003)



Fontes: IEFP e INE

Estas distorções têm, aparentemente, consequências em termos da própria performance dos centros de emprego. De facto, os centros localizados nas áreas mais urbanas têm, tipicamente, um desempenho mais fraco face à média – como se infere dos dados apresentados no Quadro 30.

Quadro 30 – Indicadores de performance dos centros de emprego (CTE) para um conjunto seleccionado de concelhos da AML e da AMP (2003)

Concelhos e CTE	N.º de CTE	OF/PF	OL/PL	C/PL	C/OL
Lisboa	4	1,14	11,44	5,71	49,94
Porto	2	0,56	9,91	5,36	54,10
Cascais e Oeiras	1	0,52	10,47	5,11	48,74
Matosinhos	1	0,78	12,93	7,69	59,50
Almada	1	0,73	11,78	6,06	51,51
Gondomar	1	1,02	9,56	5,18	54,14
Vila Nova de Gaia e Espinho	1	0,75	8,98	5,69	63,34
Maia	1	1,14	11,64	6,45	55,45
Póvoa de Varzim e Vila do Conde	1	1,13	12,83	6,95	54,16
Loures e Odivelas	2	0,98	13,27	7,37	55,57
Amadora e Sintra	2	1,04	12,69	7,05	55,53
Barreiro e Moita	1	0,27	16,13	7,32	45,40
Setúbal e Palmela	1	0,98	12,65	5,74	45,40
Continente	86	1,34	16,33	9,26	56,70

SIGLAS: OF - Ofertas de emprego no fim do ano; PF - Pedidos de emprego no fim do ano; OL - Ofertas de emprego ao longo do ano; PL - Pedidos de emprego no fim do ano; C - Colocações ao longo do ano

Fonte: IEFP - Estatísticas Mensais dos Centros de Emprego

Veja-se que, num grupo de 15 centros de emprego das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, todos apresentam resultados inferiores na gestão do mercado de emprego face à média dos centros do Continente: na relação entre saldos e fluxos de procura e oferta de emprego e no grau de satisfação de ofertas e pedidos através da colocação de candidatos inscritos nos Centros (com as exceções de Matosinhos e Vila Nova de Gaia/Espinho, no caso do grau de satisfação das ofertas ao longo o mês).

Em concreto, observa-se que:

- A relação entre as ofertas e pedidos de emprego no fim do ano (OF/PF), que era de (apenas) 1,34% para o Continente (em 2003), apresentava valores ainda mais baixos para os concelhos considerados; Lisboa e Maia apresentavam uma performance menos desfavorável neste âmbito, com uma relação de 1,14% em ambos os casos;
- A relação entre as colocações realizadas num mês e os pedidos de emprego recebidos durante esse mês (CL/PL) era de 9,26% no Continente, valor que não era alcançado em nenhum destes concelhos, sendo que o mais próximo (Matosinhos) se ficava pelos 7,69%.

É certo que estes indicadores podem apresentar variações de ano para ano, fruto de factores conjunturais do mercado de trabalho, não tendo sido o ano considerado (2003) favorável neste âmbito, especialmente ao nível das cidades.

Adicionalmente, também é certo que estes indicadores não são os únicos que apontam o grau de integração ou apoio que os candidatos (desempregados ou não) e empresas recebem do SPE: existem diferentes medidas de apoio ao emprego e de formação profissional que também podiam ser consideradas.

Não obstante, os indicadores apresentados parecem ser suficientes e coerentes para concluir que, pelo menos no ano considerados, as probabilidades de os candidatos e empresas utentes do SPE encontrarem, por intermédio dos centros de emprego, uma solução para os seus problemas é muito menor na AML e na AMP face ao padrão do Continente, sendo este fenómeno particularmente visível nas periferias das duas principais cidades do País.

7 Conclusões

O desemprego é mais frequente, dada a população activa, quer nos territórios mais urbanos quer nos menos urbanos de Portugal Continental. Contudo, em termos quantitativos, as principais áreas urbanas do Continente concentram a maior parte do desemprego, fruto do próprio processo de urbanização e de esvaziamento dos espaços rurais.

De facto, em 2005, as duas áreas metropolitanas (Lisboa e Porto) e os concelhos com os 8 maiores centros urbanos concentravam 52% da população total, 53% da população activa e cerca de 57% dos desempregados registados no Continente. Em particular, as áreas metropolitanas concentravam 48% dos desempregados registados, mas apenas na AMP a concentração do desemprego era superior à concentração demográfica, reflectindo uma maior incidência relativa do fenómeno em estudo.

Não obstante a concentração do volume do desemprego nas principais áreas urbanas, estas não são afectadas com a mesma intensidade e da mesma forma pelo fenómeno do desemprego. As variações regionais do desemprego urbano são ilustradas pelas diferenças encontradas entre as duas áreas metropolitanas, entre os principais centros urbanos fora das áreas metropolitanas e entre as duas classes de urbanização que concentram os concelhos mais urbanos do Continente.

Em 2005, o desemprego urbano afectava principalmente a AMP e, entre os restantes centros observados, Guimarães, Viseu e, embora com menor intensidade, Braga. Estas unidades territoriais destacavam-se por apresentarem um rácio desemprego registado / população activa (aproximação à taxa de desemprego) superior à média do Continente. Nos casos da AMP, de Guimarães e de Braga, o peso relativo dos desempregados de longa duração no total de desempregados inscritos – indicador relevante do risco de exclusão do mercado de trabalho – era também superior à média do Continente.

No que respeita à evolução recente do desemprego, as áreas urbanas observadas apresentaram também dinâmicas diferenciadas. Em particular, o rácio desemprego registado / população activa teve, entre 2001 e 2005, um agravamento muito superior na AMP face à AML. Entre os restantes centros urbanos observados, Guimarães destacava-se como aquele onde esse rácio mais se agravou.

A análise por classes de urbanização revelou que a Classe 2, a segunda mais urbana, evoluiu, entre 2001 e 2005, de forma mais desfavorável que a média do Continente. As classes 1, 5 e (sobretudo) 3, evidenciaram, pelo contrário, um comportamento mais favorável.

Estas diferenças inter-regionais em termos de desemprego podem ser explicadas, porventura, por diferentes velocidades de ajustamento dos mercados locais de trabalho. Foram recolhidos elementos que sugerem uma maior rigidez da variável desemprego ao nível dos territórios mais urbanos face a territórios periurbanos ou fracamente urbanizados, o que parece evidenciar situações diversas, a nível local, em termos de flexibilidade do mercado de trabalho e das oportunidades de emprego.

Em particular, a AML parece apresentar um mercado de trabalho mais flexível face à AMP dado o comportamento menos desfavorável, no primeiro caso, da variável (real) desemprego ao longo do período 2001-2005, que se caracterizou pelo arrefecimento económico e pelo aumento do desemprego a nível nacional.

As principais áreas urbanas apresentam também variações significativas no que respeita às características do desemprego. A AML destaca-se, quando comparada com a média do Continente e com a AMP, pela menor incidência do desemprego de longa duração, do desemprego feminino, do desemprego jovem e do desemprego de indivíduos com baixo nível de instrução. Apenas no caso dos desempregados com elevado nível de instrução, a AML apresenta uma situação mais desfavorável. Pelo contrário, a AMP destaca-se pela maior incidência do desemprego de longa duração e do desemprego de indivíduos com baixo nível de instrução.

Esta heterogeneidade dos desempregados e da dinâmica do desemprego entre as duas principais áreas urbanas do Continente motivou uma análise comparada das características produtivas e do comportamento dos desempregados face ao mercado de trabalho.

Em particular, verificou-se que a AML Norte (Grande Lisboa) apresenta uma recomposição sectorial do emprego típica de uma região com uma economia assente nas actividades do Sector Terciário, com taxas de crescimento do Comércio, do Alojamento e Restauração, das Actividades Imobiliárias, Alugueres e Serviços Prestados às Empresas e das Outras Actividades de Serviços Colectivos, Sociais e Pessoais já não tão elevadas como é típico de uma fase de desindustrialização. Apenas o sector da Construção apresenta um forte crescimento do emprego fruto de factores específicos à Região, em coerência com o aprofundamento do processo de urbanização a que se assiste na Grande Lisboa.

A AML Sul apresenta elevadas taxas de crescimento do emprego nos sectores acima mencionados, induzidas essencialmente por factores de natureza regional – sinal evidente de um processo de terciarização ainda em curso e menos amadurecido face ao da AML Norte. Aliás, a Península de Setúbal apresenta ainda sinais de dinamismo industrial, nomeadamente, em sectores como a Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas e nas Indústrias Transformadoras Não Especificadas. A Construção apresenta também uma forte dinâmica, em sintonia com o observado para a AML Norte.

Na AMP, o sector da Construção não apresenta o dinamismo da AML (Norte e Sul), evidenciando um território menos urbanizado e com uma morfologia urbana menos contínua. As Actividades Financeiras – fundamentais para uma boa inserção em redes urbanas mais vastas – têm apresentado significativas perdas de emprego, um sector tradicional como a Pesca está ainda em afirmação e algumas indústrias (Fabricação de Material de Transporte, Fabricação de Artigos de Borracha e Matérias Plásticas) estão a criar emprego, em contraciclo com o observado para as duas áreas metropolitanas no seu conjunto. Apesar da maioria dos sectores da indústria apresentar uma tendência para a perda de emprego – o que não deixará de estar associado aos maiores níveis de desemprego observados na AMP – são ainda várias as indústrias que apresentam algum dinamismo nessa área metropolitana face às tendências “pesadas” que se vislumbram para o respectivo sector.

Desta forma, é possível afirmar que a AML é um território mais urbano e com um tecido produtivo onde o comércio e os serviços desempenham um papel mais determinante do que na AMP. Mesmo a Península de Setúbal, não deixando de apresentar uma dinâmica de recomposição do emprego mais próxima da observada para a AMP, parece evidenciar um estágio mais avançado no seu processo de desindustrialização.

Não estranhamente, as várias classificações existentes colocam sempre Lisboa numa posição destacada face ao Porto no sistema urbano europeu. Tal reflecte, não apenas a dimensão demográfica superior da AML face à AMP ou o estatuto de capital nacional que Lisboa detém, mas sobretudo um tecido produtivo mais sofisticado e bem inserido nas redes globais da economia do conhecimento e da informação.

Essa melhor inserção da AML face na AMP na *cidade informacional* pode explicar as diferenças observadas em termos de dinâmica e características do desemprego entre as duas principais áreas urbanas de Portugal. De facto, a procura por profissionais dos serviços, altamente qualificados e/ou ocupando cargos dirigentes tende a ser superior ao nível das cidades mais bem inseridas na sociedade da informação e no sistema urbano mundial, em detrimento da procura por operários e operadores – *Hipótese de Castells*.

Desta forma, é de esperar que os operários e operadores tenham mais dificuldade em encontrar emprego na AML face à AMP. Ao longo do tempo, também é expectável uma redução da probabilidade em encontrar emprego por parte desses profissionais desempregados residentes na AMP, ou seja, um processo de convergência com a situação já verificada na AML. Neste contexto, a afirmação do desemprego da AMP nos últimos anos resultaria do desajustamento do “stock” existente de operários e operadores face a uma procura progressivamente menos intensa do sector produtivo pelos mesmos.

As análises econométricas desenvolvidas para testar estas conjecturas (modelos de duração do desemprego) revelaram que, de facto, um(a) operário(a) ou operador(a) em situação de desemprego tem menor probabilidade em sair dessa situação na AML Norte face à AML Sul, e nesta última face à AMP, validando-se a *Hipótese de Castells*.

No caso dos homens, ser-se operário ou operador favorece a saída do desemprego face aos demais profissionais em todos os três territórios analisados. No entanto, na AML Norte essa vantagem comparativa dos operários e operadores não é tão acentuada face ao que se verifica quer na AMP quer na AML Sul. Aliás, essa vantagem tem-se dissipado ao longo do tempo (entre 2001 e 2005), revelando crescentes dificuldades dos profissionais “blue collar” em encontrarem emprego também na AMP e na AML Sul, em convergência com o que já se observa há mais anos para a AML Norte.

No caso das mulheres, os coeficientes estimados para a AML Norte são negativos (2004 é a única excepção), evidenciando maiores dificuldades das operárias e operadoras em encontrarem emprego face às demais desempregadas – como seria de esperar numa aglomeração urbana mais bem inserida no *espaço de fluxos*. Tal também se verifica na AML Sul para o ano de 2002; nos demais anos, os coeficientes são, em geral, positivos mas próximos de zero. Ora, na AMP os coeficientes (positivos) são mais elevados, evidenciando uma estrutura produtiva onde a indústria desempenha ainda um importante papel.

Estes resultados sugerem uma maior vulnerabilidade das mulheres face aos homens no processo de inserção das cidades na economia baseada no conhecimento, que se manifesta na crescente importância da troca de fluxos de informação e de pessoas. Essa vulnerabilidade manifesta-se, em particular, na crescente dificuldade das mulheres com profissões do tipo “blue collar” em encontrarem emprego.

Ora, se na AML os efeitos em termos de crescimento do desemprego que resultam dessas dificuldades já parecem ter sido grandemente sanados (com algumas exceções, nomeadamente na Península de Setúbal), na AMP tal processo parece estar ainda em curso. A própria importância que o desemprego feminino assume nessa área metropolitana é disso sinal.

As análises económicas revelaram também que a idade, as baixas habilitações, a posse de deficiência ou o ser-se estrangeiro dificultam a inserção no mercado de trabalho. Em particular, este tipo de exclusão social parece verificar-se de forma mais intensa na AMP, o que pode explicar, pelo menos em parte, os maiores níveis de desemprego de que tem padecido nos últimos anos quando comparada com a AML.

Comum à AML e AMP é a crescente heterogeneidade dos respectivos mercados de trabalho. De facto, em ambas as áreas metropolitanas, mas de forma mais vincada na AMP, as disparidades inter-concelhias em termos de incidência do desemprego aumentaram entre 2001 e 2005 – um fenómeno que não se observou entre os 8 concelhos com cidades médias analisados.

Ou seja, nas principais aglomerações urbanas, a afirmação do desemprego a nível nacional tem implicado o cavamento das diferenças internas, com o acentuar das clivagens entre os espaços onde residem os segmentos mais e menos favorecidos face ao mercado de trabalho. Muito provavelmente as grandes cidades geram maiores desigualdades sociais em períodos de arrefecimento da economia, que se manifestam, em particular, através do aumento das diferenças inter-concelhias em termos de desemprego, sendo este fenómeno particularmente evidente na AMP.

No momento da realização do presente estudo, os principais problemas de desemprego das áreas urbanas de Lisboa e Porto equiparavam-se de alguma forma – de acordo com os observadores privilegiados entrevistados – resultando do despovoamento dos centros históricos e núcleos urbanos dessas cidades, do declínio do comércio tradicional e de proximidade e do desaparecimento ou emagrecimento de determinadas actividades do Sector Secundário em zonas periféricas dessas duas cidades.

A manifestação de fenómenos de desemprego persistente entre trabalhadores mais velhos, jovens diplomados e mesmo trabalhadores imigrantes, não sendo exclusiva das cidades, assume dimensões e contornos preocupantes em algumas zonas das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto. De facto, essas duas regiões têm atravessado situações de reestruturação do tecido económico nas últimas décadas e possuem alguns bairros problemáticos, não obstante ter havido também alguns progressos na regeneração e revitalização dessas zonas críticas.

A concentração da população nas cidades periféricas das duas áreas metropolitanas, ou por abandono dos centros urbanos, ou por imigração de outros territórios, coloca uma enorme

pressão nas cinturas suburbanas daquelas cidades no sentido de uma maior eficácia na actuação dos centros de emprego do IEF, observando-se que a relação entre os respectivos meios (nomeadamente, humanos) e a dimensão do público alvo é bastante desfavorável dado o contexto (médio) nacional.

Às cidades está a ser atribuído um papel de crescente importância no âmbito das políticas comunitárias, como centros de conhecimento e competitividade à escala global, como pólos de desenvolvimento regional e como espaços de definição e condução de políticas de desenvolvimento integrado para o reforço da coesão interna e revitalização de áreas urbanas problemáticas. Em coerência com essas orientações comunitárias, alguns instrumentos de planeamento em Portugal prevêem o apoio a projectos de reforço da atractividade e competitividade das cidades, o lançamento de projectos integrados de revitalização urbana, o reforço do efeito cidade na zona envolvente e o desenvolvimento de novas soluções para os problemas urbanos.

Nos últimos anos, realizaram-se em Portugal algumas acções integradas visando a promoção do emprego nas cidades, ou no âmbito mais alargado dos programas de incidência territorial do PNE e do PNACE, ou através de projectos locais apoiados por iniciativas comunitárias (URBAN e URBACT) e, mais recentemente, também por programas nacionais.

Os programas de incidência territorial não se têm revelado muito eficazes no terreno, embora algumas medidas favorecessem a (re)integração de desempregados, por terem condições de acesso menos restritivas face às vigentes a nível nacional.

Quanto aos projectos integrados e focalizados em áreas urbanas críticas, com excepção dos financiados pelas iniciativas comunitárias, são bastante recentes e ainda é cedo para avaliar os respectivos resultados. Parecem existir, contudo, condições políticas, programáticas e financeiras (QREN 2007-2013) para uma multiplicação de iniciativas de desenvolvimento integrado das cidades e de promoção do emprego em meio urbano.

Dos resultados obtidos do presente estudo, parece claro que o fenómeno do desemprego urbano tenderá a ser cada vez mais determinante no próprio comportamento dessa variável a nível nacional – para além de algumas especificidades que o desemprego urbano parece encerrar, que podem justificar medidas de política dedicadas.

Por isso, julga-se pertinente o desenvolvimento futuro de análises e estudos específicos sobre o problema do desemprego urbano, nomeadamente, incidindo sobre as duas grandes áreas metropolitanas de Portugal. O próprio processo em curso de efectiva metropolização desses espaços, a par do desenvolvimento de novas formas de cidade – como a “cidade estilhaçada” ou as megaregiões urbanas – aconselham esse tipo de exercícios, desejavelmente prospectivos.

Particularmente relevante nesse contexto parece ser o desenvolvimento de estudos de avaliação dos Programas Regionais de Emprego, dada a percepção existente de que deverão ter sido, em geral, operações pouco conseguidas (face aos problemas locais que procuravam debelar), por um lado; e dada a vontade política já manifestada no sentido de prolongar a sua vigência no tempo, por outro lado.

Num contexto em que se prevê um importante investimento – em várias frentes – no sentido de regenerar e reabilitar as zonas urbanas mais críticas, importa promover mecanismos de articulação entre os vários programas, públicos e privados, em curso ou em fase de implementação.

Por último, o presente trabalho evidenciou, como se disse, uma sub-dotação de recursos humanos afectos ao centros de emprego da AML e da AMP, que importa atenuar – nomeadamente nas franjas suburbanas em processo de desindustrialização e/ou menos bem inseridas nas redes de transporte, onde os problemas de desemprego parecem persistir de forma particularmente evidente.

8 Bibliografia

AML (2003). *Área Metropolitana de Lisboa: Gentes, Paisagens, Lugares*, Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.

Benhayoun, G. e Y. Lazzeri (1998). *L'évaluation des politiques publiques de l'emploi*, Paris: PUF.

Armstrong, Harvey e Taylor, Jim (1993). *Regional Economics and Policy*, Nova Iorque: Harvester Wheatsheaf.

Bell, Daniel (1976). *The Coming of Post-industrial Society: a Venture in Social Forecasting*, 2.^a edição, Nova Iorque: Basic Books.

Blanchard, O. J. e J. Jimeno (1995). “Structural Unemployment: Spain versus Portugal”, *American Economic Review (Papers & Proceedings)*, Vol. 85, n.º 2, Maio, pp. 212-218.

Bourdin, Alain (2005), *La métropole des individus*, Paris: L'aube.

Bover, Olimpia; Pilar García-Perea e Pedro Portugal (2000). “Labour market outliers: lessons from Portugal and Spain”, *Economic Policy*, n.º 31, Outubro, pp. 380-482.

Castells, Manuel (2002). *A Sociedade em Rede*, Coleção A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura, Volume I, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

CCDRLVT (2007). *Lisboa 2020 – Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*, Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo.

Centeno, Mário e Pedro Afonso Fernandes (2004). “Heterogeneidade no Mercado de Trabalho: o que distingue desemprego e inactividade”, *Boletim Económico*, Lisboa: Banco de Portugal, Março.

CIDEC/GEOIDEIA (1995). *Estudo da Coerência da Rede Actual de Centros de Emprego*, relatório realizado para o IEFP, não publicado.

Comissão Europeia (1997). *Towards an Urban Agenda in the European Union*, Comunicação COM(1997) 97 final.

Comissão Europeia (1998a). *Moderniser les Services Publics de l'emploi pour soutenir la Stratégie Européenne pour l'emploi*, comunicação COM(1998) 641.

Comissão Europeia (1998b). *Rapport sur les politiques communautaires et l'aménagement du territoire*, documento de trabalho.

Comissão Europeia (1998c). *Sustainable urban development in the European Union: a framework for action*, comunicação COM (98) 605 final.

Comissão Europeia (1999). *ESDP – European Spatial Development Perspective: Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the European Union*, Comité para o Desenvolvimento Espacial.

Comissão Europeia (2000a). *The contributions of the Public Employment Services (PES) to local development*.

Comissão Europeia (2000b). *The role of the PES in supporting the labour market and mobility in Europe*.

Comissão Europeia (2002a). *Intervenção Local para o Emprego – Resultados das Medidas Preparatórias para um Compromisso Local com o Emprego 2001*.

Comissão Europeia (2002b). *The programming of the Structural Funds 2000-2006; an initial assessment of the Urban Initiative*, comunicação COM (2002) 308 final.

Comissão Europeia (2003a). *Managing the Territorial Dimension of EU Policies After Enlargement: Expert Document*, Grupo de Trabalho Europeu de Desenvolvimento Espacial e Urbano (SUD).

Comissão Europeia (2003b). *The future of the European Employment Strategy (EES) “A strategy for full employment and better jobs for all”*, comunicação COM (2003) 6 final.

Comissão Europeia (2004a). *Horizontal Evaluation of Local Employment Development – Part A: Synthesis Report*, relatório elaborado por Economix Research & Consulting, Munique.

Comissão Europeia (2004b). *Towards a thematic strategy on the urban environment*, comunicação COM (2004) 60 final.

Comissão Europeia (2004c). *Guide de la Capitalisation*, 10 de Fevereiro.

Comissão Europeia (2005a). *Cohesion Policy in Support of Growth and Jobs: Community Strategic Guidelines, 2007-2013*, comunicação COM (2005) 299 final.

Comissão Europeia (2005b). *O Programa URBACT 2002-2006*, CCI 2002 EU 16 0 PC 001 8, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, DG REGIO.

Comissão Europeia (2006a). *A política de coesão e as cidades: contribuição das cidades e das aglomerações para o crescimento e o emprego nas regiões*, comunicação COM (2006) 385 final.

Comissão Europeia (2006b). *URBACT II Operacional Programme*, comunicação COM (2006) 675 Final.

Comissão Europeia (2007a). *The Urban Development Network Programme URBACT II – Final Operational Programme*, CCI 2007 CB 163 PO 048, Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional, DG REGIO.

Comissão Europeia (2007b). *The urban dimension in Community policies for the period 2007-2013 (Guide)*, Inter-service Group on Urban Development.

Conselho Europeu (2006). *Orientações Estratégicas Comunitárias em Matéria de Coesão*, Decisão 2006/702/CE do Conselho, de 6 de Outubro de 2006, publicada no Jornal Oficial L 291, de 21 de Outubro de 2006.

CRPM (2002). *Étude sur la construction d'un modèle de développement polycentrique et équilibré du territoire européen*, Conferência das Regiões Marítimas Europeias.

DGDR (2003). *Estudo de Avaliação Intercalar do QCA III (2000-2006): Relatório Final*, Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.

Dordick, Herbert S. e Georgette Wang (1993). *The information Society: a Retrospective View*, Newbury Park, CA: Sage.

ECOTEC (s.d. a). *Old Industrial and Mining Areas: The Added Value of Local Employment Development*, ECOTEC Research & Consulting Ltd., Projecto IDELE da Comissão Europeia – DG EMPL.

ECOTEC (s.d. b). *The Metropolitan City: Seeking Competitive Advantage through Local Actions to Integrate Immigrants and Minority Groups*, ECOTEC Research & Consulting Ltd., Projecto IDELE da Comissão Europeia – DG EMPL.

ECOTEC (2007). *State of European Cities Report Adding value to the European Urban Audit*, relatório realizado para a Comissão Europeia.

Fernandes, Pedro Afonso (2004). *A Heterogeneidade dos Desempregados e dos Inactivos e a Determinação da Taxa de Desemprego: os casos português e espanhol*, dissertação para a obtenção do grau de Mestre em Economia, Lisboa: Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa.

Fernandes, Pedro Afonso (coord.) (2005). *O Regime de Ocupação da Habitação e o Mercado de Trabalho*, estudo financiado pela Acção Tipo Estudos e Investigação (4.2.2.1) do POEFDS, Lisboa: CIDEDEC.

Ferrão, João (1992). *Serviços e Inovação: novos caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Colecção “Geografias”, Oeiras: Celta Editora.

Ferrão, João (coord.), Duarte Rodrigues e Francisco Vala (2002). *As Regiões Metropolitanas Portuguesas no Contexto Ibérico*, Lisboa: DGOTDU – Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Ferrão, João (2003). “Intervir na Cidade: Complexidade, Visão e Rumo” in *Portas*, Domingues e Cabral (2003), pp. 218-225.

Ferrão, João e Teresa Sá Marques (2003). *Sistema Urbano Nacional: Síntese*, Lisboa: DGOTDU – Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

Hall, Peter (2003). “The Changing European Urban System” in Portas, Domingues e Cabral (2003), pp. 226-235.

Hasluck, Chris (1987). *Urban Unemployment: Local labour markets and employment initiatives*, Essex, Longman.

IEFP/CIDEC (2003). *Avaliação do Programa ILE (Iniciativas Locais de Emprego) no período 1996/2001*, Lisboa, mimeo.

Lacour, C. e S. Puissant (1999). *La métropolisation. Croissance, Diversité, Fractures*, Paris: Anthropos.

Lopes, António Simões (1987). *Desenvolvimento Regional: Problemática, Teoria, Modelos*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

Martins, Álvaro e Luís Gomes Centeno (1999). *As Potencialidades da Região do Algarve*, Coleção Estudos, n.º 25, Lisboa: Instituto do Emprego e Formação Profissional.

Mas, S. e H. Thélot (2004). *Les résidents de zone urbaine sensible dans cinq dispositifs de politique d'emploi: CES, CEC, CIE, TRACE, NS-EJ*, relatório para a “Délégation interministérielle à la ville”, DARES, Paris: Ministério do Emprego.

Mas-Colell, Andreu, Michael D. Whinston e Jerry R. Green (1995). *Microeconomic Theory*, Oxford University Press, Nova Iorque e Oxford.

Ministério do Emprego, do Trabalho e da Coesão Social (2004). “Les bénéficiaires des politiques de l'emploi dans les zones urbaines sensibles en 2002”, *DARES – Premières informations et premières synthèses*, n.º 352, Paris.

Portas, Nuno; Álvaro Domingues e João Cabral (2003). *Políticas Urbanas. Tendências, Estratégias e Oportunidades*, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

OCDE (1999). *Decentralising Employment Policy: New Trends and Challenges*.

OCDE (2002). *Programme LEED – Développement économique et création d'emplois au niveau local*.

OCDE (2004). *Examens territoriaux de l'OCDE*, Montreal, Canadá.

OCDE (2006a). *Examens territoriaux de l'OCDE*, Milão, Itália.

OCDE (2006b). *OECD Territorial Reviews: Competitive Cities in the Global Economy*.

OEFP (2003). “Dimensões Urbano-Metropolitanas e Emprego”, Lisboa: Observatório do Emprego e Formação Profissional.

Presidência do Conselho de Ministros (2006). *Programa Nacional de Acção para o Crescimento e o Emprego (PNACE 2005/2008) – Relatório do 1º ano de Execução*, Lisboa.

Saller, Raymond (2005). *Local Employment Initiatives of European Cities*, Munique: Departamento do Trabalho e do Desenvolvimento Económico.

Sassen, Saskia (1994). *Cities in a World Economy*.

Seixas, João *et al.* (2005a). *Diagnóstico Sócio-urbanístico da Cidade de Lisboa: Uma perspectiva censitária (2001)*, Câmara Municipal de Lisboa.

Seixas, João *et al.* (2005b). *Lisboa – Quatro estudos de caso: Santa Catarina, Alvalade, Benfica e Expo Sul*, Câmara Municipal de Lisboa.

Seixas, João *et al.* (2006). *Planeamento, Desenvolvimento Económico e Competitividade Urbana de Lisboa*, Câmara Municipal de Lisboa.

9 Anexo

O presente anexo contém a composição de cada uma das classes de urbanização construídas, bem como a lista de entrevistados.

9.1 Composição das Classes de Urbanização

9.1.1 Concelhos que integram a Classe 1

Águeda
Braga
Ovar
Vizela
Espinho
Gondomar
Maia
Matosinhos
Porto
Póvoa de Varzim
Vila Nova de Gaia
Trofa
São João da Madeira
Valongo
Alcochete
Almada
Amadora
Barreiro
Cascais
Lisboa
Loures
Vila Franca de Xira
Sintra
Moita
Odivelas
Oeiras
Seixal
Sesimbra
Setúbal
Ílhavo
Aveiro
Oliveira do Bairro
Coimbra
Marinha Grande
Entroncamento
Benavente
Alpiarça
Campo Maior
Sines
Vendas Novas
Portimão
S. Brás de Alportel

9.1.2 Concelhos que integram a Classe 2

Estarreja
Albergaria-a-Velha
Nazaré
Peniche
Sobral de Monte Agraço
Almeirim
Évora
Redondo
Faro
V. Real de Stº António
Monchique
Olhão
Loulé
Palmela
Paredes
Paços de Ferreira
V. N. de Famalicão
Guimarães
Vale de Cambra
Vila do Conde
Feira
Santo Tirso

9.1.3 Concelhos que integram a Classe 3

Albufeira
Alcácer do Sal
Alcobaça
Aljustrel
Anadia
Arruda dos Vinhos
Barcelos
Batalha
Beja
Borba
Bragança
Caldas da Rainha
Carregal do Sal
Cartaxo
Castelo Branco
Castro Verde
Chaves
Condeixa-a-Nova
Covilhã

Elvas
Estremoz
Fafe
Felgueiras
Ferreira do Alentejo
Figueira da Foz
Grândola
Guarda
Lagoa (Algarve)
Lagos
Leiria
Lousã
Lousada
Mafra
Mira
Miranda do Corvo
Montemor-o-Novo
Montemor-o-Velho
Montijo
Moura
Peso da Régua
Portalegre
Porto de Mós
Reguengos de Monsaraz
Rio Maior
Santarém
Santiago do Cacém
Silves
Tavira
Torres Novas
Torres Vedras
Vila Nova da Barquinha
Vila Real
Vila Viçosa
Viseu

9.1.4 Concelhos que integram a Classe 4

Abrantes
Alcanena
Ourém
Tomar
Alenquer
Bombarral
Lourinhã
Vagos
Murtosa

Cantanhede
Soure
Sertã
Oliveira do Hospital
Pombal
Mangualde
Tondela
Marco de Canavezes
Amarante
Oliveira de Azeméis
Penafiel
Lamego
Esposende
Vila Verde
Macedo de Cavaleiros
Mirandela
Ponte de Lima
Valença
Viana do Castelo
Arouca
Azambuja
Coruche
Ponte de Sôr
Sarpa

9.1.5 Concelhos que integram a Classe 5

Amares
Póvoa de Lanhoso
Arcos de Valdevez
Caminha
Monção
Melgaço
Mesão Frio
Fundão
S. Pedro do Sul
Seia
Odemira
Salvaterra de Magos

9.1.6 Concelhos que integram a Classe 6

Paredes de Coura
Ponte da Barca
Vila Nova de Cerveira
Terras de Bouro
Vieira do Minho
Castelo de Paiva
Cabeceiras de Basto
Celorico de Basto
Baião
Mondim de Basto
Ribeira de Pena
Cinfães
Resende
Carraceda de Ansiães
Freixo Espada Cinta
Torre de Moncorvo
Vila Flor
Vila Nova de Foz Côa
Alijó
Sabrosa
St^a Marta de Penaguião
Armamar
Moimenta da Beira
Penedono
S. João da Pesqueira
Sernancelhe
Tabuaço
Taruca
Alfândega da Fé
Miranda do Douro
Mogadouro
Vimioso
Vinhais
Boticas
Montalegre
Murça
Valpaços
Vila Pouca de Aguiar
Mealhada
Sever do Vouga
Penacova
Arganil
Góis
Pampilhosa da Serra

Penela
Tábua
Vila Nova de Poiares
Alvaiázere
Ansião
Castanheira de Pêra
Figueiró dos Vinhos
Pedrógão Grande
Aguiar da Beira
Castro d'Aire
Mortágua
Nelas
Oliveira de Frades
Penalva do Castelo
Santa Comba Dão
Sátão
Vila Nova de Paiva
Vouzela
Oleiros
Proença-a-Nova
Vila de Rei
Mação
Fornos de Algodres
Gouveia
Almeida
Celorico da Beira
Figueira de Castelo Rodrigo
Manteigas
Mêda
Pinhel
Sabugal
Trancoso
Idanha-a-Nova
Penamacor
Vila Velha de Ródão
Belmonte
Óbidos
Cadaval
Constância
Ferreira do Zêzere
Sardoal
Alandroal
Arraiolos
Mourão
Portel
Viana do Alentejo
Sousel
Mora

Alter do Chão
Arronches
Avis
Castelo de Vide
Crato
Fronteira
Gavião
Marvão
Monforte
Nisa
Almodôvar
Alvito
Barrancos
Cuba
Mértola
Ourique
Vidigueira
Chamusca
Golegã
Alcoutim
Aljezur
Castro Marim
Vila do Bispo

9.2 Lista de Entrevistados

- OEFP – Observatório do Emprego e Formação Profissional: Mário Caldeira Dias
- UGT – União Geral dos Trabalhadores: Luís Correia e Paula Bernardes
- CGTP-IN/USL – União dos Sindicatos de Lisboa: Arménio Carlos
- CIP – Confederação da Indústria de Portugal: Heitor Salgueiro
- CCP – Confederação do Comércio de Portugal: Vieira Lopes
- Centro de Emprego de Setúbal: Margarida Moura (Directora) e Ana Paula Santos (Coordenadora)
- Centro de Emprego de Loures: Ramos Jorge (Director)
- Centro de Emprego de Cascais: Aníbal Figueiredo (Director)
- Centro de Emprego de Almada: Vítor Castanheira (Director)
- Centro de Emprego do Barreiro: Elisabete Freire Lourinho (Directora)
- Centro de Emprego de Alcântara: Fernanda Freire (Directora)
- Centro de Emprego de Benfica: Director
- Centro de Emprego da Póvoa de Varzim / Vila do Conde: Margarida Amaral (Directora) e Isabel Fonseca (coordenadora)
- Centro de Emprego de Matosinhos: Joaquim Marques Osório (Director)
- Centro de Emprego de Gondomar: Director
- Centro de Emprego de Vila Nova de Gaia: Mira Paulo (Director)