

# ENSINO, EMPRESAS E TERRITÓRIO

**Actas do IV Encontro Nacional da APDR**

coleccção



**APDR**

ASSOCIAÇÃO PORTUGUESA PARA  
O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

## **FICHA TÉCNICA**

Autores: Vários

Título: Ensino, Empresas e Território

Sub-título: IV Encontro Nacional da APDR

**© Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional**

EDIÇÃO APOIADA PELA FUNDAÇÃO BISSAYA-BARRETO

Reservados todos os direitos, de acordo com a legislação em vigor

Dezembro de 1998

Iª edição

Capa: Paulo Teixeira

Paginação e composição: Pedro Rodrigues

Impressão e acabamento: Gráfica de Coimbra, Lda.

Edição e distribuição:

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional

IERU - Colégio S. Jerónimo, Largo D. Dinis, Apartado 3060

3001-401 COIMBRA - PORTUGAL

Telefones: (039) 820938 / 820533

Fax: (039) 820750

E-mail: [apdr@mail.telepac.pt](mailto:apdr@mail.telepac.pt)

ISBN: 972-97825-1-2

Dep. Legal:

## **Nota de abertura**

No prosseguimento do seu objectivo editorial – contribuir para a divulgação e produção de trabalhos na área nas diferentes facetas da problemática regional e urbana – vem agora a Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional (APDR) publicar o segundo volume da sua Colecção. Trata-se, desta vez, das actas do IV Encontro Nacional da APDR que teve lugar na Covilhã nos dias 21 a 23 de Novembro de 1996.

Os Encontros Nacionais da Associação têm como objectivo reunir e discutir os trabalhos que os investigadores portugueses vão produzindo na área do regional e do urbano, confrontando-os com o que se faz noutros países. Tal como aconteceu nos três Encontros anteriores ao da Covilhã, a panóplia de temas tratados foi vasta, tendo-se agora optado, para dar um título esta publicação, por reter a ideia de uma das sessões plenárias: “Ensino, empresas e território”. Este tema constitui também o título do primeiro dos cinco capítulos em que as comunicações foram arrumadas nesta edição, sendo os restantes quatro “Desenvolvimento de zonas pouco favorecidas”, “Integração europeia e zonas de fronteira”, “Municípios e desenvolvimento local” e “Outras comunicações”.

A todos os que tornaram possível esta publicação, o nosso agradecimento.

**A Direcção da APDR**



**Colecção APDR**

# **ENSINO, EMPRESAS E TERRITÓRIO**

**Actas do IV Encontro Nacional da APDR**

Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional  
IERU - Colégio de S. Jerónimo, Largo de D. Dinis, Apartado 3060  
3001-401 COIMBRA — PORTUGAL

## Índice

<b>Capítulo 1 - Ensino, empresas e território .....</b>	<b>13</b>
Ensino e desenvolvimento .....	15
<i>Felisberto Marques Reigado</i>	
Educação, formação e desenvolvimento regional .....	27
<i>António Simões Lopes</i>	
Universidade, empresas e território: reflexões em torno de uma articulação (im)possível. ....	33
<i>Álvaro Domingues</i>	
Contributos para análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional .....	51
<i>Jorge Arroiteia</i>	
 <b>Capítulo 2 - O desenvolvimento de zonas pouco favorecidas .....</b>	 <b>61</b>
Política de inovação em regiões industriais atrasadas .....	63
<i>Mário Rui Silva; Maria Isabel da Mota do Campo</i>	
Zonas rurais na fronteira da reestruturação territorial: Terceira Itália ou "Quarto Portugal"? .....	89
<i>Cristopher Gerry</i>	
Estudo dos factores de sucesso e factores de insucesso das empresas: o caso das empresas do Distrito da Guarda .....	107
<i>Mário Lino Raposo Barata; Ana Margarida Monteiro Oliveira</i>	
Estratégias genéricas seguidas pelas empresas da Beira Interior .....	127
<i>Anabela do Rosário Leitão Dinis</i>	
Cooperação entre empresas como potencial estratégico de empreendimento e reforço da competitividade das PME e da região da Beira Interior .....	145
<i>Mário José Batista Franco</i>	
A indústria da Beira Interior e o fenómeno da qualidade .....	165
<i>Luís António Nunes Lourenço; Luís António Fonseca Mendes</i>	
Da (in)acessibilidade física à fragilidade económica: uma medida de perifericidade para as NUTS do Alto Trás-os-Montes e Douro .....	179
<i>Francisco José Sousa Diniz</i>	
Serviços avançados de telecomunicações nas regiões menos favorecidas - o projecto MOSAICC .....	193
<i>Carlos José Rodrigues; Eduardo Anselmo de Castro; Artur Rosa Pires; Daniel Polónia; Manuel de Oliveira Duarte; Daniel Trigo</i>	
Uma aplicação da teoria dos determinantes territoriais da competitividade ao Alentejo .....	203
<i>Maria da Conceição Peixe Rego</i>	

<b>Capítulo 3 - Integração europeia e zonas de fronteira .....</b>	<b>219</b>
La coopération transfrontalière en Europe: un bilan critique .....	221
<i>Paul Drewe</i>	
Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento: o caso Minho-Galiza .....	235
<i>José Cadima Ribeiro; Francisco Carballo Cruz</i>	
Escenarios geograficos en la raya hispano-lusa: pesimismo e optimismo .....	253
<i>Valentín C. Diéguez</i>	
Balance de la politica regional comunitária en España y Portugal .....	261
<i>Carmen Selva Sevilla e José Baños Torres</i>	
Crescimento regional e integração europeia. Da previsibilidade à imprevisibilidade das trajetórias .....	277
<i>Alcino Pinto Couto</i>	
 <b>Capítulo 4 - Municípios e desenvolvimento local .....</b>	 <b>299</b>
Local development initiatives - an intercultural comparison between Austria and Brazil: life strategies and global structural change .....	301
<i>Walter Stöhr</i>	
Desenvolvimento regional e pólos de base local: reflexões e estudos de caso .....	321
<i>Abraham Benzaquen Sicsú</i>	
Serviços às empresas e desenvolvimento local .....	339
<i>Ana Paula Dias Delgado</i>	
Análisis de los efectos económicos del crecimiento de la deuda pública en las haciendas descentralizadas españolas .....	359
<i>Francisco Jesus Gil Jimenez; Juan Sebastián Castillo Valero</i>	
La redistribución en la esfera local: una aproximación al caso español .....	373
<i>Maria Mercedes Sanz Gomez; Antonio Olaya y Inieta</i>	
Estratégias de comunicação e administração municipal .....	381
<i>Eduardo José Marcos Camilo</i>	
A indústria no contexto do desenvolvimento das cidades médias em Portugal: os casos de Aveiro e Coimbra .....	395
<i>Pedro Miguel A. F. Seco da Costa; António Oliveira das Neves</i>	
 <b>Capítulo 5 - Outras comunicações .....</b>	 <b>417</b>
Vantagens comparativas regionais .....	419
<i>Regina Salvador</i>	
Parques de actividades e promoção do desenvolvimento - análise de experiências portuguesas .....	433
<i>Berta Joana Moreno Simões Rato</i>	

Comportamento locativo e perfil das empresas industriais estrangeiras: referência ao caso português .....	453
<i>José Freitas Santos; J. Cadima Ribeiro</i>	
Ordenamento do território e seus instrumentos .....	469
<i>António de Jesus Fernandes de Matos</i>	
Imagens da nossa história da regionalização .....	481
<i>Delfim da Costa Correia</i>	
Os media e o poder .....	489
<i>José Ricardo Carvalheiro</i>	
Utilização de SIG para análise do impacto de uma nova auto-estrada na localização industrial .....	497
<i>Rui António Rodrigues Ramos; José F. G. Mendes</i>	
The need of a regional housing policy in Portugal: some research-based arguments ...	509
<i>Pedro Guedes de Carvalho</i>	
Exportações do Nordeste brasileiro para os blocos econômicos .....	525
<i>Álvaro Barrantes Hidalgo; José Raimundo Oliveira Vergolino</i>	
El futuro de la financiación de las regiones en España .....	545
<i>Agustin Garcia Rico; Pablo Urban Lopes</i>	
La política regional de la Unión Europea desde la perspectiva de la comunitarización de la misma y la cooperación transfronteriza (Portugal y España) .....	555
<i>Alfredo Iglésias Suarez; Manuel Juliá Dorado</i>	



## **Capítulo 1**

### **Ensino, empresas e território**



## **Ensino e desenvolvimento**

Felisberto Marques Reigado  
(Universidade da Beira Interior)

## **I - Introdução**

A escolha do título "ensino" num tema mais global que é a educação visa precisamente realçar o carácter mais normativo da actividade de ensinar em relação ao processo mais universal e menos regulado que é a educação. Educação acompanha-nos em todo o nosso quotidiano desde o berço... pela vida fora.

O ensino assume um carácter mais formal, mais organizado e conseqüentemente mais regulado. Ainda assim, toma-se útil distinguir vários tipos e vários níveis de ensino. Efectivamente o ensino, oficial ou não, pode assumir a forma de um processo contínuo, antecipadamente programado, com curriculum previamente estabelecido e com alguma estabilidade temporal ou, pelo contrário pode assumir a forma de acções pontuais sem estabilidade curricular. Pode ser orientado para a formação de base cultural e científica ou para a formação de base profissional e técnica. Desenrola-se a diversos níveis: básico, secundário e superior.

A importância do ensino para a humanidade torna-se por demais evidente quando nos damos conta de que o controle da agressividade e a contenção da violência evolui de forma positiva com a formação do homem; mas ela revela-se também quando num relance de olhos pelo mundo nos damos conta que são os países que mais investem no ensino e na investigação os que conseguem melhores níveis de desenvolvimento e de crescimento económico.

Procura-se neste trabalho apresentar algumas reflexões sobre a relação entre o ensino superior e, em particular, o ensino universitário e o desenvolvimento, discutindo-se também a importância que as formas de gestão as políticas e as estratégias da Universidade têm para o desempenho da universidade no desenvolvimento regional. Assim, o trabalho que aqui apresento será dividido em duas partes. Na primeira parte que se segue a esta introdução - o ponto 2 deste trabalho - apresentarei algumas reflexões sobre o tema "ensino", seu funcionamento e correspondentes estratégias. Começarei aqui por apresentar, em primeiro lugar uma metodologia de abordagem, passando depois à análise do impacto da universidade no desenvolvimento regional e local, na sua fase de construção, terminando este ponto com a análise da universidade na sua fase de funcionamento - a Universidade em acção. O ponto 3, segunda parte deste trabalho, é dedicado ao estudo da Universidade como produtora de Ciência e ao seu papel no desenvolvimento regional.

## **2 – Ensino Superior, criação, funcionamento e correspondentes estratégias de acção**

### **2.1 Metodologia de abordagem**

O grau de desempenho da universidade no desenvolvimento regional tem de ser analisado a diversos níveis de abordagem. Num modelo centralizado a abordagem terá que ser global, muito embora seja desejável, ainda assim destacar os efeitos que ela exerce sobre o espaço económico, social e cultural onde ela se localiza. Num modelo descentralizado - considerado no duplo aspecto de descentralização espacial e de descentralização da gestão e dos poderes de decisão (v.g. autonomia) - a análise do

envolvimento da universidade no desenvolvimento deverá seguir uma abordagem simultaneamente regional, inter-regional e institucional. Além disso o estudo cuidadoso do papel da Universidade no desenvolvimento deve levar em conta o processo da sua criação e funcionamento destacando os níveis e tempos de:

- construção
- equipamento
- ensino:
  - ( a ) a nível da licenciatura
  - ( b ) a nível de pós-graduação
- investigação e apoio ao desenvolvimento

O processo de construção e de funcionamento de uma instituição de ensino superior, em particular de uma universidade, é sintetizado no fluxograma da figura 2. 1.

Retenha-se porém que a abordagem do processo de criação e desenvolvimento deverá fazer sobressair, antes de mais, o modelo de gestão da universidade e as estratégias que lhe dão substância.

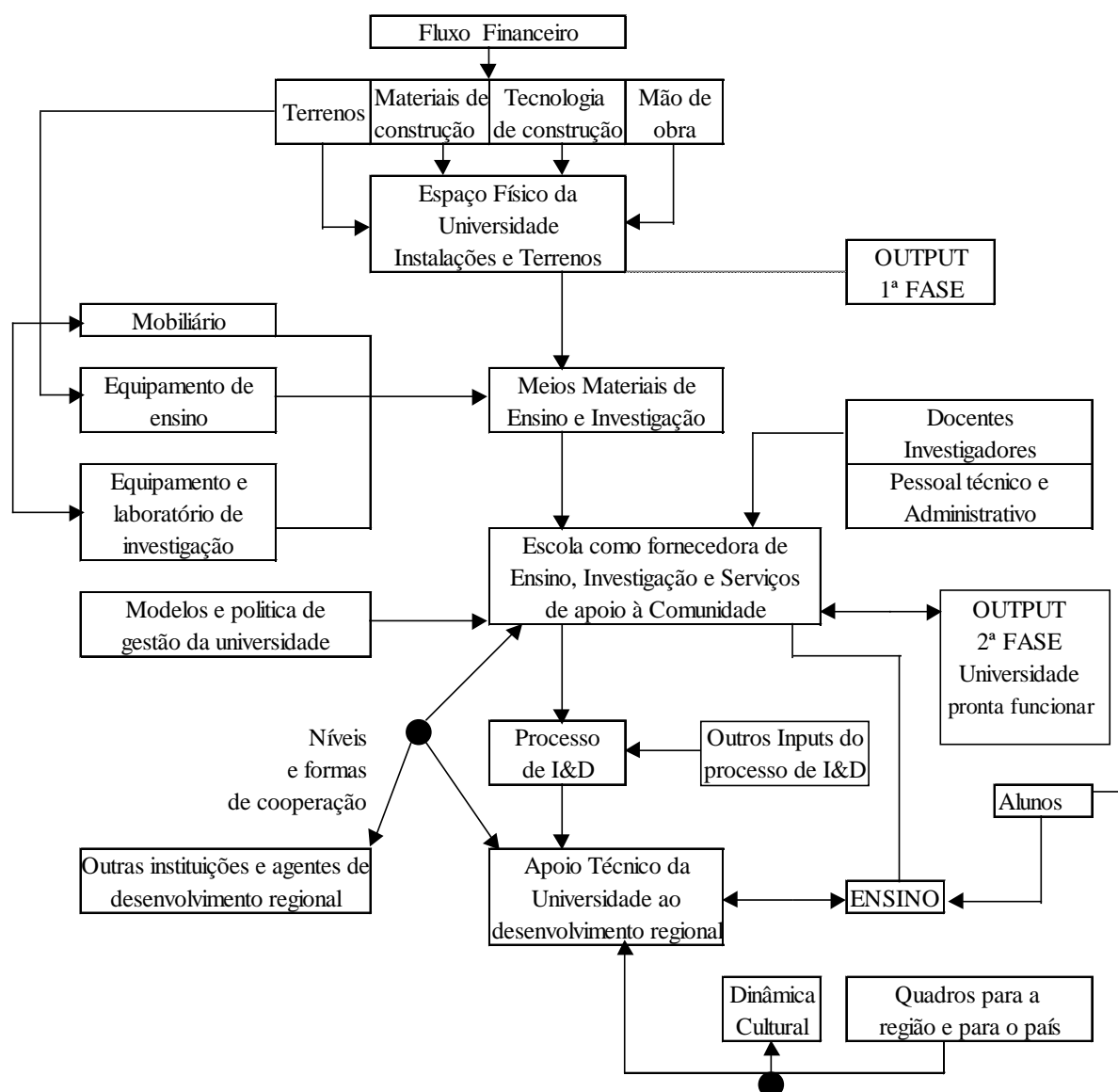
Seguiremos a abordagem sistémica num modelo descentralizado porque é a que melhor corresponde ao modelo de universidade seguido actualmente em Portugal e em toda a Europa.

## **2.2- A fase da construção**

Convenhamos que é a menos relevante numa universidade, não se diferenciando de outros tipos de construção, excepto no que se refere às expectativas que cria. Além disso importa salientar a não separação rígida, no tempo, entre o processo de construção e o processo de funcionamento.

Os fluxos financeiros que flúem da Administração Central e/ou dos Fundos Comunitários ou ainda de outras fontes, para financiar as instalações e equipamentos, começam por produzir diversos efeitos e a diversos níveis. Se a opção for a compra de edifícios já construídos, os efeitos fazem-se sentir no sector imobiliário com alguns efeitos na construção resultantes das necessidades de algumas adaptações. Se, pelo contrário, se opta pela construção de raiz, os efeitos directos fazem-se sentir na compra de terrenos e na própria construção. Relativamente à compra de terrenos se, por um lado, a zona onde a universidade é instalada beneficia de um fluxo financeiro favorável, por outro lado, o peso que a universidade representa não deixará indiferentes os níveis de preços dos terrenos, nas proximidades da sua localização.

Fluxograma 2.1: Criação e funcionamento da universidade



No que respeita à construção os efeitos económicos directos sobre a região ou localidade, devem ser abordados a três níveis:

- Ao nível da valorização dos materiais de construção efeitos que muitas vezes se escapam por a região não ser fornecedora desses materiais;
- Ao nível da valorização dos técnicos de construção. A dimensão e as exigências de uma Universidade obrigam a recorrer a técnicas que não são normalmente exigidas para a construção de edifícios de habitação ou outros de pequena dimensão. Isso tem influência positiva no aproveitamento de recursos técnicos. Além disso a atracção de técnicos acaba por ter efeitos de difusão positivos, criando um ambiente favorável para a fixação de outros técnicos. Estamos em presença do que chamaremos um primeiro nível do multiplicador de recursos humanos.
- Ao nível do emprego. A construção de uma universidade garante, durante a fase da

sua instalação e expansão um razoável número de postos de trabalho ligados às empresas de construção, provocando assim um efeito directo positivo no mercado de trabalho e um efeito rendimento (indirecto). Naturalmente que se a Universidade se situar num centro urbano demasiado pequena o emprego na construção da Universidade e a procura de bens e serviços com ela relacionados exercerão pressão sobre os preços dos bens de consumo, podendo vir a revelar-se tendências especulativas. Se, pelo contrário, a Universidade se instala em centros urbanos muito grandes o peso da universidade será muito pequeno e, em consequência, os seus efeitos no emprego, no rendimento criado e na procura de bens e serviços serão de menor dimensão.

O conjunto dos edifícios e dos terrenos não cobertos, formam o espaço físico da Universidade. Devidamente equipados e mobilados constituem os meios materiais que tornam possível as actividades de ensino e de investigação. Isto é, constituem um input de capital que, conjugado com o factor humano - docentes, técnicos, funcionários -, vai permitir o desenrolar das actividades de ensino e de investigação.

Sublinhamos a necessidade de, mesmo na fase exclusiva de construção e de expansão física e de equipamento, a Universidade dever apoiar-se num modelo de desenvolvimento e de funcionamento, que identifique claramente as suas finalidades, os seus objectivos e a forma de interface com a sociedade.

### **2.3 - A Universidade em acção**

Os verdadeiros e substanciais efeitos multiplicadores sobre o desenvolvimento regional - considerado como desenvolvimento económico, científico e tecnológico, social, cultural e humano - estão ligados a todo o processo de funcionamento da Universidade e à forma como ela se insere no meio ambiente e não tanto à fase de construção cujos efeitos são relativamente mecânicos e não distintos de qualquer outra actividade de construção, constituindo somente a preparação das condições materiais para a existência e funcionamento da própria universidade. A Universidade em si, deve ser vista como um conjunto de actividades coerentes de ensino e de investigação, desenroladas fundamentalmente (mas não só!) no seu espaço físico e obedecendo a uma filosofia própria, a um modelo coerente, a uma política clara e objectivos bem definidos e convergentes com os objectivos de desenvolvimento da região e do país e nas quais se devem envolver de forma cooperante e crítica, em primeiro lugar o corpo docente, os órgãos de gestão e os quadros técnicos da Universidade, mas também o pessoal administrativo e os alunos.

Em linguagem económica, edifícios, mobiliário e equipamentos constituem os inputs de capital, enquanto docentes e técnicos os inputs humanos fundamentais; enquanto isso, os funcionários constituirão um segundo nível de inputs humanos - que nem por isso deixam de ser relevantes - os alunos a matéria prima a ser transformada no processo de ensino e o sistema económico e sócio cultural da região, a matéria prima a transformar no processo de investigação e de desenvolvimento. Mas o ensino superior enquanto processo de formação de quadros superiores e de investigação e apoio ao desenvolvimento regional, não se mede apenas, nem fundamentalmente, pelo número de licenciados que saem actualmente como outputs, para a vida activa. A orientação do ensino, a sua qualidade técnica/científica, a metodologia de transmissão desses conhecimentos e simbiose entre o ensino teórico e a assimilação do mundo real, são

factores fundamentais para garantir que os resultados do processo de ensino se traduzam em eficientes inputs do processo de desenvolvimento regional. O modelo de Universidade, as estratégias e formas de gestão e de participação reflectir-se-ão:

- na política e gestão da Universidade, nomeadamente:
  - a) grau de descentralização e de co-responsabilização mútuas;
  - b) transparência e rigor de processos e de regras de funcionamento;
  - c) participação na definição e implementação de estratégias;
  - d) cooperação interdepartamental;
  - e) disciplina, liberdade e criatividade dos docentes e investigadores.
- na dinâmica cultural que a Universidade, através do empenho institucional e do envolvimento organizado ou individual dos docentes, alunos e funcionários, consiga imprimir no seu seio e transmitir para o exterior.
- no relacionamento com a comunidade, nomeadamente com empresas e/ou associações empresariais, autarquias, instituições públicas ou privadas de nível central ou regional, agentes económicos em geral.

Concretizando, o leque de licenciaturas e de pós-graduação oferecido, a ligação entre ensino e investigação e a inserção do conhecimento do sistema real no processo de ensino, devem ser preocupações dominantes se pretendemos que a Universidade intervenha activamente no desenvolvimento regional. Se o apoio ao desenvolvimento regional, nas vertentes científica e tecnológica, económica, social cultural e humana e na gestão participada, for preocupação dominante da política da Universidade, isto é, constituírem os vectores fundamentais do modelo de gestão e de desenvolvimento da Universidade então segue-se como corolário lógico que os seus objectivos de desenvolvimento devem ser convergentes com os do desenvolvimento da própria região, quer no que respeita ao leque de cursos oferecidos, quer ao número de licenciados a colocar no mercado de trabalho, quer ainda no que respeita à política de investigação.

No actual contexto sócio-económico mundial, caracterizado por profundas transformações tecnológicas, as Universidades não podem continuar a seguir um modelo introvertido de funcionamento. Pelo contrário, terão de abrir-se para os problemas da sociedade se quiserem desempenhar o papel motor do seu desenvolvimento. Mas isso apela a um modelo de gestão aberta também repulsor de métodos autocráticos, centralizadores. É justo reconhecer que o ambiente para o interface universidade/empresa não é, em Portugal, ainda muito favorável. Ao contrário do que se passa na maioria ou em quase todos os países da Europa Comunitária, onde uma boa parte da investigação aplicada e mesmo de cursos de pós-graduação são financiados pelo sector empresarial, em Portugal, esse interface é ainda muito limitado. Universidades e empresas continuam de costas voltadas com prejuízo para a sociedade em geral.

No que respeita à investigação, sem menosprezar o importante papel que deve continuar a atribuir-se aos centros e laboratórios na própria universidade, deve prestar-se atenção à criação de centros de excelência e de centros de inovação empresarial - em colaboração com associações empresariais, com autarquias e outras instituições, mas onde as Universidades devem desempenhar um papel de liderança porque é fundamentalmente a elas que cabe a função criativa e inovadora de base. O processo de



investigação, que sem menosprezar a componente de investigação pura - com importantes efeitos no longo prazo - deve ser orientado fundamentalmente para o apoio ao desenvolvimento - no sentido de dar resposta às necessidades de médio prazo, deverá processar-se em diálogo aberto com os outros agentes regionais, procurará envolver nela os estudantes dos últimos anos e ter uma importante componente criativa e de planeamento do próprio desenvolvimento. Isso significa que, por um lado, a investigação deve ser um misto de ciência e de arte - embora com predominância da componente científica - e, por outro lado, deve ser uma actividade multidisciplinar e amplamente participada. A componente de prestação de serviços, deve ser subordinada à componente de investigação e desenvolvimento. Isto é, a Universidade deverá conter a apetência para a prestação de serviços como mera actividade para captar receitas sob pena de se desviar da sua função fundamental, de produzir ciência e transmitir saber e correr o risco de perder autoridade moral de liderança científica e intelectual.

Não menos importante do que a investigação e o ensino, é a dinâmica cultural que as universidades deverão introduzir no ambiente geográfico e social onde se inserem. As associações de estudantes têm, neste domínio, um papel de liderança a desempenhar, através da orientação das suas realizações culturais e recreativas, da sua penetração na vida sócio-cultural da região e da capacidade de apreender, desenvolver e devolver às populações os padrões e os valores das culturas e costumes locais. A política da universidade não deverá alhear-se da componente cultural. Dela dependerá, em parte, a dinâmica associativa e a própria incorporação do corpo docente na vida cultural e recreativa da região. No que se refere às Associações Académicas deve a universidade assumir a posição de apoiar a sua organização e dinâmica cultural colocando-se sempre acima dos processos internos de direcção e mesmo da participação critica desenvolvida pelas associações e seus estudantes. Em resumo, o papel da universidade no desenvolvimento regional depende não tanto dos financiamentos que esta faz convergir para a região e dos empregos que proporciona - embora estes sejam importantes - mas fundamentalmente da política de ensino e de investigação, do modelo de gestão seguido da capacidade de diálogo interno e externo e da capacidade que o modelo de gestão, as estratégias e a política da universidade tiverem para se assumirem como exemplos para as diversas instituições públicas e privadas. Referimo-nos aqui, não às características técnico-contabilísticas de gestão, mas à capacidade de implementar um modelo de gestão democrático e responsável, uma gestão participada sem que os seus dirigentes percam o papel de liderança. Sublinha-se o facto de as mais recentes concessões de desenvolvimento introduzirem as variáveis de democracia e de liberdade no vasto conjunto das variáveis fundamentais (PNUD, 1990 e 1994). O papel das universidades no desenvolvimento regional deverá então ser medido também pela capacidade de levar à região e cultivar nela uma cultura democrática, de liberdade e de responsabilidade. A democracia cultural é defendida na Resolução nº 1 da Conferência de Oslo de 1976. Esta democracia cultural implica que a distinção entre cultura superior e cultura inferior seja abandonada. Isso apela ao desenvolvimento e à cooperação quer no sentido descendente quer no sentido ascendente. Neste movimento a universidade deve desempenhar um importante papel, quer estimulando e apoiando os movimentos culturais de base, quer orientando as suas actividades culturais e recreativas na direcção dos valores e costumes locais. A dinâmica cultural ..... significa sobretudo a capacidade do homem para reflectir sobre si mesmo e sobre as suas relações de seres racionais, críticos e eticamente envolvidos (Bassand, 1991, pág. 504). Sublinhe-se ainda que a própria atracção de técnicos e a fixação da população jovem depende cada vez mais do ambiente sócio-cultural local (Czarnanski, 1987) que vem tendo peso crescente na sua função de utilidade em detrimento do factor rendimento.

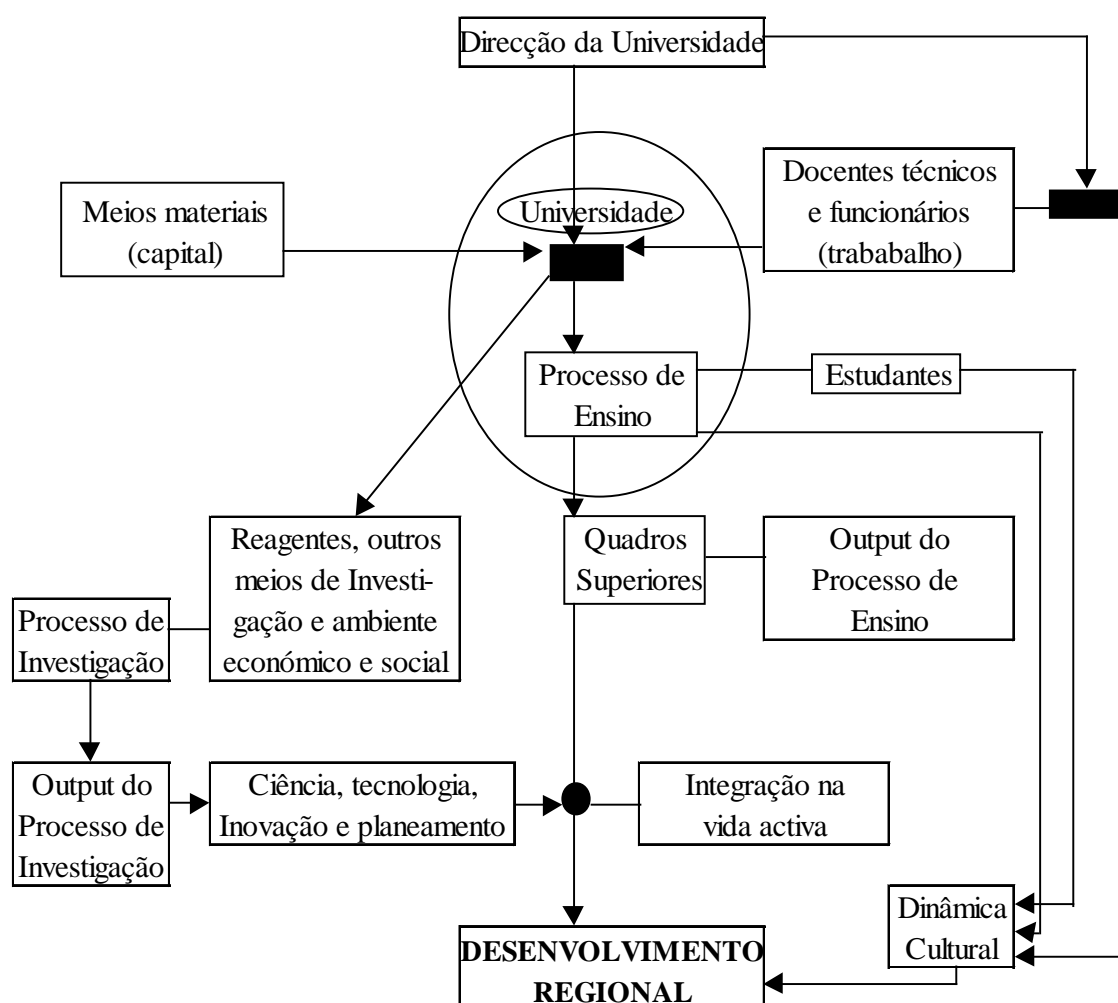
### **3 - A Universidade na Produção de Ciência e no Apoio ao Desenvolvimento Regional**

#### **3.1 - Universidade / Desenvolvimento**

Recapitulemos que o processo de interação entre a universidade e a Comunidade para Produzir inovação e gerar desenvolvimento deve, por razões de metodologia, ser abordado a dois níveis alertando porém, desde já, para a interação entre ambos.

Ao nível interno do funcionamento da Universidade abstraímos do meio ambiente onde ela se insere e concentramos o estudo, nos inputs geradores do processo de criação e transmissão de ciência e consequentemente nos outputs correspondentes que serão os novos licenciados e o produto da investigação e da inovação. Sem ignorarmos o processo de transformação em si mesmo que, através do processo recíproco de estudo - ensino, transforma alunos (a matéria prima do ensino) em novos licenciados em Mestres ou em Doutores e, o processo de investigação que produz ciência, inovação e desenvolvimento, concentrar-nos-emos, neste trabalho, fundamentalmente nos inputs (capital e trabalho) que pela sua combinação mais adequada produzirão como output os melhores resultados em termos de ciência, de cultura e de desenvolvimento: Posteriormente os outputs e, em parte, os próprios inputs deste processo interno à Universidade, serão relacionados com o próprio desenvolvimento integrando a Universidade como motor, como motivo e também como receptora do próprio desenvolvimento num processo quase circular em que ensino, investigação, desenvolvimento científico, inovação e desenvolvimento económico se interceptam e inter influenciam de forma sistémica-dinâmica.

Fluxograma 2.2 – A universidade e o desenvolvimento regional



A abordagem da Universidade, em si, pressupõe a análise da combinação dos factores que determinam e condicionam o seu funcionamento, nomeadamente:

- Modelo de Gestão e de Desenvolvimento da Universidade;
- Corpo docente, sua composição (Doutores, Mestres, Licenciados) e grau de integração na Instituição: dedicação exclusiva ou dedicação parcial;
- Quadros técnicos, investigadores e pessoal administrativo;
- Instalações, acessibilidade às mesmas e condições de funcionamento;
- Laboratórios ou Centros de Investigação/Extensão orientados para o desenvolvimento;
- Bibliotecas, Serviços de Reprografia e outros serviços de apoio;

- Financiamento da Universidade;
- Ambiente interno e formas de relacionamento e organização:

Porém, ao integrarmos a Universidade no seu meio ambiente restrito - a região -, surge a necessidade de analisar formas de relacionamento e de troca de informação externa que não deixarão de se reflectir na estrutura curricular da Universidade, na orientação da investigação e da prestação de serviços à comunidade e no próprio recrutamento e formação dos recursos humanos. É ainda na simbiose Universidade/Comunidade que a vertente cultural e intelectual da Universidade é chamada a desempenhar, papel importante, orientado para o desenvolvimento da região onde se insere (Reigado, F. Marques, 1993)

Relativamente ao processo de transmissão de conhecimentos e de investigação, se designarmos por Q1 o output traduzido em novos licenciados, mestres ou doutores e por Q2 o output traduzido em inovação e desenvolvimento, por L1 os docentes doutorados, por L2 os docentes não doutorados, por M1 os investigadores, por L3. O pessoal administrativo afecto ao ensino e por M2 o pessoal administrativo afecto à investigação e prestação de serviços; designando ainda por A1 os reagentes e outros elementos que formam a matéria prima da investigação e por A2 os alunos, eventualmente desagregados por anos de ensino e por áreas científicas, é possível conceber um modelo de equações simultâneas que descreva o output - quadros formados e resultados da investigação - em função dos inputs, realçando a interdependência entre o nível do ensino e o da investigação a enfatizar a influência positiva entre ambos.

Não tendo o propósito de desenvolver neste trabalho o modelo referido, a sua apresentação na forma matemática poderá ajudar a compreender as relações já referidas e que procuraremos aprofundar noutro trabalho.

$$Q1 = \gamma_1^{A_1} L_1^{\alpha_1} L_2^{\alpha_2} L_3^{\alpha_3} K^{\beta_1} Q_2^{1/b_1}$$

$$Q2 = \gamma_2^{A_2} M_1^{\eta_1} M_2^{\eta_2} K^{\beta_2} Q_1^{1/b_2} \cdot e^{\lambda \delta t}$$

em que  $e^{\lambda \delta t}$  reflecte o progresso técnico autónomo, isto é, independente da investigação em curso (devido ao progresso da sociedade e à circulação da informação).

Os parâmetros traduzem as elasticidades dos outputs em relação aos inputs conhecidas das funções do tipo Cobb-Douglas.

Refira-se que o factor A1 (alunos) se pode apresentar na forma de matriz de transição a traduzir a passagem de um ano para o ano seguinte.

Tendo como objectivo maximizar o nível dos outputs dos processos quer de ensino quer de investigação, importará agir de forma racional e em articulação com os responsáveis do desenvolvimento regional, aos diversos níveis do processo, nomeadamente:

- Na escolha do capital fixo mais adequado; instalações, bibliotecas, laboratórios e outros equipamentos de investigação, reprografias, etc.. Complementarmente à escolha destes bens de capital deve escolher-se a localização mais funcional que rentabilize económica e sobretudo socialmente o uso por todos os potenciais utentes que a eles tenham acesso.

- Na escolha dos recursos humanos, os quais por conveniência de exposição consideramos divididos em 6 grupos:
  - 1) docentes doutorados
  - 2) mestres
  - 3) docentes com apenas a licenciatura
  - 4) investigadores
  - 5) quadros técnicos
  - 6) pessoal administrativo e auxiliar.

Sendo desejável uma relação quantitativa e qualitativa equilibrada entre os diversos grupos convém assumir, sem ambiguidades, que é da qualidade e quantidade dos docentes doutorados e dos investigadores e da forma como ensino e investigação se articulam, se inter-influenciam e se completam que dependerá o sucesso da própria universidade.

No que respeita ao corpo docente, a procura de Doutores de elevada qualidade deve ser um processo universal, como universal é o espírito, a filosofia e o alcance da Universidade. A internacionalização do corpo docente é altamente desejável quer integrada numa organização institucional que permita uma inserção do professor em equipas estruturadas, aumentando-se assim o nível científico dos cursos, fortalecendo as actividades de investigação e preparando discípulos que continuem a obra iniciada transmitindo modernos conhecimentos e transferindo experiências válidas inter-gerações.

- A selecção dos estudantes que virão frequentar a Universidade tem para esta o mesmo significado material - entenda-se que tratando-se aqui do ser humano há outros valores em jogo - que têm as matérias primas para uma indústria transformadora. A título de exemplo, o tecelão transforma a lã ou algodão (matéria prima) em tecido (produto final). A Universidade, com o seu corpo docente, transforma jovens saídos do ensino secundário, dotados de conhecimentos mais ou menos gerais, em quadros licenciados, em mestres ou em doutores, capaz de virem a gerir os destinos de diversas organizações (output do processo de ensino). Tenha-se, contudo, presente que os aspectos materiais são comparáveis. O querer e o sentir próprios do homem não são comparáveis com elementos materiais de qualquer processo. O acesso ao Ensino Superior deve, por isso, ser condicionado ao nível de conhecimentos, bem definidos, em particular em disciplinas em que melhor se revelem as capacidades de raciocínio e a elasticidade de pensamento.
- A organização institucional do sistema de Ensino Superior e a gestão do processo interno a cada universidade, deve obedecer a uma dualidade, integrando, por um lado, o Ensino Público e Privado, Universitário e Politécnico, nas proporções mais adequadas às necessidades de desenvolvimento do país e de cada região e sobretudo de acordo com as áreas de conhecimento científico e a função a desempenhar na sociedade, nos diversos níveis hierárquicos de responsabilização e, preparar, simultaneamente, cidadãos com elevada cultura geral e científica, profissionalmente competentes e qualificados e com formação integral que permita a mobilidade de emprego e incuta espírito inovador e de risco. Antes de aprender a fazer é necessário que o indivíduo aprenda a conhecer-se e a respeitar-se a si e ao seu semelhante, enquanto homem, que aprenda a conhecer a sociedade a que pertence e o papel que nela vai desempenhar, num relacionamento que se deseja, produtivo e sociável.

Referindo-nos à organização interna sublinha-se o papel que a boa gestão dos recursos humanos e materiais, o ambiente de diálogo e de participação democrática, o sentido de responsabilidade e de disciplina têm na qualidade e quantidade do output produzido. No âmbito do ensino, a natureza dos cursos, a sua prioridade para a sociedade e as componentes magistral, laboratorial, informativa e participativa, devem intervir na definição das formas matriciais.

Mas o processo de ensino não será completo nem produzirá outputs em quantidade e qualidade desejável se o próprio docente não for capaz de assumir permanentemente o papel de aluno que continuamente necessita de actualizar e aprofundar os seus conhecimentos. O financiamento de um Programa de Formação Pedagógica de Professores, a nível universitário, surge assim como uma acção a prosseguir em nome da melhoria da qualidade do ensino, sobretudo em termos de pedagogia. Para além da formação dos seus próprios docentes a Universidade deve, a par dos cursos formais, organizar com regularidade cursos de especialização e actualização que permitam aos quadros da empresa e da Administração Pública e aos professores do ensino secundário uma actualização quase permanente.

Relativamente aos cursos formais, salienta-se a necessidade de secundarizar o papel das universidades na formação de licenciados em favor de um maior empenho a nível da pós-graduação e mesmo de pós-doutoramento. A organização de mestrados e de cursos de doutoramento, ou outros cursos de pós-graduação, para formar quadros altamente qualificados para o ensino superior e para as empresas e, a prazo, a organização de cursos ou seminários a nível de pós-doutoramento, deve tornar-se numa das primeiras prioridades da Universidade.

# **Educação, formação e desenvolvimento regional**

António Simões Lopes  
(Universidade Técnica de Lisboa)

1. Quando um tema nos é proposto para reflexão, as interrogações levantam-se sobre a abordagem a fazer e com elas vem sempre algum leque de opções a tomar. O contexto em que a reflexão decorre é fundamental para as respostas e para as tomadas de decisão.

Estamos no quadro de um Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, que congrega técnicos, docentes investigadores para a reflexão e as propostas relativas aos grandes problemas do Desenvolvimento Regional; que os congrega, como seria necessário, em base de interdisciplinaridade, que outra não pode ela ser, dada a natureza da problemática. Por outro lado, viemos realizar este Encontro numa Universidade, ambiente de trabalho que sempre privilegiou a transmissão de conhecimento mas a que hoje já não se dispensa a criação de conhecimento.

Tudo considerado, dir-se-ia talvez que as opções a fazer deveriam dar relevo às contribuições teóricas, à formulação de modelos, à sofisticação das técnicas, tanto quanto possível na procura da apresentação de novas teorias, de novas técnicas, de novos modelos. Mas não é para aí que me inclino por dois grandes conjuntos de razões.

Um primeiro tem que ver com a prioridade a dar à resolução dos problemas concretos, para que são já suficientes as contribuições teóricas, as técnicas e os modelos, sendo ao contrário insuficientes as decisões de política e a vontade política, a preparação e a mobilização dos agentes. Um outro tem a ver com a tendência do meio académico e da investigação geral para a procura sofisticada das soluções, quase parecendo, se de facto não é mesmo isso, que a procura da nova teoria, do novo modelo e sofisticação pretendida os tomam como fins em si mesmos, num afastamento dos problemas concretos, da realidade, que desvaloriza Ciência Regional - como por vezes se lhe chama - como ciência útil. Não porei em dúvida a validade dessas contribuições para o progresso do conhecimento teórico e da capacidade analítica por que tem de responsabilizar-se o meio académico; mas os problemas Desenvolvimento Regional permanecem ou agravam-se mesmo, não porque sejam insuficientes as teorias, os modelos, as técnicas disponíveis, tantas vezes de utilização falaciosa e especulativa porque faltam os dados sobre que eles "trabalham", mas porque a vontade política não se manifesta. As Teorias do Desenvolvimento Regional como a Análise Regional terão sempre um amplo caminho a percorrer, na busca da perfeição explicativa e conceitual, na busca do rigor; mas de há muito, venho-o dizendo em postura que está longe de ser solitária, a ênfase e a prioridade devem ir para a Política Regional. Conhecemos os problemas e os quadros explicativos existem; em lugar de gastar tempo e energias para conhecê-los melhor (e também aqui o "rendimento" marginal começou a decrescer há muito), gastemo-los a perspectivar soluções; na certeza de que mal avisados andarão os políticos se clamarem auto-suficiência, já que as decisões de política, para serem correctamente tomadas, não dispensam<sup>1</sup> o conhecimento técnico e científico, o conhecimento teórico; e aí estaremos nós, os técnicos, os docentes, os investigadores, com humildade, a procurar dar ao conhecimento científico adquirido o sentido de utilidade que justifica os nossos propósitos para a sua criação e transferência.

2. Servem as considerações anteriores de explicação para a opção que tomei, de nesta

---

<sup>1</sup> Não deveriam dispensar. Estranhamente, contudo, o processo em curso (?) de institucionalização da regionalização arrisca-se a ser mau exemplo de como não se faz conviver teoria e prática, análise e política, conhecimento científico e pragmatismo das decisões. Tem-se registado um enorme défice de conhecimento científico e técnico nas propostas políticas para a regionalização, como já tive ocasião de afirmar (por exemplo, Comunicação apresentada ao XXIII Congresso Ibero-Americano de Municípios).



exposição me concentrar nos velhos e simples mas sempre actuais conceitos do Desenvolvimento Regional, que mantenho como de validade plena, para me limitar ao convite à re-arrumação das ideias e ao apelo ao bom senso que os mais velhos têm tendência a sugerir que seja moldado pelo seu. Mas os meus desde já declarados insucessos na transmissão da "mensagem" e a teimosia das minhas convicções hão-de gerar repetição, para que desde já vos alerto. Releve-se o procedimento e acredite-se na bondade das intenções.

Parto da "verdade" que tenho por adquirida de que Desenvolvimento se identifica com Desenvolvimento Regional, de que não há Desenvolvimento se não houver Desenvolvimento Regional, porque o desenvolvimento só faz sentido em função das pessoas, onde estão; e embora se deva contar com a mobilidade das pessoas o desenvolvimento tem de chegar a elas, pelo menos na sua componente mais prioritária que tem que ver com a satisfação das necessidades básicas, tendo particularmente em atenção os estratos populacionais para os quais os custos da mobilidade sejam económica e socialmente incomportáveis.

Parto da "constatação" que tenho também por incontroversa, da complexidade da problemática do desenvolvimento regional, isto é, do desenvolvimento, seja qual for a forma como tal problemática se expressa - subdesenvolvimento, depressão, congestionamento - a determinar o envolvimento das pessoas em todas as fases, desde a análise e percepção dos problemas, passando pela procura das soluções possíveis, para chegar à efectivação prática das soluções. É já hoje um "lugar comum" afirmar-se, como de há décadas venho fazendo, que ninguém conhece melhor os problemas do que os que os sofrem, como ninguém conhecerá melhor as soluções possíveis do que os que os vivem, que são quem melhor saberá identificar as vias mais adequadas no quadro das possíveis; e ninguém melhor poderá empenhar-se na efectivação prática das soluções.

Chego daí à conclusão, que desejaria consensual, que o processo de desenvolvimento ganha em eficácia quando a descentralização das competências aconteça (naturalmente acompanhada de meios) e quando simultaneamente aconteça desconcentração do aparelho central ou, em termos mais gerais, adequada desconcentração de um nível de decisão e de competências para os níveis mais básicos de gestão do processo de desenvolvimento. E como entendo que no caso português faz sentido a institucionalização de um "patamar" entre o "central" e o "municipal" - o nível regional - pelo menos em função desse nível intermédio deverá "desconcentrar" a administração central e deverão descentralizar-se os processos, sem a retirada de competências aos municípios mas com a atribuição ao nível regional de funções coordenadoras das competências que caibam ao nível mais "local".

Por esta via me atrai a conclusão, que tenho por adquirida, de que as regiões têm de deixar de ser, passivamente, o espaço onde a administração central decide das acções a realizar para se assumirem como autênticos sujeitos, sujeitos activos do processo de desenvolvimento: sendo quem melhor conhece os problemas e portanto quem melhor avalia das soluções e dispondo de "escala" significativa quer para a coordenação dos níveis básicos quer para a economia dos processos, as regiões têm de passar a reivindicar a sua intervenção na definição da política regional, aceitando embora submeter-se ao processo de concertação inter-regional, até porque será sempre decisiva a limitação dos meios.

3. Neste quadro institucional da política terá relevância efectiva a mobilização dos

meios endógenos, de toda a natureza, com sublinhado especial para os recursos humanos que serão sempre a parcela mais rica e promissora do potencial endógeno, tanto mais rica e tanto mais promissora quanto mais qualificada. Daí que a educação, a formação em geral, assumam função de carácter estratégico, estruturante, no processo de desenvolvimento, podendo interrogarmo-nos sobre se uma tal formação deverá ser particularmente orientada no sentido de dar resposta às necessidades locais, ou se deverá assentar em espectro de objectivos mais largo.

Por várias razões se justifica deixar as preocupações locais para nos fixarmos em preocupações mais amplas. Por um lado, a estrutura económica das regiões está em permanente evolução, correndo-se riscos de inadequação se a formação se orientasse para finalidades regionais restritas; por outro lado, os processos tecnológicos registam hoje profundas transformações, a ritmos cada vez mais acelerados; acresce que o processo formativo é em si mesmo altamente consumidor de tempo, o que acrescentaria riscos de inadequação aos denunciados já; sendo certo que, só por razões associadas às transformações rápidas nas tecnologias, cada vez mais se justifica uma sólida e generalizada formação de base acompanhada da aquisição de métodos de aprendizagem e de novos conhecimentos. Adiante-se, ainda, as conquistas da mobilidade, de natureza irreversível, e ter-se-á um vasto conjunto de razões para não esperar dos equipamentos formativos "regionais" uma função demasiado consignada ou circunscrita ao perfil das necessidades regionais conjunturais, mesmo das necessidades estruturais, se referidas a um período não suficientemente dilatado.

Mas, sem em nada reduzir a importância estratégica da formação dos recursos humanos - estratégica e decisiva - de outros modos sai valorizado o potencial endógeno pela via da formação, designadamente pelos efeitos directos, indirectos e induzidos resultantes dos investimentos na instalação dos equipamentos de ensino e formação em geral; pela atracção que sempre exercem sobre a mobilidade dos recursos humanos, restando a drenagem dos "locais" para outras paragens e podendo mesmo aliciar a procura externa de formação; pelo apoio a outras actividades sócio-económicas "residentes", em processo interactivo que pode e deve ultrapassar a função formativa, a mais específica dos equipamentos de ensino, para chegar a outras áreas de prestação de serviços de que a investigação e a consultoria serão os exemplos mais comuns.

Houve épocas e ambientes em que alguma evidência empírica permitiu sustentar a associação aos investimentos em estruturas de ensino superior de um reduzido efeito multiplicador, quando comparado com o associável a outros equipamentos e actividades. Parece natural que o multiplicador de emprego, e o próprio multiplicador de rendimento, não determinem valores relativamente elevados; o multiplicador de produção será porventura mais significativamente afectado, pelos efeitos da procura sobre algumas outras actividades económicas, designadamente serviços, em resultado de um aumento da concentração populacional constituída por estratos com poder de compra normalmente superior à média. Mas é óbvio, por reduzido que possa ser esse efeito multiplicador, que também pela via das estruturas físicas se enriquece o potencial endógeno.

4. Numa perspectiva mais ampla, pode levantar-se a questão da nacionalidade necessária na organização espacial, que continuo a inclinar-me para referendar aos "lugares centrais" e a princípios organizativos básicos e simultaneamente elementares, como os limiares populacionais ou limiares de procura, e o alcance ou raio de acção dos equipamentos.

Nesta perspectiva, tantas vezes marginalizada, tem cabimento a dúvida sobre se a política adoptada em Portugal para instalação dos novos equipamentos de ensino superior público - universidades e institutos politécnicos - se terá preocupado com questões de nacionalidade organizativa do espaço, que a todos os níveis têm sido escandalosamente menosprezada; o que à evidência se demonstra com a votação ao esquecimento da organização da rede urbana, do sistema urbano, com a ausência de uma política urbana, consequência directa, naturalmente, da ausência de uma política regional.

Menos ainda, obviamente, se terá preocupado com a organização espacial da sociedade o sector privado e cooperativo, sem modelo social de referência e com outras lógicas de implantação bastante mais determinadas pela redução da despesa, designadamente a despesa de investimento, para uma mais fácil formação do "excedente"; e o voluntarismo de algumas autarquias locais na disponibilização de terrenos e de edificações terá vindo a ser determinante, sem qualquer consideração pelo ordenamento urbano, pelo ordenamento espacial da sociedade.

5. Mas a ausência de política regional, de uma política de desenvolvimento regional, subjaz ao défice de política de desenvolvimento que vimos registando, com a suprema ignorância do factor espacial. O exemplo mais expressivo vem a encontrar-se no lançamento de um processo de regionalização que não sentiu necessidade em apoiar-se numa política de desenvolvimento regional explicitada. Uma das consequências mais imediatas reside no já referido menosprezo do sistema urbano, sem qualquer política de cidades, antes parecendo querer dispor-se delas como mero instrumento, admitindo-se até poder vir a cair-se no extremo de aceitar mais do que uma capital regional para as regiões em que à lógica da pressão dos políticos se não tenha capacidade para contrapor a lógica do ordenamento urbano, do ordenamento espacial. Outra consequência, concomitante da anterior, estará na tendência para simplistamente assumir como regionalização a simples (por mais complicada que seja) delimitação das regiões. Tudo porque alguns políticos parecem agora apostados em fazer a regionalização sem o apoio técnico e científico que a alguns faltará; como se a decisão política, que naturalmente sempre lhes pertencerá, não devesse procurar bases técnicas e científicas as mais sólidas; como se a ciência e a técnica os não pudessem afinal libertar um pouco mais da pressão política a que, por natureza, hão-de estar em permanência sujeitos. Delimitação de regiões que nunca será definitiva e que deve ser função do número de regiões e do ordenamento espacial que com elas se visa, num quadro em que o sistema urbano se tem de assumir como o sistema nervoso do desenvolvimento, com os seus centros, centros nervosos do processo de desenvolvimento. A economia do seu funcionamento impõe orientações de política quanto à sua dimensão populacional e à dimensão populacional das suas áreas de influência; os objectivos de natureza social impõem a consideração de limites máximos comportáveis aos raios de acção dos centros e seus equipamentos; ambos, a economia do funcionamento e os "alcances" físicos apontarão as geometrias da delimitação regional mais adequadas, porque podem sugerir o número e a configuração das regiões a criar.

6. Sabemos todos da longa ausência da política regional no processo de desenvolvimento português.

Quando na década de "setenta" o Governo enveredou pela criação de novas universidades tinha certamente em conta as exigências públicas que se manifestavam pela democraticidade do ensino e teria certamente em vista o favorecimento das regiões

periféricas, dotando-as de equipamentos formativos e de investigação que esperaria as apetrechassem melhor para o seu próprio desenvolvimento; entre outros objectivos.

Que essa não seria a única via para promover a democraticidade do ensino, provavelmente não sendo até das mais eficientes, era francamente previsível. Numa situação como a portuguesa, nos anos setenta, ter um estabelecimento de ensino superior a 80 km de distância sem infra-estruturas de apoio relevantes (ao nível do alojamento, por exemplo), não seria vantagem significativa a determinar a sua escolha face aos centros universitários tradicionais, a distâncias maiores; nem por aí acrescia democraticidade relevante à democraticidade existente. No capítulo da eficiência os custos haviam de ser extremamente elevados, num quadro caracterizado por enorme escassez de recursos humanos qualificados, valendo a solidariedade institucional das universidades há mais tempo instaladas e a mobilidade intensa e generosa de docentes e investigadores.

Um quarto de século volvido ainda algumas dessas instituições não conseguiram criar as suas vantagens competitivas, e impor-se por elas. Outras poderiam de facto ter sido as soluções para resposta à justificada pressão da "democraticidade".

A verdade, no entanto, é que volvidos vinte anos e apesar de todas as dificuldades e vicissitudes, ainda que tenha sido reduzido o efeito multiplicador imediato sobre a produção regional, o rendimento ou o emprego, as instituições aí estão como instituições-chaves nos processos de desenvolvimento regional, a elevar significativamente o potencial endógeno e a gerarem vantagens regionais, muitas delas até da área dos intangíveis; a relacionarem-se com o tecido produtivo gerando neste valor; a obrigarem docentes e investigadores a debruçar-se sobre a realidade concreta e sobre as pressões por ela impostas, o que é científica e pedagogicamente formativo, não menos do que as divagações abstractas ou as sofisticações analíticas e teóricas.

Sem política regional é certo; com esforços acrescidos e raramente compensados na mesma proporção; com eficiência que poderia ter sido maior. Mas fez-se, aconteceu, desenvolvimento regional.

Só que não é correcto nem nos podemos dar o luxo de prosseguir por esta via. O desenvolvimento exige medidas bem reflectidas de política.

Quando entregue a si mesmo, a probabilidade de convergência é reduzida. As pessoas e os espaços onde elas estão têm o direito de exigir que o desenvolvimento lhes chegue. Nem podem ser elas sempre a procurá-lo "saíndo", nem é possível abandonar espaços que, por pobres que sejam, sempre têm recursos (endógenos) cujo não aproveitamento nos deixa mais pobres.

Não há desenvolvimento não havendo desenvolvimento regional. Não se aceite como política a ausência de política. Não continuem os políticos a menosprezar o conhecimento técnico e científico, que em muitos casos poderá ser o seu suporte mais firme.

**Universidade, Empresas e Território  
reflexões em torno de uma  
articulação (im)possível.**

Álvaro Domingues  
(Geógrafo, Universidade do Porto)

## 1. Introdução:

Enunciado desta forma simples, o triângulo Universidade - Empresas - Território sugere imediatamente uma miragem optimista de *um* paradigma económico do desenvolvimento territorial endógeno, apoiado na articulação eficaz de três pressupostos - metáforas:

- a Universidade enquanto agente da inovação; entidade informacional por excelência, depositário, transmissora e criadora de saberes; lugar da formação avançada e especializada, de produção de - capital humano e, finalmente, um actor do processo de difusão da inovação;
- as Empresas enquanto estruturas organizacionais da produção; preferencialmente competitivas e inovadoras, inseridos na economia global e em nós de complexas redes regionais e transnacionais como as que caracterizam os modelos actuais de organização da produção e, em geral, da esfera económica;
- o Território (qualquer que seja a escala e a característica dominante, regional, local, urbano, etc.), ao mesmo tempo, contentor e conteúdo, lugar de fixação de recursos e também objecto ou âmbito geográfico de incidência de políticas e de desenvolvimento de estratégias ditas endógenas ou outras. Território que é também uma posição (contextualizada em universos económicos, geopolíticos, geográficos, etc.), um capital - fixo acumulado (diverso, consoante os atributos infraestruturais, ambientais, ...), uma memória (ou, se quisermos, um repositório de práticas, de recursos, de contextos sociais que reagem de forma não passiva face a desafios, obstáculos ou oportunidades) e, sobretudo, um meio e um suporte de interacções múltiplas.

Esta trilogia insere-se perfeitamente na diversidade teórica e conceptual daquilo que genericamente se denomina por "desenvolvimento regional endógeno", cujos exemplos fundadores se podem encontrar na vasta bibliografia sobre a "Terceira Itália", os "Distritos Industriais, as áreas - sistema, os modelos de industrialização flexível, as redes, os modos locais de "governância", etc., e em autores como Bagnasco (Terza Italia, 1977), G. Garofoli, S. Brusco, W. Stöhr e D. Taylor (Development from Above or Below, 1981), Becattini, M. Piore e C. Sabel, A. Scott, M. Storper, R. Walker, A. Lipietz, P. Aydalot, P. Veltz, B. Benko, entre outros (ver súmula em LIPIETZ, 1993).

A teorização e os estudos empíricos sobre os "Tecnopólos" e os "Parques de Ciência e Tecnologia" constituem, dentro daquele contexto, um caso específico, valorizando a questão do papel da relação entre a universidade e as empresas e da reformulação do papel da inovação como elemento motor da modernização e da competitividade dos sistemas produtivos (ver, entre outros, CASTELLS e HALL, 1994).

Para além das teorizações e da quantidade e diversidade de produção de estudos empíricos, desenho de políticas e avaliação de casos, estes "ambientes teóricos" cruzaram-se com o debate entre o global e o local (re-centrando a importância da escala regional no pano de fundo do processo de globalização e da divisão internacional do trabalho), valorizaram a análise institucionalista territorializada e, em termos ideológicos, criaram demasiadas expectativas e ilusões em matéria de formulação de novas políticas de desenvolvimento regional e local. Os parques tecnológicos surgem, ao mesmo tempo, como instrumentos dessa política, como promotores de uma imagem exterior positiva com vistas à captação de investimento estrangeiro em sectores de

ponta, e como projectos portadores de prestígio político e de visibilidade internacional.

Implicitamente o elemento focal da trilogia universidade - empresas e território é, assim, o desenvolvimento; ou melhor, um certo modelo de desenvolvimento que pode ser enunciado da seguinte maneira:

O desenvolvimento do território (à escala, sobretudo, regional e urbana/metropolitana) deve apoiar-se na construção de condições favoráveis à emergência de um "meio inovador", dotado de um potencial produtivo denso e competitivo, cujo factor central se apoia na inovação, a qual, por sua vez, encontra nas instituições universitárias e noutras estruturas produtoras de I&D, uma fonte constante de difusão de capacidades humanas e tecnológicas. A produção e a transferência de tecnologia num contexto de "fertilização cruzada" entre os vários actores envolvidos, constituiria um processo favorecedor de sinergias e de sustentação da dinâmica do meio. Fechar-se-ia, assim, um ciclo virtuoso com graus de eficiência variáveis consoante a combinação de constrangimentos e potencialidades em presença.

Não tem faltado construções teóricas e exemplos empíricos para testar a validade deste modelo ou dos seus pressupostos principais: basta invocar as teorias fundadoras da importância do factor inovação de Schumpeter (a coligação ciência, tecnologia e capital), os "Meios Inovadores" do GREMI, os "Sistemas de Inovação" de Christopher Freeman, etc., até aos (bons) exemplos dos modelos de desenvolvimento dos Distritos Industriais da "Terceira Itália" (reformulações de Marshall que podemos encontrar em Bagnasco, Becattini, Garofoli,... e que, em parte, fundamentaram um novo modelo de "Especialização Flexível", desenvolvido por PIRELLA e SABEL) ou os paradigmas das "Silicon Landscapes" californianas, todos com óbvias referências territoriais.

No entanto, e aqui se centra o essencial desta introdução, parece-nos existir um desfazamento muito acentuado entre duas atitudes: por um lado, a "limpidez" das construções teóricas apresentadas e de algumas demonstrações ou estudos empíricos elaborados segundo essas grelhas de referência; por outro, as dificuldades em traduzir todo esse manancial teórico em políticas voluntaristas de desenvolvimento territorial, normalmente ao nível regional ou urbano. Parece, assim, que a transferibilidade das teorias ou dos exemplos testados tem tendência a esbarrar com factores imponderáveis (ou erradamente ponderados) ou com precipitações políticas explicadas pelo poder encantatório que contêm tais fórmulas. Referimo-nos a Portugal, obviamente.

Aconteceu assim com as políticas apoiadas nas teorias do desenvolvimento endógeno (as Iniciativas Locais de Emprego, ILEs por exemplo), com a tentativa de potenciar modelos de desenvolvimento inspirados na "Terceira Itália" (caso da Operação Integrada de Desenvolvimento, OID, do Vale do Ave), ou finalmente com as dificuldades de arranque e de consolidação dos Parques de Ciência e Tecnologia, PCT(s), em particular do PCT do Porto. A trilogia Universidade – Empresas - Território está bem presente, sobretudo nos últimos dois casos.

Tentaremos, de seguida, encontrar algumas explicações para essa situação, reportando-nos, sobretudo ao último exemplo referido.

O conceito de "Meio Inovador" (cf. BECATTINI, 1992) pode ser definido como: um conjunto territorializado dotado de uma forte densidade de fluxos de transacções multilaterais (redes de contactos mais ou menos institucionalizadas), de uma diversificação de competências e experiências profissionais e de uma rede de instituições de forte componente informacional, criativa e de inovação. Um meio inovador supõe, por isso, entre outras condições:

- a coexistência de competências profissionais múltiplas; a facilidade de acesso ao conhecimento;
- a aglomeração da procura e da oferta;
- a possibilidade de se facilitarem melhor os ajustamentos no contexto desse confronto;
- a existência de mercados de trabalho densos e diversificados: a concentração de emprego qualificado;
- a cooperação com instituições de I&D e de formação avançada e a proximidade a estruturas mediadoras da circulação da informação e da inovação;

Na sequência da conceptualização e dos estudos sobre "Meios Inovadores" [ver, por exemplo, AYDALOT, 1986 e BECATTINI, (1987 e 1988), Georges BENKO (BENKO, 1991)], define o conceito de "Meio Inovador" como: "um conjunto territorializado no qual as redes inovadoras se desenvolvem pela aprendizagem que fazem os seus actores, através de transacções multilaterais geradoras de externalidades específicas à inovação, e pela convergência da aprendizagem com formas cada vez mais sofisticadas de criação tecnológica" (BENKO, 1991, 23). Este "clima" torna-se propício a processos de difusão da informação, a experiências de inovação incremental, a processos de imitação e de emulação, facilita o acesso ao conhecimento e à informação sobre produtos, serviços e mercados, alarga e diversifica as possibilidades de oferta e procura de profissionais qualificados. etc.

A grande vantagem conceptual do "Meio Inovador" reside também na importância que é conferido ao espaço geográfico e às relações, de proximidade física num contexto em que são ultrapassados determinados limiares de aglomeração: "o espaço não é visto na óptica única da localização industrial (ou de outras actividades económicas), mas fundamentasse num novo objecto de observação: o "meio" - a composição do tecido industrial, as relações complexas que se tecem através dele, entre as empresas; a natureza da mão-de-obra, o capital humano, o conhecimento (savoir-faire), a presença de infra-estruturas, o quadro geográfico, ... i.e., tudo o que forma uma região" (BENKO, 1991, 23).

Segundo CASTELLS e HALL, 1994, p.30, um tecnopólo constituiria um caso específico de meio inovador, entendido como "um sistema de estruturas sociais, institucionais, organizativas, económicas e territoriais criadoras de condições para uma geração contínua de sinergias e da sua aplicação num processo de produção que se origina a partir desta capacidade sinérgica, quer para as unidades de produção que fazem parte deste meio inovador, quer para o meio, no seu conjunto".



## **2. O Parque de Ciência e Tecnologia do Porto: alguma ciência, muitas empresas e pouca tecnologia.**

Num dos documentos iniciais produzidos no âmbito da Universidade do Porto (Fundação Gomes Teixeira)<sup>2</sup> a propósito da definição do futuro Parque, afirmava-se:

"Reconhece-se o maior interesse na criação na Área Metropolitana do Porto de um Parque de Ciência e Tecnologia como agente dinamizador de actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico, promotor da implantação de empresas de base tecnológica e da ligação de organismos de investigação científica, desenvolvimento tecnológico, inovação e transferência de tecnologia e universidades com essas mesmas empresas, propiciando um clima favorável à inovação e à modernização do tecido empresarial existente, bem como a criação de empresas nas novas tecnologias emergentes e de serviços de alta qualidade e elevado valor acrescentado.

Definem-se como objectivos globais do Parque de Ciência e Tecnologia do Porto:

- a implantação de infra-estruturas que incluam as vertentes científicas, tecnológica, educacional e empresarial, potenciadora de um clima favorável à inovação, tirando partido das sinergias e complementaridade entre os vários sectores;
- a criação de condições favoráveis à dinamização de novos agentes de desenvolvimento, nomeadamente empresas de alta tecnologia e de serviços de alto valor acrescentado e de grande qualidade;
- formação de recursos humanos ao nível médio e superior em áreas estratégicas do desenvolvimento;
- criação de um ambiente de elevado nível tecnológico - científico, modelo de ligação investigação/indústria, estimulador do processo de inovação e transferência de tecnologia;
- atracção de investimento estrangeiro nos domínios de alta intensidade tecnológica;
- implementação de empresas de serviços de alta qualidade e elevado valor acrescentado,
- estabelecimento de um modelo exemplar em termos de ordenamento territorial, arranjo paisagístico, arquitectura e urbanismo."

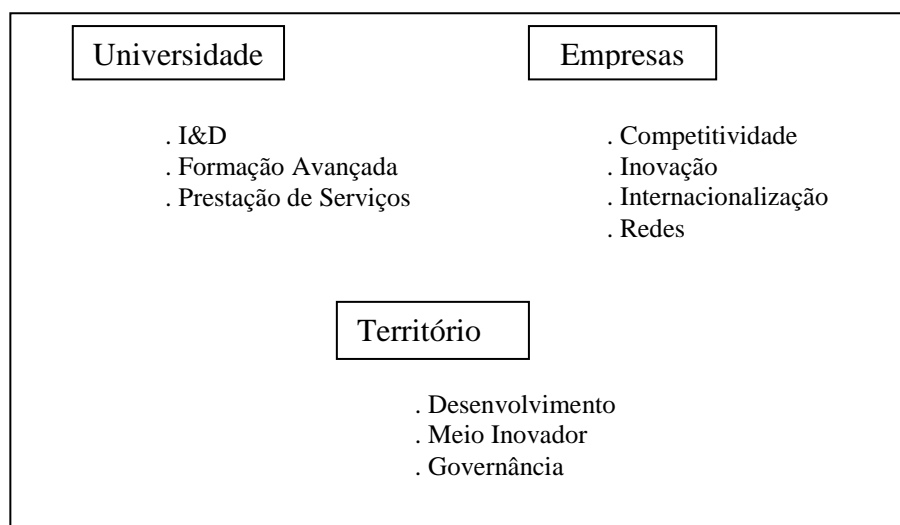
Para além de outras especificidades inerentes ao perfil proposto para o PCT-P, o modelo e os objectivos sucintamente transcritos acima, preenchem, aparentemente, os requisitos convencionais dos Parques de Ciência e Tecnologia, tal como foram implementados nos EUA, na Europa e no Japão, sobretudo.

A formulação do PCT-P partia, assim, de um princípio de articulação entre três elementos já apontados e agora sistematizados na Fig. 1.

---

<sup>2</sup> Documento interno elaborado por um Grupo de Reflexão Sobre o Parque de Ciência e Tecnologia do Porto, constituído no âmbito da Fundação Gomes Teixeira sob a coordenação do Prof. Doutor E. Oliveira Fernandes, Porto, 1993.

Fig.1 – Universidade – Empresas - Território: condições de articulação



Apesar da clareza dos pressupostos e do modelo proposto, os obstáculos que explicam as dificuldades de arranque e consolidação do PCT-P devem-se, na nossa opinião a várias ordens de factores:

- i) o primeiro, espécie de pano de fundo inerente às especificidades do tecido produtivo nacional e regional, decorre do modelo de inserção internacional da economia e das empresas portuguesas: modelo extrovertido mas duplamente dependente. De facto, na sua esmagadora maioria, as empresas portuguesas são fortemente exportadoras (sobretudo de produtos finais de grande consumo, como são os têxteis e o calçado) e importadoras (de matérias primas, produtos semi-acabados e tecnologias). O "sistema nacional de inovação" encontra-se, por isso, fortemente limitado ao nível da capacidade empresarial. Não existindo um suporte nacional de indústrias produtoras de tecnologias próprias e de bens de equipamento, constata-se que, na esmagadora maioria dos casos não se verifica uma procura de I&D. No caso específico do NO industrializado, à partida o território de influência do PCT-P, a "dependência passiva" que caracteriza a inserção internacional das empresas, explica o peso da sub-contratação externa e a pouca relevância que tem a procura de factores imateriais da competitividade (I&D, design, marketing).
- ii) quando questionados sobre as ineficácias da relação (esporádica e pontual!) Universidade - Empresas, uma amostra de dirigentes empresariais de 76 empresas consideradas de maior potencial inovador e de várias instituições de I&D (Centros Tecnológicos, e Institutos de investigação de matriz universitária, sobretudo<sup>3</sup>) exprimiu assim as razões da debilidade da procura daqueles factores:
  - Demasiada especificidade dos projectos, normalmente muito dependentes das características internas da empresa (tipo de produto, processo, tecnologia instalada...).
  - Excessivo imediatismo dos resultados pedidos.
  - Dificuldades em criar limiares de procura que sustentem o desenvolvimento contínuo de projectos mais ambiciosos.

<sup>3</sup> Cf. Figueiredo, A. (Coord.), Domingues, A. e Marques, T.: Ante-projecto do Parque de Ciência e Tecnologia do Porto, Associação para o PCT-P, Porto, 1992 (documento interno, policopiado, 3 vol.).

- Falta de capacidade financeira para emparceirar projectos de médio/longo prazo.
- Peso excessivo de PME(s) com dificuldades organizacionais e financeiras impeditivas de originar uma procura de I&D.
- Atitude muito passiva face ao desenvolvimento de produtos e processos.
- Culturas empresariais pouco receptivas a um maior esforço de renovação tecnológica e de inovação.
- Formas de inserção no mercado que, em geral, estão mais dependentes do cumprimento da especificidade do produto traduzida pelo cliente, do que da capacidade de impor novos produtos desenvolvidos internamente ou em parceria.
- Situação de dependência da casa-mãe, no caso dos estabelecimentos de multinacionais.
- Ausência de um sector forte de produção de máquinas e equipamentos (normalmente importados) que seja capaz de sustentar um esforço de I&D nesta área.
- Peso de sectores como o têxtil - vestuário e o calçado, em que as dependências face ao exterior se traduzem ao nível do design (imposto pelas estruturas internacionais de comercialização) e do equipamento (sempre importado e, por isso, também desenvolvido no país de origem), limitando totalmente a criação interna ou o potencial de relacionamento com estruturas exteriores de I&D.
- Predomínio de processos intensivos em trabalho em que o custo da mão de obra inibe um maior esforço de intensificação e modernização tecnológica, articulando-se esta situação com o custo elevado do crédito ao investimento.

A conclusão que daqui se pode retirar é a da ausência de condições mútuas que sustentem um maior esforço de I&D, seja dentro das empresas, seja nas universidades ou noutras instituições prestadoras de serviços nas áreas do apoio técnico, tecnológico, de certificação, de desenvolvimento de produto, de formação especializada de quadros, etc.. Salvo muito raras excepções parece que tudo está ainda no início e que não existe, como afirmava um empresário entrevistado, um "clima de convergência" universidade/empresa.

Na generalidade, a opinião das empresas sobre os resultados dos contactos com aquelas instituições, sobretudo os de natureza mais regular, revela uma série de dificuldades que são normalmente imputáveis às instituições universitárias e de interface universidade/empresa. A avaliação negativa ou desajustada dessas instituições manifesta-se, normalmente, segundo os parâmetros seguintes:

- Dificuldades em fixar bons técnicos e falta de pessoal de apoio não inserido na carreira docente.
- Demasiado peso de estagiários e bolseiros, o que introduz um factor de excessiva rotatividade do potencial humano.
- Falta de institucionalização da relação. Relações muito pessoalizadas projecto a projecto. Demasiada autonomia nos projectos pessoais.
- Incompatibilidade entre carreiras de ensino e de investigação: a dupla situação de professores/investigadores, impede uma maior dedicação das pessoas aos projectos conjuntos com empresas.

- Demasiada orientação "académica" ou "teórica" do trabalho dos docentes o que colide com o objectivo de curto-prazo e de investigação aplicada que as empresas solicitam. Falta de especialização para corresponder às necessidades específicas das empresas.
- Falta de dimensão e de capacidade financeira para projectos de maior alcance. Necessidade de melhor equipamento e de um controlo financeiro de tipo "empresarial".
- Dificuldades na responsabilização dos projectos e no cumprimento dos prazos.
- Falta de capacidade de homologação, certificação, ensaios e auditorias de qualidade e tecnológicas
- Necessidade de maior internacionalização.
- Sobre os Centros Tecnológicos, as opiniões convergem na falta de equipamento, na dificuldade de acompanhar as inovações tecnológicas, em incapacidades na área da certificação e homologação de produtos e na dificuldade de fixar bons profissionais. Os resultados satisfatórios do relacionamento ficam-se sobretudo ao nível da prestação de serviços rotineiros para efeitos de testes e análises e controlo de qualidade. Genericamente as empresas acham que há um longo trabalho a realizar nas áreas da certificação e homologação de produtos de acordo com normas internacionais ou dos mercados de destino dos produtos.
- Do lado das universidades constata-se, na generalidade, uma fragilidade clara das instituições de I&D. Nas universidades mais pequenas e de formação mais recente, sobretudo, põem-se problemas de inexistência de massas críticas e de dispersão de esforços divididos entre a consolidação das áreas mais fortes, a criação de novas licenciaturas, o envolvimento em núcleos de prestação de serviços às empresas, etc., frequentemente num quadro de ausência de estratégias claras quanto à definição de áreas a privilegiar e de trajectórias algo erráticas na criação e desmultiplicação de licenciaturas, institutos e departamentos. Ao mesmo tempo, persistem dificuldades de financiamento e de expansão de carreiras de investigação, estas ainda muito pouco frequentes. Os próprios estrangulamentos financeiros das universidades, encaminham-nas frequentemente para uma lógica de criação de pseudo-departamentos de I&D aplicado em que a função principal acabou por ser um esforço de auto-financiamento conseguido através da prestação de serviços rotineiros que, racionalmente, deveriam existir noutras estruturas, com outros quadros e com outras finalidades e funções.

O que parece mais exequível num futuro próximo, e dadas as grandes carências que foram transmitidas pelas empresas, é a expansão e a diversificação da formação nas áreas tecnológicas, o aumento de massas críticas de I&D e a injeção de técnicos qualificados no mercado. Essa constitui também uma via para aumentar e diversificar o potencial interno da universidade e ir construindo os alicerces que depois garantam o desenvolvimento de estruturas de I&D.

Do lado das empresas, e por via do que acima foi dito, as oportunidades mais frequentes de relacionamento situam-se ao nível da prestação de serviços rotineiros cujas características se orientam mais para o perfil desejável de instituições como os Centros Tecnológicos e os organismos públicos ou outros nas áreas da certificação e homologação de produtos. A I&D, no sentido convencional e que se ajustaria mais ao relacionamento com universidades e interfaces de matriz universitária, é ainda um esforço que só é viável e perceptível em casos muito pontuais de empresas que possuem

uma estratégia muito clara de investimento em I&D e que procuram uma selecção criteriosa de parceiros que possam responder aos seus objectivos nessa área.

Voltando à Figura 1, e deixando de lado, por agora, a questão do território, o exposto acima é bastante claro quanto à justificação das dificuldades de interligação entre a Universidade e as Empresas, ou se quisermos ser mais abrangentes: entre o tecido empresarial e o sistema de apoio à inovação constituído por um leque diversificado de instituições já referidas: universidades, centros tecnológicos, instituições de certificação e de controlo de qualidade, laboratórios de investigação aplicada, etc.

Esta situação constitui um das principais dificuldades da transferibilidade de modelos de PCT(s) internacionalmente conhecidos para o caso português e para o NO industrializado, em particular. Outros factores não referidos, e que foram importantes no arranque dos parques nos EUA e em França, por exemplo, também não se verificam. Estes factores, de natureza diversa, têm em comum o papel directo e indirecto do Estado e das grandes empresas transnacionais como elementos catalizadores dos contratos de I&D, seja ao nível das Universidades, seja ao nível das empresas:

- é sabido que nos EUA, por exemplo, os projectos financiados pela NASA ou pelo Departamento de Defesa, tiveram uma influência decisiva na consolidação da investigação de base e aplicada no "sunbelt" californiano, sobretudo nas áreas da electrónica, das comunicações e das indústrias aero-espaciais (cf. MASSEY; QUINTAS; WIED, 1992, cap.7; e BENKO, 1991);
- o mesmo aconteceu em França, quer através das políticas da DATAR, quer através da implantação de laboratórios do estado e da transferência de unidades de I&D de grandes empresas públicas;
- no maior tecnopólo de França, Sophia Antipolis, a presença da IBM, da Texas e da Thomson, tiveram uma importância crucial na atractividade do parque, tal como teve a implantação da École Nationale des Mines;
- universidades como Stanford (Silicon Valley); Harvard, MIT, Boston University e o Lowell Institute of Technology (Route 128 Boston) e Cambridge foram também elementos muito importantes na afirmação das zonas de desenvolvimento de parques tecnológicos.

Uma outra questão não resolvida em Portugal é a da inexistência de mecanismos de financiamento adaptáveis a projectos empresariais inovadores e de alto risco. As Sociedades de Capital de Risco, as Sociedades Financeiras de Inovação, as Sociedades de Desenvolvimento Regional, os Institutos de Desenvolvimento Industrial, os Institutos Regionais de Participações, etc. ou são inexistentes no sistema financeiro português ou encontram-se, como no primeiro caso, completamente desajustadas face às características das empresas emergentes de alto conteúdo inovador.

Quanto às universidades, aquilo que se passa é que as universidades portuguesas, públicas e privadas, não possuem culturas e modelos organizacionais semelhantes, sobretudo, às universidades privadas dos EUA, cujo caso paradigmático é Stanford (cf. BENKO, 1991, cap.3).

### **3. Expectativas e constrangimentos**

O conjunto de reflexões produzidas nos pontos anteriores permite-nos organizar a explicação do relativo insucesso (relativo porque, apesar dos constrangimentos apontados, é ainda muito cedo para avaliar completamente os Parques de Ciência e Tecnologia em Portugal, uma vez que se trata de processos de desenvolvimento que podem demorar de 10 a 20 anos para consolidar o seu sucesso).

O conjunto de pontos que a seguir apresentaremos e que, na nossa opinião, resumem os principais obstáculos ou dificuldades inerentes à consolidação dos PCT(s) em Portugal, deve ter sempre como pano de fundo duas questões interligadas:

Os PCT(s) constituem um instrumento de política (que não pode ser entendido de modo isolado) para precipitar a criação e a consolidação de "meios inovadores" (ver acima), capazes de articular as tensões entre o global e o local, i.e., capazes de interpretar, explicitar e operacionalizar uma estratégia de desenvolvimento económico que promova um ambiente mais favorável à maximização das potencialidades do tecido produtivo local/regional/nacional, de modo a ultrapassar as tendências de excessiva dependência e passividade face aos efeitos da globalização.

#### **3.1. A fragilidade do sistema nacional de inovação**

- reduzida importância do investimento em I&D por parte das empresas, extensível, em geral, ao investimento nos factores imateriais da competitividade (capital humano, informação, qualidade, etc.);
- défice de instituições de I&D de matriz universitária ou falta de articulação destas com o mundo empresarial;
- rarefacção das instituições públicas de I&D (Laboratórios Estatais) e défice de articulação entre estas e o tecido produtivo nacional, sobretudo as PMES;
- em geral, falta de maturidade organizativa e robustez financeira dos Centros Tecnológicos e de outras instituições prestadoras de serviços nas áreas da homologação, controlo de qualidade, transferência tecnológica, design, etc.;
- falta de clareza dos subsistemas de inovação em termos da sua articulação (competências, recursos, canais de acesso, divulgação, etc.) com as diversas fileiras industriais;
- existência de fortes assimetrias geográficas no que respeita à oferta de I&D e de outros serviços avançados prestados às empresas.

#### **3.2. A falta de coerência na articulação local/regional entre as políticas sectoriais e as políticas sectoriais e as políticas locais/regionais**

- demasiada rigidez, burocracia, hierarquia e sectorização dos diversos departamentos do Estado central (Ministérios, Direcções Gerais, etc.), que origina obstáculos sérios em termos de articulação de políticas multi-sectoriais dirigidos à competitividade do sistema produtivo;
- ausência de níveis intermédios de ligação entre políticas centrais sectoriais (articulação horizontal) a escalas sub-nacionais, ou

- ausência de entidades regionais dotadas de poder e de recursos para desenhar e operacionalizar políticas de desenvolvimento regional adaptadas às especificidades dos sistemas produtivos regionais.

### **3.3 As questões inerentes ao modelo internacional à sua inserção internacional**

- sobre-especialização em sectores pouco intensivos em factores imateriais de desenvolvimento (I&D, qualificação de recursos humanos, design, serviços avançados, inovação, etc.)
- forte incidência da subcontratação internacional como modo de inserção no mercado global;
- dupla dependência (a jusante e a montante do processo produtivo), traduzido pela escassez de empresas de produção de bens de equipamento (máquinas e tecnologias de produção) e de controlo activo da concepção dos produtos e da sua comercialização;
- défice de presença de sectores de ponta;
- ausência de estabelecimentos de empresas multinacionais impulsionadores da produção própria ou procura de investigação (sempre dependente de um laboratório localizado algures);
- peso excessivo de PME's e de micro-empresas de reduzida intensidade tecnológica e qualificação do emprego;
- mercado de trabalho pouco qualificado (níveis de escolarização e de qualificação profissional). Insuficiência/desadaptação do sistema de formação de quadros técnicos intermédios;

### **3.4 As características gerais do modelo de funcionamento das instituições universitária**

- excessiva orientação para o ensino; não fixação de quadros de investigação: constrangimentos financeiros e organizacionais;
- fragilidade da I&D no quadro das universidades: falta de massas críticas; falta de culturas e de condições institucionais em matéria de relacionamento Universidade/Empresa; excesso de "academismo";
- ausência de autonomia e de capacidade financeira para gerir projectos próprios, criar recursos e gerir e apoiar programas de "spin-off" para investigadores. Falta de flexibilidade para estabelecer critérios próprios de qualidade científica, de promoção interna de docentes/investigadores e de fixação de agendas próprias de investigação fundamental e aplicada;
- alguns sectores de investigação de ponta ao nível internacional (casos da biologia, da imunologia e da genética, por exemplo), não encontram parceiros empresariais à altura;

### **3.5 Ao nível territorial/regional, as ineficiências das organizações que caracterizam a "espessura institucional" correspondente aos contextos sócio-territoriais onde se inserem os PCT(s)**

- O território: um modelo de governância pouco estruturado

Por "governância territorial" entende-se, não só, o mero governo do território, mas todo o sistema de relações entre instituições, organizações e indivíduos, que assegura as escolhas colectivas e a sua concretização. A “governância” é um conceito de origem anglo-saxónica, utilizado também pela corrente económica “regulacionista”, sendo aplicado para reforçar a importância da multiplicidade de instituições, organizações e actores que “governam” um território, e a importância das relações (locais, nacionais e internacionais) entre estes “governantes” e os seus “governados” (cf. ASCRER. 1995).

Ao invocarmos aqui o conceito de "governância territorial", fazêmo-lo para salientar uma das questões cruciais no lançamento e na sustentação de uma política de desenvolvimento regional apoiada num projecto de Parque Tecnológico ou no conjunto de condições associadas a um parque deste tipo, nomeadamente as que estão incluídas no conceito de "meio inovador".

Como vimos, não existem condições que, à partida, favoreçam a emergência espontânea desse tipo de modelo, particularmente no NO de Portugal. Assim sendo, o projecto do PCT-P, necessita de:

- uma clara definição de objectivos (coisa que, pelo menos formalmente, está enunciada nos vários documentos que foram produzidos nesse âmbito) e de formas de os tornar operacionais;
- de uma disponibilidade de recursos e de meios para os mobilizar (mais fácil no que toca à componente infraestrutural do projecto, embora esta esteja longe de constituir, só por si, garantia de sucesso);
- e, sobretudo, da constituição de uma coligação de interesses, uma espécie de parceria para o desenvolvimento, que reúna um consenso alargado e uma composição de actores efectivamente interessados no lançamento e na concretização do projecto.



Segundo o paradigma institucionalista (cf. AMIN, A.; THRIFT, N. (1994), pp.1 a 23), esta coligação de interesses terá que emergir de um meio sócio-territorial dotado da necessária “espessura institucional”, a qual supõe um nível de qualidade, de diversidade e de eficácia, de modo a:

- constituir uma condição necessária a uma boa articulação entre o local e o global, entendendo a acção das instituições como agentes mediadores, organizadores e racionalizadores dessa articulação;
- poder funcionar como um conjunto de entidades equilibradoras das pressões negativas sobre o nível local, originadas pelo modo de regulação do mercado global;
- ter um papel de compensação da inoperância do escalão nacional, sendo “interpretadora” dos efeitos da globalização ao nível local e regional;
- constituir um conjunto de entidades intermédias favorecedoras da criação e do desenvolvimento de externalidades locais.

A diversidade e a quantidade dos actores institucionais devem cobrir várias áreas de interesse relevante no processo de modernização e na promoção da competitividade do sistema produtivo. Esta diversidade pode classificar-se em, pelo menos, dois campos:

- o campo dos poderes governamentais, constituído por instituições dotadas de diversos graus de autonomia e de recursos, sejam entidades do poder local, sejam instituições desconcentradas do poder central nos vários domínios do governo e da administração pública. Na ausência de um estado descentralizado e de entidades regionais fortes (como é o caso de Portugal Continental), este campo tende rapidamente para um estado de entropia, ou no mínimo, para um défice de estruturação e de compatibilização e coordenação institucional. Os poderes locais (municípios e associações de municípios, por exemplo) manifestam uma grande inoperacionalidade e fragilidade de meios em quase tudo o que respeita a políticas de incidência na esfera produtiva (exceptuando algumas questões de infra-estruturação); as instituições desconcentradas do poder central estão, em geral, fortemente segmentadas segundo as suas diversas áreas de acção, são órgãos inseridos num esquema de dependência hierárquica descendente (o que impede que sejam promotores activos de políticas desenhadas e implementadas ao nível local) e, sobretudo, possuem uma grande dificuldade de se coordenarem horizontalmente ao nível local e regional, como já foi referido;
- o campo das instituições intermédias, normalmente de natureza associativa, mas que podem envolver diversas instituições de capitais mistos, mais ou menos dependentes da esfera privada ou da pública, quer agindo numa perspectiva de mercado quer enquanto entidades de direito privado, de interesse público e sem fins lucrativos. As associações comerciais, as agências de desenvolvimento, os centros de inovação e de transferência de tecnologia, os centros de certificação, qualidade e design, as instituições de formação avançada, ou as câmaras de comércio, constituem alguns exemplos de instituições classificáveis neste campo.

Nestas matérias - governância e espessura institucional - não estão criadas as condições favoráveis acima apontadas, i.e., não existe um clima favorecedor da emergência de uma coligação de interesses capaz de gerir um projecto tão ambicioso como o de um PCT.

Ora se verificam tendências hegemónicas - instituições ou coligações de instituições que pretendem liderar projectos em seu próprio proveito e com tendência para erradicar

outros parceiros e outros grupos de interesse - ora se verificam situações de anomia – resultantes da ausência de actores organizados, eficazes e socialmente legitimados ou da excessiva proliferação de inúmeras instituições (caso das associações empresariais) fortemente conflituais entre si e envolvidas em lutas pelo poder, pela influência e pela notoriedade.

#### 4. Conclusão

A operacionalização de políticas e de projectos de desenvolvimento regional baseados na trilogia universidade/empresa/território, encontra-se, se validarmos o que foi dito acima, numa situação de bloqueio.

O período de incidência dos Quadros Comunitários de Apoio abriu possibilidades e expectativas de desenvolvimento, apoiou investimentos (sobretudo infra-estruturais) e, aparentemente, contribuiu para o reforço do sistema de inovação em Portugal.

Esgotado o II QCA e avaliados os diferentes programas, linhas de financiamento e sistemas de incentivos, verifica-se, no entanto, que estão longe de se alcançar os objectivos previstos.

Na nossa opinião, não é por isso que os princípios contidos nas políticas integradas de Desenvolvimento Regional ou na essência dos vários modelos do tipo Parques de Ciência e Tecnologia, estão errados. Provavelmente estará errada a forma de, em Portugal, os levar à prática.

Numa recente entrevista ao semanário Expresso (16/11/96), o Ministro da Ciência e da Tecnologia afirmou justamente que os Parques de Ciência em Portugal (referindo-se ao Tagusparque) têm uma componente excessiva de imobiliário e pouco de I&D. Na mesma notícia dá-se conta da imobilidade do Parque de Ciência e Tecnologia do Porto que, num período de cerca de 6 anos, apenas adquiriu terrenos e encomendou projectos de urbanismo continuando "sem saber que destino dar aos 1,5 milhões de contos que há mais de um ano recebeu do Programa PRAXIS". Sendo verdadeira, esta afirmação contida no referido jornal, constitui um sinal claríssimo das dificuldades de implementar um projecto de parque nos moldes em que o PCT-P foi concebido e da necessidade de revisão profunda dessa concepção.

Num artigo expressivamente intitulado "Uneven Landscape of Innovation Poles", F. Tödtling (TÖDTLING, 1994), a propósito do enraizamento (*embeddedness*) local dos factores de inovação como forma de articulação positiva entre "processos globais e condicionalismos locais", dá conta do relativo insucesso de muitos PCTs como únicos instrumentos dessa política de articulação. Segundo o autor alguns dos factores de insucesso derivam de mudanças drásticas no processo unidireccional e linear que caracterizava a organização do processo de inovação no modelo "fordista" (separação da I&D do processo produtivo, segundo uma lógica hierárquica e descendente; separação funcional e espacial entre a oferta e a procura de I&D).

Essas mudanças implicam "uma maior continuidade e um carácter mais evolutivo da inovação e uma necessidade mais forte de integrar as funções de I&D, de marketing e de organização da produção ao nível da empresa".

No caso de Portugal e dadas as especificidades apontadas, deve ter-se em conta que a maioria das empresas, sobretudo as que estão dependentes de encomendas ditadas pelo

mercado da subcontratação internacional, não estão em condições de responder a esse desafio. Ao mesmo tempo, as tendências recentes apontam para uma crescente complexificação do processo de criação e de difusão da inovação ao nível mundial.

Estas condições constituem factores de polarização da dualização do tecido empresarial: grandes empresas e/ou conglomerados multinacionais que regulam internamente o processo de inovação; filiais de grupos multinacionais que se "enquistam" localmente e que não são agentes de produção e de difusão de inovação; PME's e redes de PME's integradas local e internacionalmente mas extremamente dependentes das primeiras; distritos industriais; sistemas produtivos locais, e "meios inovadores" bloqueados (processos de inovação de tipo incrementalista que resultavam da densidade das inter-relações locais, destruídos pela reestruturação desse sistema de relações, agora organizado em torno de nucleações dependentes de grandes organizações internacionais ou dos seus representantes locais), etc...

Neste contexto, os sistemas de inovação ao nível local e regional terão que se apoiar em redes de inovação muito complexas e que ultrapassam essa escala territorial. A co-presença física (nos PCT) de empresas inovadoras, de universidades, de centros de investigação, etc., que favorecia os processos de "fertilização cruzada" e o clima de inovação, parece já não constituir condição necessária para garantir bons resultados ao nível das políticas de modernização dos sistemas produtivos regionais.

Assim, os PCT(s) têm que ser repensados nos sistemas de inovação de que fazem parte mas de que não constituem actores únicos. Com isto, voltamos à questão da "espessura institucional" que, ao nível regional, terá que regular ou facilitar o acesso das empresas às redes (locais e internacionais) de inovação.

Nesta matéria e no que diz respeito a Portugal, em geral, e ao NO industrializado, em particular, está quase tudo por fazer. É necessário evitar a deriva institucional e articular os vários agentes da inovação numa estrutura coerente.

Por outras palavras: tem-se assistido à desmultiplicação de instituições portadoras de inovação (Centros Tecnológicos, Institutos Universitários, Ninhos de Empresas, Centros de Qualidade e de Design, Agências de Transferência de Tecnologia, Centros de Formação Profissional Avançada, ..., Parques de Ciência e Tecnologia) mas não se tem cuidado da necessária articulação mútua que terá que existir. Variam as tutelas, confrontam-se protagonismos, não se avaliam experiências, duplicam-se papéis, investe-se muito em betão e pouco em recursos humanos, somam-se financiamentos e fundos perdidos e, no meio disto tudo, ainda não se percebe claramente quem deve fazer o quê e como.

A chave da articulação possível entre Universidade, Empresas e Território deve andar algures por aí.

## BIBLIOGRAFIA

- AMIN, A.; THRIFT, N. (1994) "Living in the Global" in AMIN, A.; THRIFT, N., *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-23.
- AYDALOT, P. (1986) *Milieux Innovateurs en Europe*, Paris, GREMI.
- ASCHER, F. (1995) *Métapolis ou l'avenir des villes*, Ed. Odile Jacob, Paris.
- BECATTINI, G. (1992), "Le District Industriel: milieu créatif" in *Espaces et Sociétés*, n° 66/67, Éditions L'Harmattan, Paris, pp. 145-163.
- BENKO, G. (1991), *Géographie des Technopôles*, Masson, Paris.
- BENKO, G.; DUNFORD, M. (Ed.), (1991), *Industrial Change & Regional Development*, Belhaven Press, London.
- BENKO, G.; LIPIETZ, A. (1994), *As Regiões Ganadoras, distritos e redes, os novos paradigmas da geografia económica*, Celta, Lisboa.
- BENVENISTE, G. (1989), *Mastering the Politics of Planning*, Jossey-Bass Publishers, S. Francisco.
- BUDD, L.; WHIMSTER, S. (ed.), (1992), *Global Finance & Urban Living*, Routledge, London.
- BURNIER, M.; LACROIX, G. (1996), *Les Technopoles*, PUF, Que sais-je?, Paris.
- CAMAGNI, R.; GIBELLI, M.C. (1993), "Reti di Città e Politiche Urbane", in CAMAGNI, R.; DE BLASIO, G. (a cura di), *Le Rete di Città, teoria, politiche e analisi nell'area padana*, IRER/Angeli, Milano, pp. 219-265.
- CASTELLS, M. (1989), *The Informational City*, Basil Blackwell, Cambridge, Massachussets.
- CASTELLS, M.; HALL, P. (1994) *Las tecnópolis del mundo, la formación de los complejos industriales del siglo XXI*, Alianza Editorial, Madrid.
- COURLET, C.; PECQUEUR, B., 1991, "Local Industrial Systems and Externalities: an essay in typology" in *Entrepreneurship & Regional Development*, 3, (1991), Gerald Sweeney, Dublin, 305-315.
- DATAR (1993), *Mutations Économiques et Urbanisation*, La Documentation Française, Paris.
- DEMATTEIS, G. (1988), "Contro-Urbanizzazione e Deconcentrazione: un salto di sela nell'organizzazione territoriale" in INNOCENTI, R. (a cura di), *Piccola Città & Piccola Impresa*, Franco Angeli, Milano, pp. 101-1118.
- DOMINGUES, A. (1991), "Parque de Ciência e Tecnologia do Porto - contributo para a formalização de um modelo", in *Boletim da Universidade do Porto*, n° 7/8, pp. 48-51.
- DOMINGUES, A. (1994), "Dinâmica de evolução dos Serviços Avançados à Produção no NO industrializado português", in *Economias Regionais do Norte de Portugal e da Galiza*, parte II, Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, CCRN, Porto.

- FIGUEIREDO, A. (coord.); DOMINGUES, A.; MARQUES, T. (1992), *Ante-Projecto do Parque de Ciência e Tecnologia do Porto*, Associação para o PCT-P, Porto, 3 Vol. (documento interno, policopiado).
- FINDLAY, J.M. (1992), *Magic Lands - Western Cityscapes and American Culture after 1940*, University of California Press, Berkeley.
- FREEMAN, C. (1993) " Economie globali e sistemi tecnologici locali" in PERULLI, P. (a cura di) *Globale/Locale, il contributo delle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano.
- GAUDIN, Jean-Pierre (1993), *Les Nouvelles Politiques Urbaines*, Que Sais-Je?, PUF, Paris.
- GEOIDEIA (1993), *Estudo de Avaliação dos Programas Regionais em Portugal*, Fase 1, Comissão das Comunidades Europeias (policopiado)
- GREEN, R.E.; (ed.), (1991), *Enterprise Zones, New directions in economic Development*, Sage Publications, London.
- HALL, P. (1991), "The British Enterprise Zones", in GREEN, R. (Ed.), *Enterprise Zones, New Directions in Economic Development*, Sage, London, pp. 179-191.
- HALL, P.; MARKUSEN, A. (eds.), (1985) *Silicon Landscapes*, Allen & Unwin, Londres.
- HARVEY, D. (1989), "Accumulazione flessibile, pratiche spaziali e classi sociali", in PETSIMERIS, P. (a cura di), (1989), *Le Reti Urbane Tra Decentramento e Centralità*, Franco Angeli, Milano, pp. 53-64.
- HMSO (1988), *Developing Businesses, Good Practice in Urban Regeneration*, Her Majesty's Stationery Office, London
- IAURIF (1993), *Les Cahiers de L'Institut d'Aménagement e d'Urbanisme de la Région d'Île-de-France*, n° 104-105, IAURIF, Paris.
- INNOCENTI, R. (a cura di), (1988), *Piccola Città & Piccola Impresa*, Franco Angeli, Milano.
- KOMNINOS, N. (1992), " Les Nouveaux Espaces de Croissance", in *Espaces et Sociétés*, n° 66/67, Éditions L'Harmattan. Paris, pp. 217-234.-
- LACAZE, L.P. (1993), " La planification stratégique dans l'histoire mouvementée de la planification urbaine" in M.E.L.T. (1993). *Le renouveau de la planification urbaine et territoire*, Ministère de l'Équipement du Logement et des Transports, Paris.
- LANZANI, A (1991), *Il Territorio al Plurale*, Franco Angeli. Milano.
- LIPIETZ, A. (1993), " Il locale e il globale: personalità regionale o interregionalità?", in PERULLI, P. (a cura di) (1993), *Globale/Locale, il contributo delle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano, pp.41-59.
- LOMBARDO, S.; PRETO, G. (a cura di) (1993), *Innovazione e Trasformazioni della Città*, Franco Angeli, Milano.
- MARTIN, R.; ROWTHORN, B. (edited by), (1986), *The Geography of De-Industrialisation*, Macmillan, London.
- MASSEY, D.; QUINTAS, P.; WIELD, D. (1992), *High Tech Fantasies. Science Parks in Society, Science and Space*, Routledge, London.

- PERULLI, P. (a cura di) (1993), *Globale/Locale, il contributo delle scienze sociali*, Franco Angeli, Milano.
- PETSIMERIS, P. (a cura di), (1989), *Le Reti Urbane Tra Decentramento e Centralità*, Franco Angeli, Milano.
- PIORE, M., SABEL, C. (1984), *The Second Industrial Divide: possibilities for prosperity*, Basic Books, New York.
- PRETECEILLE, E. (1989); "Paradoxes politiques des restructurations urbaines. Globalisation de l'économie et localisation du politique" in *Espaces et Sociétés*, n° 59, Éditions L'Harmattan, Paris, pp. 5-37.
- QUATERNAIRE (1996), *Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave*, AMAVE, Guimarães (doc. interno).
- SCREIFLER, M.A. (org.), (1994) *Los Parques Científicos, principales experiencias internacionales*, Editorial Civitas, Madrid.
- SCOTT, A.J. (1988), *New Industrial Spaces*, Pion, London.
- SCOTT, A.J. (1994), "A Economia Metropolitana - organização industrial e crescimento urbano" in BENKO, G.; LIPIETZ (ed.) *As Regiões Ganhadoras*, Celta Editora, Lisboa pp. 63-73.
- SIMMIE, J. (1993), *Planning at the Crossroads*, University College London Press, London.
- TÖDTLING, F. (1994), "Uneven Landscapes of Innovation Poles", in AMIN, A.; THRIFT, N., *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford University Press, Oxford, pp. 68-89.

# **Contributos para a análise do ensino superior como factor de desenvolvimento regional**

Jorge Arroiteia  
Universidade de Aveiro

## **1. O ensino superior em Portugal: evolução e significado**

Contrariamente ao que se verificou em muitos outros países, a expansão do ensino superior em Portugal é um fenómeno recente, registado na nossa sociedade depois dos anos sessenta, tendo-se acentuado em resultado do crescimento económico e das transformações sociais verificados desde então. Entre estas recordamos o processo de democratização da sociedade portuguesa, encetado em Abril de 1974, responsável pelo aumento crescente da procura social da educação em todos os níveis de ensino, pelo alargamento da rede escolar e pelo acréscimo das expectativas de mobilidade social da população.

Independentemente de outros factores que terão favorecido este fenómeno, relembramos o alargamento do "ciclo de vida" escolar de seis para nove anos, com a publicação da Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº 46/86), facto que acabou por influenciar, através do "efeito de onda", um acréscimo ainda maior de alunos nos ensinos secundário e superior. Acompanhando estas tendências o subsistema de ensino superior respondeu com a expansão e a diversificação da rede escolar quando da criação, em 1973, da Universidade do Minho, da Universidade de Aveiro, da Universidade Nova de Lisboa, bem como do Instituto Universitário de Évora e dos Institutos Politécnicos da Covilhã e de Vila Real, estes últimos transformados em universidades. Recentemente a rede oficial acabou por se completar com a criação de novos estabelecimentos de ensino universitário: caso da Universidade do Algarve, da Universidade dos Açores, da Universidade da Madeira ou já da Universidade Aberta, bem como pela entrada em funcionamento de diversas escolas de natureza politécnica, agrupadas em Institutos Politécnicos, e universidades de natureza particular e cooperativa.

De realçar que o crescimento da população escolar neste nível de ensino traduz, igualmente, as expectativas da sociedade e de alguns dos seus segmentos mais dinâmicos, que têm depositado muitas esperanças nas novas formações adquiridas neste subsistema de ensino.

Recordam-se, a propósito, os grandes objectivos estabelecidos pela Lei de Bases do Sistema Educativo (art. 11º) para o ensino superior:

- a) estimular a criação cultural e o desenvolvimento do espírito científico e do pensamento reflexivo;
- b) formar diplomados nas diferentes áreas do conhecimento, aptos para a inserção em sectores profissionais e para a participação no desenvolvimento da sociedade portuguesa, e colaborar na sua formação contínua;
- c) incentivar o trabalho de pesquisa e investigação científica, visando o desenvolvimento da ciência e da tecnologia e a criação e difusão da cultura, e, desse modo, desenvolver o entendimento do homem e do meio em que vive;
- d) promover a divulgação de conhecimentos culturais, científicos e técnicos que constituem património da humanidade e comunicar o saber através do ensino, de publicações ou de outras formas de comunicação;
- e) suscitar o desejo permanente e aperfeiçoamento cultural e profissional e possibilitar a correspondente concretização, integrando os conhecimentos que vão



sendo adquiridos numa estrutura intelectual sistematizadora do conhecimento de cada geração;

- f) estimular o conhecimento dos problemas do mundo de hoje, em particular os nacionais e regionais, prestar serviços especializados à comunidade e estabelecer com esta uma relação de reciprocidade;
- g) continuar a formação cultural e profissional dos cidadãos pela promoção de formas adequadas de extensão cultural.

## **2. Sobre os efeitos do ensino superior no desenvolvimento regional**

A existência, em Portugal, de um grande número de assimetrias e desequilíbrios espaciais entre as regiões rurais e urbanas, do litoral e do interior, do norte e do sul do país, constitui um fenómeno bem conhecido que nos dispensamos de aprofundar. Diversos textos oficiais têm vindo a abordar esta temática realçando essas diferenças ou chamando a atenção para o problema da formação dos recursos humanos, considerados como factor indispensável ao desenvolvimento regional. Entre outros textos recordamos os que dizem respeito à criação do ensino superior politécnico que dão particular destaque à formação de "profissionais de perfil adequado" de que o país "carece para o seu desenvolvimento". Os mesmos documentos referem que estes novos estabelecimentos de ensino devem "colaborar directamente no desenvolvimento cultural das regiões onde estão inseridos", bem como a "prestar serviços à comunidade, como forma de contribuição para a resolução de problemas, sobretudo de carácter regional, nelas existentes" (cf: Decreto-Lei nº 51 3-T/79). O enunciado destes princípios realça as expectativas criadas na ampliação da rede do ensino superior, universitário e politécnico (não só de natureza pública mas também do ensino particular e cooperativo), que cobre largamente todas as regiões do nosso país.

Uma análise mais detalhada, incidindo sobre os investimentos realizados, mostrar-nos-ia que apesar dos gastos na edificação de novas escolas, muitos outros investimentos foram efectuados na construção de infra-estruturas, de natureza científica, cultural e social, contribuindo assim para fixar a população docente e discente, bem como para animar os circuitos económicos locais e regionais. Estes acontecimentos acabaram por reforçar a importância regional de alguns desses centros de ensino superior, que de forma global beneficiaram do aumento da procura social da educação e do alargamento da própria rede.

No seu conjunto este processo ficou igualmente assinalado pelo alargamento das áreas e domínios de formação, bem como por uma maior abertura dessas escolas à comunidade, através não só da orientação dos cursos para as necessidades do tecido produtivo local, mas também da participação das novas escolas no desenvolvimento de projectos de investigação, em articulação com as empresas e com os outros parceiros sociais localizados na sua área de influência.

Estes considerandos são genericamente válidos quer para as instituições universitárias, quer para as de natureza politécnica, havendo bons exemplos desta cooperação técnica e científica, que virá certamente a contribuir para a implantação de novas redes de formação, bem como para a fixação de quadros e para a transferência de conhecimentos que muitas das empresas reclamam como indispensável para a viabilização e expansão das suas actividades.

Note-se que a acção do ensino superior, universitário e politécnica, não se esgota nas funções anteriores, havendo igualmente a assinalar a sua contribuição na formação de recursos humanos, professores e quadros e técnicos de diversa natureza, em actividades de formação inicial e permanente. Compulsando alguns indicadores de frequência podemos verificar que, mesmo assim, são diversas as assimetrias que acompanham a repartição dos alunos por estabelecimentos de ensino e cursos (cf: Arroiteia; 1996). O mesmo poderíamos assinalar quanto à abertura dessas escolas superiores à comunidade, traduzido no desenvolvimento de projectos de I&D, e cujos efeitos se farão sentir nos resultados dessas empresas e no reforço da capacidade de atracção de novos alunos e de fixação do corpo docente destas escolas.

Note-se que a procura de muitos destes centros continua, mesmo assim, a revelar-se pouco acentuada, em detrimento dos centros universitários tradicionais, onde a diversidade de cursos e de estabelecimentos de ensino continuam a atrair grande parte da população estudantil, agravando, por conseguinte, os desequilíbrios já conhecidos na sociedade portuguesa.

Embora alguns dados actuais, relativos à frequência de alunos ou mesmo à natureza dos investimentos, venham a realçar estas assimetrias, sugerimos a apreciação, conjunta, de outros factores, que a serem devidamente considerados, nos ajudarão avaliar os efeitos do ensino superior no processo de desenvolvimento do território.

## **2.1 - A formação dos recursos humanos**

A apreciação da carta do ensino superior em Portugal realça a persistência de outros tipos de desequilíbrios, sociais e sectoriais, que caracterizam a sociedade portuguesa na actualidade. Tal facto pode ser atestado não só pela localização dos estabelecimentos no território, mas igualmente pela frequência dos alunos, fazendo-nos recordar a existência de fortes assimetrias, de crescimento e de desenvolvimento económico. Sendo já clássica a divisão do território nacional em duas grandes áreas com características sociais e humanas, económicas e de relação, distintas (representadas pela faixa litoral, de Braga a Setúbal e Algarve e a restante, pelo interior do país), será fácil compreender os fenómenos sociais que lhes andam associados. Recordamos apenas os movimentos relacionados com as migrações internas em direcção aos grandes centros ou mesmo as saldas para o exterior, fenómeno que durante mais de duas décadas contribuiu fortemente para uma das mais poderosas "hemorragias sociais" que afectou a sociedade portuguesa.

Para além destas características diversos indicadores relacionados com a escolarização - tais como as taxas de escolarização dos diferentes grupos etários, as taxas de repetência e de abandono (sobretudo no termo da escolaridade obrigatória), a taxa de prosseguimento de estudos no ensino superior e a taxa de escolarização no grupo etário 18-24 anos - o analfabetismo, a qualificação da mão de obra, a repartição dos quadros técnicos etc., poderiam ajudar-nos a compreender melhor as restantes distorções que afectam o território nacional.

Embora não cabendo ao ensino superior corrigir, em absoluto, essa situação, não deixamos de concordar com O. Fernandes (1985; 25) quando afirma: "ao pensar na relação entre a Universidade e o meio económico-social e na forma como aquele desempenha a sua função social de contribuição para o desenvolvimento, desde logo parece natural que se veja a Universidade como um pólo potenciador do

desenvolvimento". E como se depreende da leitura da L.B.S.E., e de muitos outros documentos oficiais, espera-se o seu contributo para o desenvolvimento sectorial de algumas actividades produtivas, o que será alcançado pelo ajustamento dos cursos ao perfil das estruturas dominantes na região e à cooperação entre os sistemas produtivo e o educativo.

Assim acontece com muitos exemplos retirados já da rede de formação, universitária e politécnica, cujo desempenho actual parece mostrar este tipo de relação.

## **2.2 - A natureza das aprendizagens**

A ponderação de diversos indicadores (que não só os indicadores económicos e sociais), relativos à distribuição dos diplomados pelo ensino superior no território, seriam relevantes para compreender os contrastes "centro-periferia" que caracterizam ainda hoje a sociedade e o território nacional. Da mesma forma esta análise permitir-nos-ia assinalar os contrastes que existem entre as duas principais áreas metropolitanas, de Lisboa e do Porto, e os restantes centros urbanos do continente, sendo certo que embora a maior parte dos centros de maiores dimensões se distribua pelo litoral, esta área do continente não é, contudo, uma "área com um desenvolvimento homogéneo nem o interior é uma região deprimida na sua totalidade".

Com efeito tomando o exemplo dos diferentes distritos do continente, verificamos a existência de diversos núcleos com níveis e ritmos de crescimento muito diferenciados e por isso exigindo terapias de correcção diversificados.

No seu conjunto e sem nos referirmos à problemática da regionalização, entendemos que um dos pressupostos teóricos do desenvolvimento regional poderá ser assegurado pela acção da complexa e já densa rede de estabelecimentos do ensino superior, universitário e politécnica, que cobre o país. Neste último caso ao favorecer o recrutamento regional de estudantes, o ensino politécnica está a dar mais um passo para a fixação dos quadros indispensáveis à consolidação de muitas das suas actividades produtivas. E ao fazê-lo o Estado mais não está do que a cumprir um dos princípios fundamentais da Constituição da República Portuguesa, que defende o desenvolvimento equilibrado dos diferentes sectores e regiões, da repartição regional do produto nacional, a coordenação da política económica com a política social, educativa e cultural assim como a preservação do equilíbrio ecológico, a defesa do ambiente e da qualidade de vida dos portugueses".

No seu conjunto estes princípios deverão promover "a correcção das assimetrias de desenvolvimento regional e local", favorecendo em simultâneo a democratização do ensino, como prevê a Constituição da República Portuguesa e a Lei de Bases do Sistema Educativo.

## **2.3 - A partilha da inovação**

Como o reconhece HABERMAS "o nível de desenvolvimento duma sociedade é determinado pela capacidade de aprender permitida pelas instituições" (cf: Arroteia; 1991: 34). Nestas circunstâncias parece-nos ser imprescindível relacionar a capacidade

de inovação de qualquer sistema social, e das próprias instituições educativas, com o tipo de organização e a estrutura do sistema educativo. Assim ao pensar nos factores que hoje em dia afectam a configuração dos sistemas educativos, dominados por um conjunto de inter-acções "obedecendo a uma lógica particular", não devemos esquecer a "procura social da educação" e a "explosão escolar", que de forma mais, ou menos constante, mas diversificado, consoante os níveis de ensino, têm vindo a modificar os padrões de funcionamento, a gestão e a eficácia daqueles sistemas.

Com efeito ultrapassado o período em que a educação formal era privilégio de alguns, a democratização do ensino e o consequente processo de "massificação da escola" trouxe novos problemas pedagógicos, institucionais e humanos - aos quais, nem sempre de forma satisfatória, os novos modelos de organização e de gestão conseguiram responder. Trata-se, com efeito, de uma consequência inevitável decorrente do aumento da população e da complexificação das organizações escolares, que embora acompanhadas pelo acréscimo, dos recursos disponíveis, não tem sido correspondido pelo aumento da qualidade dos serviços educativos. Contudo, como é geralmente reconhecido, o aumento da procura social da educação constitui um dos problemas actuais, surgindo a escola "como uma necessidade para responder às necessidades, cada vez mais variadas", da nossa sociedade.

Este fenómeno tem vindo a acentuar-se em diversos contextos e corresponde à maior necessidade de formação de quadros e ao papel da educação como factor de mobilidade e de promoção social. Daí decorre, como nota Haag (1981; 24), que a educação possa ser considerada como um "bem de investimento"... "um dos elementos residuais que contribui para o aumento da produtividade do factor de produção - trabalho, condição necessária para o crescimento do PNB".

Por outro lado também a procura de instrução, decorrente do aumento do nível de vida, tem alimentado cada vez maiores fluxos escolares sugerindo, assim, tratar-se de um poderoso "bem de consumo", não obstante os meios, os métodos e os resultados alcançados porem frequentemente em causa a eficácia dos sistemas de ensino. Compreende-se, nestes casos, as expectativas que se colocam nas instituições de ensino superior e nas suas relações com o meio. Daí que o conhecimento e o envolvimento da comunidade sejam imprescindíveis para que estas escolas, como sistemas abertos que são, possam cumprir as performances necessárias ao cumprimento total das suas funções de ensino, formação e investigação e à sua cabal inserção na comunidade.

Note-se que a limitação de recursos e a sua desigual distribuição no território constituem outro tipo de problemas que impedem esta acção. Com efeito embora a "autonomia institucional e a participação da colectividade" sejam considerados como um dos mais importantes desafios que se colocam à gestão dos estabelecimentos de ensino superior, estes constituem também dois dos requisitos essenciais para a melhoria das condições do ensino, para inovação e para a melhoria da qualidade que se pretende imprimir no processo ensino - aprendizagem e na transferência de conhecimentos entre as instituições de ensino superior e as demais instituições, de índole social, cultural e empresarial.

Realçamos, a propósito, a importância da investigação científica nestes processos de mudança, bem como as barreiras impostas pela própria estrutura produtiva nacional, constituída por um tecido onde predominam as pequenas e as médias empresas, com uma fraca participação nas actividades de I&D e uma fraca participação de investigadores e de técnicos qualificados.

## 2.4 - A re-socialização dos saberes

Ao aceitarmos a importância crescente dos diversos actores sociais: pais e professores, empresários e investigadores, técnicos e operários, no processo de mudança e de inovação social e tecnológica, logo nos lembramos das profundas alterações que têm experimentado os sistemas de formação e o incentivo cada vez maior ao processo de auto-formação e de formação contínua, não só dos agentes educativos (em particular dos professores), mas também dos quadros técnicos das empresas.

Neste contexto e para além de agente activo de socialização, a escola deverá facilitar a aprendizagem de novos "saberes" e papéis que facilitarão a integração dos formandos na vida profissional. Nestas circunstâncias, também, tendo presente a evolução da própria sociedade, a participação em actividades de formação permanente surge como uma necessidade, imposta não só por razões educativas, mas ainda porque ela induz novas actividades de investigação, relacionadas com o desempenho da profissão. A este respeito estamos de acordo com Sanyal (1988) quando este defende a articulação entre a educação e o trabalho, como factor indispensável à melhoria dos laços entre os sistemas produtivo e educativo: "isto exige que o sistema educativo seja capaz de satisfazer as necessidades do sector produtivo mas também que este último manifeste disponibilidade para acolher os alunos saídos do sistema educativo cada vez mais complexo e diversificado".

Estes aspectos reforçam a importância da cooperação entre o ensino superior e a indústria, por via da realização de projectos comuns, de contratos de investigação, de bolsas de investigação, etc., sendo de notar o seu contributo no desenvolvimento de acções de formação permanente, vocacionadas para os quadros técnicos destas instituições. E esta será uma aposta decisiva a prosseguir no futuro, apesar dos muitos obstáculos que a esta cooperação se continuam a levantar. A título meramente informativo recordamos tão somente os seguintes:

- diferenças e por vezes conflitos entre os valores (e os objectivos) universitários e os valores (e objectivos) da indústria;
- rigidez das estruturas universitárias, o que conduz muitas vezes a uma ausência de diálogo entre as diversas disciplinas;
- quadro legislativo e administrativo pesado nas universidades, o que conduz a processos de decisão identificados por uma certa lentidão.

Não obstante estas dificuldades muitos dos projectos de parceria em curso mostram que as exigências do desenvolvimento económico, social e cultural actuais, reclamam de cada indivíduo uma formação continua, não somente "pelo prazer de melhorar os seus conhecimentos... mas também pelo prazer de aperfeiçoar as necessidades da sociedade e de lhes oferecer as potencialidades máximas de uma colectividade educada" (Rassekh e Vaideanu; 1987; 144).

Como já notámos nestes exemplos cabem, igualmente, as necessidades de formação do próprio pessoal docente, tanto no que concerne a domínios científicos específicos, quer no que diz respeito à sua formação pedagógica. Perante esta situação diremos ainda, com Rassekh e Vaideanu (1987; 141), que a resposta do nosso sistema educativo à educação permanente "constitui uma resposta original e adequada aos desafios da nossa época", sendo o único meio a prepararmos cidadãos para "participar

na defesa dos seus direitos e dos valores fundamentais de uma sociedade democrática".

Em nosso entender esta é uma questão fulcral a prosseguir pelo ensino universitário e pelo ensino politécnico, só podendo falar-se em centros universitários (ou outros) com vocação regional e nacional, se estes se afirmarem como centros de formação permanente e não só como locais de formação inicial de alunos, em áreas pouco ajustadas às exigências produtivas locais e culturais do país e da região.

## **2.5 - A territorialização da formação**

Como notámos a diversidade de instituições que fazem parte da nova rede de instituições de ensino superior, universidades e politécnicas (de natureza pública e/ou particular e cooperativa), justifica que atendamos a algumas das suas especificidades relativas quer à originalidade dos cursos, quer à sua acção no âmbito da formação pós-graduada e na participação em projectos de intervenção junto da comunidade.

Tendo presente vários exemplos desta cooperação, parece-nos que uma outra forma de avaliar a importância destes estabelecimentos no processo de desenvolvimento regional, poderá ser alcançado através da análise da sua inserção no espaço físico e social e da identificação dos respectivos "territórios de formação". Em nosso entender esta análise passa pela delimitação da sua "área de influência", em termos não só de recrutamento de alunos e de professores mas, sobretudo, da extensão das suas actividades relacionadas com a formação inicial e permanente, orientada para o mundo do trabalho. A mesma poderá ser reforçada pela análise da investigação aplicada e da cooperação inter-institucional firmada com outras entidades, públicas e privadas.

Este conhecimento mostra-se necessário para a construção de "grelhas" de avaliação parcelares, destinadas à análise das actividades desenvolvidas pelas novas instituições de ensino superior e pela sua adequação aos interesses sociais, representados no mesmo território. A apreciação destas grelhas poderá ainda ajudar não só a validar outros aspectos da avaliação interna destas instituições, mas também para orientar o exercício e o cumprimento das funções de leccionação, de investigação e de prestação de serviços à comunidade estabelecidos por lei e a qualidade das suas prestações junto da sociedade.

Não se esgota, nas páginas anteriores, o enunciado dos aspectos relevantes a ter em conta na compreensão e valorização do ensino superior como factor de desenvolvimento regional. Afirmá-lo seria esquecer a essência e a problemática do "desenvolvimento" que para além de se tratar de um termo "multívoco" identificado com "a acção de desenvolver e o que daí resulta" (Perroux; 1981: 13) deve ser sempre "... concebido como a dinamização de uma sociedade no seu próprio ser" (Unesco).

## **BIBLIOGRAFIA**

ARROTEIA, Jorge Carvalho (1989) - Desequilíbrios demográficos do sistema educativo português; Aveiro; Universidade de Aveiro (Cadernos de análise sócio-organizacional da Educação, no 5)

- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1991) - Análise social da educação - indicadores e conceitos; Leiria; Roble edições
- ARROTEIA, Jorge Carvalho (1996) - O ensino superior em Portugal; Aveiro; Universidade de Aveiro
- DURKHEIM; Émile (1980) - Éducation et sociologie; Paris; Presses Universitaires de France
- FERNANDES, Eduardo de Oliveira (1985) - "A Universidade pólo de excelência para o desenvolvimento"; in: PINTO; 1985; 25-38
- HAAG, Daniel (1981) - Pour le droit à l'éducation: quelle gestion; Paris; Unesco
- LOUREIRO, João Evangelista (coord.) (1985) - O futuro da educação nas novas condições sociais, económicas e tecnológicas; Aveiro; Universidade de Aveiro
- PERROUX, François (1981) - Ensaio sobre a filosofia do novo desenvolvimento; Lisboa; Fundação Calouste Gulbenkian
- PINTO, Alexandre de Sousa (1988) - Ensino superior e desenvolvimento económico e social; Porto; Comissão Nacional da UNESCO/C.C.R.N.
- RASSEKH, S. e VAIDEANU, G. (1987) - Les contenus de l'éducation; Paris; UNESCO
- S.E.A.R.L. (1980) - Livro branco sobre a regionalização; Lisboa; S.E.A.R.L./ M.A.I.
- SANYAL, B. (1988) - "Le développement technologique et ses conséquences sur l'enseignement supérieur"; in: Nouvelles tendances dans l'enseignement supérieur, Paris, I.I.P.E. /UNESCO

## **Capítulo 2**

### **O desenvolvimento de zonas pouco favorecidas**





# **Política de inovação em regiões industriais atrasadas**

Mário Rui Silva

(CEDRES, Faculdade de Economia do Porto)

Isabel Mota

(CEDRES, Faculdade de Economia do Porto)

## 1. INTRODUÇÃO

A partir dos anos 80, a ideia de que a mudança técnica é um elemento central dos processos de crescimento económico e de desenvolvimento teve uma larga difusão. Com efeito, esta “velha” hipótese schumpeteriana aparece hoje integrada em modelos de crescimento de diferentes correntes, nomeadamente nos modelos neoclássicos ditos de crescimento endógeno<sup>1</sup>.

Contudo, o debate teórico sobre o progresso técnico e, nomeadamente, sobre os determinantes da inovação e da difusão é muito anterior àquilo a que Solow (1994) designou por “terceiro impulso” da teoria do crescimento. Na realidade, é de justiça fazer-se uma referência particular às análises ditas “evolucionistas”, as quais precederam claramente a renovação da teoria do crescimento neoclássica. Na tradição evolucionista, a análise dos processos de inovação e de difusão faz-se num quadro teórico que não exclui noções tais como desequilíbrio, incerteza, aprendizagem e diferenciações cumulativas entre firmas, sectores, regiões ou países<sup>2</sup>, o que, comparativamente aos modelos de crescimento endógeno dos anos 80, dificulta a construção de macro-modelos matematizados e, porventura, retira alguma visibilidade à explicação teórica do crescimento.

No domínio da política económica e igualmente a partir dos anos 80, as acções públicas explicitamente dirigidas para a promoção da inovação observaram de igual modo uma acentuada expansão. Relativamente ao passado, essa expansão acompanhou-se de uma maior atenção acordada aos processos de difusão e ao papel das pequenas e médias empresas, aspectos até então praticamente ignorados pela política.

Nesta Unha de evolução, o recente relatório da Comissão Europeia dedicado à inovação (C.E., 1995), reconhece explicitamente o papel das PME e a dimensão regional e local da inovação. Nesse documento, o 12º dos 13 grandes objectivos apontados para as acções públicas a empreender é expressamente consagrado a “.... promover a inovação e a absorção de novas tecnologias pelas PME. A intervenção pública deve, nesta perspectiva, estar próxima das empresas e é conveniente reforçar-se a dimensão regional da inovação”. Ainda que se reconheça que “... um grande número de acções públicas de inovação permanecem exclusivamente dirigidas para as grandes empresas” (C.E., 1995, pp. 27).

Este interesse dedicado à dimensão regional e à participação das PME nos processos de inovação e de difusão tem estado igualmente no centro de um conjunto amplo de análises teóricas e de estudos de casos, nomeadamente ao nível europeu; tal é o contributo das análises baseadas nos conceitos de “distrito industrial”<sup>3</sup>, de meio inovador<sup>4</sup> ou de sistema produtivo local<sup>5</sup>.

Poderíamos ainda constatar que, como resultado dos interesses teóricos e da inflexão do próprio discurso da política, um e outro acima referidos, assistimos efectivamente a partir dos anos 80 a uma multiplicação de instituições regionais de apoio às empresas e, em particular, ao processo de inovação (tecnopólos ou parques de ciência é tecnologia,

---

<sup>1</sup> Ver o “segundo” modelo de Paul Romer (1990).

<sup>2</sup> Citemos, como primeiras contribuições relevantes, C. Freeman (1982), Nelson e Winter (1974).

<sup>3</sup> Citemos Bocattini (1979), enquanto referência principal da actualização do conceito marshalliano.

<sup>4</sup> Veja-se, por exemplo, as contribuições editadas em Camagni (1991).

<sup>5</sup> Veja-se, por exemplo, as contribuições reunidas em Courlet e Soulage (1994).

centros de demonstração, agências de transferência de tecnologia, etc.). tendo frequentemente como base um modelo institucional de parceria local entre sector público e sector privado.

Em trabalhos precedentes realizados no quadro de actividades do CEDRES<sup>6</sup>, procurou-se estudar a dinâmica de inovação e a sua relação com o modelo empresarial, tendo como casos de estudo as regiões portuguesas e, em particular, a região do Norte<sup>7</sup>. Um certo número de constatações retiradas desses estudos sugere que, a exemplo do que se passa em outras regiões europeias industrializadas, mas com um baixo nível relativo de desenvolvimento, certas especificidades que afectam os processos de inovação e difusão podem retirar eficácia a instrumentos “standard” de intervenção. O presente texto é dedicado, precisamente, à discussão sobre as políticas de inovação em regiões europeias menos desenvolvidas. Num primeiro momento, explicitaremos um certo número de conceitos e ideias que nos parecem os mais adequados à compreensão das condições de acumulação tecnológica nessas regiões. Num segundo momento, interessar-nos-emos pelo conteúdo de uma política regional de inovação adequada às regiões industriais atrasadas na Europa, tendo como referência principal o caso português.

## **2. INOVAÇÃO, DIFUSÃO E ACUMULAÇÃO TECNOLÓGICA**

A distinção entre inovação e difusão tem um interesse analítico limitado e pode mesmo ser uma fonte de erro<sup>8</sup>. A inovação, entendida como o desenvolvimento e primeira comercialização de novos produtos e processos, está concentrada num número restrito de países e regiões, os quais têm o nível de desenvolvimento mais elevado. Assim sendo, a inovação actua no sentido da divergência de níveis tecnológicos e de desenvolvimento, enquanto que a difusão actua potencialmente no sentido da convergência (Fagerberg, 1987 e 1988).

Contudo, a ideia de que o processo de difusão não ocorre de forma mecânica e espontânea, em resposta a simples oportunidades de mercado, tem hoje uma aceitação crescente. Para os países ou regiões em atraso, a utilização produtiva dos conhecimentos técnicos criados no exterior não se resume à compra de equipamentos ou da engenharia do produto. Existe sempre um certo número de conhecimentos técnicos que são dificilmente transferíveis, dado que não estão corporizados em equipamentos ou disponíveis de forma codificada sobre qualquer outro suporte. Estes conhecimentos, ditos tácitos, são fundamentais para o processo de triagem e adaptação às condições locais dos conhecimentos técnicos importados; são igualmente necessários para que as economias em atraso consigam promover, de modo permanente, a evolução das tecnologias adoptadas, em função das mudanças entretanto verificadas nos mercados de inputs e do output. Ora, as condições económicas e extra-económicas favoráveis a uma efectiva absorção de tecnologia (difusão) têm uma natureza idêntica às que favorecem a inovação. Perfilharemos assim esta perspectiva que relativiza a distinção entre processo de inovação e processo de difusão, a qual leva em conta o carácter sistémico desses dois processos.

---

<sup>6</sup> Centro de Economia e Desenvolvimento Regional. da Faculdade de Economia do Porto.

<sup>7</sup> Ver Costa e Silva (1993, 1994, 1995.); Figueiredo (1993), Costa, Figueiredo e Silva (1994); Silva (1995); Costa (1995); Figueiredo (1995).

<sup>8</sup> A este propósito, ver Freeman (1988) e Beil e Pavitt (1993).

Uma outra precisão útil à análise do processo de inovação nos países ou regiões em atraso tem a ver com a distinção entre capacidade produtiva e capacidade tecnológica<sup>9</sup>. A primeira decorre da simples disponibilidade em recursos necessários à produção de bens e serviços, no quadro de funções de produção determinadas. Já a capacidade tecnológica exige recursos adicionais, necessários à promoção permanente da mudança técnica. Esses recursos adicionais (qualificações, conhecimentos e experiência detidos por indivíduos e por instituições) são tipicamente o resultado de um processo de aprendizagem.

Assim, por exemplo, um investimento exterior pode representar um aumento da capacidade produtiva de uma região e pode mesmo traduzir-se em mudança tecnológica, supondo que incide sobre uma actividade com um maior nível de produtividade e até então inexistente na economia regional. Mas o seu efeito sobre a capacidade tecnológica regional poderá ser nulo ou reduzido, no caso de ele não induzir de forma significativa possibilidades de aprendizagem no interior ou no exterior da firma.

O objectivo da política de inovação deve ser, assim, a acumulação de capacidade tecnológica e não o simples aumento de capacidade produtiva. No entanto, como referem Bell et Pavitt (1993), no debate da industrialização tardia tendeu-se a considerar que a acumulação tecnológica se reduzira a um “by-product” da produção, o que se traduziu na relevância dada à política comercial externa como instrumento de promoção da instalação de novas actividades. Ao nível do desenvolvimento regional, a mesma visão reducionista levará a centrar as acções de política em incentivos ao investimento externo ou ao simples reequipamento das empresas. Pelo contrário, a distinção aqui explicada entre capacidade produtiva e capacidade tecnológica confere à política de inovação um papel central na política de desenvolvimento.

### **3. FIRMAS, INSTITUIÇÕES E PROXIMIDADE NO PROCESSO DE ACUMULAÇÃO TECNOLÓGICA**

A firma é o lugar privilegiado de acumulação de conhecimentos técnicos. Com efeito, a acumulação tecnológica comporta um esforço continuado de aprendizagem (selecção e triagem de conhecimentos exteriores, identificação de erros e de sucessos, etc.) com base no desenvolvimento e na condução de processos produtivos específicos. A política de inovação em regiões menos desenvolvidas, concentrando a incidência das suas acções noutras instituições que não as firmas, corre o risco de estar deslocada.

No entanto, as firmas não estão isoladas. A acumulação tecnológica resultante da acção individual de cada firma produz externalidades, na medida em que outras firmas e instituições beneficiarão dos resultados. Assim sendo, os benefícios sociais são mais elevados que os benefícios privados e, nessa medida, encontram-se justificadas as acções directas de política de inovação junto das firmas.

A proximidade é um factor decisivo na efectivação dessas externalidades. Tal como foi posto em evidência pelos trabalhos sobre “distritos industriais” e “meios inovadores”, essa proximidade não é apenas geográfica, é, acima de tudo, uma proximidade

---

<sup>9</sup> Ver Belt e Pavitt (1993).

profissional e cultural. Assim sendo, a configuração espacial das redes de proximidade pode variar segundo diferentes modelos empresariais.

Segundo a opinião de Becattini e Rullani (1995), a relevância dos sistemas produtivos locais para a competitividade dos países, dos sectores e das firmas advém do facto de esses sistemas locais funcionarem como o lugar de integração entre os conhecimentos “tácitos” ou “contextuais” e os conhecimentos codificados. Os conhecimentos contextuais são vistos pelos autores referidos como recursos específicos (logo, dificilmente transferíveis) e necessários à produção de novos conhecimentos. Estes conhecimentos contextuais estão ligados à memória e à interpretação das experiências pessoais e são socializados através de processos longos e difíceis de partilha de contextos e experiências, processos esses que incorporam uma dimensão normativa. Os SPL podem assim ser vistos como unidades complexas e activas de um circuito de aprendizagem e de produção de novos conhecimentos, fazendo igualmente parte desse circuito todos os processos cognitivos exteriores.

O reconhecimento da importância das externalidades nos processos de inovação e de difusão justifica a intervenção pública, sem a qual poderemos pensar que as firmas realizariam um sub-investimento. No passado, as actividades de Investigação & Desenvolvimento têm sido tradicionalmente objecto de financiamento público, seja através de subvenções directas às empresas (em geral, grandes empresas) seja pelo apoio concedido a instituições públicas (tipicamente, agências nacionais e universidades). Mais recentemente, e como já foi referido, esta intervenção passou a incorporar uma dimensão regional bem como as PME como empresas alvo.

Esta tendência recente traduziu-se em grande parte na criação de instituições regionais e locais do tipo parques científicos e tecnológicos, agências de transferência de tecnologia e de prestação de serviços tecnológicos ou, mesmo, agências locais de desenvolvimento com um mais largo espectro de intervenções junto das firmas locais. No caso das regiões europeias menos desenvolvidas, a implementação destes instrumentos parece preceder a existência de um mercado significativo de serviços tecnológicos. Por outro lado, o facto de as PME terem baixos níveis internos de organização e de qualificações levou, tendencialmente, a privilegiar-se o apoio a uma oferta pública ou para-pública de serviços tecnológicos em detrimento do apoio directo às empresas. O mercado surgiria assim induzido pela existência desta oferta pública. Ora, é provável que este figurino sobrestime a capacidade das PME em explicitar as suas necessidades tecnológicas junto de instituições criadas “ab initio” e que não estão necessariamente integradas nas redes de proximidade tradicionais.

#### **4. A NATUREZA CUMULATIVA DA CAPACIDADE TECNOLÓGICA**

Num processo de acumulação de conhecimentos técnicos, a relevância da história produtiva das firmas e doutras instituições pode ser explicada pela importância, já acima evocada, dos conhecimentos tácitos. A acumulação de conhecimentos não resulta apenas da absorção progressiva de conhecimentos exteriores ou da criação de conhecimentos, uma e outra permitida por um aumento das qualificações formais dos indivíduos. Se assim fosse, a questão resumir-se-ia ao investimento em capital humano e em I&D (o que em si mesmo já é um desafio considerável). Na realidade, firmas e instituições têm uma capacidade de aprendizagem limitada e não podem, em

simultâneo, apostar em demasiadas actividades exigindo competências diversas. Este facto é perfeitamente ilustrado pelas diferentes vocações tecnológicas de países ou regiões com idênticos níveis de desenvolvimento e idênticas dotações em capital humano. A noção de trajetória tecnológica designa esta natureza cumulativa e sequencial da acumulação tecnológica.

Em matéria da política de inovação, a selecção das acções deve assim ter em conta as actividades produtivas existentes e as capacidades técnicas acumuladas no passado; deve igualmente levar em conta os enlaces ou “linkages” tecnológicos que potencialmente são gerados pelas actividades existentes. Esta formulação, agora aplicada à dimensão tecnológica, remete para os princípios da selectividade e da sequencialidade explicitados por Hirschman (1958), no quadro do debate sobre as oportunidades de investimento nos países de industrialização tardia e sobre as políticas de incentivo ao investimento.

O maior ou menor grau de conexão entre capacidade produtiva e acumulação tecnológica depende, em grande parte, das características técnico-económicas das actividades produtivas bem como do nível da dotação em inputs tecnológicos. A tipologia de Pavitt (1984) sobre as características técnico-económicas parece-nos ser um bom instrumento de análise sobre os efeitos potenciais das actividades existentes em termos de novas oportunidades de aprendizagem e de “linkages” tecnológicos com novas actividades.

Podemos ilustrar este aspecto reportando-nos à análise do comportamento de diferentes “distritos industriais” em termos de eficiência dinâmica. Tal como referimos em trabalhos precedentes (Silva, 1995), os estudos de caso revelam que a especialização produtiva dos distritos incide com uma maior frequência em actividades do tipo “dominadas pelos fornecedores” (por exemplo, têxtil, vestuário, calçado) e “sectores fornecedores especializados” (por exemplo, componentes para automóveis ou micro-mecânicas, máquinas-ferramenta para usos específicos). Actividades “escala-intensivas” ou “baseadas na ciência” são raras na carta dos distritos industriais.

Estes sistemas locais têm níveis elevados de eficiência estática, isto é, uma produtividade total dos factores elevada no quadro de tecnologias já em uso e de actividades ou sectores que estão na origem do distrito. Os ganhos de eficiência dinâmica provindos de inovações incrementais que ocorrem nas actividades tradicionais do distrito tendem a ser igualmente frequentes. Estas constatações podem ser explicadas pela adequação do modelo para promover a dimensão óptima de cada firma e a especialização funcional (através de uma acentuada segmentação dos processos produtivos), pela elevada taxa de empresariado típica do modelo bem como pela redução dos custos de transacção e, em particular, de informação, redução essa decorrente da proximidade geográfica, cultural e profissional<sup>10</sup>.

No entanto, o balanço sobre a capacidade dos distritos no que toca à capacidade para transferir recursos para novos sectores e actividades com maiores níveis de produtividade, o que a prazo poderá constituir a principal fonte de eficiência dinâmica, parece ser menos positivo. A este nível, os casos de sucesso correspondem, por um lado, à diversificação de actividades segundo uma lógica de cadeia produtiva (por exemplo, a emergência de um distrito industrial em Vigevano, Lombardia, englobando o fabrico de produtos em couro bem como a produção de máquinas e acessórios para as indústrias do

---

<sup>10</sup> Em trabalhos anteriores, procedemos a uma discussão mais detalhada destes argumentos: ver Silva (1995).

couro e calçado, estando a origem deste conjunto complexo de actividades na tradição industrial da zona no fabrico de calçado). Outra modalidade é a da substituição de uma actividade em declínio por uma outra com elevado potencial de crescimento, sendo o elo dessa passagem o domínio de uma dada tecnologia. Tal é o caso do Jura suíço, região na qual se observou “a transição de um distrito industrial centrado na actividade relojoeira para um distrito tecnológico orientado para as microtécnicas” (Maillat, Nemeti et Pfister, 1992).

A multiplicação das referências a estudos de casos permitir-nos-ia concluir que os distritos industriais em que se verifica uma maior capacidade de transferir recursos para novas actividades correspondem quer a localizações em regiões ou países próximos da fronteira tecnológica mundial quer a casos em que a especialização produtiva inicial incidia em actividades do tipo “fornecedores especializados”. Inversamente, casos de incapacidade em transferir recursos incidem maioritariamente em distritos localizados em regiões com uma muito menor dotação em inputs tecnológicos e em que a especialização está centrada em actividades “dominadas pelos fornecedores”; a este figurino típico correspondem, por exemplo, os numerosos sistemas produtivos locais localizados na região do Norte de Portugal e centrados em actividades como a têxtil, o vestuário, o calçado, a mobiliário, etc.<sup>11</sup>. Apesar de alguns desses sistemas terem uma história produtiva muito longa (por vezes superior a um século, com é o caso da têxtil no Vale do Ave), apenas observaram uma transferência muito limitada de recursos para actividades tecnologicamente análogas e a sua capacidade tecnológica permanece limitada.

Estas constatações sugerem-nos que a capacidade tecnológica depende, por um lado, da dotação global em recursos ou inputs tecnológicos ditos genéricos, cuja formação corresponde a um processo normal de poupança / investimento (nomeadamente em capital humano). Mas, por outro lado, a capacidade tecnológica depende da acumulação de inputs tecnológicos específicos, em grande parte resultantes não de um processo de formação de capital mas sim da aprendizagem obtida a partir das actividades existentes.

As regiões industriais atrasadas ou menos desenvolvidas podem assim estar confrontadas com um duplo handicap. Não apenas a sua dotação em inputs tecnológicos é genericamente mais fraca como também a sua frequente especialização em actividades que garantem poucas oportunidades de aprendizagem faz aumentar o grau de desconexão entre capacidade produtiva e capacidade tecnológica. A este propósito, notemos que em actividades do tipo “dominadas pelos fornecedores” a tecnologia está, em grande parte, incorporada nos equipamentos a outros inputs materiais e, assim sendo, as oportunidades de aprendizagem e acumulação de conhecimentos são restritas, incidindo sobretudo nos domínios da gestão ou comercial. Ainda que essas regiões possam ter níveis elevados de eficiência estática nas actividades de especialização, a incorporação dos conhecimentos em equipamentos e a oferta assaz concorrencial destes não garante, a essas regiões, uma competitividade a longo prazo.

Para concluir este aspecto, reteremos então a ideia de que a acumulação tecnológica corresponde, em parte, a uma criação cumulativa e endógena de recursos o que, por

---

<sup>11</sup> Para um balanço sobre a eficiência dinâmica desses sistemas produtivos locais, ver Costa et Silva (1993).



certo, dificulta a convergência dos níveis tecnológicos entre países ou regiões<sup>12</sup>. A política de inovação nas regiões mais atrasadas deve, no quadro do esforço para aumentar a dotação em recursos tecnológicos, incorporar critérios de selectividade em função das oportunidades potenciais de aprendizagem que decorrem das actividades produtivas instaladas bem como ter em conta a maior ou menor probabilidade da ocorrência de “linkages” para novas actividades mais exigentes em inputs tecnológicos mas também mais propiciadoras de uma efectiva acumulação de conhecimentos técnicos.

## **5. A POLÍTICA DE INOVAÇÃO EM PORTUGAL: ASPECTOS DO ENQUADRAMENTO RECENTE**

Política de inovação é, na realidade, uma designação ambígua. É claro que o apoio aos processos de inovação e de difusão implica diferentes políticas sectoriais. Desde logo, temos de considerar a política de investigação & desenvolvimento como aquela que mais especificamente está orientada para a inovação. Mas muitos outros instrumentos que actuam sobre a inovação e a difusão (subsídios ao reequipamento das firmas, agências de transferência de tecnologia e de difusão da informação, apoio à internacionalização da firma, etc.) têm um carácter mais amplo e são habitualmente considerados como integrando a política industrial. Deveríamos ainda acrescentar outras acções que incidem directamente na criação de importantes inputs tecnológicos como é o caso, em particular, das políticas de educação e de formação. Outros domínios de intervenção pública tais como as políticas de concorrência e fiscal, acções ao nível do financiamento e capital de risco e o enquadramento jurídico poderiam ainda ser considerados.

Limitaremos a nossa análise, de seguida, às políticas de I&D e industrial. A este nível, a principal especificidade das regiões europeias menos desenvolvidas advém do facto do grande esforço recente em termos de criação de infra-estruturas tecnológicas ter resultado quase que exclusivamente das acções de política e não como o resultado de uma complexificação do mercado induzida pela procura e oferta de serviços tecnológicos por parte das firmas. Dito de outro modo, mais do que pretender corrigir “falhas de mercado” (como é o caso dos subsídios directos aos esforços da I&D realizada pelas firmas, estes últimos não sendo necessariamente recompensados pelo mercado), a política de inovação como que assumiu como objectivo uma antecipação de um mercado de serviços tecnológicos, até então inexistente, promovendo uma oferta pública dos referidos serviços.

Por exemplo, ao nível da W, a especificidade das regiões menos desenvolvidas revelasse pelo facto de a I&D realizada nas firmas permanecer extremamente reduzida, sendo o crescimento recente dos indicadores relevantes na matéria explicado pela I&D realizada no sector público.

O quadro 1 ilustra esta situação através da comparação das diferentes situações nacionais na União Europeia (já que não dispomos de dados ao nível regional). Pode-se

---

<sup>12</sup> No mesmo sentido, embora reportando-se à dotação em capital humano, Lucas (1988) parte da hipótese que diferentes dotações iniciais em capital humano podem explicar a persistência de um “gap” ou distância entre níveis de desenvolvimento de diferentes economias.

constatar que há uma relação clara entre níveis de desenvolvimentos e esforço em I&D, com a particularidade de as distâncias em matéria de esforço tecnológico serem muito mais pronunciadas do que a distância económica<sup>13</sup>. Pode-se ainda constatar que nos países com um menor nível de desenvolvimento, o peso do sector público nas actividades de I&D é muito elevado, o que contrasta com a repartição observada nos países de maior rendimento per capita.

**Quadro 1**  
**Indicadores de I&D nos países da UE**

	Despesas em Investigação & Desenvolvimento em % do PIB				Cientistas e técnicos de I&D, por 1000 activos			
	1990				1989			
	Total		Sector Privado		Total		Sector Privado	
	índice		índice		índice		índice	
Bélgica	1,69	85	1,23	95	4,4	105	2,4	109
Dinamarca	1,54	77	0,85	65	3,8	90	1,5	68
Alemanha	2,81	141	2,02	155	5,9	140	3,8	173
Grécia	0,47	24	0,1	8	1,4	33	0,2	9
Espanha	0,87	121	0,52	40	2,2	52	0,6	27
França	2,42	46	1,48	114	5,1	121	2,3	105
Irlanda	0,91	69	0,55	42	5	119	1,3	59
Itália	1,38	103	0,77	59	3,2	76	1,3	59
Holanda	2,06	25	1,11	85	4	95	1,6	73
Portugal	0,5	111	0,12	9	1,1	26	0,1	5
Reino Unido	2,21		1,47	113	4,6	110	2,8	127
EUR 12	2	100	1,3	100	4,2	100	2,2	100

Fonte: CE (1984), a partir dos dados do EUROSTAT e da OCDE

Em Portugal e segundo os dados da SECT (1995), os recursos afectos à I&D aumentaram significativamente desde meados dos anos 80. Este crescimento deveu-se essencialmente ao financiamento público e traduziu-se num forte crescimento das actividades de I&D no sector do ensino superior e em instituições sem fins lucrativos. A participação das empresas na despesa em I&D e nos recursos humanos afectos a esta actividade permanece muito fraca. Ao nível sectorial, os sectores industriais mais representativos na estrutura industrial do país têm igualmente uma participação muito fraca na despesa de I&D. Finalmente, em termos de repartição regional, a região de Lisboa e Vale do Tejo representa respectivamente 65,5% e 65% da despesa e dos recursos humanos afectados à I&D enquanto que os mesmos valores para a região norte eram apenas de 18,5%, em ambos os indicadores, o que evidencia uma distribuição muito assimétrica e sem correspondência com o peso relativo de cada região em termos de actividade industrial<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> No mesmo sentido, veja-se a análise empírica realizada por Fagerberg (1987 e 1988), incidindo sobre uma amostra de 24 países industrializados e semi-industrializados.

<sup>14</sup> Dados apresentados em SECT (1995), relativos a 1990.

Este panorama indica assim uma situação em que o esforço em matéria de I&D parece estar algo afastado das firmas e das suas necessidades, implícitas ou explícitas, em inputs tecnológicos. Ainda que não se conheça uma avaliação credível sobre a eficácia das acções implementadas, a fraca participação das firmas e o desequilíbrio regional da afectação dos recursos são dois indicadores desfavoráveis.

No caso português, a política industrial tem tido um papel mais relevante quanto à indução de processos de inovação e de difusão. No passado recente, no quadro do PEDIP e, mais recentemente, do PEDIP II<sup>15</sup>, não apenas os recursos financeiros afectados foram particularmente elevados como também o acesso das firmas e, em particular, das PME industriais aos instrumentos de política foi muito significativo. Como é sabido, o PEDIP englobou um conjunto diversificado de instrumentos, tendo tido particular expressão os subsídios directos ao investimento das firmas em equipamentos, ainda que a execução do programa tenha igualmente incidido em apoios nas áreas da formação profissional, da qualidade, do design e, ainda, na criação de um certo número de agências tecnológicas públicas ou para-públicas. O PEDIP II mantém o essencial da filosofia do programa precedente, ainda que almejando, no domínio dos apoios directos às firmas, uma maior selectividade, uma mais forte integração entre diferentes instrumentos, a substituição dos subsídios a fundo perdido por subsídios reembolsáveis, uma maior atenção aos aspectos “imateriais” da competitividade das firmas. Por outro lado, prevê-se uma maior importância relativa dos apoios dirigidos às instituições prestadoras de serviços às empresas (centros tecnológicos e outras agências, associações empresariais), tendo em vista a sua consolidação<sup>16</sup>.

## **6. INOVAÇÃO E MERCADO DE SERVIÇOS TECNOLÓGICOS NA REGIÃO NORTE**

Num trabalho precedente (Costa e Silva, 1993), pudemos caracterizar a dinâmica de inovação na região do Norte, com base em dados recolhidos por entrevista directa, realizada em 1992, junto de 134 empresas escolhidas aleatoriamente. O padrão de inovação que ressaltou desse estudo foi, sinteticamente, o seguinte:

- no período em análise (1990-92), o investimento das firmas, frequentemente apoiado pelo PEDIP, traduziu-se fundamentalmente no seu reequipamento, tendo conduzido a um aumento da capacidade instalada e a inovações predominantemente do tipo incremental;
- as acções ao nível do processo e produto (as mais frequentes) corresponderam essencialmente à introdução de melhorias em processos e produtos já em curso. A quase inexistência de acções ao nível de patentes e a baixa frequência de acções de I&D confirmam este perfil incremental;
- a inovação ao nível dos mercados ou comercial é também pouco frequente. Os casos assinalados correspondiam essencialmente à abordagem de novos mercados geográficos. Nos outros sub-domínios considerados (criação de redes de comercialização, de filiais comerciais e de redes de assistência pós-venda, nos

<sup>15</sup> PEDIP Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa, relativo ao período 1988-1992; o PEDIP II – Programa Estratégico de Dinamização e Modernização da Indústria Portuguesa, para o período de 1994-1999.

<sup>16</sup> Ver Costa, 1995.

mercados interno e externos) o número de acções empreendidas era muito baixo ou quase nulo;

- no referido estudo foi igualmente constatada a fraca capacidade das PME industriais da região no domínio da externalização de funções, nomeadamente em funções terciárias críticas de apoio à inovação. O recurso a fornecedores exteriores de serviços tendia a ser significativo em funções relativamente rotineiras (contabilidade, assistência jurídica, etc.). Mas em funções no domínio comercial ou tecnológico permanece limitado, apresentando-se simultaneamente essas funções claramente atrofiadas no interior da empresa;
- pudemos ainda concluir que os principais canais de difusão da inovação permaneceram centrados no contacto com fornecedores de equipamentos (apoio à modernização de processos) e com clientes (melhoria do design, controlo de qualidade, etc.) e que, aparentemente, o nível de organização interna da PME permaneceu insensível às acções de política industrial; em particular, o investimento em capital físico não se acompanhou dum aumento dos recursos humanos qualificados no interior da empresa<sup>17</sup>.

Em novo inquérito realizado recentemente (Mota, 1996), igualmente por entrevista directa a 45 empresas escolhidas aleatoriamente (ver anexo 1), procurou-se aprofundar a análise relativa à inovação tecnológica bem como às relações entre oferta e procura de serviços tecnológicos na região. Note-se ainda que o período em análise é mais recente (1994-96), pelo que se procurou analisar eventuais alterações decorrentes de uma crescente consolidação de instrumentos criados no âmbito do PEDIP.

O quadro 2 detalha alguma da informação obtida sobre a inovação de produto e de processo, bem como sobre a participação de agentes externos nas acções de inovação empreendidas. Como seria de esperar, as acções mais frequentemente referidas correspondem à introdução de melhorias no produto (design, qualidade) e à aquisição de novos equipamentos. Ainda que descontando alguma sobrestimação por parte dos inquiridos, note-se ainda que uma parte significativa das empresas refere acções nos domínios da introdução de novos materiais, da automatização, das análises e ensaios laboratoriais e, mesmo, da investigação e desenvolvimento experimental. De entre as acções menos frequentes destacam-se a certificação de produtos e a implementação de sistemas de certificação, a implementação de sistemas de normalização e a automatização total de processos produtivos.

De um ponto de vista sectorial, e tendo como referência os sectores mais representados na região, as empresas da CAE 38 (C e D) surgem com uma intensidade inovadora claramente superior às das CAE 32 e 33 (A e B); uma constatação análoga tinha sido obtida por Costa e Silva (1993). As médias empresas (B, D e F) surgem mais inovadoras do que as pequenas e muito pequenas empresas (A, C e E).

A Participação de agentes externos nas acções de inovação é frequente. Para o conjunto das acções consideradas, em média 38% das empresas realizam acções de inovação e 22% das empresas obtiveram, para esse efeito, apoio externo. Curiosamente, as empresas de média dimensão apresentam uma frequência do recurso ao apoio externo claramente superior às de pequena e muito pequena dimensão, em qualquer um dos sectores considerados.

---

<sup>17</sup> Para uma análise detalhada de todos estes aspectos, ver Costa e Silva, 1993



**Quadro 2**  
**Ação de Inovação ao nível do Produto e Processo**  
**(frequência relativa, em % total de empresas por categoria)**

Acção		Categoria de Empresas						
		A	B	C	D	E	F	Total
Introdução de produto totalmente novo	Realiza	6	29	43	100	38	100	31
	Ap. Ext.	6	14	29	100	25	50	22
Melhorias design/apresentação produto	Realiza	89	100	57	67	63	100	80
	Ap. Ext.	44	86	0	67	25	100	44
Melhorias qualidade/performance produto	Realiza	56	43	14	67	75	100	53
	Ap. Ext.	28	14	0	67	38	50	27
Introdução de novos materiais	Realiza	56	57	71	67	50	50	58
	Ap. Ext.	33	43	0	0	38	50	29
Certificação de produto	Realiza	6	43	14	67	13	50	20
	Ap. Ext.	6	43	14	67	13	50	20
Engenharia do produto	Realiza	6	43	29	100	38	100	31
	Ap. Ext.	0	14	0	67	25	50	13
Investigação & Desenvolvimento	Realiza	11	43	43	100	38	100	36
	Ap. Ext.	0	14	0	67	13	50	11
Automatização total do processo produtivo	Realiza	0	0	0	0	13	50	4
	Ap. Ext.	0	0	0	0	0	50	2
Automatização parcial do processo	Realiza	33	86	0	100	38	50	42
	Ap. Ext.	22	43	0	0	0	0	16
Análises e ensaios laboratoriais	Realiza	28	100	43	100	88	50	58
	Ap. Ext.	22	86	29	33	63	0	40
Auditorias e diagnósticos fabris	Realiza	11	57	29	67	38	100	33
	Ap. Ext.	6	43	0	33	25	100	20
Implementação de sistemas gestão qualidade	Realiza	6	57	29	100	25	50	29
	Ap. Ext.	6	43	0	67	25	50	20
Implementação de sistema de certificação	Realiza	0	43	0	67	0	50	13
	Ap. Ext.	0	43	0	67	0	50	13
Implementação de sistema de normalização	Realiza	0	0	0	33	13	50	7
	Ap. Ext.	0	0	0	33	13	50	7
Aquisição de novos equipamentos	Realiza	67	100	43	100	100	100	78
	Ap. Ext.	50	57	0	0	50	100	42
% médias	Realiza	25	53	28	76	42	73	38
	Ap. Ext.	15	36	5	45	24	53	22

Ap. Ext.: recorreu a apoio externo para a acção realizada

A - CAE 32 e 33; N° de pessoas ao serviço inferior a 50

B - CAE 32 e 33; N° de pessoas ao serviço igual ou superior a 50

D - CAE 39; N° de pessoas ao serviço inferior a 50

E - Outras CAE 3; N° de pessoas ao serviço inferior a 50

F - Outras CAE; N° de pessoas ao serviço igual ou superior a 50

Fonte: Mota (1996)

**Quadro 3**  
**Agentes Externos de Apoio Técnico a Acções de Inovação**  
**(nº de agentes externos referidos, por função e tipo de agente)**

Acção	Localização do Agente	Tipo de Agente						
		Cliente	Fornecedor sector industrial	Empresa de serviços ou consultor	Assoc. Empresarial	Centro Tecnológico	Inter-faces e Universidades	Total de Agentes Externos
Introdução de produto totalmente novo	Região	3	0	0	0	3	2	8
	Exterior	3	1	1	0	2	0	7
Melhorias design/apresentação produto	Região	4	2	2	1	2	2	13
	Exterior	8	1	0	0	0	0	9
Melhorias qualidade/performance do produto	Região	2	4	0	1	3	2	12
	Exterior	5	2	1	0	2	0	10
Introdução de novos materiais	Região	1	6	0	1	1	0	9
	Exterior	6	2	0	0	0	0	8
Certificação de produto	Região	0	0	1	0	6	0	7
	Exterior	1	1	0	0	2	0	4
Engenharia do produto	Região	0	0	0	0	2	0	2
	Exterior	0	0	1	0	3	0	4
Investigação & Desenvolvimento	Região	0	0	0	0	3	2	5
	Exterior	0	0	1	0	2	0	3
Automatização total do processo produtivo	Região	0	0	0	0	0	0	0
	Exterior	0	1	0	0	0	0	1
Automatização parcial do processo	Região	0	2	0	1	2	0	5
	Exterior	0	1	1	0	0	0	2
Análises e ensaios laboratoriais	Região	2	1	4	0	10	2	19
	Exterior	3	0	2	0	1	0	6
Auditorias e diagnósticos fabris	Região	1	1	4	0	0	0	6
	Exterior	2	2	1	0	1	0	6
Implementação de sistemas gestão qualidade	Região	0	0	1	0	5	2	8
	Exterior	0	0	1	0	3	0	4
Implementação de sistema de certificação	Região	0	0	1	0	4	2	7
	Exterior	0	0	0	0	2	0	2
Implementação de sistema de normalização	Região	0	0	0	0	2	2	4
	Exterior	0	0	0	0	3	0	3
Aquisição de novos equipamentos	Região	0	12	2	1	2	0	17
	Exterior	0	2	0	0	1	0	3

Fonte: Mota (1996)

Relativamente ao inquérito anterior (Costa e Silva, 1993), os dados mais recentes (Mota 1996) sugerem que o recurso a serviços tecnológicos externos tem verificado uma certa progressão, nomeadamente em domínios menos tradicionais e de expansão recente tais como os da certificação, os das análises e controles laboratoriais, das auditorias e diagnósticos fabris, dos sistemas de qualidade, de certificação e de normalização.

O quadro 3 permite precisar as características deste recurso a serviços tecnológicos, tendo em conta a natureza dos prestadores dos serviços e a sua localização relativamente à região. Assim, na inovação ao nível do produto (produtos novos, design, melhoria da qualidade) a participação dos clientes, da região ou exteriores, tem a maior relevância, aparecendo no entanto já referenciada a intervenção de centros tecnológicos e, mesmo, de inter-faces universitários regionais. A frequência global da participação destes últimos agentes permanece, no entanto, baixa.

Em termos de engenharia de processo, os contactos com fornecedores na aquisição de novos equipamentos, na introdução de novos materiais ou, mesmos, nas acções menos frequentes de automatização, continuam a ser a forma predominante de apoio externo.

A participação relativa dos centros tecnológicos é a mais relevante em domínios de expansão recente da inovação e do recurso a serviços externos, tais como os da certificação, das análises laboratoriais, de normalização, da gestão interna da qualidade e do desenvolvimento experimental. Do ponto de vista da localização, o predomínio vai para as instituições sediadas na região, o que não será de estranhar tendo em conta o facto de os centros tecnológicos se situarem nas zonas aglomeração dos sectores respectivos.

Outras agências tecnológicas, de matriz universitária, parecem continuar mais distantes das necessidades presentes das empresas regionais em matéria de serviços tecnológicos. Igualmente irrelevante é o papel das associações empresariais já que a intervenção directa destas se encaminha mais para serviços de apoio na esfera comercial, da formação profissional, da gestão, etc.. Finalmente, a oferta privada de serviços tecnológicos (à excepção daquela que é assegurada por clientes e fornecedores de equipamentos) tem uma relevância quase nula, à excepção dos domínios das análises laboratoriais e das auditorias e diagnósticos fabris.

Este diagnóstico relativo ao conteúdo da inovação e à implicação de agentes externos nesse processo reflecte, antes de mais e como já referimos em análises precedentes, as características básicas do modelo empresarial regional. O predomínio de empresas de pequena e média dimensão, aglomeradas espacialmente em sub-regiões com uma acentuada especialização sectorial, favorece a inovação incremental no seio das actividades mais típicas da região. Nesse contexto, o contacto com clientes, com fornecedores de equipamentos e com empresas locais do mesmo sector são os canais de difusão mais comuns (ver quadro 4).

No entanto, é perceptível alguma diferenciação sectorial. Tomando como referência os sectores com maior peso na estrutura industrial regional, a caracterização sintetizada no parágrafo anterior aplica-se em particular a actividades do tipo “dominados pelos fornecedores”, com são tendencialmente a têxtil, o vestuário, o calçado, o mobiliário, etc.. Já quanto às indústrias incluídas na CAE 38, as quais integram um conjunto lato de actividades no qual algumas são tipicamente do tipo “fornecedores especializados”, não apenas a intensidade inovadora é superior e as vertentes do processo de inovação mais latas como também o recurso a serviços tecnológicos engloba de forma crescente contactos com as agências tecnológicas de criação recente. É disso significativo o facto de as firmas deste sector tenderem a atribuir uma maior importância ao contacto com estas instituições comparativamente à opinião revelada pelas firmas das CAE 32 e 33 (ver quadro 4).

Recorde-se que, na região, o PEDIP apoiou a criação e/ou o desenvolvimento de um número assinalável de instituições potencialmente prestadoras de serviços especializados às empresas industriais. Tal como foi sistematizado por Figueiredo (1993), essa oferta pública ou para-pública de serviços tecnológicos engloba três tipos principais de instituições:

- i) os Centros Tecnológicos sectoriais, os quais se localizaram na proximidade dos principais pólos de aglomeração das firmas do respectivo sector;



- ii) os “inter-faces” de origem universitária, os quais para além das actividades de investigação desenvolvem igualmente actividades de serviços e assistência tecnológica;
- iii) as associações empresariais, de base sectorial, regional ou local, as quais progressivamente incorporaram na sua actividade a prestação de serviços às empresas, embora predominantemente nos domínios comercial e da formação.

**Quadro 4**  
**Factores de Inovação de Produto e Processo Produtivo**  
**(opinião média de 1 a 5, em que 1 = sem importância e 5 = muito importante)**

Factores de inovação	Categoria das Empresas						
	A	B	C	D	E	F	Total
1. I&D interna à empresa	1,78	2,14	2,4	5	2	3	2,2
2. Compra de patentes, licenças	1	1	2	1,33	1,5	3,5	1,35
3. Desenvolvimento de produtos	2,44	4	4,4	5	3,88	3,5	3,42
4. Compra de equipamentos	2,94	1,43	2,6	5	3,38	4	3,42
5. Melhoria de equipamentos	1,33	2,29	2,2	4	2	2,5	1,95
6. Compra de software	2	3	1,4	4,33	1,63	4,5	2,3
7. Desenvolvimento de software	1,17	1,57	1,2	4,33	1,88	3,5	1,7
8. Alteração custos produção	4,44	4	4,8	4,67	3,63	2,5	4,19
9. Restrições ambientais	1,17	1,57	2	2,67	2,63	3	1,79
10. Novas especificidades técnicas	1,11	2,43	2,2	3	2,38	2,5	1,88
11. Divulgação de ideias actuais	1,44	2,43	2,4	3,33	2	3,5	2,05
12. Decisão da empresa mãe	1,28	1,14	1,8	2	1	1	1,3
13. Admissão de quadros e pessoal qualificado	2,78	3,29	3,6	4,33	2,25	3	2,98
14. Sistema público de incentivos à inovação	1,61	2,14	1	3,67	1,63	2	1,79
15. Contacto privilegiado com grande empresa da região	2,83	1,14	3,2	2	2,38	1,5	2,4
16. Contacto privilegiado com grande empresa nacional	1,83	1,14	1,8	2	2,25	1,5	1,79
17. Contacto privilegiado c/ grande empresa estrangeira	2,28	4,29	1,6	4	3	4	2,86
18. Contacto com empresas locais do mesmo sector	3,44	2	3	1,67	2,25	1,5	2,72
19. Contacto com empresas não locais do mesmo sector	2,28	2,29	1,8	3,33	2,38	3,5	2,37
20. Contactos com fornecedores	3,06	3,86	2,8	3	4,25	4,5	3,44
21. Contacto com clientes	4,78	4,71	4,6	4,67	4,25	5	4,65
22. Visita a feiras nacionais	3	2,43	3,6	2,67	2,88	2	2,88
23. Visita a feiras internacionais	2,39	2,71	3,2	3,67	3	3	2,77
24. Contacto com universidades	1,28	1,14	1,2	3,33	1,5	1,5	1,47
25. Contacto com Assoc. Empresarial	1,94	2,43	2	2,33	2	2,5	2,09
26. Contacto c/ Cent. Tecnológicos	1,17	3,71	2,4	3,67	1,75	2,5	2,07

Fonte: Mota 1996; os dados são analisados no anexo 2

Ora, os dados do inquérito de 96 (Mota,1996) quando comparados com os de 92 (Costa e Silva, 1993) indicam uma certa complexificação do mercado de serviços tecnológicos na região, através da emergência dos centros tecnológicos como prestadores de serviços, adicionando-se esta componente ao tradicional papel de clientes (inovação produto) e fornecedores (inovação processo). No entanto, reconhece-se que à comparação dos dois inquéritos não se pode atribuir um carácter de estudo longitudinal, o qual produziria uma informação estatística mais fiável.

## **7. CONCLUSÃO: ELEMENTOS PARA A REORIENTAÇÃO DA POLÍTICA**

A partir dos anos 80, o discurso sobre a inovação e as acções públicas que a visam promover verificaram uma estimulante evolução. Em particular, a dimensão regional e as PME passaram a ser consideradas, quer ao nível da análise quer ao nível da intervenção. Ao nível europeu e no que concerne as regiões menos desenvolvidas, as políticas de desenvolvimento regional vão hoje muito além das infra-estruturas físicas. Passa-se a reconhecer que essas regiões possuem recursos endógenos significativos, criados ao longo da sua história produtiva local e traduzindo-se, nomeadamente, por formas de organização produtiva com uma forte “taxa de empresariado” ao nível local. Assim sendo, a política de desenvolvimento deve integrar acções ao nível da política industrial e de I&D, tendo em vista promover os processos de inovação e de difusão segundo uma perspectiva dita de “desenvolvimento endógeno”.

A avaliação do caso português e, em particular, do da região do Norte, no que respeita ao conteúdo e à eficácia das políticas desenvolvidas sugerem um certo número de elementos tendo em vista a reorientação dessas políticas. Genericamente, as conclusões da nossa análise apontam no sentido de centrar sobre as firmas a aplicação dos instrumentos de política, de atribuir uma maior importância à organização interna e de procurar uma maior integração territorial das políticas sectoriais, nomeadamente no que respeita à política de I&D.

### **Centrar sobre as firmas os instrumentos de política**

A política de I&D e os instrumentos de política industrial especificamente dirigidos aos serviços tecnológicos têm sido exercidos através de agências criadas por iniciativa pública. A lógica prevalecente é, assim, a de substituir esta oferta de serviços tecnológicos, na expectativa de que as PME venham a ter um acesso efectivo a esse tipo de serviços. É certo que, como refere Costa (1995, 1995 b), esta óptica tem a vantagem de produzir menos distorções em termos de concorrência, uma vez que todas as firmas beneficiam potencialmente da existência das infra-estruturas e instituições criadas.

Contudo, tentar promover um mercado de serviços tecnológicos por esta via é arriscado do ponto de vista da eficácia. Verificamos que essas instituições não se inserem facilmente nas redes económicas pré-existentes, fundadas não apenas na proximidade geográfica mas também na proximidade profissional e cultural; por outro lado, as PME têm uma capacidade limitada quanto à explicitação das suas necessidades em serviços tecnológicos. Assim, o risco de que as tentativas de corrigir “falhas de mercado” venham a resultar em “falhas de governo” é real e, em qualquer caso, chama a atenção para a avaliação do desempenho das agências tecnológicas.

O apoio directo às empresas deve ser um meio privilegiado, indo além do instrumento tradicional das transferências financeiras justificadas pelo reequipamento das empresas ou pela criação de novos postos de trabalho. Já que a firma é o local privilegiado de acumulação de conhecimentos técnicos, a política deve, de forma mais decidida que no passado, subsidiar a procura de serviços tecnológicos, quer através do financiamento da compra desses serviços quer através de transferências reais para as empresas (auditorias tecnológicas, inserção de quadros nas empresas, etc.).

### **Reforçar a organização interna**

A melhoria dos níveis internos de organização das PME não decorre mecanicamente das acções que melhoram o funcionamento dos mercados de inputs. No domínio dos inputs tecnológicos, pode-se mesmo defender a tese contrária: o “up-grading” da organização interna favorecerá a criação do mercado.

Assim sendo, uma maior atenção à dotação em recursos humanos qualificados no seio das empresas deveria traduzir-se ao nível dos instrumentos de política. Esta proposição não põe em causa as virtualidades atribuídas à externalização de funções e ao papel dos fornecedores de serviços especializados no quadro de sistemas locais complexos. Na realidade, a explicitação de uma procura de serviços tecnológicos ou comerciais por parte da pequena e média empresa pressupõe um limiar mínimo interno de recursos humanos qualificados e uma capacidade em identificar os serviços necessários e a oferta disponível. O “upgrading” organizacional não se confunde com aumento de dimensão e é, sem dúvida, um requisito necessário para uma maior especialização funcional das firmas e para a promoção do mercado regional de serviços. Assinale-se, de passagem, que a expressão “PME” é ambígua e fonte de mal-entendidos. Significativamente, os dados do nosso inquérito apontam inequivocamente para um maior recurso à compra de serviços externos de apoio à inovação por parte das médias empresas, comparativamente às pequenas e muito pequenas empresas.

### **Reforçar a rede económica local**

O reforço da rede económica local não se confunde com a simples criação de infra-estruturas exteriores às firmas. Um certo número de funções terciárias não podem ser totalmente separadas da actividade industrial. No domínio tecnológico, por exemplo, o desenvolvimento experimental exige o contacto com clientes e apela a conhecimentos tácitos que são um “by-product” do acto de produzir; estes requisitos não podem ser facilmente recriados no seio de uma agência tecnológica ou de uma universidade.

Quer isto dizer que uma parte crítica das funções terciárias de apoio à inovação não podem deixar de ser asseguradas por um certo número de PME, com uma organização interna mais desenvolvida, as quais desempenham um importante papel integrador no sistema local, quer em relação às outras empresas (por exemplo, via subcontratação) quer em relação às instituições de apoio.

Cappellin (1995), referindo-se à evolução organizacional recente dos sistemas produtivos locais no Norte de Itália, identifica este papel integrador de um núcleo restrito de PME, constatando que a melhoria da competitividade das firmas e dos sistemas locais em análise acompanhou-se de uma certa passagem de redes informais de cooperação para redes mais formalizadas, mais estáveis e mais hierarquizadas.

Assim sendo, a política deverá incorporar, na modulação dos seus instrumentos, uma maior selectividade relativamente ao universo de PME, devendo os critérios levar à delimitação de um núcleo de “empresas-alvo” sobre as quais incidiriam privilegiadamente as acções de apoio à inovação tecnológica, à internacionalização e à promoção de redes de cooperação.

### **Redefinir o papel e os instrumentos da política de Investigação & Desenvolvimento**

Este domínio, no caso das regiões menos desenvolvidas, é sem dúvida o mais problemático. Por um lado, a maior parte das actividades produtivas existentes são relativamente pouco exigentes em matéria de I&D e não justificam a existência ou a criação de instituições especializadas ou de mega-instrumentos do tipo de ciência e tecnologia. Mas, por outro lado, as experiências alheias mostram que um certo limiar de actividade de I&D é um requisito prévio para a transferência de tecnologia necessária à emergência de novas actividades mais exigentes em inputs tecnológicos.

No caso português, o facto de a política de I&D ser assegurada essencialmente através de universidades ou de agências muito centralizadas leva tendencialmente aos baixos níveis de eficiência e de eficácia que aparentemente caracterizam esta política. Um sintoma deste estado de coisas é, sem dúvida, o facto de a expansão das actividades continuar a ser justificada em critérios quantitativos o mais agregados possível (aumento do peso da despesa em I&D no PIB, justificado... pelo seu baixo nível!).

As acções em I&D deveriam, em grande parte, ser escolhidas e decididas em função das necessidades em inputs tecnológicos ditadas por uma trajectória credível. Quer isto dizer que a avaliação de novas oportunidades de aprendizagem e dos “linkages” tecnológicos gerados pelas actividades produtivas existentes deveriam ainda levar em conta a maior ou menor capacidade das firmas em aproveitar as novas oportunidades de investimento, o que não se resume à capacidade tecnológica. Todas estas considerações convidam a uma maior participação de instituições locais de decisão e de contratualização da investigação.

### **Aprofundar a integração territorial da política de inovação**

A proximidade desempenha um papel importante nos processos de inovação e de difusão. A integração entre os saberes contextuais, criados na experiência produtiva passada e socializados num contexto, e os conhecimentos codificados que circulam na rede global, é uma das chaves de uma efectiva acumulação tecnológica. Nesta perspectiva, a integração territorial das diferentes políticas sectoriais com incidência na capacidade inovadora não é apenas um meio para aumentar a eficácia dessas políticas mas deve ser entendida igualmente como uma fonte de criação endógena de recursos institucionais. A existência de instituições locais com intervenção significativa na implementação das políticas de I&D ou industrial representa em si mesmo uma possibilidade de aprendizagem e de acumulação de conhecimentos, sendo que uma parte desses conhecimentos dificilmente será produzida ou acumulada ao nível nacional. Assim, é porque a política não é apenas um exercício genérico de identificação de objectivos e de instrumentos mas comporta igualmente o desenvolvimento colectivo de capacidades de direcção, de execução e de avaliação em situações ou contextos particulares.

## **ANEXO 1**

### **Metodologia do Inquérito**

O inquérito baseou-se em entrevistas a empresas da Região do Norte-Litoral de Portugal, que decorreram de Março a Setembro de 1996. A selecção dos estabelecimentos a inquirir teve por base o método de amostragem aleatória e estratificada, obedecendo aos seguintes critérios:

#### **1 – Critério da responsabilidade sectorial**

Consideraram-se conjuntos de sectores delimitados em função da tipologia proposta por Pavit (1984) e tendo em conta a sua expressão regional:

Sectores dominados pelos fornecedores (SDF): Consideraram-se nesta classe as indústrias Têxtil, Vestuário, Curtumes e Calçado (CAE 32) e Madeira e Mobiliário (CAE 33);

Sectores fornecedores especializados (SFE): Considerou-se a indústria de Produtos Metálicos, Máquinas não Eléctricas, Máquinas e Material Eléctrico, Material de Transporte e Instrumentos Científicos (CAE 33);

Outros (O): Os restantes sectores foram tratados de forma agregada, devido à fraca responsabilidade dos mesmos na região.

#### **2 – Critério da dimensão**

Dadas as características da região (preponderância de pequenas e muito pequenas empresas), optou-se pela agregação das empresas em dois grupos: as muito pequenas e pequenas e empresas (mppe) e as médias e grandes empresas (mge). O critério utilizado foi o nº de pessoas ao serviço (NPS), considerando-se assim: - Muito pequenas e pequenas empresas (mppe):  $NPS < 50$ ; - Médias e grandes empresas (mge):  $NPS \geq 50$ .

#### **3 – Critério da representatividade regional**

A zona geográfica definida abarca os distritos do Porto, Braga e Aveiro-Norte (concelhos de Espinho, Feira, Oliveira de Azemeis e São João da Madeira). Tendo em conta trabalhos anteriormente realizados (ver por exemplo, Costa e Silva (1994)), considerou-se que as empresas da zona geográfica definida não apresentam diferenças significativas de comportamento em termos de inovação para uma amostra de 30 ou mais empresas. Neste sentido, optou-se pelo tratamento da Região Norte-Litoral como homogénea.

A amostra foi obtida a partir da base de dados BELEM (INE, 1993), sendo a seguinte:

População			
	mppe	mge	
SDF	6265	1396	
SFE	2196	252	
O	3038	357	
			13504

Critério da afectação óptima (Neyman)<sup>18</sup> (y = 75%)

Amostra			
	mppe	mge	
SDF	18	4	
SFE	7	1	
O	8	1	
			39

No decorrer do processo de entrevistas, tornou-se claro a necessidade de aumentar a dimensão das células correspondentes às médias e grandes empresas. Para simplificar, nomearam-se as células com letras, definindo-se assim 6 categorias de empresas:

Categoria de empresa	Significado	Dimensão
A	SDF / mppe	18
B	SDF / mge	7
C	SFE / mppe	7
D	SFE / mge	3
E	Outros / mppe	8
F	Outros / mge	2
Total		45

<sup>18</sup> O critério da afectação óptima (ou de Neyman) pode, simplificadaamente, ser descrito pela seguinte expressão:

$$n = \frac{(\sum W_h \sqrt{P_h Q_h})^2}{V}$$

em que: n = dimensão da amostra; W<sub>h</sub> = proporção amostral; P<sub>h</sub> = proporção do atributo em cada estrato; Q<sub>h</sub> = 1 – P<sub>h</sub>; V = variância amostral.

## **ANEXO 2**

### **Análise Factorial de Correspondências** **Factores de Inovação vs Categorias de Empresas**

A identificação dos factores considerados relevantes para a inovação revelou que o “contacto com clientes”, o “contacto com fornecedores”, a “alteração dos custos dos factores de produção” e a “compra de equipamentos” são considerados pela generalidade das empresas como médio/muito importantes nos processos recentes de inovação.

Com o objectivo de se tentar sectorizar mais esta informação, procedeu-se a uma Análise Factorial de Correspondências cuja representação geométrica se encontra em anexo. A identificação das categorias de empresas e dos factores de inovação que contribuem de forma mais significativa para a formação dos eixos permite de alguma forma definir associações:

#### **EIXO 1**

Assim, às empresas dos grupos A e C (que contribuem de forma muito significativa para a formação do eixo 1), é possível associar factores como a “avaliação dos custos dos factores de produção”, os “contactos com uma grande empresa local”, “contactos com empresas locais do mesmo sector” e a “visita a feira nacionais”. Por outro lado, às empresas do grupo D e F (que contribuem de forma menos significativa para a formação do eixo 1), é possível associar factores como a “compra/desenvolvimento de software”, e com menor importância, o “sistema público de incentivos à inovação” e o “contacto privilegiado com uma grande empresa estrangeira”.

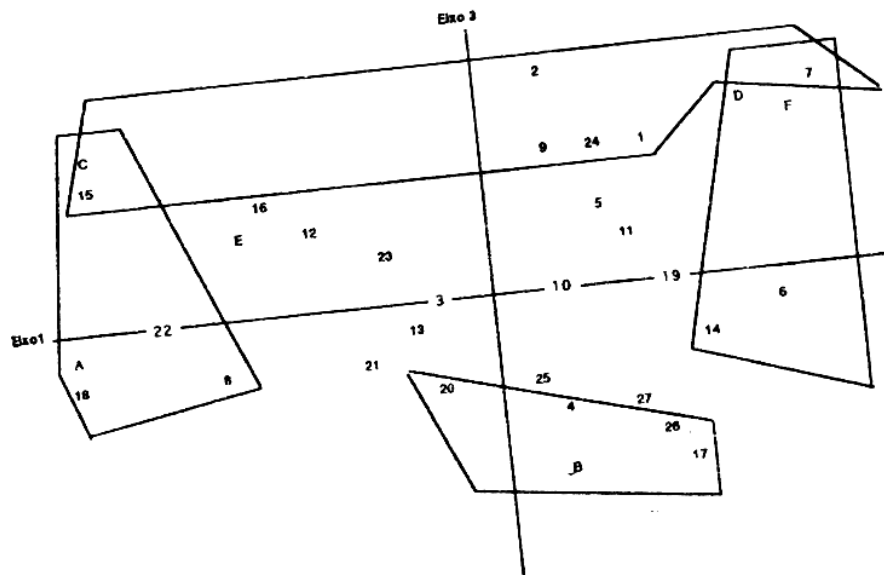
#### **EIXO 2**

Neste eixo, as empresas do grupo D contribuem de forma pouco significativa para a sua formação, estando-lhes associados vários factores, nomeadamente, a “I&D interna à empresa”, a “decisão da empresa-mãe”, e o “contacto com universidades”. Também as empresas do grupo F contribuem de forma pouco significativa para a formação deste eixo, estando-lhes associados alguns factores como a “compra de patentes e licenças” e o “contrato com fornecedores”.

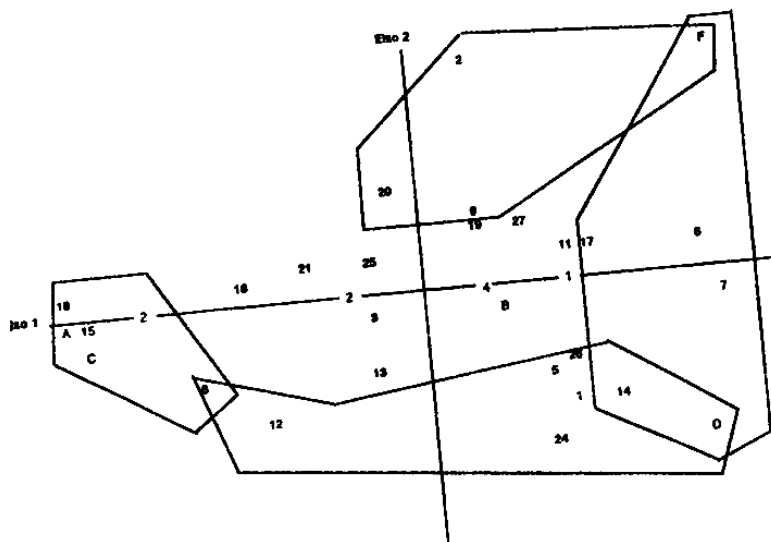
#### **EIXO 3**

As empresas do grupo B contribuem de forma muito significativa para a formação deste eixo, estando-lhes associados alguns factores, nomeadamente, a “compra de equipamento” e o “contacto com uma grande empresa estrangeira”.

## Análise Factorial de Correspondências Eixo 2



## Análise Factorial de Correspondências Eixo 1 vs Eixo 3





## BIBLIOGRAFIA

- BECATTINI, G. (1979) - "Dal settore industriale al distretto industriale. Alcune considerazioni sull'unità di indagine dell'economia industriale", in *Rivista di Economia e Politica Industriale* nº 1, pp. 1-11.
- BECATTINI, G. e RULLANI, E. (1995) – “Sistema Local e Mercado Global”, in *Notas Económicas*, nº 6, Dezembro, pp. 6-21.
- BELL, M. e PAVITT, K. (1993) – “Accumulating Technological Capability in Developing Countries”. in *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, The World Bank
- CAMAGNI ed.(1991) - *Innovation Networks: Spatial perspectives*, Belhaven Press.
- CAPPELIN, R. (1990) – “El Mercado Unico Europeo y la Internacionalización de la Pequeña y Mediana Empresa”. in *Estudios Territoriales*, nº 23, MOPU, Madrid.
- CAPPELIN, R. (1995) – “Regional Embedness and International Integration: The case of SME's in North Italy”, *Actas do III Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Faculdade de Economia do Porto, 27-29 de Abril de 1995.
- CICIOTTI, E. (1995) – “Innovación y Desarrollo Regional: Pasado y Futuro”, in *Políticas Regionales Industriales, innovación y Parques Tecnológicos*, ed. por J. ARUFE, J. CASTILLO o J. GARCIA, Universidad de Valladolid.
- COMISSÃO EUROPEIA (1994) - *Competitividade e coesão. Tendências verificadas nas regiões*, Bruxelas.
- COMISSÃO EUROPEIA (1995) - *Livro Verde sobre a Inovação*, Bruxelas.
- COSTA, J. S. (1995) – “Pequenas e Médias Empresas e Incentivos ao Investimento - o caso do PEDIP2”, in *Actas VII Jornadas Hispano-Lusas de Gestión Científica*, Sevilha. 29-31 de Março de 1995.
- COSTA, J. S. (1995b) – “Firm's Support-Space and industrial Policy - The Recent Portuguese Experience”, *XII Workshop Joint Programme on Regional Development Policies in Southern Europe*. 1-2 de Dezembro de 1995, Roma.
- COSTA, J. S., FIGUEIREDO, A. e SILVA, M. R. (1994) – “Estratégia para a Competitividade da Indústria do Norte”, in *A Indústria do Norte - Opinião e Análise*, nº 1, pp. 6-35, 1º Sem. 1994, Associação Industrial Portuguesa, Porto.
- COSTA, J. e SILVA, M.R. (1993) - *Perspectivas de Evolução da Indústria da Região Norte - Modelo Empresarial Dinâmica de Inovação*, CEDRES e Associação Industrial Portuguesa, Porto 1993.
- COSTA, J. S. e SILVA, M. R. (1994) – “Dinâmica de Inovação nas Empresas da Região Norte Litoral”, in *A Indústria do Norte - Opinião e Análise*, nº 1, pp. 66-91, 1º Sem. 1994, Associação Industrial Portuguesa, Porto.
- COSTA, J. S. e SILVA, M. R. (1995) – “Innovative Behavior of Small and Mid-Size Enterprises: Territorial Factors vs Enterprises Attributes”, *III*

- Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, 27-29 de Abril de 1995, Faculdade de Economia do Porto.
- COURLET. C. a SOULAGF, B. ad. (1994) - *Industrie. Territoires et Politiques Publiques*, L'Harmattan, Paris.
- CREVOISIER, O. e MAILLAT, D. (1991) – “Milieu, industrial organization and territorial production systems”, in *Innovation Networks: Spatial Perspectives*, ed. por R. CAMAGNI, Belhaven Press.
- FAGERBERG, J. (1967) – “A Technology Gap Approach to Why Growth Rates Differ”, in *Research Policy*, vol. 16, 1987; reeditado in *The Economics of Innovation* (editado por C. FREEMAN), Edward Elgar, 1990.
- FAGERSERG, J. (1988) – “Why Growth Rates Differ”, in *Technical Change and Economic Theory*, ed. por DOSI, G. / FREEMAN, C. / NELSON, R. / SILVERBERG, G. / SOETE, L., Pinter Publishers, London a New York.
- FIGUEIREDO, A. (1993) - *Perspectivas de Evolução da Indústria da Região Norte - Política Industrial e Tecnológica*, CEDRES a Associação Industrial Portuense, Porto.
- FIGUEIREDO, A. (1995) – “Industrial Policy and Economic Cohesion: How Special is The Portuguese Experience?”, XII Workshop Joint Programme on Regional Development Policies in Southern Europe, 1-2 do Dezembro do 1995, Roma
- FREEMAN, C. (1982) - *The Economics of Industrial Innovation*, Frances Pinter, Londres.
- FREEMAN, C. (1988) – “Diffusion: The Spread of New Technology to Firms, Sectors, and Nations”, in *Innovation, Technology and Finance* (ed. por A. HEERTJE), Basil Blackwell, Oxford.
- GAROFOLI ed. (1992) - *Endogenous Development and Southem Europe*, Avebury, Aldershot.
- HIRSCHMAN, A. (1958) - *The Strategy of Economic Development*, New Haven. Yale University Press.
- LONGHI, Ch. e QUÉRÈ, M. (1993) – “Technopoles et Processus d’innovation: une interprétation du projet sophipolitain”, in *Industrie et Territoire*. IREPD, Grenoble.
- LUCAS, R. (1988) – “On The Mecanics of Economic Development”, in *Journal of Monetary Economics*, vol. 22.
- MAILLAT, NEMETI e PFISTER (1993) – “Technological District and Innovation: The case of Swiss Jura Arc”, in *Organization of Production and Territory.. Local Models of Development*, Garofoli e Vazquez Barquero ed., Gianni Luculano Editors.
- MAILLAT, D. (1993) . “Territorial Development, Milieu and Regional Policy”, in *Organization of Production and Territory.. Local Models of Development*, Garofoli e Vazquez Barquero ed., Gianni Luculano Editore.

- MOTA, I. (1996) – “Sistemas locais de Inovação o Desenvolvimento Regional”, Dissertação de Mestrado em Economia, Faculdade de Economia do Porto, trabalho em curso.
- NELSON, B. e WINTER. S. (1974) – “Neoclassical vs Evolutionary Theories of Economic Growth: Critique and Prospectus”, in *Economic Journal*, vol. 84; reeditado in *The Economics of Innovation* (editado por Christopher Freeman), Edward Elgar, 1990.
- PAVIT, K. (1984) – “Sectoral patterns of technical change: towards a taxonomy and a theory, in *Research Policy*. 13.
- ROMER, P. M. (1990) – “Endogenous Technical Change”, in *Journal of Political Economy*, vol. 98.
- SECT (1995) – “Ciência e Tecnologia, 1993/94, Secretaria de Estado da Ciência e Tecnologia, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.
- SILVA, M. R. (1995) – “Efficienza Statica e Dinamica Nel Modello del Distretto Industriale”, in *Economia Marche*, Vol. XIV, nº 3, Dez., pp. 313-328.
- SOLOW, R. (1994) – “Perspectives on Growth Theory”, in *Journal of Economic Perspectives*, vol. 8.



# **Zonas rurais na fronteira da reestruturação territorial: Terceira Itália ou Quarto Portugal?**

**Chris Gerry<sup>1</sup>**

(Departamento de Economia e Sociologia,  
Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real, Portugal)

---

<sup>1</sup> Até 1998, docente do Centro de Estudos de Desenvolvimento, Universidade do País de Gales, Swansea, Reino Unido. Entre 1995 e 1997, Cientista Convidado no âmbito do Programa *Praxis XXI* da JNICT. A investigação realizada pelo autor contou com o apoio financeiro da Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica. Gostaria de agradecer Manuela Ribeiro do Departamento da Economia e Sociologia da UTAD e Delfina Rodrigues do Departamento de Letras da UTAD tanto pela melhoria do português como pela clarificação de algumas das ideias contidas neste artigo.

## 1. REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL E REGIÕES MARGINAIS

Nos últimos 15 anos o processo de reestruturação do espaço produtivo europeu, reforçado pela concorrência crescente tanto ao nível nacional como internacional por um lado e, por outro, por uma maior mobilidade do trabalho e de capital, conduziu a mudanças profundas na estrutura de oportunidades verificada em regiões metropolitanas, peri-metropolitanas, intermédias e rurais.

Para fazerem frente às novas condições externas, as empresas metropolitanas que já dominavam ao nível nacional uma dada fileira industrial tiveram que adoptar estratégias de **especialização flexível**, cujas implicações transcenderam a mera descentralização espacial da sua produção a zonas de custos laborais mais baixos. Assim, as empresas dominantes da fileira - muitas delas em certa medida verticalmente integradas - participaram numa reestruturação competitiva dos papeis produtivos das firmas com as quais mantinham relações transaccionais - tanto a montante como a jusante. Por isso, o tecido produtivo das regiões intermédias, até então marcado pela proeminência das técnicas de produção pre-, proto- ou plenamente fordistas, foi obrigado a adaptar-se directa ou indirectamente às novas relações inter-empresariais e aos novos critérios de competitividade, ambos impostos de fora por uma estrutura espacial de produção cada vez mais competitiva, internacionalizada e difusa. Para além das implicações desta reestruturação para o grau formal e real de autonomia das empresas envolvidas, o tecido político e institucional nestas regiões também teve de adaptar-se, o que levou à criação de novas alianças em rede entre as autarquias, por um lado, e as organizações e instituições públicas, privadas e locais, por outro.

Na literatura generalista, ainda se defende a ideia de que a ascendência do modelo fordista de industrialização já terminou e que foi substituído por uma abordagem pós-fordista mais especializada e flexível. Obviamente, novas fronteiras de acumulação têm sido traçadas ao longo da adaptação das empresas, instituições, comunidades e entidades estatais às novas condições de globalização económica. Não obstante, alguns autores mantêm um considerável grau de cepticismo no que refere à base teórica e empírica do modelo de 'flexibilização'. De facto, há agora mais evidência de que a chamada transição pós-fordista não tem ido tão longe, mesmo nas economias mais industrializadas e dinâmicas. Em termos comparativos, tanto internacionais como inter- e intra-regionais, o desenvolvimento de tal processo tem sido quantitativa e qualitativamente muito *desigual* (Hadjimichalis e Papamichos 1991), o que sugere que a nova organização territorial, provocada pelas adaptações a vários níveis, às mudanças externas, se caracteriza mais pela diferenciação local do que pelo estabelecimento duma flexibilização generalizada. Todavia, esta diversidade da realidade local é, de facto, um desafio: será preciso encontrar uma maneira de levá-la em conta, tomando em conta a interacção e interpenetração dos processos globais e locais.

No debate sobre a globalização dos mercados, a reestruturação espacial e a flexibilização do sistema da produção, há um tipo de unidades territoriais ao qual muito pouca atenção tem vindo a ser dada, tanto por teóricos como por investigadores empíricos. Trata-se, contritamente, das **regiões marginais**<sup>2</sup> do espaço económico

---

<sup>2</sup> Na análise da reestruturação territorial fala-se frequentemente em termos dum contínuo de regiões *centrais*, *intermédias* e *marginais*. Também, na literatura *dependentista* utiliza-se a dicotomia *centro-periferia* ou países

européu. Existem muitos exemplos deste tipo de regiões tanto nos países membros da União Europeia, como nos países vizinhos a Leste e ao Sul da UE. Quanto ao caso específico de Portugal, podemos citar como exemplos parte do interior da região do Douro e Minho, e a maior parte do Alto Trás-os-Montes e Douro, da Beira Interior e do Alentejo Interior.

Intuitivamente, a periferia e semi-periferia rural talvez não constituem um foco muito relevante ou propícia para elucidarmos a textura, complexidades e subtilezas da fase actual de industrialização, quer em Portugal, quer em qualquer outro país da Europa Austral. A marginalidade destas zonas devia-se (1) ao seu **isolamento físico** relativo, acentuado pela ausência, ou escassez, ou má condição das infra-estruturas e do equipamento social; (2) à **desertificação demográfica** por elas conhecida; e (3) ao seu carácter **predominantemente agrário** (ou pelo menos rural e pouco industrial), bem como a carência de fontes alternativas ou complementares de rendimento local não-agrícola (Cavaco 1995:20). Além disso, desde há muito tempo que estas zonas profundamente rurais têm permanecido marginalizadas tanto em termos de sua relativamente baixa prioridade na formulação de políticas económicas e sociais, com na investigação científica.

Não devemos porém nem sobrestimar o grau de desenvolvimento empresarial fora dos grandes centros metropolitanos e os seus *hinterlands* peri-metropolitanos, nem as oportunidades. De acordo com os índices convencionais de caracterização do meio rural, verifica-se que o "os 10 distritos menos providos de indústrias - Beja, Bragança, Castelo Branco, Évora, Faro, Guarda, Portalegre, Viana de Castelo, Vila Real e Viseu, e as duas regiões autónomas dos Açores e da Madeira", não produziam em conjunto mais de 8% e não empregavam mais de 10%" dos totais nacionais respectivos (Amaro 1991:163).

Dez anos depois, Ribeiro (1987:87-89) podia desagregar o território produtivo português em quatro componentes: duas metrópoles industriais (os triângulos litorais Porto/Leixões-Aveiro-Braga-Viana de Castelo e Lisboa-Setúbal-Sines<sup>3</sup>), ligados por uma faixa litoral de indústria complementar (Leiria-Marinha Grande-Caldas da Rainha-Torres Vedras), e o resto do país que, salvo algumas excepções (Covilhã, Portalegre, Évora, Campomaior), funciona apenas como reserva de matérias primas, fontes de energia, produtos alimentares e mão-de-obra tanto para mercados industriais domésticos como para exportação.

Os dados mais recentes relativos a uma parte do território mais profundamente rural - ou seja a raia transmontana e beirã - são ilustrativos desta "imagem de vastos desertos

---

*centrais e satélites*. Para tipificar zonas marginais e/ou periféricas, a Comunidade Europeia favorece uma outra terminologia - a das regiões *desfavorecidas* que, pelo menos, tem a vantagem de não sugerir que a problemática se reduz a uma relação exclusivamente espacial; antes implica uma privação de natureza multi-dimensional. Ver uma tentativa recente de Diniz (1996) de definir e quantificar a perifericidade de dois NUTS no Norte Interior de Portugal.

<sup>3</sup> Talvez devamos especificar a forma contemporânea deste segundo triângulo duma maneira um pouco diferente (ou seja Lisboa-Vendas Novas-Palmela-Setúbal-Sines), tomando em conta o desenvolvimento recente da indústria automóvel nesta zona (ou sejam, as instalações *Auto Europa* do joint-venture Ford-Volkswagen, e a sua rede de fornecedores de componentes).

de actividade industrial" (Cavaco 1995:20). Este conjunto de sub-regiões "contribuía com apenas 2% para o VBP, 2.5% para o VAB industrial gerado no país, e correspondia a menos de 5% dos estabelecimentos (...) e a pouco mais de 3% do emprego industrial" (da Costa 1995:107). À excepção de certos casos pontuais, em termos do grau de desenvolvimento empresarial nos distritos mais rurais, a regra corresponde ao retrato evocado por Cavaco (1995:20):

"não há uma rede industrial, antes estabelecimentos pequenos tanto pelo emprego como pelos volumes de vendas, com gestão de tipo familiar e tecnologias pouco evoluídas, dispersos pelo território, produtores de bens para o mercado local, restrito (...) e de fraco poder aquisitivo. São comuns os ramos da alimentação e bebidas, laboração de produtos minerais não metálicos, utilizados pela construção civil".

Nestas circunstâncias, não é de admirar que o prognóstico para o futuro da periferia rural das zonas peri-metropolitanas seja frequentemente pessimista. Dito de outro modo, parece estar condenada à perda inelutável da sua viabilidade social, através do envelhecimento e desertificação demográfica, da desumanização da paisagem, e da gradual substituição da diversidade cultural pela cultura e valores metropolitanas do denominador mais baixo.

Nos últimos 10 anos, apesar das poucas evidências de industrialização, o rosto sócio-económico e cultural do Interior Português mudou bastante. Por exemplo, o isolamento físico foi reduzido devido à ampliação da rede rodoviária e ao processo de concentração demográfica nos maiores aglomerados urbanos, facilitando assim em *ambas* as direcções os fluxos de pessoas e mercadorias entre o Interior, o litoral e a vizinha Espanha. Como resultado do melhoramento geral das infra-estruturas sócio-económicas locais, da maior facilidade de acesso físico, e o apoio financeiro público às iniciativas privadas (hotéis, lojas, habitação em espaço rural, instalações de lazer, etc.) desenvolveu-se um turismo embrionário. Mesmo que estas mudanças não tenham dado um grande impulso à industrialização no sentido estrito do termo, é inegável que se assistiu a mudanças significativas no sector do comércio e dos serviços. Muitas das sedes distritais conheceram o estabelecimento e/ou expansão das instituições de educação superior, de comércio de grande superfície e das delegações da administração pública, ou seja, três ramos de actividade capazes de, directa ou indirectamente, e em medida variável, criar emprego para os membros mais jovens da força de trabalho local, atrair novos residentes, modificar os padrões de consumo, e estimular a formação de novas redes transaccionais. Por exemplo, a implantação de hipermercados, o desenvolvimento de novos gostos e a importância do ramo agro-alimentar nas regiões marginais, levaram a que fosse imprescindível aumentar a produtividade, melhorar a qualidade, e desenvolver novas habilitações empresariais (tal como o *marketing*) de forma a que as PME's agrícolas pudessem continuar a concorrer nos mercados locais.

Por isso, não devemos subestimar nem o peso nem a influência das actividades económicas não-agrícolas da periferia rural, embora predominantemente localizadas nos seus centros urbanos. Em princípio, as mudanças acima mencionadas deveriam favorecer uma inversão - ou pelo menos uma mitigação - de alguns dos constrangimentos das zonas até há pouco tão isoladas. Contudo, é optimista demais pensarmos em termos duma modernização contínua de todo o meio rural, o



desaparecimento de estratégias de sobrevivência desesperadas baseadas na pluriactividade defensiva, e a sua substituição gradual por estratégias pró-activas e participadas de desenvolvimento local, caracterizadas por uma sustentabilidade tanto social como ambiental.

Nos próximos 10 anos, o desenvolvimento contínuo da Integração Europeia e a possível introdução duma maior autonomia regional, provocarão ainda mais mudanças. Pondo de parte as actividades promotoras (supra)governamentais, os impactos positivos e negativos sentidos pelas regiões marginais dependerão da interacção entre a estratégia territorial das principais fileiras produtivas existentes em Portugal (por um lado) e (por outro lado) as iniciativas e/ou adaptações feitas por empresas, organizações e instituições, dentro, fora, ou na fronteira deste espaço produtivo em movimento. Neste contexto, algumas destas áreas marginais assumem uma relevância muito concreta no debate sobre a dinâmica e implicações da difusão territorial da indústria, e sobre o mercado e a cultura empresarial, precisamente porque se encontram junto da fronteira do espaço industrial em movimento ou muito próximo dela.

Os esforços levados a cabo pelo governo central e pelas agências supranacionais no sentido de adaptar estas regiões à globalização e à internacionalização da produção<sup>4</sup>, têm proporcionado a sua própria influência marginal sobre as decisões locais das grandes empresas nacionais e transnacionais. Apesar destes esforços públicos e privados visando atrair o investimento, emprego e outros efeitos locais multiplicadores às regiões marginais, as decisões locais das grandes empresas reflectem predominantemente outras forças e outros factores, ligados às condições de concorrência no mercado global, tanto para os factores trabalho e capital, como para bens intermédios e produtos finais. Nestas circunstâncias, os principais actores económicos, políticos e institucionais de tais regiões marginais dispõem de muito pouco espaço de manobra. Será interessante, porém, sabermos em que medida, dentro dos limites impostos por factores externos, as iniciativas (individuais, ou colaborativas) de empresas e instituições locais estão a contribuir para uma maior capacidade de gerar e reter localmente os efeitos multiplicadores, e identificar os constrangimentos ao desenvolvimento local sustentável.

O meu objectivo nesta comunicação é levantar algumas questões acerca das implicações da suposta grande transformação do fordismo em pós-fordismo<sup>5</sup>, sobretudo no que diz respeito à sua aplicabilidade às regiões marginais. Ao clarificar alguns dos aspectos específicos das experiências locais, tomando em conta, também, a sua diversidade, será preciso avaliar duma maneira crítica os factores considerados pelo modelo Terceira Itália como determinantes no processo de reestruturação territorial, ou seja, na transição da perifericidade para a integração relativa. Assim, deveria ser possível caracterizar alguns dos efeitos locais provocados quando a fronteira do espaço económico começa a cruzar, integrar e redefinir uma localidade até então marcadamente rural.

---

<sup>4</sup> Estas políticas empregam, não poucas vezes, o discurso do combate às desigualdades regionais.

<sup>5</sup> Quer dizer, a transição da indústria centralizada e o Estado intervencionista para uma indústria flexibilizada e difusa, organizada em fileiras integradas e extensas, embora descontínuas em termos espaciais.

Ao abordar a questão do avanço da nova fronteira do espaço produtivo em vias de reestruturação, é preferível não privilegiar a localidade<sup>6</sup> como unidade de análise básica e supostamente homogénea mas, antes, adoptar como ponto de partida, a necessidade de explicar não apenas o impacto de forças externas, ou simplesmente as adaptações sócio-económicas institucionais e políticas locais, mas também elucidar o seu impacto coadjuvado no seio da localidade.

## **2. A 'TERCEIRA ITÁLIA': REPRODUÇÃO TARDIA NAS ÁREAS MARGINAIS?**

O processo de reestruturação territorial, acima mencionado estimulou várias iniciativas de enquadramento conceptual, bem como tentativas empíricas de verificar os prognósticos dos vários modelos teóricos. A maior parte da literatura existente tem vindo a destacar a ideia de que ao longo dos últimos 10-15 anos, as interdependências económicas e institucionais ao nível regional sofreram transformações que as tornaram mais complexas e dinâmicas, bem como mais estreitamente articuladas com os mercados nacional e internacional e, por isso, mais capazes de fomentar processos de desenvolvimento autónomo.

Embora existam diversas tipificações do processo da reestruturação territorial dos últimos 15 anos, não é o objectivo desta comunicação sugerir mais uma tipologia, ou promover mais um debate semântico. Ao exemplificar a diversidade de tipologias, e para distinguirmos as visões analíticas mais optimistas das correntes mais cépticas, basta compararmos dois modelos que, em termos genéricos, já destacaram-se na caracterização da reestruturação territorial e da problemática regional:

- **ESPECIALIZAÇÃO FLEXÍVEL** O modelo optimista de especialização flexível, sobretudo o modelo de industrialização difusa do tipo Terceira Itália<sup>7</sup>, incide, principalmente, nas implicações espaciais que a reestruturação da produção provocou tanto em áreas metropolitanas de tipo clássico, como nas regiões intermédias peri-metropolitanas e semi-rurais, nomeadamente a criação de novos distritos industriais urbanos e a emergência de padrões de desenvolvimento das pequenas e médias empresas (PMEs). Em termos gerais, esta abordagem caracteriza o papel das PMEs na reestruturação do espaço produtivo da Europa Austral por uma adaptação bem sucedida;
- **UM NOVO MODO DE REPRODUÇÃO SOCIAL.** Este modelo mais crítico e pessimista, proposto por Hadjimichalis e Papamichos (1991:141-164), tenta explicar a trajectória económica das localidades semi-rurais sem fazer depender o

---

<sup>6</sup> Talvez o uso repetido do termo 'localidade' seja pouco feliz, porque conduz à reificação do espaço e da sua reestruturação (Kitching 1978), bem como a uma certa negligência analítica no que respeita a estrutura e a dinâmica social.

<sup>7</sup> Quer dizer, a industrialização do Centro e Nordeste do país, cujas características divergiram tanto do processo fordista da industrialização do Noroeste, como do padrão de implantação de pólos de crescimento industriais no Sul de Itália subsidiada pelo Estado central. A literatura sobre a Terceira Itália é muito extensa; ver, por exemplo, Bagnasco (1977, 1983), Becattini (1978, 1982, 1987), Fuà (1977, 1983), Fuà e Zacchia (1983), Garofoli (1976, 1984a, 1984b), Paci (1978) e Pyke, Becattini e Sengenberger (1990).

seu sucesso de meras vantagens competitivas das PMEs. Os autores interpretam as adaptações locais à reestruturação territorial como um ajustamento no modo de reprodução social que mantém a maioria da população das regiões intermédias e marginais em condições de dependência e privação. Em termos gerais, o modelo salienta a distribuição desigual e o carácter frequentemente efémero dos benefícios provenientes duma tal 'adaptação bem sucedida', assente nas PMEs locais.

## 2.1. O modelo Optimista da Terceira Itália.

O primeiro modelo assenta numa dicotomia tipo centro-periferia modificada. Entre a forma *central* de organização territorial (fruto da industrialização fordista e o Estado centralizador e intervencionista) e a forma *marginal* (quer dizer, à margem do processo dominante de industrialização) situa-se a **região intermédia**, que poderia inclusivamente ser considerada como transicional entre as duas formas. Tipicamente, as regiões intermédias têm um carácter peri-metropolitano, tendo já sentido os efeitos da descentralização industrial do tipo fordista e da flexibilização implícita na industrialização difusa. O modelo é baseado numa análise do padrão de industrialização difusa italiana das décadas de sessenta e de setenta (Garofoli: 1992:87 e 1994b). Implicitamente, a flexibilidade e adaptabilidade da região intermédia assentam numa combinação do alto potencial produtivo da tecnologia e gestão pós-fordista (por um lado) e as relações sociais pré- ou não-fordistas (por outro).

É possível encontrar três formas territoriais de produção na região intermédia. Na fronteira entre uma região marginal e a intermédia há **áreas de produção especializadas**, caracterizadas por uma multiplicidade de PMEs *sem interligações mútuas fortes*, e pela mono-produção destinada, essencialmente à exportação. O caso clássico tem a ver com o **sistema de produção local**, igualmente baseado na mono-produção para exportação, mas *com fortes interligações entre empresas*. No limiar das regiões intermédias e centrais, encontramos **áreas-sistemas** territorialmente integradas, dotadas duma produção multisectorial efectuada através de *redes diversificadas de empresas locais*, e apoiadas, tanto por um ambiente institucional 'facilitador',<sup>8</sup> como por uma cultura de cooperação entre os principais actores económicos (Garofoli: 1986).

Nesta tipologia, torna-se evidente que o tipo e o grau de **interacção entre empresas locais**, a par da presença e da **articulação das instituições locais** constituem os factores chave. Estes factores permitem a distinguir: (a) entre os padrões territoriais de produção nas regiões marginais e intermédias, respectivamente, e (b) entre as três formas territoriais de produção específicas que caracterizam as regiões intermédias. Dado que cada região apresenta um perfil e representa um desafio particular, em termos do seu tecido empresarial, grau de desenvolvimento, estrutura social, maturidade institucional, e cultura técnico-profissional preexistentes, impõe-se, antes de tudo, especificar com mais precisão a articulação entre os processos de desenvolvimento empresarial e institucional.

Entre as análises que adoptaram o modelo da Terceira Itália como ponto de partida, a tendência aponta para uma explicação da capacidade de adaptação da economia local

---

<sup>8</sup> Em inglês, *facilitating environment* ou *enabling environment*.

face às mudanças externas com base na **densidade empresarial** e na **espessura institucional**. Se aceitarmos esta perspectiva como válida, então, bastará apenas concentrar num determinado espaço (1) um número mínimo crítico de empresas com um relacionamento transaccional *intra*-sectorial, e (2) um número suficiente de instituições locais bem articuladas e minimamente diversificadas. Por isso, a dinâmica do desenvolvimento local parece assegurada se a localidade dispuser duma presença empresarial e institucional adequada, definida muito mais em termos quantitativos do que qualitativos.

O desenvolvimento das instituições, a sua interacção mútua e as suas relações com as empresas constituem uma condição necessária da transformação tanto duma região marginal em região intermédia, como da transição duma forma territorial de produção a outra. Embora uma 'densidade' institucional<sup>9</sup> apropriada permita a intensificação qualitativa das relações inter-empresariais, a preexistência duma 'densidade' empresarial suficiente é determinante na emergência e articulação das instituições promotoras. Contudo, qualquer esforço promotor das instituições públicas, associativas e privadas será em vão, se a presença empresarial não for quantitativa ou qualitativamente adequada a uma interacção mútua que procura servir os seus próprios interesses.

Podemos, portanto, considerar a existência de laços inter-empresariais mais que pontuais (quer transaccionais, cooperativos ou 'orgânicos', conforme o nível de desenvolvimento da forma territorial de produção) uma condição *sine qua non* da promoção duma região (a) dum estatuto marginal a uma região intermédia e (b) duma região intermédia de baixo nível de organização territorial a um nível superior (ou seja, da área de produção especializada, ao sistema local de produção ou à área-sistema). A interacção entre o desenvolvimento empresarial e institucional tem um carácter dialéctico e, sendo a evolução da rede local de laços empresariais e institucionais o resultado duma interacção assimétrica entre factores endógenos e exógenos, pareceria lógico começar a sua análise ao fronteira territorial e organizacional entre a região marginal e a região intermédia. Além disso, para que as regiões marginais progridam, cabe aos analíticos especificarem com mais clareza como evolui e se consolida a interpenetração entre empresas, entre instituições, e entre empresas e instituições.

No modelo da Terceira Itália, embora as características da região marginal não estejam bem especificadas, Garofoli (1992:10) admite que algumas zonas até agora marcadas por uma ruralidade profunda poderiam ser absorvidas pela fronteira dinâmica do espaço industrial. Logicamente, um território que já dispõe dum certo dinamismo económico, dispõe apenas duma opção para sair do seu estatuto não-agrário - quer dizer, transformar-se em *área de produção especializada*, a forma sócio-económica territorial mais embrionária duma região intermédia. No entanto quando a fronteira dinâmica do espaço industrial as cruza, as diferenças observáveis entre áreas mais avançadas duma região marginal sem grande tradição de industrialização, e zonas menos vocacionadas para a indústria duma região intermédia, provavelmente não são significativas. Daí que, determinadas localidades ainda rurais, quer nas regiões marginais, quer nas regiões

---

<sup>9</sup> Em inglês, *institutional thickness*.

intermédias, possam contribuir para a diminuição da sua própria perifericidade (Diniz 1996)<sup>10</sup>.

## 2.2. O Novo Modo de Reprodução Social: uma abordagem céptica.

Uma segunda abordagem, desenvolvida por Hadjimichalis e Papamichos (1991:141-164) parte duma visão mais desagregada e mais crítica do processo de industrialização difusa, e radica-se numa avaliação pormenorizada e cuidadosa de diversas experiências de reestruturação territorial em vários países de Europa Austral. De facto, os autores responsabilizam muitos dos seus colegas por terem generalizado demais a outras regiões e países a experiência específica da chamada Terceira Itália. O seu modelo consta de um contínuo de realidades regionais cujas particularidades históricas, sociais, estruturais e culturais poderão condicionar o sucesso de sua futura integração no espaço industrial em reestruturação.

A tipologia que corresponde a este modelo entra em linha de conta com as seguintes componentes: (1) **centros metropolitanos** industriais clássicos em estagnação; (2) antigas **regiões latifundiárias** inadaptáveis; (3) **áreas turísticas** do litoral; (4) **zonas rurais marginais**; (5) **novos distritos industriais** e pólos rurais de crescimento industrial com flexibilidade e adaptabilidade do tipo Terceira Itália; (6) **regiões intermédias 'imitadoras'** relativamente bem sucedidas; e (7) pequenas e médias **cidades inadaptáveis** em declínio.

Explicitamente, no que se refere às áreas profundamente rurais, os autores designam a região por "*marginalizada*", salientando que o seu 'estado' de isolamento e atraso sócio-económico é resultado da sua participação num *processo* caracterizado por interdependências assimétricas e efeitos desiguais, antes da sua exclusão dum processo que beneficia, em princípio, todos os participantes de igual modo. As características objectivas da ruralidade profunda reflectem a forma como tais regiões foram integradas nos processos regional, nacional e global de acumulação, tanto em termos das iniciativas económicas e políticas tomadas ao 'exterior', como em termos da adaptação e reposicionamento feito pelos principais actores económicos e políticos destas regiões.

O relacionamento entre áreas marginais e o poder central económico e político, decidirá a forma, o grau e o alcance da regulação externa (realizada por instituições estatais e/ou através da penetração de relações mercantis) que, directa ou indirectamente provocarão mutações nas estruturas e relações específicas de uma dada localidade. A integração das regiões marginais foi (e continuará a ser) *parcial* em ambos os sentidos da palavra. Os valores, relações e práticas pré-mercantis e/ou pré-capitalistas que se mantêm nas regiões marginais, constituem uma componente importante do **novo modo de reprodução social** identificado por Hadjimichalis e Papamichos. Evidentemente, o pressuposto de que a forma específica de qualquer adaptação local à reestruturação territorial da produção seja um simples reflexo unilateral - por exemplo a adopção dos

---

<sup>10</sup> Paradoxalmente, dado que a noção da região é mais associada à administração do território de que à das fronteiras instáveis e mutáveis entre diferentes espaços produtivos, a mesma experiência poderia contribuir para a uma *intensificação* da perifericidade duma dada região. Por exemplo, da perspectiva da perifericidade de Alto Trás-os-Montes, qual será o efeito líquido duma melhor ligação rodoviária e fluxos transaccionais mais fortes entre Chaves e o litoral português e galego?

valores e práticas que já caracterizam uma região central, os seus actores económicos e a suas instituições político-administrativas - não se justifica.

Em termos do processo de transição regional, o modelo propõe dois possíveis pontos de partida para que uma região rural ultrapasse o seu estatuto actual:

- uma região do 'tipo 4' acima mencionada ou seja uma **região marginal** (ou marginalizada), caracterizada pelo tipo de especialização produtiva que tipifica, por exemplo, as economias de montanha e de ilha, com tecnologia atrasada, emigração persistente e clientelismo ubíquo;
- uma região 'tipo 2', ou seja, uma região **latifundiária** em decadência, caracterizada pela especialização produtiva e pela lógica territorial fordista, uma tecnologia intensiva, relações laborais inflexíveis e clientelismo onnipresente.

Em princípio, também haverá duas opções quanto ao 'destino': a região rural transformar-se-à *ou* num centro rural e adaptável de crescimento industrial (algo parecido ao 'distrito industrial' de Garofoli), *ou* numa região intermédia sem adaptabilidade própria, e cuja flexibilidade se esgota na imitação de adaptações alheias.

Se a articulação entre as regiões centrais, intermédias e marginais do modelo tipo Terceira Itália parece bastante complexa, que dizer dos sete tipos de formação social regional identificados por Hadjimichalis e Papamichos? Afortunadamente, os mesmos autores propõem certas variáveis chave para efectuar uma análise da articulação entre (1) uma localidade em qualquer destas regiões-tipos e os níveis superiores da hierarquia regional, e (2) a economia local e a fileira produtiva.

No seu estudo, se identificam as características do capitalismo grego nas décadas de 70 e 80 que condicionavam a forma específica da **adaptação local** à crise económica e à reestruturação territorial da produção. Segundo estes autores, tais adaptações assentam num modo muito específico de reprodução social, caracterizado por

- (1) uma **inversão do declínio demográfico**;
- (2) a predominância da chamada **economia informal**<sup>11</sup>, e
- (3) o **clientelismo local**<sup>12</sup>.

---

<sup>11</sup> Os autores utilizam estes termos como 'shorthand' para indicar várias relações e práticas pré- ou semi-capitalistas, e situações marcadas por uma penetração parcial dos valores e mecanismos do mercado. A informalidade económica consta de três componentes de certo modo interligados: (a) uma *flexibilidade e diversificação de produção*, tanto em termos sectoriais como estruturais; (b) uma *flexibilidade laboral*, ou seja uma incidência elevada de pluriactividade económica, trabalho sazonal e a predominância de mão-de-obra não sindicalizada e consequentemente flexível; e (c) uma *flexibilidade organizacional*, quer dizer a persistência (ou o renascimento) do agregado familiar como principal unidade de produção.

<sup>12</sup> Hadjimichalis and Papamichos referem a *tolerância* do Estado no que diz respeito (1) à sua promoção activa do clientelismo através da sua influência sobre a distribuição dos subsídios, financiamento, contratos e favores (por um lado) e (2) a evasão sistemática por empresários locais nos campos fiscais, das disposições legais e de regulação económica. Além disso os mesmos autores referem a articulação muito específica entre o capitalismo grego de grande escala (por um lado) e a pequena produção mercantil (por outro), mediada pelos autarquias e

Explicitamente, o modelo lança um apelo aos investigadores para realizar, ao nível local, estudos muito mais pormenorizados das relações concretas que condicionam o desenvolvimento da chamada 'densidade empresarial' e 'espessura institucional' acima mencionadas:

"É preciso mais investigação para identificarmos ao nível local os interesses empresariais, as relações clientelares, o papel dos partidos políticos e [o impacto] das políticas de planeamento promovidas quer pelos governos nacionais, quer pela Comunidade Europeia." (Hadjimichalis e Papamichos 1991:161; a tradução do inglês é minha)

Por sua vez, esta apelo sugere perguntas ainda mais específicas sobre o desenvolvimento local e regional. Por exemplo, face às mudanças demográficas, económicas, políticas e estruturais, quais são as estratégias de adaptação e reposicionamento adoptadas pela elite local preexistente? Quais as origens, interesses e trajectórias dos novos actores económicos e sociais numa dada localidade? Como funcionam as redes de informação, influência e acesso institucional?

"A nosso ver, a exactidão de qualquer explicação do desenvolvimento regional (...) depende duma análise pormenorizada da articulação entre os processos concretos de produção e de reprodução nas regiões intermédias. O 'novo' padrão de desenvolvimento (...) não é completamente novo (...). A pequena produção mercantil e as actividades informais sempre fizeram parte de *modus operandi* do capitalismo (...). Enquanto que no passado, foram sempre associadas ao atraso e a estagnação, na sua reencarnação têm um certo dinamismo. [O novo padrão de desenvolvimento] (...) proporciona no curto prazo certas oportunidades de acumulação e/ou consumismo, embora muito instáveis e vulneráveis a condicionalismos externos (...). Por isso, a aptidão desta 'solução' de satisfazer as necessidades do desenvolvimento regional, bem como o sucesso futuro destas regiões intermédias, permanecem questões em aberta." (Hadjimichalis e Vaiou 1992:147)

Desta maneira o modelo alternativo problematiza, tanto em termos técnicos como em termos político-económicos, a industrialização difusa e a reestruturação do território. Em vez de especificar, de uma maneira geral e normativa, os factores económicos e organizacionais endógenos que conduziriam a um desenvolvimento local bem sucedido, os autores privilegiaram a identificação das forças, tanto endógenas como exógenas, que pudessem impedir ou catalisar este processo e, mais importante ainda, salientam a **articulação mútua** entre tais forças. Esta abordagem permite-lhes não só colocar mas também responder a uma questão fundamental, muitas vezes evitada na literatura sobre a industrialização difusa<sup>13</sup>. Ao pôr a pergunta "quais são as regiões ganhadoras?" (cf. Benko e Lipietz 1994), a região acaba por ser reificada, e o impacto social e as implicações distributivas da reestruturação ficam obscurecido. Pelo contrário,

---

pelo capital comercial local - uma mediação que favorece o consumo (sobretudo o consumismo) antes do investimento produtivo.

<sup>13</sup> À excepção das contribuições como Reis (1985, 1986, 1987), Amaro (1991), Henriques, Silva e Laranjeira (1991), e Cunha (1991) por exemplo.

Hadjimichalis e os seus colaboradores queriam saber quem ganhava *e quem perdia* no processo de transformação, e quais as implicações para a natureza do desenvolvimento na fronteira de reestruturação territorial.

Se quisermos saber se um processo de reestruturação territorial, parecido à experiência da Terceira Itália em todas as suas dimensões económicas, sociais e políticas, esteja actualmente em curso em Portugal, ou se um outro processo – a criação de um **Quarto Portugal**, bem distinto dos espaços metropolitanos, intermédios e marginalizados - já atingiu algumas das áreas desfavorecidas do país, será preciso avaliar, no caso concreto da realidade rural portuguesa, a importância relativa das variáveis identificadas por Hadjimichalis, bem como o impacto de sua articulação sobre a valorização de potencialidades locais e a retenção local do valor acrescentado no meio rural.

### **3. ARTICULAÇÕES E ADAPTAÇÕES NA FRONTEIRA DA REESTRUTURAÇÃO TERRITORIAL.**

O avanço do espaço industrial provoca não apenas a reestruturação territorial à sua fronteira, mas também cria discontinuidades no seu próprio seio: por exemplo, o abandono de aglomerações industriais estabelecidas, e a degradação progressiva de subúrbios operários urbanos. As adaptações a estas mudanças, quer à fronteira, quer por dentro do espaço industrial, serão apenas, em certa medida, de acordo com os valores e formas de regulação até então em vigor. No caso duma região metropolitana industrializada, existirão fortes resíduos ideológicos relacionados com o fordismo e o Estado intervencionista, que podem impedir a identificação de políticas apropriadas de ajustamento e a sua eventual implementação.

Por várias razões, em muitos países europeus, a elaboração de políticas de adaptação local continuará a ser influenciada, directa ou indirectamente, pelas normas e práticas quer da função pública quer do sector privado. Isto deve-se, em certos casos, principalmente à persistência de redes de *amizade instrumental* (Lopes 1991:128) - ou seja relações clientelares e de compadrio entre a função pública, partidos políticos e os interesses económicos dominantes. Claro que, ao nível local, os interesses duma elite económica podem ser avançados, protegidos e legitimados através de sua participação não apenas nas actividades directamente produtivas, mas também a partir de seu envolvimento nas instituições locais. Noutras circunstâncias, o mesmo efeito resulta mais da *semi*-privatização de vários serviços antigamente prestados pelo Estado central e/ou regional, tais como o desenvolvimento regional, a promoção de PME's, a saúde, a formação profissional, a extensão agrícola, etc. Por exemplo, desde os meados da década de oitenta, muitos destes serviços funcionaram fora do controle directo do governo - frequentemente dirigidos por comissões de *stakeholders*, quer dizer sob a gestão estratégica de um 'partneriado' ou seja de um conjunto de parceiros com os seus próprios interesses - nem sempre plenamente compatíveis - na forma, conteúdo e impacto final das políticas de adaptação local.

Por esta razão, se conseguirmos encarar a possibilidade de que adaptações dentro do espaço económico metropolitano sejam modificadas por resíduos de comportamento fordista e/ou burocrático por parte de gestores, decisores públicos e mesmo operários, de igual modo seria lógico aceitarmos a probabilidade de que nas regiões rurais



marginais cruzadas pela fronteira do espaço industrial, as práticas, normas e valores locais preexistentes continuarão a influenciar sensivelmente as adaptações territoriais e organizacionais.

Mesmo as regiões marginais são dotadas duma estrutura institucional rica de apoio às iniciativas de desenvolvimento local, cuja dimensão e complexidade parece existir quase independentemente do sucesso ou insucesso de tais iniciativas em diversificar o tecido produtivo local. Além das instituições organicamente locais, (embora também muito condicionadas pelas práticas, pressões e gíria externas) tais como associações empresariais e profissionais, existem toda uma gama de organizações vocacionadas para a coordenação de exposições e feiras, a penetração em novos mercados, a promoção de turismo local, o melhoramento do perfil dos produtos regionais, e para a captação do investimento externo. Para além disso, nas sedes distritais das zonas marginais, são instaladas delegações de várias agências estatais e para-estatais, com objectivos e interesses que se sobrepõem aos das instituições locais: além das agências relacionadas com a agricultura e com o sector florestal, há outras ligadas ao apoio as PME's, (IAPMEI), às iniciativas de desenvolvimento local (tais como as do programa LEADER), e às intervenções na esfera de emprego e da formação (IEFP).

Embora estas instituições - quer locais ou 'localizadas' - tenham um papel central nas adaptações locais, não é claro se as regiões marginais dispunham de facto de simples aglomerados ou verdadeiras redes institucionais: existe pouca investigação ou avaliação independente do grau de eficiência, eficácia, coordenação interna e externa do tecido institucional. Frequentemente, as suas actividades parecem ter pouca transparência e, às vezes, o meio principal para assegurar a coordenação duma vasta gama de actividades parece ser através da "dança dos actores" ou seja a pluriactividade de alguns de seus representantes, membros e funcionários.

Muitos autores da escola novopopulista de desenvolvimento endógeno<sup>14</sup> salientam o papel central mediador da **cultura local** na forma e conteúdo do desenvolvimento local, independentemente de seu carácter predominantemente endógeno ou exógeno. Não estamos a utilizar o termo 'cultura' da mesma maneira mas, talvez, o clientelismo económico, político e administrativo das zonas marginais, cuja importância na reprodução social é defendida com tanta persuasão por Hadjimichalis, poderia ser considerado um dos seus elementos mais influentes. Desta perspectiva, a cultura local é constituída por uma estrutura específica de interdependências locais tanto económicas e sociais como institucionais, que reflectem interesses locais e que, por sua vez, influenciam, embora duma maneira bastante assimétrica, a distribuição de benefícios 'localizáveis'.

O processo de **mediação** é constituído por vários componentes: as articulações entre actores económicos locais dentro duma fileira produtiva que ligam empresas locais às

---

<sup>14</sup> O modelo de desenvolvimento endógeno combina um cepticismo no que se refere aos benefícios de ligações mais estreitas entre localidades rurais e a economia 'externa', com um optimismo frequentemente excessivo no que concerne a capacidade das localidades rurais de alcançarem autênticas iniciativas endógenas que ultrapassarão as desigualdades e fraquezas inerentes à localidade. Em geral, esta abordagem definiria uma 'adaptação bem sucedida' às pressões externas em termos da capacitação e plena participação de todos os actores locais - indivíduos, instituições, organizações e empresas locais - num processo de desenvolvimento sustentável tanto em termos sócio-económicos como ambientais.

economias regional, nacional e até internacional; os laços directos e indirectos entre actores institucionais locais, localizados dentro das hierarquias administrativas, políticas e financeiras - muitas vezes mutuamente sobrepostas - através dos quais a localidade se articula com as instâncias nacionais e supranacionais de tomada de decisão; e finalmente, os nexos formais (*mecânicos*) e informais (*orgânicos*) de natureza vertical, lateral e/ou diagonal que vinculam as fileiras produtivas e institucionais duma extremidade à outra.

Esta redefinição da cultura local terá implicações também para a nossa análise das relações colaborativas e/ou competitivas entre localidades perto da fronteira de reestruturação territorial. A concorrência intensificada (tanto para recursos como para a influência) entre áreas ainda marginais, corre sempre o perigo de agudizar as desigualdades existentes entre e no seio das regiões. O sucesso de uma determinada iniciativa de desenvolvimento local poderá ter como contrapartida o desmoronar de outras actividades já existentes, quer dentro da mesma localidade, quer nas localidades vizinhas. Claro que a luta competitiva entre localidades para atrair investimento privado externo ou financiamento público externo facilmente poderia constituir um jogo de soma zero (Vázquez Barquero 1995:32). Contudo, apostar nas soluções locais para os problemas locais também corre os mesmos riscos:

- porque qualquer iniciativa chamada 'local' contém componentes endógenas e exógenas que interagem mutuamente duma maneira complexa;
- devido à relativa fragilidade local nas regiões periféricas - tanto em termos da seu tecido produtivo, como no que se refere a suas próprias instituições; e
- por causa da porosidade e maleabilidade das mesmas no que diz respeito à capacidade local de reter o valor acrescentado e de defender a autonomia relativa na tomada de decisões.

Para transformar um jogo de soma zero em jogo de soma positiva, não bastará a confiança voluntarista dos analistas e políticos na capacidade dos actores e instituições locais de adoptar modelos apropriados de desenvolvimento local. *Adoptar* um modelo genérico, cuja relevância para os problemas duma dada região ou localidade seja apenas geral, e *adaptá-lo* às realidades e necessidades locais, são duas coisas diferentíssimas. Claro que, se confundirmos um processo com o outro, corremos o risco, mais cedo ou mais tarde, de minar em vez de promover o desenvolvimento local.

Os "actores económicos, políticos e institucionais" frequentemente mencionados na literatura (porque esta terminologia faz parte da própria da nova forma de discurso do desenvolvimento regional, rural e local) farão os seus 'próprios' prognósticos e as suas 'próprias' adaptações, ajustarão as alianças vigentes 'eles mesmos' e encontrarão as suas 'próprias' soluções face às mudanças impostas pela reestruturação territorial de produção. Para avaliarmos em que medida os efeitos do seu sucesso ou insucesso serão sentidos pela população da localidade em geral, será preciso abordar questões teóricas e práticas relacionadas com a análise concreta do funcionamento das **elites locais** e as adaptações das suas redes económicas, políticas e institucionais. É neste contexto que as contribuições de Hadjimichalis e os seus colaboradores e duma minoria de investigadores portugueses nos fornecem um ponto de partida analítico, simultaneamente fértil e bastante exigente.

#### 4. CONCLUSÃO.

Devido à complexidade e descontinuidade da fronteira de reestruturação territorial, e a desigualdade que caracteriza o seu avanço numa época de crescente industrialização da produção e globalização dos mercados, é preciso que, não apenas empresas, instituições e comunidades se adaptem às novas condições. Os investigadores do desenvolvimento regional e local também têm de aceitar novos desafios analíticos. Por exemplo, cabe aos analíticos tomarem muito mais em consideração o impacto da integração de áreas marginais. Neste contexto, valeria a pena reflectirmos de novo a cerca da aplicabilidade do conceito de especialização flexível e, em particular, do modelo da industrialização difusa do tipo Terceira Itália. Para melhor entendermos "o que acontece" nas localidades cruzadas pela fronteira de reestruturação territorial, e para explicarmos o grau de desigualdade e heterogeneidade observado em diferentes sítios nesta fronteira, temos que refocar a nossa óptica analítica sobre a maneira como os factores e as forças locais e não-locais interagem.

Dada a desigualdade e variabilidade do processo e impacto da industrialização difusa tanto dentro como fora da Europa Austral, podemos concluir que o modelo de Terceira Itália promete mais do que o que proporciona, sobretudo no contexto específico da sua capacidade de elucidar a dinâmica complexa da fronteira territorial e organizacional da reestruturação da produção. Porém, se passarmos duma visão dos pré-requisitos gerais, normativos e ainda algo abstractos do modelo de Terceira Itália, para uma avaliação mais concreta dos obstáculos e potencialidades do desenvolvimento local, compete aos investigadores colocarem questões mais fundamentais sobre a estrutura e dinâmica das economias locais, e investigarem duma maneira qualitativa quais os factores e os mecanismos que condicionam as relações inter-empresariais, inter-institucionais e entre empresas e instituições - tanto por dentro do espaço local económico, como ao longo da cadeia de valor acrescentado que liga a localidade à economia envolvente, e ao longo da cadeia externa da autoridade política, administrativa e financeira.

#### REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Amaro, R.R. (1991) "Lógicas de espacialização da Economia Portuguesa", in *Sociologia: Problemas e Práticas*, No. 10, pp. 161-182 .
- Bagnasco (1977) *Tre Italie*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini, G. (1978) "The development of light industry in Tuscany", *Note Economiche*, No.2-3.
- Becattini, G. (1982) "Sulla multiregionalità dello sviluppo economico italiano", *Note Economiche*, No. 5-6.
- Becattini, G. (1983) "L'Industrializzazione diffusa in Toscana: aspetti economici" in Fuà, G. e Zacchia, C. (orgs) *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Becattini, G. (1987) *Mercato e forze locali: il distretto industriale*, Bologna, Il Mulino.

- Benko, G. e Lipietz, A. (1994) (org.) *As Regiões Ganhadoras. Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*, Oeiras, Celta Editora.
- Costa, E. M. e Pires, I. (1995), "A Estrutura Industrial do Território Raiano entre Alto Trás-os-Montes e Beira Interior Sul", in Cavaco, C. (coord) *As Regiões de fronteira: Inovação e Desenvolvimento na Perspectiva do Mercado Único Europeu*, Universidade de Lisboa, Centro de Estudos Geográficos, Estudos para o Desenvolvimento Regional e Urbano, Publicação No. 43, pp. 103-144.
- Cavaco, C. (1995) "Um Olhar sobre a Fronteira Portugal-Espanha", in Cavaco, C. (coord.) *As Regiões de Fronteira: Inovação e Desenvolvimento na Perspectiva do Mercado Único Europeu*, Universidade de Lisboa, Centre de Estudos Geográficos, Estudos para o Desenvolvimento Regional e Urbano, Publicação No. 43, pp.19-34.
- Cunha, A. (1991) "Desenvolvimento e Poder Local em Penamacor", in *Sociologia: Problemas e Práticas*, No. 10, pp. 219-227.
- Diniz, F. J.L. de Sousa (1996) *Desenvolvimento Rural: Que Perspectivas? O Caso das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro*, Tese de Doutoramento, Departamento de Economia e Sociologia, Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro, Vila Real.
- Fuà, G. (1977) "Sviluppo ritardato e dualismo", in *Moneta e Credito*, XXX/120, Dezembro.
- Fuà G. (1983) "L'Industrializzazione nel Nord-Est e nel Centro" in Fuà, G. and Zacchia, C. (eds) *Industrializzazione senza fratture*, Bologna, Il Mulino.
- Garofoli, G. (1976) "Une analyse critique de la politique de rééquilibre régional en Italie: le cas du Mezzogiorno", *II Rencontre Européenne sur les problèmes régionaux*, Barcelona, Junho.
- Garofoli, G. (1984a) "Sviluppo regionale e ristrutturazione industriale: il modello italiano degli anni '70", *Rassegna Economica*, XLVII/6, November-December.
- Garofoli, G. (1984b) "Uneven Regional Development and Industrial Restructuring: the Italian Pattern in the 1970s", *City & Region*, No. 9, pp.47-80.
- Garofoli, G. (1986) "Le développement périphérique en Italie", *Economie et Humanisme*, No. 289, pp.30-6.
- Garofoli, G. (1992) *Endogenous Development and Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, 240 pp.
- Hadjimichalis, C. and Papamichos, N. (1991) " 'Local' Development in Southern Europe: Myths and Realities" in Bergman, E., Maier, G. and Tödtling, F. (eds) *Regions Reconsidered: Economic Networks, Innovation and Local Development in Industrialised Countries*, London, Mansell Publishing, pp.141-164.
- Hadjimichalis, C. and Vaiou, C (1992) "Intermediate Regions and Forms of Social Reproduction: Three Greek Cases", in Garofoli, G. (ed) *Endogenous Development & Southern Europe*, Aldershot (UK), Avebury, pp. 131-148.
- Henriques, M.C., Silva, R.B. & Laranjeira, S. (1991) "Entre os Vidros e os Moldes: Marinha Grande - um Espaço de Industrialização", in *Sociologia: Problemas e Práticas*, No. 10, pp. 197-218.

- Kitching, G. (1978) "Reification, explanation and regional planning", Centre for Development Studies, University of Wales, Swansea, *Occasional Paper Series*, Nº 9.
- Lopes, F. F. (1991) "Caciquismo e política em Portugal: uma Perspectiva sobre a Monarquia e a Iª República" in *Sociologia: Problemas e Práticas*, No. 9, pp 127-137.
- Paci, M. (1978) "Il mercato de lavoro dall'unità d'Italia d'oggi" in Tranfaglia, N. (ed) *Il Mondo Contemporaneo*, Florence, Einaudi.
- Pyke, F., Becattini, G. & Sengenberger, W. (eds) (1990) *Industrial districts & inter-firm cooperation in Italy*, Geneva, International Institute for Labour Studies.
- Reis, J. (1985) "Modos de industrialização, força de trabalho e pequena agricultura: para uma análise das articulações entre a acumulação e a reprodução", Universidade de Coimbra, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 15-16-17.
- Reis, J. (1986) "L'articulation agriculture-industrie et les nouvelles dynamiques régionales au Portugal", in Actas, *European Congress of Rural Sociology*, Braga, Portugal.
- Reis, J. (1987) "Os Espaços da Industrialização: notas sobre a regulação macroeconómica e o nível local", Coimbra, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, No.22, pp 13-31.
- Vázquez Barquero, A. (1995) "A Evolução Recente da Política Regional: a Experiência Europeia" in *Notas Económicas*, Universidade de Coimbra, Dezembro, pp. 24-39.



**Estudo dos factores de sucesso e factores de insucesso  
das empresas: o caso das empresas do  
Distrito da Guarda**

Mário Lino Barata Raposo  
(Universidade da Beira Interior)

Ana Margarida Lança Baptista Monteiro Oliveira  
(Instituto Politécnico da Guarda)

## 1 – ENQUADRAMENTO DO PROBLEMA

As evidências das economias da generalidade dos países permitem afirmar que as PMEs constituem a esmagadora maioria do seu tecido industrial, sendo responsáveis por substanciais contribuições no campo do emprego, da produção, do comércio, da concorrência e no estímulo à inovação. Deste modo, as PMES têm sido consideradas, no seu conjunto, importantes elementos dinamizadores do processo produtivo e, também um factor estabilizador da economia e da sociedade. Contudo, a turbulência do meio envolvente toma a sobrevivência e o êxito destas empresas cada vez mais complexo e difícil. O avanço tecnológico, os novos produtos, as novas regulamentações, o aumento da concorrência internacional, a falta de formação adequada dos empresários e seus colaboradores, são factores entre outros, que dificultam cada vez mais o desenvolvimento das PMES.

Maioritariamente de pequena e média dimensão, as empresas portuguesas enfrentam todos estes problemas, acrescidos pela construção do Mercado único, o que tem trazido grandes exigências, talvez maiores que os relativos às empresas dos restantes países comunitários. Isto num duplo aspecto, primeiro porque a concorrência interna foi, durante longos anos, limitada por protecctionismos vários, depois porque têm vindo a fazer a sua inserção numa época de grande instabilidade económica. Por outro lado, pelo facto da adesão ser ainda recente, a absorção de experiência no mercado comunitário é menor do que a das empresas pertencentes a países há mais tempo integrados.

O mercado comunitário trouxe às empresas portuguesas concorrência acrescida, mas também novas oportunidades de negócio e grandes alterações no modo de os efectuar. Com uma estratégia tipicamente assente na clássica base competitividade-preço às empresas portuguesas, têm-se deparado sérios desafios de competir com empresas europeias com tecnologias de comercialização mais sofisticadas, e, com empresas de terceiros países com estruturas de custo bastante inferiores à realidade portuguesa.

Perante este cenário, que factores poderão explicar que existam empresas que sobrevivem e têm sucesso e outras que fracassam, se inseridos num meio envolvente semelhante?

É um facto que Portugal é um país europeu pequeno. Consequentemente as suas empresas têm em termos europeus uma dimensão proporcional à sua pequenez. Em total identidade com esta afirmação, agravado por condições de anterioridade, o tecido empresarial das regiões do interior é, ele próprio, constituído maioritariamente por pequenas e médias empresas.

Atendendo ainda à sua composição - predomínio de sectores maduros de fraca dinâmica de mercado, tecnologias banalizadas e fraca integração activa nas redes de comercialização, e à nova envolvente internacional - novos competidores, sobretudo dos países do leste, o tecido empresarial da região interior, vai precisar de grande imaginação a diferentes níveis (institucional, social e empresarial) para criar as condições de competitividade, que permitam às empresas posicionarem-se nesta dinâmica de mudança, a nível nacional e mundial.

O conhecimento dos factores que contribuem para o sucesso e o conhecimento dos factores que contribuem para o insucesso destas empresas, afigura-se deste modo



fundamental para o desenvolvimento de estratégias bem sucedidas, que permitam encarar o futuro positivamente, baseadas na identificação das forças e debilidades que a qualquer momento se podem traduzir por vantagens ou fraquezas para o seu desenvolvimento.

Apesar desta problemática não ser nova, não foi possível encontrar na literatura portuguesa uma resposta devidamente fundamentada e apoiada por suficientes evidências, relativamente a esta questão. A proposta da presente investigação pretende então, identificar os factores que contribuem para o sucesso e para o insucesso das empresas portuguesas.

Tendo em consideração que os aspectos que condicionam a actividade económica do país se acentuam nas regiões do interior, tendo em atenção o aspecto prático-normativo que a investigação na área da economia da empresa deve conter, bem como a nossa afinidade com a região, e pretendendo contribuir para uma melhor compreensão dos problemas que afectam particularmente as empresas do interior, propusemo-nos levar a cabo esta investigação com base em informações obtidas numa amostra de empresas do distrito da Guarda.

## **2- REVISÃO BIBLIOGRÁFICA**

Segundo VECIANA (1990), "a criação e o sucesso das novas empresas, constitui não só a seiva do sistema económico, mas também, condiciona grandemente a sua competitividade e a sua capacidade de adaptação às novas realidades, além de ser a via mais eficaz para a criação de emprego, como o demonstram as estatísticas".

Contudo, a turbulência do meio envolvente toma a sobrevivência e o êxito destas empresas cada vez mais complexo e difícil. Como consequência estas empresas apresentam, nos primeiros anos de vida, uma taxa de "mortalidade" bastante elevada, ("estimada em cerca de 55% nas empresas com menos de 5 anos de existência", FRANKLIN e GOODWIN, 1983).

Para LONGENECKER e BROOM (1978) a percentagem de fracasso das pequenas empresas, em especial nos primeiros anos de vida é significativa e justificado pela hostilidade do ambiente em que as empresas nascem e se desenvolvem. Mas os grandes responsáveis pelos níveis de fracasso são, para estes autores, os recursos limitados e a crónica falta de estabilidade financeira destas empresas.

Como requisitos para o êxito apresentam a detecção e o aproveitamento das oportunidades, a experiência e a competência do empresário, a utilização de modernas tecnologias de produção, a investigação e o desenvolvimento de novos produtos, a localização, o capital e o crédito adequados e ainda a correcta identificação dos riscos do negócio.

BUENO CAMPOS (1990), num estudo sobre "os factores de êxito e de fracasso das novas empresas" apresenta, numa óptica macro-económica, aquilo que considera os três principais problemas que afectam as empresas: os efeitos desincentivadores dos impostos, as excessivas regulamentações legais e burocráticas limitadoras das iniciativas empresariais, e finalmente as dificuldades na obtenção de financiamento aliadas às elevadas taxas de juros. A estes aspectos adiciona ainda situações em que a escassez de

mão-de-obra especializada a custos competitivos, e uma inadequada estrutura económica são impeditivas do desenvolvimento das empresas.

Para o mesmo autor os quatro principais factores de êxito são: a existência de um tecido empresarial e de um sistema atractivo de incentivos fiscais e financeiros, a formação e cultura empresarial, a definição clara e flexível do quadro legal e as oportunidades de mercado resultantes do desenvolvimento dos produtos e da expansão da procura agregada.

FRANKLIN e GOODWIN (1983), agrupam os problemas enfrentados pelas empresas em três áreas, dependendo do seu carácter: problemas resultantes do meio envolvente mediato (normalmente fora do controlo do empresário), como a inflação, os impostos, as regulamentações legais, os sindicatos e as taxas de juro; problemas originados pelo meio envolvente imediato (micro-económicos), como a motivação e formação dos trabalhadores, e o desconhecimento das variáveis do marketing-mix, e em terceiro lugar os problemas financeiros, resultantes da combinação entre as dificuldades financeiras internas e os mercados de capitais externos, destacando-se a necessidade de capital circulante, os empréstimos a médio e longo prazo e o acesso ao mercado de capitais.

STOREY (1982), reforça esta ideia, acrescentando que a estes problemas se juntam ainda os problemas específicos de cada país, nomeadamente carências em infraestruturas e equipamentos de apoio nos países em vias de desenvolvimento. Ainda, STOREY (1983), num estudo sobre os problemas que se deparam às empresas de pequena dimensão ou às recentemente constituídas, acrescenta alguns factores: dificuldades em contactar clientes potenciais, escassez de mão-de-obra especializada, procura insuficiente, inflação, regulamentações governamentais e problemas de liquidez.

LONGENECKER e MOORE (1987) citando o "The Business Failure Record" (1985), da Dun & Bradstreet, afirmam que as principais causas apontadas para o fracasso das empresas resultam das vendas insuficientes, da inexperiência e da incompetência do empresário, da falta de formação da mão-de-obra, dos elevados custos operacionais, da falta de competitividade, da inadequada estrutura de capitais e de algumas decisões prematuras de expansão.

Da autoria de BRUNO, LEIDECKER e HARDER (1987), um outro estudo sobre as razões de fracasso das empresas identifica três causas principais: factores relacionados com os produtos e mercados; factores relacionados com dificuldades financeiras e factores relacionados com os recursos humanos, quer a nível de equipa dirigente, quer da mão-de-obra.

RAPOSO e CATENA (1990) num artigo inédito, consideram que o êxito das novas empresas será tanto maior quanto menor for o impacto dos problemas e causas de fracasso já referidas, agrupando os factores de êxito em duas categorias: factores directamente relacionados com a empresa e factores relacionados com as características do mercado envolvente.

Os factores directamente relacionados com a empresa foram divididos em dois grupos: os relacionados com as características do empresário e os relacionados com as características da empresa, por sua vez desdobrados em operacionais e estratégicos. Os factores operacionais têm a ver com a capacidade de adaptação da empresa às constantes alterações do mercado, dos custos de produção e à disponibilidade de mão-de-obra. Os factores estratégicos têm a ver com a escolha das opções estratégicas das empresas.

As investigações acerca da relação entre a capacidade de adaptação e o êxito das empresas, efectuadas por STEINER e SOLEM (1988), revelaram que das pequenas e médias empresas com maior sucesso, cerca de 50% tinham alterado o seu processo produtivo em função do avanço tecnológico e à volta de 40% indicaram possuir mão-de-obra especializada.

Neste mesmo estudo é destacado o facto de todas as empresas com êxito terem identificado uma ou mais vantagens competitivas em relação à concorrência, geralmente relacionadas com o mercado, o produto ou a segmentação. PORTER (1985) defende que o conhecimento e a utilização de uma vantagem competitiva é o centro de qualquer estratégia, destacando que para uma vantagem competitiva se tornar um êxito é necessário que a empresa faça uma selecção acerca de qual vantagem quer utilizar.

PLAHSCA (1989), na sua pesquisa sobre as características dos empresários de sucesso/empresários de insucesso, constatou a relação existente entre a situação pessoal e micro-social do empresário e a da empresa por ele criada. Os resultados obtidos permitiram tirar conclusões interessantes: existem diferenças nas motivações dos empresários de sucesso e de insucesso; a anterior experiência de trabalho distingue e influencia o êxito do empresário; as relações familiares estáveis e fortes têm grande importância, e o nível escolar não parece exercer qualquer influência no êxito do empresário.

Esta última conclusão entra em contradição com a investigação de COOPER e BGNO (1977) sobre novas empresas de alta tecnologia, que revelou que as empresas de êxito tinham sido fundadas por indivíduos que possuíam um elevado nível académico e experiência em empresas do mesmo sector. Tal contradição nos dois trabalhos poderá estar relacionada com o tipo de actividade das empresas estudadas, pois Cooper e Bruno basearam o seu estudo exclusivamente em empresas de alta tecnologia, onde se exigem grandes conhecimentos técnicos.

### **3 - METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**

#### **3.1 - Obtenção dos dados**

A análise dos factores de sucesso e insucesso das empresas do distrito da Guarda, constitui o objectivo principal deste artigo, e apoiasse numa investigação desenvolvida para apresentação de uma dissertação de mestrado.

Segundo VECIANA (1990), a política económica da empresa como disciplina científica não é nem pode ser uma abstracção da realidade, antes tem a sua origem e dirige-se à realidade empresarial nas suas múltiplas facetas.

Assim, a opção pela metodologia seguida, teve em consideração a utilidade prática que os resultados poderiam ter, para as empresas em particular e para um melhor conhecimento da realidade empresarial do distrito no geral. Deste modo, foram utilizados dados micro-económicos obtidos directamente das empresas, a partir de um questionário enviado pelo correio.

Para ZIKMUND (1984), o desenho do questionário é talvez o estágio mais crítico do método de investigação por inquérito, e, quando pronto, deve permitir respostas simples

e de fácil preenchimento. Por conseguinte, o questionário utilizado foi dividido em catorze questões, sendo que, as doze primeiras questões se destinavam a obter conhecimentos gerais das empresas e nas duas últimas, mais complexas, foi pedido aos dirigentes das empresas que classificassem numa escala de 1 (sem importância) a 5 (muito importante) as variáveis de sucesso e insucesso identificados a partir da bibliografia estudada.

Dado o conhecimento da existência de inúmeros casos de insucesso na região, e tendo em vista comprovar alguns resultados obtidos, foi possível entrevistar cinco ex-dirigentes de empresas falidas.

### **3.2 - A amostra**

Tendo em atenção o objectivo da investigação, e considerando que uma investigação deste tipo só é possível de levar a cabo, desde que se recolham suficientes evidências empíricas, houve a preocupação de seleccionar aquelas empresas cuja estrutura e dimensão fosse garantia de número significativo de respostas.

Portanto, do total das empresas do distrito da Guarda, foram seleccionados as empresas com mais de 20 trabalhadores, tendo deixado de fora aquelas empresas detidas maioritariamente por capital estrangeiro, em virtude do seu centro de decisão se situar no exterior. Deste modo, cifrou-se em sessenta, o número de empresas com as características exigidas, pelo que a amostra envolveu todas estas empresas.

Após várias diligências, foram obtidas quarenta respostas, correspondentes a 67% da amostra, o que se pode considerar excelente se comparado com os padrões de resposta obtidos noutros estudos deste tipo. Aliás MARKONI e LAKATOS (1988) consideram que uma taxa de 25% de respostas pode ser considerada satisfatória em estudos empíricos.

### **3.3 - Tratamento dos dados**

Todos os resultados apresentados neste artigo referem-se aos dados obtidos no questionário, e foram objecto de aplicação de métodos de estatística descritiva simples e de tratamento estatístico multivariado, através do pacote estatístico SPSS.

O QUADRO 1 apresenta as características gerais das empresas da amostra, referindo-se à forma como a globalidade das empresas se distribui de acordo com as variáveis consideradas. Estes resultados são apresentados em números absolutos de empresas e em percentagens da totalidade observadas para cada questão.

Os QUADROS 2 e 4 mostram a estatística descritiva (média e desvio padrão) relativa às 16 variáveis de sucesso e 20 variáveis de insucesso. Estes resultados podem ser interpretados como a importância relativa atribuída pelas empresas, às variáveis de sucesso e de insucesso.

Os dados obtidos foram, então, submetidos a uma análise factorial, através do método dos componentes principais. A análise factorial é uma técnica, cujo objectivo pretende reduzir um número elevado de variáveis a um conjunto menos numeroso de factores que

procuram, tanto quanto possível, reter a natureza das variáveis iniciais. O método de componente principais, permite transformar um conjunto de variáveis correlacionadas entre si num conjunto de variáveis não correlacionadas (ortogonais), as chamadas componentes principais, que resultam de combinações lineares do conjunto inicial.

As componentes principais são calculadas por ordem decrescente de importância, isto é, a primeira explica o máximo possível da variância dos dados originais, a segunda o máximo possível da variância ainda não explicada, e assim por diante. A última componente principal será a que menor contribuição dá para a explicação da variância total dos dados originais.

Da análise factorial utilizando o método dos componentes principais, e após a aplicação de uma "varimax rotation" e do critério tipo do "eigenvalue"  $> 1$ , DILLON e GOLDSTEIN (1984), retiveram-se para análise cinco factores de sucesso (QUADRO 3) e cinco factores de insucesso (QUADRO 5).

#### **4 - DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

No QUADRO 1 podem observar-se algumas características gerais das empresas da amostra, verificando-se a predominância de empresas com mais de 10 anos de actividade (80%). Relativamente ao volume de facturação 60% das empresas facturam menos de 500 mil contos, 33% facturam entre 500 mil e um milhão e meio de contos e somente 7% facturam acima daquele valor. No que diz respeito ao número de trabalhadores, 85% das empresas empregam menos de 250 trabalhadores e somente 3% empregam acima de 500 trabalhadores, o que demonstra tratar-se de uma amostra constituída por pequenas e médias empresas.

**Quadro 1 – Características gerais das empresas**

<b>Características das empresas</b>	<b>Número</b>	<b>%</b>
<b>Ano de constituição (anos)</b>		
[0 a 5]	4	10%
[ 6 a 9]	4	10%
[10 a 25]	19	48%
[ >25 ]	13	32%
	40	100%
<b>Volume de facturação (milhares contos)</b>		
[0 a 100]	5	12%
[101 a 500]	19	48%
[501 a 1500]	13	32%
[1 501 a 3 000]	2	5%
[ > 3 001 ]	1	3%
	40	100%
<b>Capital social da empresa (em contos)</b>		
[0 a 5 000]	6	15%
[5 001 a 20 000]	5	12%
[20 001 a 50 000]	4	10%
[50 001 a 100 000]	6	15%
[ > 100 001 ]	19	48%
	40	100%
<b>Número de trabalhadores</b>		
[20 - 50]	18	45%
[51 - 100]	10	25%
[101 - 250]	6	15%
[251 - 500]	5	12%
[ > 501 ]	1	3%
	40	100%

Número de empresas: 40

#### 4.1 - Análise dos factores de sucesso

No QUADRO 2, são apresentados a média e o desvio padrão relativos às 16 variáveis de sucesso. Os resultados podem ser interpretados como a importância relativa atribuída pelos dirigentes das empresas às diferentes variáveis de sucesso.

A análise do QUADRO 2, permite salientar que a Boa Relação Preço/Qualidade (V12), a Forte Motivação do Empresário (VI) e a Rápida Resposta às Solicitações do Mercado (VI2), são as variáveis consideradas mais importantes para o sucesso das empresas.

No estudo de PLASCHKA (1989), a motivação do empresário foi identificado como o aspecto mais importante para o êxito da empresa. LONGENECKER e MOORE (1987), referem que a utilização de modernas técnicas de investigação que permitam o rápido conhecimento das necessidades dos mercados, é essencial para o êxito das empresas.

**Quadro 2 – Média e desvio-padrão das variáveis de sucesso**

VARIÁVEIS DE SUCESSO	MÉDIA	DESVIO-PADRÃO
V3 Presença de familiares na gestão da empresa	2.78	1.31
V4 Sólidas relações familiares	3.05	1.30
V11 O marketing como área fundamental para a empresa	3.45	.99
V7 A informação como instrumento básico para a tomada de decisões	3.67	.89
V5 A importância do fundador na criação da cultura da empresa	3.70	1.18
V2 Formação académica e experiência profissional do empresário	3.75	.87
V6 Adequado desenvolvimento das linhas de negócio	3.83	.84
V 14 Investimento constante nas novas tecnologias	3.90	.84
V13 Acompanhamento / conhecimento de novas tecnologias	4.00	.75
V 15 Recursos humanos com formação adequada	4.00	.96
V9 Prioritários os contactos com os diferentes parceiros da empresa	4.10	.74
V10 Conhecimento dos canais de distribuição	4.10	.74
VI 6 Adequada estrutura de capitais	4.13	.91
VS Rápido reajustamento às solicitações do mercado	4.22	.92
V1 Forte motivação do empresário (a empresa como projecto de vida)	4.43	.78
V12 Boa relação preço / qualidade	4.55	.68

A Presença de Familiares na Gestão (V3), Sólidas Relações Familiares (V4) e a Importância do Fundador na Criação de uma Cultura de Empresa (VS) são as variáveis que registaram menor convergência de opiniões.

Os valores foram, então, submetidos a uma Análise Factorial tendo de acordo com os critérios já referidos, sido retidos 5 factores que explicam na sua totalidade 71,5% da variância das variáveis originais, ver QUADRO 3. O teste de Kaiser-Meyer-Olkin (0.70) e o teste de Bartlett ( $H_0: R = I$ , probabilidade = 0.00000) mostram que a Análise Factorial<sup>1</sup> é aceitável e significativa.

Tendo em atenção a bibliografia analisada, os factores de sucesso identificados sugerem que podem ser agrupados em 3 categorias:

- Factores relacionados com as características operacionais das empresas:
  - Factor 1 - Capacidade de tomada de decisão
- Factores relacionados com a estratégia comercial das empresas:
  - Factor 2 - Capacidade de resposta ao mercado
  - Factor 4 - Conhecimentos de marketing
- Factores relacionados com as características pessoais e sociais do empresário:
  - Factor 3 - Empenho e Motivação na Actividade Empresarial
  - Factor 5 - Suporte familiar

---

<sup>1</sup> Estes testes estão incluídos no SPSS e são efectuados em simultâneo com a Análise Factorial

**Quadro 3 – Resultados da análise factorial das variáveis de sucesso**

VARIÁVEIS DE SUCESSO	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
V3 Presença de familiares na gestão da empresa	-.25	.01	.13	-.01	.86
V4 Sólidas relações familiares	.36	-.07	-.04	-.12	.85
V11 O marketing como área fundamental para a empresa	-.07	.30	-.12	.73	.14
V7 A informação como instrumento básico para a tomada de decisões	.62	.62	-.01	-.03	-.17
V5 A importância do fundador na criação da cultura da empresa	.17	.02	.59	.11	.52
V2 Formação académica e experiência profissional do empresário	.52	-.06	.17	.55	.04
V6 Adequado desenvolvimento das linhas de negócio	.72	.18	-.07	.09	.05
V 14 Investimento constante nas novas tecnologias	.20	.14	.87	.13	.09
V13 Acompanhamento / conhecimento de novas tecnologias	.09	.37	.53	.61	.07
V 15 Recursos humanos com formação adequada	.59	.53	.17	.21	.02
V9 Prioritários os contactos com os diferentes parceiros da empresa	.04	.81	.10	.18	.06
V10 Conhecimento dos canais de distribuição	.10	.48	.17	.53	-.10
VI 6 Adequada estrutura de capitais	.62	.20	.43	.18	.15
V8 Rápido reajustamento às solicitações do mercado	.36	.72	.02	.21	-.05
V1 Forte motivação do empresário (a empresa como projecto de vida)	.25	.02	.83	-.16	-.06
V12 Boa relação preço / qualidade	.24	.06	-.03	.76	-.22
EIGENVALUE	4.96	2.42	1.63	1.41	1.03
VARIANCIA (%)	31	15.1	10.2	8.8	6.4

### **Factores relacionados com as características operacionais das empresas**

Incluimos nesta categoria o Factor 1 que denominamos de Capacidade de Tomada de Decisão, na medida em que as variáveis agrupadas neste factor parecem indicar que as decisões da empresa para serem eficazes, implicam o domínio da informação, a posse conhecimentos estratégicos para desenvolver o negócio, boa capacidade financeira e uma boa formação do empresário e seus colaboradores. De facto, a competitividade das empresas no meio envolvente dos nossos dias, depende cada vez mais da rapidez das informações e das decisões em novas áreas de negócio, aliada à capacidade para seleccionar essa informação.

### **Factores relacionados com a estratégia comercial das empresas**

A vantagem competitiva da empresa é o ponto focal de qualquer estratégia, e o êxito da estratégia exige que a empresa faça uma escolha sobre o tipo de vantagem competitiva que pretenda colocar em acção, PORTER (1985). Um estudo sobre a relação entre o sucesso da empresa e a sua estratégia competitiva, levado a cabo por STEINER e SOLEM (1988), revela que em todas as empresas de sucesso envolvidas, foi possível identificar uma vantagem competitiva comercial, em relação à concorrência.

Assim incluimos nesta categoria, os factores que aparentam maior relacionamento com a estratégia comercial. O Factor 2 poderá ser denominado por Capacidade de resposta ao mercado, uma vez que as variáveis agrupadas neste factor parecem indicar, por um lado, que o sucesso da empresa pode estar dependente, do rápido e constante ajustamento às solicitações do mercado, aspecto este já referido no trabalho de RAPOSO e CATENA (1990). Por outro lado, para o sucesso da empresa novamente aparece a variável relacionada com a informação, mas agora associada à necessidade de manter boas relações com os diferentes parceiros da empresa.



Nesta categoria incluímos ainda o Factor 4, que pelas variáveis que lhe estão mais associadas foi denominado de Conhecimentos de Marketing. O ritmo crescente das transformações na economia gerou um elevado acréscimo da agressividade comercial, levando à necessidade de conhecer os fenómenos relacionados com o mercado, tentando perspectivar a sua evolução e tomar medidas de antecipação, tendo por base o domínio das técnicas de marketing. A importância deste aspecto irá ser confirmada mais adiante, uma vez que, a falta do domínio das técnicas de marketing, veio a revelar-se como o factor mais explicativo, que contribui para o insucesso das empresas.

KOTLER (1994), refere que as empresas, hoje em dia, não podem sobreviver se fizerem só um bom trabalho. Para ter sucesso no mercado global cada vez mais competitivo, as empresas devem fazer um excelente trabalho, e o Marketing é a função da empresa que devidamente utilizada permite melhorar continuamente a competitividade das empresas.

### **Factores relacionados com as características pessoais e sociais do empresário**

Para Shapeero, o empresário é o homem que joga o papel mais importante na criação e direcção de uma empresa, VECIANA (1980). Deste modo, o sucesso da empresa poderá estar grandemente associado às características do empresário, o que já foi aliás comprovado por PLASCHKA (1989).

Nesta categoria foram incluídos aqueles factores que aparentam maior ligação à vida do empresário. No Factor 3, denominado de Empenho e Motivação do Empresário, aparecem mais associadas as variáveis relacionadas com a motivação do empresário, bem como a sua capacidade em acompanhar a evolução tecnológica. Este resultado está de acordo com as conclusões do estudo de PLASCHKA (1989), onde ficou demonstrada a relação existente entre a motivação do empresário e o êxito da empresa. A empresa como projecto de vida, implica uma relação de longo prazo e uma atitude do empresário tendo em vista dotar a empresa de todas as estruturas que permitam o seu desenvolvimento. Além disso, o investimento constante em novas tecnologias é um dos aspectos básicos para a competitividade das empresas, tal como refere o Relatório da Monitor Company (1984).

No Factor 5 aparecem mais associadas as variáveis relacionadas com a família, daí a denominação de Suporte Familiar. Sem dúvida que a família e o apoio familiar, têm grande importância para o empresário, que necessita desse apoio para tomar decisões arriscadas e levar em frente a sua ideia, muitas vezes em sacrifício da própria família. Ainda PLASCHKA (1989), no seu estudo, já havia concluído que os empresários com êxito têm uma forte relação com a sua família.

## 4.2 - Análise dos factores de Insucesso

No questionário foi pedido aos empresários que classificassem numa escala de 1 (pouco importante) a 5 (muito importante) as variáveis de insucesso identificados a partir da bibliografia. No QUADRO 4, são apresentados a média e o desvio padrão relativos às variáveis de insucesso. Os resultados podem ser interpretados como a importância relativa atribuída pelos empresários às diferentes variáveis de insucesso.

**Quadro 4 – Média e desvio-padrão dos factores de insucesso**

	Média	Desvio-Padrão
V2 A presença de familiares na gestão da empresa	1.93	1.21
V1 Formação escolar e experiência profissional do empres. Insuficientes	2.10	1.22
V3 Dificuldades na definição do negócio	2.13	1.22
V19 Equipamento obsoleto	2.22	1.19
V11 Dificuldades no aprovisionamento	2.30	1.22
V12 Insuficiência de equipamento	2.35	1.33
V5 Falta de dimensão para competir no mercado	2.37	1.39
V7 Falta de conhecimento dos mercados	2.45	1.24
V4 Carência de informação	2.55	1.08
V10 Grande dependência de um ou poucos clientes	2.60	1.26
V13 Dificuldades de acesso à inovação tecnológica	2.65	1.27
V15 Dificuldades de acesso ao crédito	2.65	1.63
V8 Dificuldade no acesso aos canais de distribuição	2.67	1.27
V18 Deficiente estrutura de capitais	2.70	1.32
V6 Dificuldade na colocação dos produtos no mercado	2.70	1.36
V9 Procura insuficiente	2.88	1.26
V14 Escassez de mão de obra especializada	3.13	1.26
V20 Concorrência (entrada na UE)	3.17	1.39
V17 Elevada estrutura de custos	3.47	1.38
V16 Dificuldades de custo do crédito	3.48	1.63

Pela leitura do QUADRO 4 poder-se-à concluir que as variáveis a que foi atribuída maior importância são: Dificuldades Resultantes do Custo do Crédito (VI6), Elevada Estrutura de Custos (VI7), Concorrência Resultante da UE (V20) e Falta de Mão de Obra Especializada (VI4). Analisando os valores do desvio padrão, verifica-se que relativamente a estas variáveis, houve uma maior variabilidade de respostas.

Estes valores foram então submetidos a um tratamento estatístico multivariado, através de uma Análise Factorial, tendo sido retidos 5 factores que no seu conjunto, explicam 73,3% da variância das variáveis iniciais. Considerando o teste do Keiser-Meyer-Olkin (0.72) e o Bartlett teste ( $H_0: R=1$ , probabilidade=0,00000), é possível considerar que a Análise Factorial é satisfatória e aceitável, ver QUADRO 5.

**Quadro 5 –Resultado da análise factorial para os factores de insucesso**

Variáveis de insucesso	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5
V2 A presença de familiares na gestão da empresa	.09	.72	.39	.11	-.14
V1 Formação escolar e experiência profissional do empres. Insuficientes	.00	.79	.16	-.04	.09
V3 Dificuldades na definição do negócio	.24	.76	.01	.18	.18
V19 Equipamento obsoleto	.09	.19	.84	.21	.13
V11 Dificuldades no aprovisionamento	-.03	.56	.43	.13	-.03
V12 Insuficiência de equipamento	.20	.40	.82	.03	.02
V5 Falta de dimensão para competir no mercado	.34	.61	.16	.09	.11
V7 Falta de conhecimento dos mercados	.72	.40	.09	.26	1.9
V4 Carência de informação	.23	.49	.00	.37	.34
V10 Grande dependência de um ou poucos clientes	.65	.16	.40	-.25	.15
V13 Dificuldades de acesso à inovação tecnológica	.23	.31	.72	.35	.16
V15 Dificuldades de acesso ao crédito	.18	.22	.15	.79	.07
V8 Dificuldade no acesso aos canais de distribuição	.76	.12	.02	.30	.16
V18 Deficiente estrutura de capitais	-.03	.05	.59	.60	.36
V6 Dificuldade na colocação dos produtos no mercado	.84	.22	.06	.12	-.05
V9 Procura insuficiente	.85	-.04	.14	.19	.06
V14 Escassez de mão de obra especializada	.00	.31	.13	.09	.84
V20 Concorrência (entrada na UE)	.46	-.15	.18	.14	.72
V17 Elevada estrutura de custos	.26	-.11	.57	.58	.15
V16 Dificuldades de custo do crédito	.25	.15	.19	.81	.03
EIGENVALUE	7.79	2.37	2.02	1.31	1.18
VARIANCIA (%)	39	11.8	10.1	6.6	5.9

Como será de esperar, o insucesso das empresas está directamente relacionado com o maior ou menor impacto, nas empresas, dos factores de sucesso identificados anteriormente. Os factores de insucesso identificados podem ser agrupados em 3 categorias:

- Factores relacionados com o mercado
  - Factor 1 - Falta de Domínio das Técnicas de Marketing
- Factores relacionados com a estrutura da empresa
  - Factor 3 - Défice Tecnológico
  - Factor 4 - Dificuldades Financeiras
- Factores relacionados com debilidades de formação
  - Factor 2 - Falta de capacidade de Gestão
  - Factor 5 - Incapacidade para enfrentar a concorrência.

### **Factores relacionados com o mercado**

No meio envolvente altamente turbulento dos nossos dias, a dificuldade em lidar com os mercados toma sem dúvida difícil a sobrevivência das empresas. Incluiu-se nesta categoria o Factor 1 - Falta de Domínio das Técnicas de Marketing, assim denominado, pois agrupa aquelas variáveis mais relacionados com o marketing.

O desconhecimento e a não utilização das técnicas de marketing são apontados como a principal causa de insucesso das empresas, por vários autores. LONGENECKER e MOORE (1987), apresentam como um das principais causas de insucesso o inadequado desenvolvimento dos produtos. BUENO CAMPOS (1990) refere como um dos principais factores que conduzem ao insucesso, o escasso conhecimento de mercado e problemas na comercialização dos produtos. RAPOSO e CATENA (1990), no seu resumo bibliográfico concluem, que na maioria das investigações analisadas, um dos maiores problemas que contribui para o insucesso da empresas se relaciona com as vendas e o mercado.

Tradicionalmente os dirigentes das pequenas e médias empresas posicionavam a utilização de técnicas de marketing com um instrumento necessário, apenas para as grandes empresas. Todavia, hoje o desconhecimento dessas técnicas é já sentido como uma fraqueza que é necessário anular.

### **Factores relacionados com a estrutura da empresa**

Nesta categoria foram incluídos aqueles factores de insucesso que aparentemente estão mais relacionados com a estrutura da empresa. Assim, o Factor 3 - Défice Tecnológico, agrupa as variáveis relacionadas com as questões tecnológicas, falta de equipamentos, equipamentos obsoletos e dificuldade em aceder à inovação tecnológica.

STOREY (1983), aponta as carências tecnológicas como um dos principais factores que conduzem ao insucesso. RAPOSO e CATENA (1990), salientam também no seu estudo, como importante factor de insucesso os problemas ligados ao avanço tecnológico.

A deficiente estrutura financeira das empresas tem sido tradicionalmente considerada como um dos principais problemas que afecta a vida das empresas. O Factor 4 Dificuldades Financeiras, agrupa todas as variáveis relacionadas com a área financeira, desde uma deficiente estrutura de capitais, à dificuldade de acesso ao crédito e questões relacionadas com custos. BRUNO et al (1987), BUENO CAMPOS (1990) e RAPOSO E CATENA (1990) , são alguns estudos que referem que os problemas financeiros são importantes causas de fracasso das empresas.

### **Factores relacionados com debilidades de gestão/formação**

Tal como o seu nome deixa antever, esta categoria de factores não tem a ver directamente com os aspectos funcionais da empresa. Todavia isto não significa que os problemas relacionados com os mercados e com a estrutura da empresa, não sejam afectados pela falta de capacidade de gestão e pelos recursos humanos pouco qualificados. Isto leva-nos a afirmar que a identificação desta categoria de factores de insucesso, assume extrema importância para orientações de políticas públicas.

O Factor 2 - Falta de Capacidade de Gestão, agrupa as variáveis de insucesso que têm a ver com a pouca habilidade para a condução do negócio, seja do ponto de vista da formação do empresário, da dificuldade em definir o futuro do negócio, ou ainda, pela presença de familiares que provavelmente não têm os necessários conhecimentos para ajudar na condução do negócio. Aliás, este factor de insucesso vem de encontro às

descobertas de LONGENEKER e MOORE (1987) e BRUNO, LEIDECKER e BERDER (1987), que referem esta incapacidade, como o principal motivo de fracasso das empresas por si estudadas.

No Factor 5 - Incapacidade para Enfrentar a Concorrência, aparecem agrupadas as variáveis, falta de mão de obra especializada e a concorrência resultante da União Europeia, que aparentam pouco relacionamento entre si. Todavia, se pensarmos que a União Europeia significou para as empresas portuguesas, competir com empresas concorrentes extremamente experientes e com tecnologias de comercialização mais sofisticadas ressalta a necessidade das empresas portuguesas terem de recrutar recursos humanos especializados, em áreas específicas, para enfrentar essa concorrência.

Referências a situações de insucesso, ligadas à carência de mão de obra especializada e falta de quadros intermédios, podem ser observadas nos trabalhos de FRANKLIN e GOODWIN (1983), STOREY (1983) LAFUENTE (1986), BUENO CAMPOS (1988) RAPOSO e CATENA (1990).

## **5 - ANÁLISE DE ALGUNS CASOS DE INSUCESSO**

Para comprovar alguns resultados da investigação, considerou-se que seria importante procurar conhecer algumas situações reais de empresas, que por força das circunstâncias tiveram de encerrar as suas portas. Para conseguir este objectivo, e tal como foi dito na metodologia, optou-se por entrevistar alguns empresários falidos.

A realização destas entrevistas não foi tarefa fácil, dada a delicadeza do assunto. Num primeiro contacto alguns empresários escusaram-se, quer alegando que parte dos problemas das empresas se encontravam ainda por resolver, quer referindo o facto de o encerramento ser ainda muito recente. Por fim foi possível contar com a colaboração de cinco empresários falidos, que resolveram contar o seu testemunho por pensarem que a sua história poderia ajudar outros empresários, uma vez que sempre se aprende com os erros dos outros.

Não existiu grande preocupação em uniformizar todas as entrevistas, antes se deixou que os entrevistados falassem daquilo que consideravam mais importante, tendo existido todavia o cuidado, de propor como referência um conjunto de temas sobre as principais áreas de actividade das empresas: organização e direcção das empresas, financiamento e gestão de tesouraria, recursos humanos, problemas laborais, inovação e tecnologia, vendas, mercados e clientes.

### **5.1 - Principais causas de insucesso identificados**

Uma vez que o resultado das entrevistas é bastante extenso serão apresentadas resumidamente as principais causas de insucesso identificados pelos empresários falidos. Uma primeira análise aos principais problemas focados nas entrevistas permite verificar uma grande coincidência com os factores de insucesso identificados a partir do inquérito.

Durante as entrevistas, sempre que os entrevistados apontavam como causas do fracasso factores macro-económicos, era-lhes chamada a atenção para o facto de estes não serem explicativos do insucesso, dado afectarem todos os empresários da região e mesmo do País.

Analisando o conteúdo das entrevistas começamos por destacar o facto que, embora todos os empresários se considerassem fabricantes de produtos de qualidade, e mesmo de alta qualidade, nenhum refere concretamente actividades de marketing, e o conhecimento que detinham dos mercados baseia-se unicamente na sua intuição. O aparecimento de concorrentes fortes e com maior agressividade foi mencionado com frequência como uma das causas que levou ao insucesso.

O cumprimento dos prazos de entrega, foi considerado por todos como competitivo mesmo no mercado externo, mas o preço, a falta de conhecimentos dos mercados, a inexistência de design próprio e de redes de venda adequadas surgem como dificuldades com que mais vezes se confrontaram, e que contribuíram também para o insucesso. O impacto da adesão à União Europeia e a consequente abertura de fronteiras foi referido, sendo também abordado o tema da concorrência desleal, apoiada discretamente por alguns Governos. A agressividade das empresas estrangeiras foi e continua a ser sentida como grande ameaça.

De realçar a coincidência destes aspectos com os factores de insucesso detectados através da análise factorial: Factor 1 - Falta de domínio das Técnicas de Marketing e Factor 5 - Incapacidade para enfrentar a concorrência.

No que respeita à estrutura financeira das empresas, foi apontado por todos, uma excessiva presença de capitais alheios, que as torna desequilibradas e condiciona o seu desempenho ao longo da sua existência. Esta situação de desequilíbrio nasce quase em simultâneo com a própria empresa e vai-se agravando, uma vez que a insuficiência de capitais próprios gera um ciclo de endividamento praticamente imparável. Também neste aspecto parece existir coincidência entre o que foi referido pelos empresários e o Factor 4 - Dificuldades Financeiras. Os investimentos financiados com créditos por prazos inadequados e o recurso ao crédito de curto prazo, foram também referências constantes.

A falta de apoio às empresas Por Parte de instituições criadas para esse fim e o interregno entre a aplicação do PEDIP I e do PEDIP 11 foram apontados por um dos entrevistados como muito prejudiciais, não só para a sua empresa como para todo o tecido empresarial da zona.

Quanto ao recrutamento de mão de obra especializada e de quadros intermédios, os empresários referiram grandes dificuldades, apontando como causa, não só o desaparecimento das escolas técnicas, como as deficientes acessibilidades, que desmotivam a fixação dos jovens e os afastam desta região. Recorde-se que os problemas com a mão de obra já haviam aparecidos associados ao Factor 5 Incapacidade para enfrentar a Concorrência.

O Factor 3 - Défice Tecnológico, está presente nos depoimentos da maioria dos empresários, que consideraram o parque tecnológico das suas empresas praticamente obsoleto, embora a sua renovação fosse impossível de concretizar dadas as carências financeiras com que se confrontavam.

A falta de preparação dos empresários foi outro dos motivos apresentados, o que está de acordo com o Factor 2 - Falta de capacidade de Gestão. A presença de familiares na gestão da empresa foi referida, num caso, como um dos principais factores de insucesso.

Em termos gerais os problemas financeiros parecem ser os que mais contribuem para o insucesso das empresas, embora o avolumar destes problemas esteja também relacionado com a motivação e a deficiente preparação do empresário. No QUADRO 6 são apresentados em resumo os principais factores de insucesso apontados pelos empresários entrevistados.

**Quadro 6 – Resumo dos principais factores apontados pelos empresários para o insucesso das empresas**

<b>Factores de insucesso</b>	<b>Nº de vezes referido</b>
Custo do juro	2
Dificuldades no acesso ao crédito	3
Falta de cumprimento dos prazos	2
Falta de apoio das instituições criadas para a efeito	3
Forte concorrência pela adesão à U.E.	3
Excessiva presença de capitais alheios	3
Estrutura financeira desequilibrada	5
Falta de mão de obra especializada	2
Tecnologia obsoleta	3
Falta de preparação dos dirigentes/presença de familiares	2

## 6 - CONCLUSÕES

A essência do estudo empírico desenvolvido nesta investigação, assentou basicamente na tentativa de descobrir aqueles aspectos que mais contribuem para o sucesso e para o insucesso das empresas. Dada a impossibilidade de desenvolver um estudo exploratório sobre estes aspectos, por óbvias limitações temporais e económicas, as variáveis em análise foram identificados, a partir de uma pesquisa bibliográfica, sobre a investigação que tem vindo a ser feita nesta área, principalmente noutros países.

O conhecimento dos factores que contribuem para o sucesso e o conhecimento dos factores que contribuem para o insucesso das empresas, é fundamental para proporcionar às empresas a identificação das forças e fraquezas que a qualquer momento se podem traduzir em vantagens ou desvantagens competitivas, auxiliando-as desse modo na definição da sua estratégia competitiva e a enfrentar a concorrência.

Assim a partir de um questionário enviado às empresas, foram obtidas as necessárias evidências empíricas, que submetidas a análise estatística multivariada, no caso análise factorial, permitiram a identificação de factores que ajudam a compreender o sucesso e o insucesso das empresas, Simultaneamente foram desenvolvidas cinco entrevistas a empresário falidos, que permitiram uma comparação entre os valores obtidos estatisticamente e a realidade observada por estes empresário falidos.

De acordo com a bibliografia analisada, os factores identificados foram agrupados dentro das seguintes categorias:

- Factores de sucesso:
  - Factores relacionados com as características operacionais das empresas;
  - Factores relacionados com a estratégia comercial das empresas;
  - Factores relacionados com as características pessoais e sociais do empresário;
- Factores de Insucesso:
  - Factores relacionados com o mercado;
  - Factores relacionados com a estrutura da empresa;
  - Factores relacionados com debilidades de formação;

Os resultados do estudo de casos reais de insucesso a partir das entrevistas, vieram de encontro aos factores de insucesso identificados a partir da análise estatística, podendo considerar desse modo validados os resultados da investigação.

Com os resultados desta investigação não se pretende afirmar que os factores aqui identificados, são os únicos que contribuem para o sucesso ou para o insucesso das empresas. O sucesso de uma empresa é algo de problemático e depende de muitas especificidades inerentes a cada empresa. Todavia os factores aqui apresentados, parecem estar relacionados com o sucesso ou insucesso das empresas e podem fornecer orientações interessantes aos empresários, aos financiadores, aos poderes públicos e outros interessados no estudo desta problemática.

Esta investigação tem as suas próprias limitações. Assim, utilizou-se uma amostra intersectorial de empresas, o que não permitiu atender às especificidades de cada sector. O reduzido número de empresas envolvidas, poderá ter causado alguma instabilidade na análise factorial. A investigação foi levada a cabo no distrito da Guarda, região do interior do país com características próprias de anterioridade, o que leva a considerar as generalizações com algum cuidado. Futuras investigações deverão envolver outras zonas do país com características diferentes.

## BIBLIOGRAFIA

- BUENO CAMPOS, Eduardo (1988). Factores de Exito y Fracasso de redes, Revista Económica da Catalunha, nº 9, Maio - Agosto.
- BRUNO, A; LEIDECKER, J.K. e HERDER, J.W. (1987). Why Firms Fail. Business Horizons, March - April.
- COOPER, A. e BRUNO, A. (1977). Sucess Among High-Tecnology Firms. Business Horizons, April.
- DILLON, William R e GOLDSTEIN, Mathew (1984); "Multivariate Analysis-Method and Applications", John Willey & Sons, New York.
- FRANKLIN, Stephen e GOODWIN, J. (1983); "Problems of small business and sources of assistance a survey;" Journai of Small Business Management, April.
- KOTLER, Philip (1 994); "Marketing Management", 8ª Edição, Prentice-Hall, New Jersey



- LAFUENTE, Alberto (1986). Creacion de Empresas y Empleo: Evidencias Empiricas em España. Economia Industrial, Septiembre - Octubre.
- LONGENECKER e MOORE (1987), "Small Business Management", Edt. South-Western Publishing Company, Cincinnati.
- LONGENECKER e BROOM (1978). "Administracion de Negocios". Compania Editorial Continental S. A. México.
- MARCONI, Maria A. e LAKATOS, Eva Maria (1988). Técnicas de Pesquisa. Edt. Atlas, S. Paulo.
- MONITOR COMPANY (1993). A Competitividade em Portugal: Desenvolver a Auto-Confiança. Lisboa.
- MONITOR COMPANY (1994). Construir as Vantagens Competitivas de Portugal. Forum para a Competitividade, Lisboa.
- PLASCHKA, Gerard (1989). Characteristics Of Sucessful and Unsuccesful Entrepreneurs. Departement of Small Business, University of Economics and Business Administracion of Viena.
- PORTER, Michael (1985). Competitive Advantage. The Free Press, New York.
- RAPOSO, Mário e CATENA, Pedro.(1990). Factores de Exito y de Fracaso de las Nuevas Empresas. Trabalho apresentado no curso de pós-graduação em Creación y Dirección de PMES, Universidade Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- STEINER, Michael e SOLEM, Olaf (1988). Factors for Sucess in Small Business Manufacturims Firrms. Joumal of Small Business Management, Janeiro.
- STOREY, D.J. (1982); "Entrepreneurship and the new firm", Edit. Croom Helm, London.
- STOREY, D. J. (1983). The Small Firm an Internacional Survey. Edt. Croom-Helm, London.
- VECIANA, J. M. (1990). Ciência y Conocimiento Científico: Ciência Pura y Aplicada en Relación en la Economia de la Empresa. Artigo inédito apresentado no decorrer do curso de pós-graduação em Creación y Dirección de PME'S, Universidade Autónoma de Barcelona, Barcelona.
- ZIKMUND, William G. (1984). Business Research Methods. The Dryden Press, New York.



# **Estratégias genéricas seguidas pelas empresas da região da Beira Interior**

Anabela Dinis<sup>1</sup>  
(Universidade da Beira Interior)

## **Resumo:**

O presente estudo pretende descrever as estratégias prosseguidas pelas empresas da região da Beira Interior com base na tipologia desenvolvida por Porter (1980). Trata-se de um estudo empírico que recolhe dados directamente das empresas da região, através de questionários enviados por correio e operacionalizados através da estrutura desenvolvida por Dess e Davis (1984). As análises multivariadas efectuadas sobre 71 empresas permitem concluir a existência de estratégias competitivas que constituem sub-tipos de cada um dos tipos básicos de estratégias genéricas definidos por Porter. Revelou-se, também, a existência de diferentes grupos estratégicos, no conjunto empresarial que, no entanto, não seguem claramente as dimensões de uma só estratégia competitiva.

---

<sup>1</sup> Dep. de Gestão e Economia; e-mail: adinis@ubivms.ubi.pt

## INTRODUÇÃO

Durante muitos anos acreditou-se que a base da competitividade assentava apenas na obtenção de economias de escala, só possíveis de alcançar através de organizações de grandes dimensões. Após os anos 70, fruto das turbulências vividas na comunidade internacional, este paradigma alterou-se. Actualmente reconhece-se que o verdadeiro problema não é a dimensão, mas sim a organização (Monitor Company, 1994) e a sua capacidade de adaptação às, cada vez mais, instáveis condições da procura.

Esta constatação tem diversas implicações. Por um lado, é cada vez mais consensual a ideia de que as economias competitivas resultam, em grande parte, de uma estrutura empresarial constituída, basicamente, por PME organizadas eficientemente (Giaoutzi, Nijkamp e Storey, 1988). Estas empresas apresentam, potenciais vantagens que as empresas de grande dimensão dificilmente conseguem alcançar e que a expressão “Small is beautiful” (Schumacher, 1973) pretende resumir - uma maior facilidade de coordenação interna e, consequentemente, uma maior flexibilidade. Esta constatação é particularmente importante no caso das economias regionais, já que este tipo de empresas está fortemente enraizado na estrutura económica e constitui uma grande parte dos seus recursos endógenos de desenvolvimento.

Por outro lado, a ênfase na organização da empresa concedeu à questão estratégica uma maior relevância. A organização da empresa não é mais do que a reunião dos esforços e recursos em torno de objectivos e metas bem definidos ou, por outras palavras, é a sistematização da empresa em torno de uma estratégia.

É neste contexto que surge o presente estudo, desenvolvido com um duplo objectivo:

Pretende-se, por um lado, aprofundar o conhecimento das empresas da região da Beira Interior, particularmente das que se apresentam mais representativas, as PME (Ver quadro 1 em anexo). Simultaneamente, pretende-se também verificar a aplicabilidade das estratégias genéricas de Porter ao conjunto empresarial desta região. Nesta perspectiva, este estudo surge na sequência de outros estudos empíricos já realizados com este mesmo objectivo revistos (Dess e Davis, 1984; Miller, 1986, Kim e Lim, 1988, Bamberger, 1989; Grenn, Lisboa e Yassin, 1990; Raposo, 1994, Rainha, 1996). Contudo, ao tratar-se de um estudo inter-sectorial de âmbito regional apresenta alguma especificidade. De facto, todos os estudos incidem sobre um universo nacional e/ou incidem apenas sobre um sector ou sub-sector industrial.

Neste sentido colocam-se as seguintes hipóteses de investigação, relativamente à região da Beira Interior:

H1: O perfil estratégico das empresas encontra correspondência nas estratégias genéricas definidas por Porter (1980).

H2: Existem diferentes grupos estratégicos no universo empresarial da região, agrupamentos de empresas que se caracterizam por desenvolverem dimensões semelhantes das estratégias competitivas.

## CONCEITO DE ESTRATÉGIA COMPETITIVA

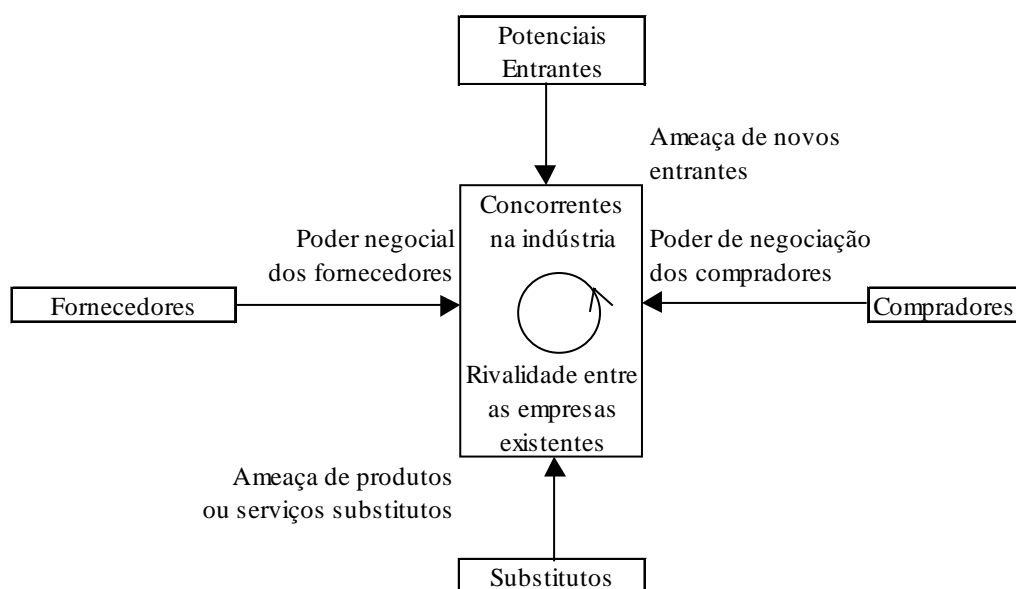
O termo estratégia deriva da palavra “strategos” que significava a “arte do General” (Quinn, 1980), i.e. a “arte” de comandar um exército em grandes operações militares (Birou, 1966).

No campo empresarial, este termo conserva a ideia de plano ou directriz para alcançar um objectivo, mas assume também, frequentemente, outras características, nem sempre consensuais e que Mintzberg (1987) procurou sintetizar no modelo dos 5 P’s. Ao longo da literatura revista, os elementos teleológico e mediático da estratégia são frequentemente apontados. O primeiro reconhece à estratégia o papel unificador da organização ou de factor de equilíbrio interno; o segundo enfatiza o papel da ligação com o meio externo (Ansoff, 1965, Andrews, 1980; Hambrick, 1983).

O conceito de Estratégia Competitiva desenvolvido por Porter (1980) parte também desta relação com o meio ambiente, mas enfatiza o aspecto concorrencial da estratégia. O campo de “batalha” pela obtenção de um bom posicionamento é o campo concorrencial, apresentado num modelo ampliado.

Neste modelo são considerados não só os concorrentes actuais (1), como também outros elementos que ainda que externos à indústria, limitam a sua rentabilidade, nomeadamente, os preços impostos pelos fornecedores (2), os preços que os clientes (3) estão dispostos a pagar, a existência de produtos substituídos (4) e a ameaça de novos concorrentes (5) entrarem na indústria. Ao conjunto destes actores da cena industrial, Porter designou as cinco forças competitivas (figura 1).

**Figura 1 - Forças que dirigem a concorrência na indústria**



Fonte: Porter, 1980 (edição portuguesa, 1989), pag. 23

O desenvolvimento de uma estratégia competitiva não é mais do que o desenvolvimento de uma fórmula que permita à empresa enfrentar, com sucesso, as forças competitivas e que define o modo como negócio vai competir, quais deverão ser as suas metas e quais as políticas para alcançar essas metas (Porter, 1980). Ela deverá ser considerada a dois níveis, representados na “roda da estratégia competitiva” (figura 2)

**Figura 2 - Roda da estratégia competitiva**



- primeiro consiste numa definição mais alargada e global, do modo como a empresa vai competir. Porter (1980) aponta três possibilidades, que apelida de estratégias genéricas: a Liderança de custos, a Diferenciação e o Enfoque
- o segundo deve incluir um grande conjunto de estratégias nas várias áreas funcionais da empresa. Elas podem ser estratégias de recursos, estratégias de marketing, estratégias de financiamento, etc. (Porter, 1980).

As três estratégias genéricas definidas por Porter assentam, na realidade, em duas dimensões: o tipo de vantagem competitiva que uma firma pode assumir e o mercado alvo.

Quanto à vantagem competitiva que a empresa pode assumir, Porter e outros autores (por exemplo Mintzberg, 1998) definem dois tipos básicos, custos baixos e diferenciação, representando, cada uma delas, uma estratégia genérica.

De acordo com Porter (1980), a estratégia de baixos custos (ou liderança de custos) consiste em procurar superar os concorrentes, através da obtenção do menor custo de produção, resultante de um conjunto de políticas funcionais orientadas para este objectivo básico. Esta estratégia exige a procura de fortes reduções dos custos pela experiência e economias de escala e, frequentemente, através de um forte investimento em equipamento actualizado. Implica também um controle rígido dos custos e das despesas gerais, a minimização de custos em áreas como I&D, assistência, forças de

venda, publicidade, etc., bem como a fixação de preços competitivos para alcançar uma alta quota de mercado.

A estratégia de diferenciação consiste em diferenciar o produto ou serviço oferecido, criando algo que seja considerado único no âmbito de toda a indústria. A diferenciação pode assumir várias formas, desde a criação de uma imagem de marca, tecnologia superior, qualidade superior do produto, atendimento, rapidez na entrega, serviço pós-venda, etc. Em termos ideais a empresa poderá e deverá diferenciar-se ao longo de várias dimensões.

Se se combinar uma destas vantagens competitivas com a especialização num mercado alvo (segmento ou nicho de mercado) obtém-se um terceiro tipo de estratégia competitiva – a estratégia de enfoque. Esta estratégia assenta na premissa de que a empresa é capaz de atender o seu alvo estratégico limitado, de forma mais eficaz e eficiente do que os seus concorrentes que concorrem de uma forma mais ampla. A empresa, conseguirá a diferenciação, ou a liderança de custos ou ainda ambas as coisas, por conhecer e satisfazer melhor as necessidades deste mercado alvo específico.

Porter (1980) identifica, assim, as três possibilidades que permitem alcançar desempenhos superiores numa indústria. Qualquer outra estratégia genérica situada algures entre estas três (no meio termo) será potencialmente votada ao fracasso, pois uma empresa que se empenhe em cada uma das estratégias genéricas, mas que falhe para alcançar qualquer delas, fica encravada no meio.

As estratégias nas diferentes áreas funcionais constituem, então, um conjunto de dimensões ao longo das quais as estratégias genéricas se configuram. Mas, cada uma destas dimensões estratégicas pode ser construída por uma empresa em diferentes níveis de detalhe. O conjunto de empresas que seguem uma estratégia idêntica ou semelhante ao longo das dimensões estratégicas, formam “grupos estratégicos” (Porter, 1980). Então, com base nas semelhanças e diferenças no perfil estratégico das empresas é possível estabelecer uma topografia concorrencial onde se identificam agrupamentos de empresas com posturas competitivas semelhantes.

## **METODOLOGIA**

### **Amostra**

A amostra foi seleccionada a partir de duas bases de dados provenientes da Comissão de Coordenação da Região Centro (CCRC), de 1993, com dados relativos aos distritos de Castelo Branco e Guarda, respectivamente.

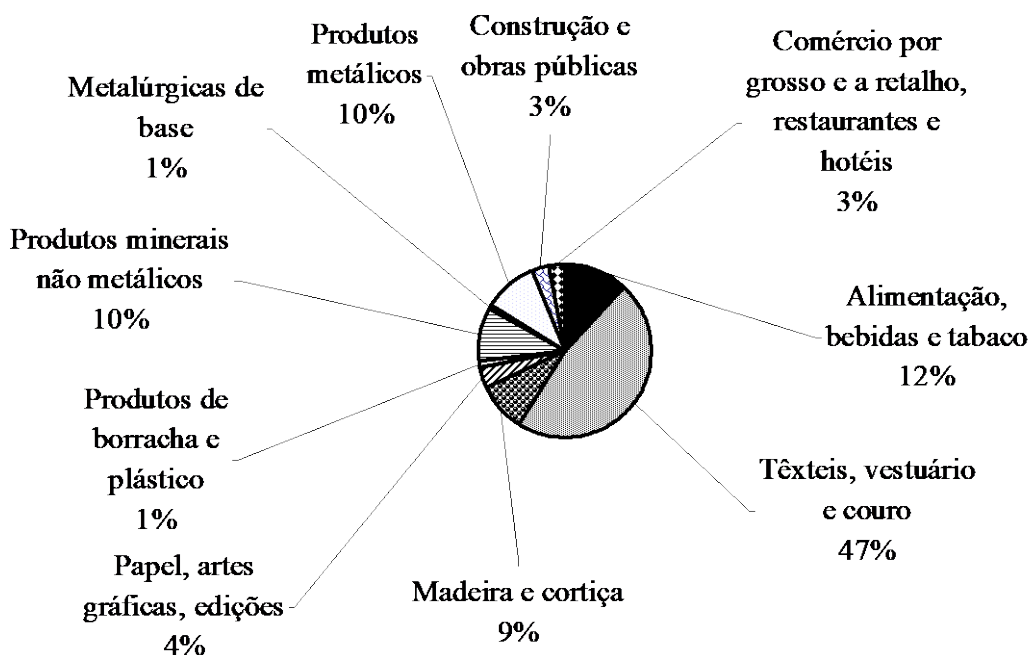
Tendo em conta os objectivos de estudo, seleccionaram-se as empresas que cumpriam os seguintes critérios:

- 1- Localizadas na região da Beira Interior (definida como o conjunto formado pelas Nuts III: Serra da Estrela, Beira Interior Norte, Cova da Beira e Beira Interior Sul)
- 2- Possuírem entre 10 a 250 trabalhadores, por serem o grupo mais representativo das empresas da região.

- 3- Não serem cooperativas ou associações, já que as características de direcção destas organizações normalmente não se enquadram no objectivo deste estudo.
- 4- Pertencerem à CAE 3 (REV 1), dado que, de todos os sectores é o mais representativo em termos de (ver quadro 2 em anexo).

Foram, enviados 256 inquéritos, dos quais 100 foram o que corresponde a uma taxa de resposta máxima de 40%. Destes apenas 71 foram utilizados em análises efectuadas. Os inquéritos recebidos são provenientes de empresas localizadas em 12 concelhos da região da Beira Interior (Gouveia, Seia, Celorico da Beira, Figueira de Castelo Rodrigo, Guarda, Manteigas, Pinhel, Sabugal, Trancoso, Covilhã Fundão e Castelo Branco). No entanto, o maior número de empresas de amostra localiza-se no distrito de Castelo Branco, em particular, na Cova Beira (45% da amostra). A idade das empresas varia entre 140 anos (fundada em 1856) e 3 anos (fundada em 1993), situam-se, em média, por volta 24 anos de existência, mas apresentando-se como idades mais frequentes os 15 e 19 anos (verificados em 7 e 6 empresas, respectivamente). A amostra é constituída por empresas pertencentes a diferentes áreas de actividade, mas o sector “Têxteis, Vestuário e Couro” é claramente predominante<sup>2</sup> (figura 3).

Figura 3 – Distribuição das empresas por sector



<sup>2</sup> Verificou-se um desfazamento entre os critérios de envio e as respostas obtidas (nomeadamente no que concerne ao sector de actividade e ao número de trabalhadores fundamentalmente devido ao desfazamento temporal entre o período de referência dos dados (1993) e o período de envio (1996).



Trata-se, fundamentalmente, de sociedades por quotas (cerca de 88% dos casos) que possuem um capital social relativamente baixo e de cariz familiar (mais de 60% das empresas têm capital social inferior a 25.000 contos, o qual, em quase 70% dos casos, é detido maioritariamente por pessoas da mesma família).

## Operacionalização dos conceitos

O perfil estratégico de empresa foi definido a partir da perspectiva que o seu dirigente tem da organização. Utilizou-se para tal a estrutura por Dess e Davis (1984), e já utilizada, também, por outros autores, nomeadamente Grenn, Lisboa e Yasin (1990) e Raposo (1994). Esta estrutura inclui 21 variáveis que incidem sobre diferentes áreas da empresa e que representam diferentes dimensões das estratégias genéricas. No quadro 1 apresenta-se a relação entre as dimensões estratégicas e as estratégias genéricas definidas por Porter, de acordo com as opiniões de especialistas e os resultados empíricos do trabalho de Dess e Davis (1984). Pediu-se aos inquiridos que, numa escala de Likert, variável entre 1 (sem importância) a 5 (muito importante), indicassem a relevância de cada uma das variáveis ou dimensões estratégicas.

**Quadro 1 - Painel de opinião de especialistas (1) e resultados da investigação empírica (2) sobre a importância das dimensões estratégicas para cada estratégia genérica.**

### Dess e Davis (1984)

Dimensões Competitivas	Diferenciação		Baixo Custo		Enfoque	
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
a - Desenvolvimento de novos produtos	++	++	**	**	**	++
b - Serviço pós-venda	**	--	--	**	**	**
c - Eficiência na fabricação	**	**	++	++	**	--
d - Controlo de qualidade	**	**	**	++	**	**
e - Formação/experiência dos operários	**	**	**	++	**	**
f - Manutenção de elevados níveis de stocks	**	**	**	**	--	--
g - Preços competitivos	--	**	++	**	**	--
h - Variedade de produtos oferecidos	--	**	**	--	--	**
i - Desenvolvimento e melhoria dos produtos existentes	**	**	**	++	**	**
j - Nome de marca do produto	++	++	**	**	**	**
k - Inovação em técnicas e métodos de marketing	++	++	--	**	**	**
l - Controlo dos canais de distribuição	**	++	**	**	**	--
m - Procura de matérias primas	**	++	++	++	--	--
n - Utilização mínima do funcionamento externo	**	**	**	**	--	--
o - Especificação geográfica do mercado bem determinada	**	**	--	--	++	**
p - capacidade para fabricar produtos especiais	**	**	--	**	++	++
q - Fabricação de produtos de alto preço para mercadorias específicos	**	**	--	**	**	++
r - Publicidade	++	++	**	--	**	**
s - Reputação no sector onde está inserida	**	**	**	++	**	**
t - Previsão de crescimento no mercado	**	++	**	++	**	**
u - Inovação nos processos de fabrico	**	**	++	++	**	--

\*\* - não foi encontrado consenso nas respostas

## **Análise dos dados**

Para a análise dos dados, foi utilizado o “package” estatístico SPSS (Statistics Package for Social Sciences).

Para verificar a hipótese 1, procedeu-se, numa primeira fase, a uma análise univariada (cálculo da média e desvio padrão das respostas), sobre os dados obtidos, de modo a identificar, genericamente, qual a importância relativa das diversas dimensões estratégicas.

Seguidamente, efectuou-se uma análise factorial, a fim de resumir as 21 variáveis a alguns factores que permitissem identificar as estratégias seguidas pelas empresas. Aplicou-se o método dos Componentes principais (“Principal Componentes”), com o objectivo de determinar um número mínimo de factores que contribuem para uma máxima variância dos dados, e utilizá-los posteriormente noutras análises multivariadas. Para se concluir acerca da adequabilidade da análise factorial efectuou-se simultaneamente o teste de Kayser-Meyer-Olkin e o teste de esfericidade de Bartlett.

Para concluir acerca da hipótese 2, realizou-se sobre os factores resultantes da análise factorial, uma análise Cluster. Este tipo de análise agrupa os indivíduos de acordo com as distâncias entre as variáveis. Cada cluster é constituído pelos indivíduos que têm menor distância entre eles e uma maior distância entre os grupos (Malhotra, 1993, Norusis, 1993). Foi utilizado o método de formação de Ward que segundo Malhotra (1993), é um dos métodos que origina melhores soluções. Determinou-se o número de clusters a reter examinando a variabilidade provocada no valor dos coeficientes associados a cada estágio de agregação (Norusis, 1993) e as variâncias (Dess e Davis, 1984). Os clusters retidos representam a configuração óptima que maximiza a variância entre grupos e minimiza a variância inter-grupos.

Sobre os clusters retidos foi ainda efectuada uma análise de variância One-Way ANOVA e diversos teste à posteriori (Post-hoc), nomeadamente o teste das menores diferenças significativas (LSD), o teste de Student Newman Keuls, o teste de amplitude de Duncan e o teste Scheffé, a fim de validar os resultados obtidos na análise cluster. Finalmente, para verificar se as empresas foram adequadamente classificadas nos grupos utilizou-se uma análise discriminante múltipla.

## **RESULTADOS**

### **Hipótese 1**

A análise univariada efectuada sobre as dimensões estratégicas (quadro 2 em anexo) revela uma clara orientação para a população, que se relaciona claramente às oito dimensões que obtiveram melhores classificações. Estas, são, também, dimensões estratégicas associadas à estratégia de baixo custo.

**Quadro 2 - Análise Univariada sobre as dimensões  
estratégicas de Dess e Davis (1984)**

Dimensões Estratégicas	Média	D. Padrão
c - Eficiência na fabricação	4,58	0,71
d - Controlo de qualidade	4,38	0,93
s - Reputação no sector onde está inserida	4,34	0,86
g - Preços competitivos	4,18	1
e - Formação/experiência dos operários	4,09	0,85
i - Desenvolvimento e melhoria dos produtos existentes	4,04	0,99
u - Inovação nos processos de fabrico	3,87	0,94
m - Procura de matérias primas	3,83	1,04
a - Desenvolvimento de novos produtos	3,76	1,25
b - Serviço pós-venda	3,59	1,25
t - Previsão de crescimento no mercado	3,54	1,05
h - Variedade de produtos oferecidos	3,31	1,21
j - Nome de marca do produto	3,27	1,43
p - Capacidade para fabricar produtos especiais	3,27	1,31
n - Utilização mínima do funcionamento externo	3,1	1,54
o - Especificação geográfica do mercado bem determinada	3,1	1,16
k - Inovação em técnicas e métodos de marketing	3,08	1,2
l - Controlo dos canais de distribuição	3	1,32
q - Fabricação de prod. de alto preço para mercadorias específicas	2,77	1,43
r - Publicidade	2,51	1,13
f - Manutenção de elevados níveis de stocks	2,33	1,24

Da análise factorial efectuada sobre as respostas obtidas emergiram 6 factores (estratégias) com “eigenvalue” superior a 1 e que explicam 64.4% da variância, uma percentagem aceitável de acordo com Malhotra (1993). O teste de Kayser-Meyer-Olkin com um valor superior a 0,72 e o teste de esfericidade de Bartlet não significativo, confirmam ambos a validade de análise efectuada.

Utilizando o método Varimax de rotação, obteve-se a matriz de factores trasladada (“Rotated Factor Matrix”) que fornece os coeficientes de correlação entre as dimensões estratégicas e os factores emergentes da análise factorial (quadros 3 e 4).

**Quadro 3 - Resultados da análise factorial associados a cada dimensão competitiva**

Dimensões Competitivas	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Factor 5	Factor 6
a - Desenvolvimento de novos produtos	0,14	0,41	0,4	-0,02	0,41	-0,28
b - Serviço pós-venda	0,29	0,11	0,01	-0,08	0,73	0,12
c - Eficiência na fabricação	-0,2	0,77	-0,08	0,06	0,22	-0,17
d - Controlo de qualidade	0,01	0,79	0,09	0,26	0,17	-0,05
e - Formação/experiência dos operários	0,02	0,47	0	0,43	0,47	-0,06
f - Manutenção de elevados níveis de stocks	0,1	0,13	0,14	0,2	0,61	0,19
g - Preços competitivos	-0,5	0,22	0,1	0,79	-0,03	-0,02
h - Variedade de produtos oferecidos	0,47	0,03	0,34	0,36	0,37	-0,32
i - Desenvolvimento e melhoria dos produtos existentes	0,47	0,26	0,23	0,34	0,13	-0,04
j - Nome de marca do produto	0,75	-0,06	0,06	-0,13	0,11	0,06
k - Inovação em técnicas e métodos de marketing	0,84	0,14	0,11	0,02	0,16	-0,02
l - Controlo dos canais de distribuição	0,74	-0,02	0,16	0,18	0,09	0,11
m - Procura de matérias primas	0,41	0,38	0,28	0,21	-0,26	0,17
n - Utilização mínima do funcionamento externo	0,1	0,15	0,21	-0,02	0,09	0,74
o - Especificação geográfica do mercado bem determinada	0,3	-0,27	0,01	0,3	0,21	0,64
p - capacidade para fabricar produtos especiais	0,17	0,04	0,84	0,03	0,02	0,04
q - Fabric. produtos alto preço p <sup>a</sup> mercadorias específicas	0,13	0,09	0,8	-0,01	0,13	0,21
r - Publicidade	0,66	10	0,03	0,1	0,1	0,34
s - Reputação no sector onde está inserida	0,18	0,04	-0,11	0,63	0,11	0,17
t - Previsão de crescimento no mercado	0,36	0,73	0,15	0,15	-0,03	0,09
u - Inovação nos processos de fabrico	0,13	0,8	0,09	-0,03	0,04	0,2
EIGENVALUE	5,63	2,78	1,47	1,31	1,2	1,12
PERCENTAGEM DE VARIÂNCIA	26,8	13,2	7	6,2	5,7	5,3

**Quadro 4 - Resultados da análise factorial ordenados de acordo com a contribuição das dimensões competitivas para os factores resultantes da análise.**

Dimensões competitivas	Fact1	Fact2	Fact3	Factor	Fact5	Fact6
K - Inovação em técnicas e métodos de marketing	0,84	0,14	0,11	0,02	0,016	-0,02
j - Nome de marca do produto	0,75	-0,06	0,06	-0,13	0,11	0,06
l - Controlo dos canais de distribuição	0,74	-0,02	0,16	0,18	0,09	0,11
R - Publicidade	0,66	0,1	0,03	0,1	0,1	0,34
H - Variedade de produtos oferecidos	0,47	0,03	0,34	0,36	0,37	-0,32
i - Desenvolvimento e melhoria dos produtos existentes	0,47	0,26	0,23	0,34	0,13	-0,04
m - Procura de matérias primas	0,41	0,38	0,28	0,21	-0,26	0,17
u - Inovação nos processos de fabrico	0,13	0,8	0,09	-0,03	0,04	0,2
d - Controlo de qualidade	0,01	0,79	0,09	0,26	0,17	-0,05
c - Eficiência na fabricação	-0,2	0,77	-0,08	0,06	0,22	-0,17
t - Previsão de crescimento no mercado	0,36	0,73	0,15	0,15	-0,03	0,09
e - Formação/experiência dos operários	0,02	0,47	0	0,43	0,47	-0,06
p - capacidade para fabricar produtos especiais	0,17	0,04	0,84	0,03	0,02	0,04
q - Fabric. produtos alto preço p <sup>a</sup> mercadorias específicas	0,13	0,09	0,8	-0,01	0,13	0,21
g - Preços competitivos	-0,05	0,22	0,1	0,79	-0,03	-0,02
s - Reputação no sector onde está inserida	0,18	0,04	-0,11	0,63	0,11	0,17
b - Serviço pós-venda	0,29	0,11	0,01	-0,08	0,73	0,12
f - Manutenção de elevados níveis de stocks	0,1	0,13	0,14	0,2	0,61	0,19
a - Desenvolvimento de novos produtos	0,14	0,41	0,4	-0,02	0,41	-0,28
n - Utilização mínima do funcionamento externo	0,1	0,15	0,21	-0,02	0,09	0,74
o - Especificação geográfica do mercado bem determinada	0,3	-0,27	0,01	0,3	0,21	0,64

Apesar de quase todos os coeficientes indicarem inequivocamente uma maior identificação de uma dimensão estratégica com um factor, note-se que existem, no entanto, algumas dimensões que se relacionam, com a mesma intensidade, com dois factores. É o caso da Formação/experiência e do “Desenvolvimento de novos Produtos” ambos com coeficientes iguais (0,47 e 0,41 respectivamente) para os factores 2 e 5. Cada factor encontrado traduz um perfil estratégico da empresa, tal como ele é pretendido ou perspectivado pelo dirigente. De acordo com as dimensões mais importantes apontadas em cada factor, é possível estabelecer uma correspondência entre os factores encontrados e as estratégias genéricas definidas por Porter (1990) do seguinte modo:

<b>Diferenciação</b>	<b>Liderança de Custos</b>	<b>Enfoque</b>
Diferenciação de Marketing (factor 1)	Liderança de custos pela inovação (factor 2)	Enfoque de Produto (factor 3)
Diferenciador de Produto (factor 5)	Liderança de Custos Tradicional (factor 4)	Enfoque de Mercado (factor 6)

## **A Diferenciação**

A Diferenciação de Marketing (factor 1) é definida com base nas principais dimensões estratégicas apontadas como mais importantes e que se relacionam, claramente, com o composto de marketing. Esta estratégia encontra forte correspondência na estratégia de diferenciação de marketing encontrada por Raposo (1994) e identificada, também, por Kim e Lim (1988).

A Diferenciação do produto (factor 5) aponta como principais dimensões estratégicas o serviço pós-venda, a manutenção de stocks elevados, a formação e experiência dos operários e o desenvolvimento de novos produtos. Estes resultados vão de encontro aos resultados obtidos por Kim e Lim (1984), Miller (1986) e Raposo (1994) e Rainha (1996). Particularmente nos estudos que utilizaram a mesma estrutura de análise (Raposo, 1994 e Rainha, 1996) a correspondência estabelece-se ao nível da dimensão “serviço pós-venda” e “desenvolvimento de novos produtos”. No trabalho de Green, Lisboa e Yassin (1990), paralelamente à estratégia de diferenciação (clássica), surge uma outra estratégia, que os autores denominaram orientação para o serviço que nas dimensões mais importantes inclui a manutenção de altos níveis de stocks. Alguma correspondência poderá ser encontrada entre esta estratégia e a estratégia de diferenciação de produto, na medida em que os serviços associados aos produtos constituem atributos “intangíveis” do mesmo.

## **A liderança de custos**

A Liderança de custos pela inovação (factor 2) surge associada a factores que se relacionam com a maior eficiência do processo produtivo, conseguida através da inovação nos processos de fabrico ou através de uma maior formação do operador e do

controlo de qualidade. A inovação traduz-se também no desenvolvimento de novos produtos. Por outro lado o crescimento de mercado assume também particular relevância neste factor o que é característico de uma estratégia de liderança de custos.

A Liderança de custos tradicional (factor 4), baseada nos preços baixos, implica a preocupação com a obtenção de baixos custos. Mas, ao contrário da anterior, é valorizado mais o passado da empresa (a reputação, traduz o modo como desempenho passado da empresa é avaliado no mercado) do que a capacidade para alterar o futuro (inovação).

Os resultados obtidos são, de certo modo, inéditos. Ainda que Raposo (1994) tenha identificado também duas vertentes da estratégia de liderança de custos - de baixo custo operacional e a estratégia de baixo custo financeiro - as dimensões que as distinguem não encontram correspondência com as encontradas neste estudo.

## **O Enfoque**

O Enfoque do produto (factor 3) caracteriza-se pela especialização num mercado, através da fabricação e desenvolvimento de produtos com características especiais.

O Enfoque de mercado (factor 6) é talvez o factor menos claro. Mas a especificação geográfica bem definida, reflecte uma preocupação de exploração de apenas uma parcela do mercado. Este factor, inclui também a utilização mínima de financiamento externo. Estes dois factores em conjunto, na realidade podem reflectir uma necessidade do dirigente de manter tudo sob controle e, portanto, de limitar o crescimento da firma.

Na leitura revista, estas duas vias de enfoque encontram alguma analogia apenas com os resultados obtidos por rainha (1996), pelo que esta situação pode resultar de alguma especificidade do sector laneiro, fortemente representado na região da Beira Interior.

## **Em resumo:**

Confirma-se, em parte, a hipótese 1, na medida em que é possível estabelecer uma correspondência entre a tipologia de Porter e o tipo de estratégias encontradas.

Contudo, cada uma das estratégias genéricas foi encontrada com duas variantes. Esta constatação vai ao encontro a alguns resultados obtidos em estudos anteriores, ainda que as variantes obtidas não coincidam, exactamente, com nenhum deles.

## **Hipótese 2**

A análise cluster efectuada revelou cinco grupos estratégico cujos resultados são apresentados no quadro 5. Os testes de validação da análise resultaram satisfatórios, revelando diferenças significativas entre as médias dos factores de cada cluster (quadro 6). A análise discriminante efectuada sobre os grupos encontrados resultou em cerca de 94% dos casos bem classificados.

**Quadro 5 - Médias e desvios padrões dos grupos**

Estratégias Competitivas	Grupos Estratégicos				
	1	2	3	4	5
Diferenciação de Marketing	0,1767	-0,5923	-0,0007	0,6103	0,0132
	(0,849)	(0,9335)	(1,0215)	(0,812)	(1,2043)
Liderança de Custos pela Inovação	0,1122	0,5839	-0,204	-0,0106	-2,4336
	(0,8157)	(0,6164)	(0,9692)	(0,6631)	(0,5407)
Enfoque de Produto	-0,4697	-0,134	0,5999	-0,0435	0,0448
	(0,6976)	(1,1371)	(0,5861)	(1,2799)	(0,3489)
Liderança de Custos Tradicional	0,6797	0,1328	0,4174	-1,1538	-0,6264
	(0,8386)	(0,8337)	(0,5411)	(0,6399)	(1,2981)
Diferenciação de Serviço	-0,0319	-0,6925	1,0121	0,1541	-1,2971
	(0,8403)	(0,8027)	(0,6508)	(0,6157)	(0,7486)
Enfoque de Mercado	-1,2986	0,4591	0,5865	-0,074	0,3589
	(0,7465)	(0,7525)	(0,7028)	(0,6375)	(0,7941)
Numero de casos	15	20	17	15	4

**Quadro 6 - Resultados dos testes Post-Hoc sobre as diferenças entre grupos**

	1-2	1-3	1-4	1-5	2-3	2-4	2-5	3-4	3-5	4-5	F
Diferenciação de Marketing	a) b)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	a)b)c)d)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	3,79**
Baixo custo Inovação	n.s.	n.s.	n.s.	a)b)c)d)	a)b)c)	a)b)	a)b)c)d)	n.s.	a)b)c)d)	a)b)c)d)	13,43**
Enfoque Produto	n.s.	a)b)c)	n.s.	n.s.	a)b)	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	n.s.	2,69*
Baixo Custo Tradicional	a)	n.s.	a)b)c)d)	a)b)c)	n.s.	a)b)c)d)	n.s.	a)b)c)d)	a)b)c)d)	n.s.	13,58**
Diferenciação Serviços	a)b)c)		n.s.	a)b)c)	a)b)c)d)	a)b)c)d)	n.s.	a)b)c)d)	a)b)c)	a)b)c)d)	15,68**
Enfoque Mercado	a)b)c)d)	a)b)c)d)	a)b)c)d)	a)b)c)d)	n.s.	a)b)	n.s.	a)b)	n.s.	n.s.	17,43**

a) Teste LSD significativo

b) Teste de Duncan significativo

c) Teste Student Newman Keuls significativo

d) Teste Scheffé significativo

\*  $p < 0,05$

\*\*  $p < 0,01$

A leitura vertical do quadro 5, permite apontar as seguintes características para cada um dos grupos identificados:

#### Grupo1

Este grupo é constituído por empresas que privilegiam dimensões relacionadas com a liderança de custos tradicionais, ainda que também apresentem algumas preocupações com a diferenciação de marketing e a liderança de custos pela inovação.

## Grupo 2

Este conjunto de empresas apresenta médias mais elevadas nos factores relativos às estratégias de liderança de custos pela inovação e enfoque de mercado, apresentando, também um valor positivo, ainda que relativamente baixo, na liderança de custos tradicional. Neste caso, trata-se de empresas que prosseguem uma estratégia de enfoque de mercado pela via de baixos custos.

## Grupo 3

As empresas deste grupo apostam claramente na diferenciação pelo serviço, pois é o valor médio que apresenta um valor mais elevado. Contudo, o enfoque de produto e de mercado, bem como elementos de liderança de custos tradicional, são também importantes. Aparentemente, trata-se de empresas que possuem uma estratégia de enfoque, com especial ênfase na diferenciação, mas conjugada com preocupações de baixo custo.

## Grupo 4

As empresas englobadas neste conjunto seguem claramente uma estratégia de diferenciação, com especial ênfase na diferenciação de marketing.

## Grupo 5

Este agrupamento é o que se apresenta menos claro. Apesar do enfoque de mercado o valor média mais elevado, todas as médias apresentam valores relativamente baixos. Este facto poderá revelar que a estratégia destas empresas não se enquadra, claramente, em nenhuma das estratégias identificadas.

A observação do quadro 5, permite ainda identificar em que grupos as diferentes estratégias genéricas assumem maior relevância. A diferenciação de marketing é particularmente importante no grupo 4, enquanto que a liderança de custos revela maior importância no grupo 2. O enfoque do produto, bem como o enfoque de mercado e a diferenciação de serviço, assumem especial importância no grupo 3. A liderança de custos revela-se mais importante no grupo 1. Nenhuma estratégia é particularmente importante no grupo 5, o que vai de encontro ao que foi dito anteriormente relativamente ao grupo 5.

## **Em resumo:**

É possível identificar diferentes grupos estratégicos na estrutura empresarial da região, confirmando-se a hipótese 2. Contudo as suas características não se relacionam, unicamente com uma das estratégias definidas, englobando por vezes aspectos que no seu conjunto se aproximam mais das estratégias genéricas “puras”, definidas por Porter (é o caso, por exemplo da estratégia de enfoque no grupo 3)



## CONCLUSÕES

Diversos estudos realizados no âmbito da estratégia empresarial concluíram acerca da aplicabilidade das estratégias genéricas de Porter. Este estudo, no entanto, apresenta algumas características distintas, na medida em que se trata simultaneamente de um estudo inter-sectorial e de âmbito regional. Utilizando o modelo desenvolvido por Dess e Davis (1984), já testado noutras investigações, e utilizando dados recolhidos directamente das empresas, pretendeu-se evidenciar as estratégias seguidas pelas empresas da região da Beira Interior.

Os resultado das análises multivariadas efectuadas permitirem identificar um conjunto de estratégias que constituem variantes das estratégias genéricas de Porter e confirmam, por isso, parcialmente a hipótese 1.

Verificou-se a existência de diferentes grupos estratégicos no conjunto empresarial da região da Beira Interior, mas as suas características não são muito consistentes com as estratégias identificadas, mas aproximam-se, em alguns casos das estratégias genéricas de Porter.

Este estudo apresenta algumas limitações importantes. Primeiro, porque se trata de um estudo inter-sectorial, é possível que as diferentes variantes estratégicas encontradas se relacionem com diferentes sectores de actividade (Bamberger, 1989).

Por outro lado, trata-se de uma amostra relativamente reduzida que necessitaria de ser constituída por um maior número de elementos para conceder maior validade às análises multivariadas efectuadas.

Finalmente, as respostas obtidas reflectem, fundamentalmente, o que os dirigentes pensam ou desejam para a sua organização. Contudo, não é claro que estas intenções se traduzam em acções reais e políticas efectivas de funcionamento. De facto pode existir uma discrepância entre as acções pretendidas e as acções realizadas (Mintzberg, 1987), como consequência de diversos factores, nomeadamente devido à existência de um meio envolvente demasiado hostil ou incerto, por incapacidade de implementar a estratégia pretendida ou simplesmente por as expectativas serem demasiado irrealistas (Dess e Davis, 1984).

Futuras investigações poderão complementar estes aspectos. O desenvolvimento de mais estudos incidindo apenas sobre uma indústria da região permitirão esclarecer a especificidade, (ou não) de determinadas variantes encontradas, para um tipo de actividade. Por outro lado, será também importante que futuras investigações se debrucem, não só sobre as intenções, mas também sobre os padrões efectivos de actuação da empresa. Finalmente, seria importante investigar de que modo o tipo de estratégia prosseguido pelas empresas se reflecte no seu nível de desempenho.

## BIBLIOGRAFIA

ANDREWS, K.R. (1980): “The Concept of Corporate Strategy”, (excerto ed. rev.) in *The Strategy Process: Concepts and Cases*, Org. por Henry Mintzberg e James Brian Quinn (1991), 2ª edição, Prentice-Hall, Nova Jersei, 44-52.

BAMBERGER, Ingolf (1989), “Developing Competitive Advantage in Small and Medium-size Firms”, *Long Range Planning*, Vol.22, Nº5, 80-88.

BIROU, A. (1966): *Dicionário das Ciências Sociais*, D. Quixote, Lisboa.

- DESS, Gregory G. e DAVIS, Peter S. (1984): “Porter’s (1980) Generic Strategies as Determinants of Strategic Group membership and Organizational Performance”, *Academy of Management Journal*, Vol.27, Nº 3, 467-488.
- GIAOUTZI, Maria, NIJKAMP, Peter e STOREY, David J. (1988): *Small and Medium-Size Enterprises and regional Development*, Routledge, Londres.
- GREEN, Ronald F., LISBOA, João; YASIN, Mahmoud M. (1990), “The applicability of Porter’s (1980) Generic Strategies to International Markets: The Case of Portugal, Comunicação apresentada no Annual Meeting of the Association for Global, Orlando, Florida, Novembro.
- HAMBRIC, Donald C. (1983): “Some Tests of Effectiveness and Functional Attributes of Miles and Snow’s Strategic types”, *Academy of Management Journal*, Vol.26, Nº 1, 5-26.
- INE (1994): *Anuário Estatístico da Região Centro 1994*, Lisboa.
- KIM, Linsu e LIM, Yooncheol (1988): “Environment, Generic Strategies, and Performance in a rapidly developing Country: A Taxonomic Approach”, *Academy of Management Journal*, Vol. 31, Nº 4, 802-827.
- MALHOTRA, Narek K. (1993): *Marketing Research: An Applied Orientation*, Prentice-Hall, Nova Jersey.
- MESS (1994): *Indicadores Regionais de Emprego*, Ministério do Emprego e da Segurança Social, Departamento de Estatística, Junho.
- MILLER, Dany (1986), “Configurations of Strategy and Structure: Towards a Synthesis”, *Strategic Management Journal*, Vol. 7, 233-249.
- MINTZBERG, Henry (1987): “Five P’s for Strategy”, in *The Strategy Process: Concepts and Cases*, Org. por Henry Mintzberg e James Brian Quinn (1991), 2ª edição, Prentice-Hall, Nova Jersey, 12-19.
- MONITOR COMPANY (1994): *Construir as Vantagens Competitivas de Portugal, Forum para a Competitividade*, Lisboa.
- NORUSIS, Marija (1993): *SPSS Professional Statistics*, SPSS Inc., Chicago.
- PORTER, Michael (1980): *A Estratégia Competitiva: Técnicas para a Análise de Indústrias e da Concorrência*, Editora Campus, 2ª Edição, 1989, Rio de Janeiro.
- QUINN, James Brian (1980): “Strategies for Change” (exerto de “Strategies for Change; Logical Incrementalism”) in *The Strategy Process: Concepts and Cases*, Org. por Henry Mintzberg e James Brian Quinn (1991), 2ª edição, Prentice-Hall, Nova Jersey, 4-12.
- RAINHA, Nuno (1996): *Factores Competitivos e Estratégias Competitivas no Subsector de Lanifícios Português*, Dissertação de Mestrado no ramo de Gestão pela Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- RAPOSO, Mário L. (1994): *Análise de Internacionalização das Actividades das Empresas: Evidências Empíricas do Sector Têxtil Português*, Tese de Doutoramento no ramo de Gestão pela Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- SHUMACHER (1973), E.F., *Small is Beautiful*, D. Quixote, Colecção Interrogar o Futuro, 2ª Edição, Lisboa, Junho, 1985.



## Anexo 1

**Quadro 1 - Sociedades por escalão de pessoal (1993)**

Território	Desconh.	%	1 a 9	%	10 a 99	%	100 a 499	%	< 500 (%)	>= 500	Total
<b>Serra da Estrela</b>	102	19,25	317	58,81	101	19,06	7	1,32	99,43	3	530
Fornos de Algodres	14	25	31	55,36	11	19,64	0	0	100	0	56
Gouveia	30	16,39	115	62,84	33	18,03	4	2,19	99,45	1	183
Seia	58	19,93	171	58,76	57	19,59	3	1,03	99,31	2	291
<b>Beira Interior Norte</b>	252	19,49	839	64,89	180	13,92	22	1,7	100	0	1,293
Almeida	27	19,57	89	64,49	11	7,97	11	7,97	100	0	138
Celorico da Beira	15	20,55	47	64,38	11	15,07	0	0	100	0	73
F. de Castelo Rodrigo	19	26,76	42	59,15	10	14,08	0	0	100	0	71
Guarda	114	18,27	405	64,9	96	15,38	9	1,44	100	0	624
Manteigas	6	19,35	17	54,84	7	22,58	1	3,23	100	0	31
Meda	8	24,24	21	63,64	4	12,12	0	0	100	0	33
Pinhel	18	21,43	54	64,29	12	14,29	0	0	100	0	84
Sabugal	20	15,5	92	71,32	16	12,4	1	0,78	100	0	129
Trancoso	25	22,73	72	65,45	13	11,82	0	0	100	0	110
<b>Cova da Beira</b>	183	12,9	982	69,2	547	38,55	28	1,97	122,62	3	1419
Belmonte	17	6,67	223	87,45	11	4,31	4	1,57	100	0	255
Covilhã	113	15,17	467	62,68	142	19,06	20	2,68	99,6	3	745
Fundão	53	12,65	292	69,69	70	16,71	4	0,95	100	0	419
<b>Beira Interior Sul</b>	146	15,27	637	66,63	162	16,95	11	1,15	100	0	956
Castelo Branco	105	13,27	531	67,13	145	18,33	10	1,26	100	0	791
Idanha-a-Nova	15	23,08	43	66,15	7	10,77	0	0	100	0	65
Penamacor	15	26,79	35	62,5	6	10,71	0	0	100	0	56
Vila Velha de Rodão	11	25	28	63,64	4	9,09	1	2,27	100	0	44
<b>Beira Interior</b>	683	15,1	2,775	61,37	990	21,89	68	1,5	99,87	6	4522

Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro 1994 (valores agregados)

**Quadro 2 - N° de pessoas ao serviço dos estabelecimentos das empresas instaladas, segundo a actividade (Março 91)**

Território	Sector I 1	% Sector I	Sector II		% Sector II	Sector III						% Sector III	Total
			2	3		4	5	6	7	8	9		
Serra da Estrela	52	0,63	38	5366	65,31	307	860	771	218	211	452	801	8275
Fornos de Algodres	11	2,62	11	108	28,33	6	96	56	60	24	48	17,14	420
Gouveia	2	0,08	13	1761	70,65	12	173	309	39	81	121	8,04	2511
Seia	39	0,73	14	3497	65,7	289	591	406	119	106	283	7,28	5344
Beira Interior Norte	251	1,77	141	5424	39,32	217	1720	3310	936	876	1278	15,22	14153
Almeida	31	2,89	14	36	4,66	8	101	290	96	276	222	46,37	1074
Celorico da Beira	17	2,85	0	156	26,17	8	85	198	60	40	32	12,08	596
F. de Castelo Rodrigo	28	4,95	13	264	48,94	4	62	106	31	17	41	10,25	566
Guarda	134	1,67	15	3377	42,25	149	926	2008	477	379	564	11,74	8029
Manteigas	6	0,68	0	697	78,49	5	48	60	4	15	53	7,66	888
Meda	0	0	0	21	7,34	10	80	53	86	17	19	12,59	286
Pinhel	14	1,82	48	203	32,64	12	146	169	47	37	93	16,91	769
Sabugal	0	0	31	508	46,07	13	160	182	88	55	133	16,07	1170
Trancoso	21	2,71	20	162	23,48	8	112	244	47	40	121	20,77	775
Cova da Beira	456	2,25	750	12666	66,21	119	948	2610	634	534	1546	10,27	20263
Belmonte	80	3,04	9	2147	81,98	5	62	123	54	23	127	5,7	2630
Covilhã	181	1,36	723	8612	70,05	94	606	1578	329	342	862	9,03	13327
Fundão	195	4,53	18	1907	44,71	20	280	909	251	169	557	16,86	4306
Beira Interior Sul	957	6,93	15	6307	45,76	81	1387	2671	704	495	1200	12,27	13817
Castelo Branco	383	3,23	15	5706	48,21	60	1128	2492	650	432	1001	12,08	11867
Idanha-a-Nova	420	51,16	0	85	10,35	14	66	98	44	22	72	11,45	821
Penamacor	97	18,2	0	64	12,01	4	175	48	10	18	117	25,33	533
Vila Velha de Rodão	57	9,56	0	452	75,84	3	18	33	0	23	10	5,54	596
Beira Interior	1716	3,04	944	29763	54,34	724	4915	9362	2492	2116	4476	11,67	56508

Fonte: INE, Anuário Estatístico da Região Centro 1994 (valores agregados)





# **Cooperação entre empresas como potencial estratégico de empreendimento e reforço da competitividade das PME e da região da Beira Interior\***

Mário José Batista Franco  
(Universidade da Beira Interior)

## **Resumo:**

O propósito desta comunicação é apresentar de uma forma sintética algumas reflexões sobre a importância da adopção da cooperação entre empresas no âmbito das estratégias empresariais e, descrever sucintamente os resultados de um estudo empírico que se limitou às PME industriais da região da Beira Interior.

Os resultados mostraram que o grau de implantação da cooperação empresarial, no tecido industrial desta região, é ainda muito reduzido. Quando existe cooperação, os resultados empíricos obtidos sustentam um elevado predomínio de acordos na área de produção, sendo a subcontratação a forma de colaboração mais adoptada.

As PME desta região colaboram preferencialmente com empresas locais, onde o conhecimento e homogeneidade cultural dos parceiros prevalece.

Verificou-se, ainda que os acordos de cooperação detectados são de natureza predominantemente informal, pelo que a sua estabilidade é assegurada e garantida por um nível razoável de confiança e de comunicação entre as partes envolvidas.

---

\* Este trabalho apresenta o resumo das principais conclusões retiradas de um estudo empírico efectuado no âmbito de uma dissertação de Mestrado: “A cooperação Entre Empresas Como Meio de Redimensionamento e Reforço da Competitividade das PME: o caso da região da Beira Interior” (1995), realizada sob a orientação da Prof. Dra. Ana Maria Ussman, da UBI.



## INTRODUÇÃO

A cooperação entre empresas tem sido sugerida como um fenómeno organizativo de grande alcance nas economias modernas, razão pela qual a partir dos anos 80 tem havido um forte surto de estudos teóricos e empíricos que tratam de explicá-lo, para que deste modo se possam valorizar melhor os benefícios e os custos de tal estratégia empresarial.

De facto, a cooperação entre empresas é hoje considerada, como uma estratégia que poucas empresas podem dar-se ao luxo de ignorar. A sua importância tem vindo a aumentar de uma forma significativa em meados dos anos 80 (Ver os estudos de Delapierre, 1991 e García Canal, 1992), registando-se uma tendência para que continue a evoluir, devido essencialmente a factores tais como, a crescente importância da especialização e a constante mutação em termos cronológicos à qual se tem vindo a assistir.

Note-se, no entanto, que a cooperação entre empresas não é recente; já nos anos 20, se verificava um intercâmbio cruzado de licenças entre grandes empresas do sector químico e do sector de construções eléctricas e também nos anos 30 foi frequente o famoso consórcio de investigação entre várias empresas petrolíferas em vários países (OCDE, 1989). No entanto, é nos anos 80 que o número de acordos de cooperação entre empresas aumentou, e se tem tornado um instrumento importante da economia industrial.

A cooperação entre empresas apresenta-se como uma estratégia viável para reforçar e elevar o nível de competitividade da maioria das pequenas e médias empresas (PME). É uma forma organizativa, na qual podem participar pequenas empresas que, devido a limitações de ordem dimensional, estrutural e financeira, não podem assegurar o seu desenvolvimento com a implementação de outras estratégias alternativas.

Neste sentido, há que realçar que a posição competitiva de uma pequena empresa não dependerá só das suas capacidades internas, mas também do tipo de relações que seja capaz de estabelecer com outras empresas e do alcance destas relações (Miranda, 1992). De facto, a crescente competitividade internacional, a aceleração do progresso e uma continuada sofisticação dos mercados, clientes e fornecedores, colocam as PME perante desafios que só novas abordagens estratégicas permitirão superar.

A cooperação entre empresas apresenta-se como uma resposta apropriada a estes desafios, permitindo às PME, em domínios tão diversos, reforçar e/ou completar os limitados recursos, sem pôr em risco a sua individualidade.

Esta comunicação procura analisar de que forma o instrumento da cooperação entre empresas tem vindo a ser utilizado na região da Beira Interior. Assim, este trabalho apresenta-se estruturado em quatro pontos. No primeiro ponto, faz-se uma breve abordagem teórica relativamente à importância da cooperação, mostrando em simultâneo algumas tendências para a adopção desta prática. Nos dois pontos sucessivos, são expostos e analisados os resultados da investigação empírica sobre o processo de colaboração nas PME industriais da Beira Interior, bem como apresentados os procedimentos metodológicos seguidos. Finalmente, no quarto ponto resumem-se as principais conclusões obtidas.

## 1. A IMPORTÂNCIA DA COOPERAÇÃO ENTRE EMPRESAS

Dos resultados da investigação efectuada tem-se observado, que os acordos de cooperação aparecem como um instrumento que as empresas têm utilizado, para aumentar as suas dimensões empresarias e elevar a intensidade tecnológica do sector onde actuam (Montebugnoli e Schiattarella, 1989). Da mesma forma, após uma extensa revisão de estudos passados sobre os relacionamentos inter organizacionais, Galaskiewicz conclui que a razão primordial para as empresas formarem acordos de cooperação é a procura de recursos que assegurem a sua própria sobrevivência (citado em Lee e Mulford, 1990: 63).

Neste sentido, Saget (1991) refere que a maior parte das PME, são de pequena dimensão e dispõem de recursos internos limitados, nomeadamente, recursos financeiros, tecnológicos e de marketing para defender e colocar os seus produtos em novos mercados. A cooperação internacional entre empresas é a forma mais fácil e às vezes a única para penetrar em mercados estrangeiros. Lado e Kedia (1992) referem-se aos acordos de cooperação como uma nova orientação estratégica para entrar em mercados estrangeiros e Fernández Sánchez (1993) defende que pode ser a via mais fácil quando se desconhece a cultura do país onde se pretende começar a vender.

A fraqueza dos recursos internos e a necessidade de penetrar mais rapidamente em novos mercados mostra claramente o interesse, para as PME, de fazer apelo aos acordos de cooperação que elas podem negociar com grandes empresas ou outras PME.

De facto, uma característica a considerar na cooperação entre empresas é a de permitir integrar diversos intervenientes de dimensões diferentes. Embora a maior parte dos estudos, particularmente de investigação empírica, tenham feito referência ao estabelecimento de acordos de cooperação entre grandes empresas, Mariti (1989) refere existir uma certa consciência de que estes acordos podem ser também utilizados por menores empresas.

Colombo (1994) e Costa (1989) discutiram a aplicabilidade dos acordos de cooperação em função da dimensão da empresa, e concluíram que a pequena ou grande dimensão das empresas é um factor dominante para explicar o estabelecimento de acordos de cooperação.

Enquanto que o estudo de Colombo (1989) sustentou que as empresas de grande dimensão são aquelas que apresentam uma propensão superior em concluir acordos de cooperação, para Costa Campí (1989) o verdadeiro problema relativo ao estabelecimento de acordos de cooperação já não é da menor ou maior eficácia da grande empresa, mas sim da flexibilidade e capacidade existente nas pequenas empresas, para integrar uma rede de acordos estratégicos.

Poucos dados existem no que toca a este aspecto da dimensão das empresas, tudo depende do âmbito e do sector nos quais se encontram envolvidas as empresas.

As empresas, em conjunto, podem aspirar, não só à sobrevivência, mas também competir com grandes empresas. Trata-se em definitivo de procurar dimensões eficientes para a realização das actividades produtivas, comerciais e tecnológicas sem necessidade de alterar o tamanho das empresas sempre que, obviamente, estas tenham um nível mínimo operativo (Miranda, 1992).

A cooperação será um meio de levar a cabo uma ou mais actividades em combinação com outra(s), em vez de fazê-lo autonomamente. Segundo Richardson (1972) os acordos são uma forma de organização mais eficaz, uma vez que eles permitem à empresa obter produções complementares que ela não conseguiria realizar internamente por motivos de estrutura de organização, conhecimento, especialização e produção.

A actividade objecto da cooperação supõe enormes investimentos cujos resultados são muito difíceis de prever, ao produzir-se num espaço de tempo mais ou menos longo. Assim, uma empresa evita assumir individualmente tais riscos e procura potenciais empresas cooperantes para reparti-los. Tal como indicam Porter e Fuller (1986) a cooperação entre empresas é um mecanismo atractivo para cobrir tais riscos, de modo a que nenhuma das empresas suporte o risco e custos totais da actividade da cooperação.

A repartição destas despesas de investimento pelas várias entidades associadas no projecto de cooperação possibilita que cada uma delas individualmente invista menos, do que caso viesse a lançar o projecto de forma isolada (Brito, 1993). Mas não é só, pois a nível global que o próprio investimento pode vir a ser menor, resultando daí menores necessidades de investimento. É que da cooperação entre empresas com recursos e aptidões diferentes podem resultar sinergias na fase do projecto, que podem dar origem a menores investimentos em equipamentos, no fundo de maneio, formação pessoal, prospecção e promoção no mercado (Harrigan e Newman citados em Brito, 1993: 16).

Neste contexto, a cooperação pode ser a única alternativa para conseguir os recursos financeiros ou tecnológicos que não estão disponíveis no mercado. Por outro lado, as empresas, por muito grandes que sejam, não podem realizar investimentos significativos em todas as áreas que afectam os seus negócios (Fernandez Sánchez, 1993).

A cooperação permite ainda, possuir uma “uma porta aberta” à tecnologia, assim como aprender sobre os avanços tecnológicos da outra empresa cooperante, mediante o estabelecimento de acordos. Tal como mencionam Montebugnoli e Schiattarella (1989) muitos dos acordos de cooperação realizam-se para aceder a conhecimentos tecnológicos de que dispõe a empresa cooperante.

Os acordos de cooperação apresentam uma grande capacidade de desenvolvimento das inovações e de adaptação às alterações tecnológicas do mercado (Costa Campí, 1991). Muitos acordos de cooperação não têm a sua base num intercâmbio de vantagens tecnológicas ou de mercado, mas sim uma exigência, por parte das empresas que intervêm, de distribuir os riscos relacionados com as actividades de investigação (Montebugnoli e Schiattarella, 1989).

Segundo Miranda (1992), o objectivo da cooperação é duplo. Por outro lado, aceder mais facilmente a determinados mercados estrangeiros; por outro lado, participar numa rede de empresas especializadas e aceder mais rapidamente à inovação do produto e tecnologia do processo.

Uma empresa que desenvolve um novo produto pode não ter capacidade produtiva suficiente para satisfazer a procura potencial, e pode não ter tempo para expandir a organização necessária e a infra-estrutura adequada (Richardson, 1972). Em consequência, aproveitar as assimetrias entre as empresas por outro motivo básico para formar acordos de cooperação (Porter e Fuller, 1986).

A cooperação pode evitar duplicações de recursos, tanto físicos, como humanos em qualquer actividade empresarial, e também é uma oportunidade de combinar as competências

distintivas e os recursos complementares das empresas participantes no acordo (Férrandez Sánchez, 1993).

Para Roig (1989) o principal objectivo que as empresas conseguem quando adoptam acordos de cooperação é a economia de recursos e a eliminação de excessos e duplicações supérfluas, em processos custosos da produção, comercialização, serviços de transporte, de gestão administrativa, etc. No entanto, estes processos têm economias de escala em muitos casos, e as necessidades de uma só empresa não alcançam a dimensão que os faz económicos.

A cooperação permite a uma empresa concentrar-se nas suas competências distintivas, uma vez que só aproveita a eficiência das outras nas suas respectivas áreas de especialidade. Segundo Richardson (1972), as empresas tendem a organizar no seu interior só as actividades similares, a coordenação poderá desenvolver-se, em determinadas circunstâncias, segundo uma das diversas modalidades que prevêem os acordos de cooperação quando as actividades, apesar de serem complementares entre si, são distintas e portanto desenvolvidas por empresas diferentes.

A complementaridade nos recursos parece ser a razão primária para estabelecer e manter interdependências entre empresas (Awadzi et al.,1988; Férrandez Sánchez, 1993; Mariti e Smiley, 1983). A lógica que leva à procura de uma estratégia de cooperação é, segundo Lado e Kedia (1992), que colaborando com sócios que possuam recursos complementares, a empresa pode converter a situação de ameaça numa oportunidade que pode ser explorada para seu benefício.

De salientar, ainda, que o aproveitamento das assimetrias empresariais, além de eliminar a duplicação de recursos e esforços, permite também que cada empresa se concentre nas actividades que realmente domina, permitindo uma maior eficácia e uma melhor distribuição de recursos pelos participantes.

Uma outra motivação para recorrer ao instrumento da cooperação tem a ver com a transferência de tecnologia. Hoje os produtos são cada vez mais complexos, necessitam de múltiplas tecnologias para a sua produção, o que faz com que uma só empresa não possa gerá-las todas internamente. A tecnologia é transversal, já que pode ser usada em diferentes produtos ou actividades, o que facilita a cooperação entre empresas que, mesmo competindo em diferentes mercados, utilizam o mesmo tipo de tecnologia (Badaracco, 1992 e Férrandez Sánchez, 1993). A este respeito há ainda a acrescentar a intensificação da concorrência, tornando imprescindível a necessidade de introduzir constantemente novos produtos no mercado, e a um tempo cada vez mais curto.

Com a complexidade e a transversalidade tecnológica, as empresas fomentam a criação de acordos de cooperação para desenvolver tecnologias. As novas tecnologias permitem técnicas de produção facilmente decompostas e sistemas de comunicação muito eficientes o que, por sua vez, favorece a realização da cooperação (Férrandez Sánchez, 1993).

Pelos benefícios notados em estudos passados torna-se claro que a cooperação entre empresas apresenta potencialidades, para se tornar numa eficiente arma competitiva. Assim, por aquilo que foi mencionado neste ponto, poder-se-à concluir que as motivações que levam as empresas a cooperar são elevadas, não esquecendo, contudo, de revelar que os aspectos apresentados não contribuem para um profundo conhecimento da cooperação como um todo, isto é, como uma visão integradora de todos os intervenientes.

## **2. HIPÓTESES E METODOLOGIA DE INVESTIGAÇÃO**

### **HIPÓTESES**

Apesar da maior parte dos estudos, particularmente de investigação empírica, terem feito referência aos acordos de cooperação entre grandes empresas, tem havido uma certa tendência para considerar que estes acordos podem ser também realizados por empresas menores.

Muitas destas pequenas empresas constituem-se em torno de relações familiares e, de acordo com Guerreiro (1989), parecem apresentar diferentes dinâmicas que dependem dessas relações. É este tipo de relações que por vezes impede a empresa familiar de crescer e se tornar competitiva. Como realça Fritz (1993) as empresas familiares tendem a tornar-se terrivelmente fechadas.

Se é verdade que a estrutura industrial da região da Beira Interior está assente, na sua grande maioria, em micro, pequenas e médias empresas de tipo familiar, em que existe um elevado grau de individualismo por parte dos empresários, então estas pequenas empresas poderão ter estruturalmente maiores dificuldades em realizar acordos de cooperação. Neste contexto, tornou-se necessário uma análise que comparasse empresas com características dimensionais diferentes, pelo que a primeira hipótese (hip. 1) admite que:

Hip.1: Sendo a grande maioria das empresas industriais da região da Beira Interior de pequena e média dimensão (PME) e de estrutura familiar, deve encontrar-se uma fraca propensão em estabelecer acordos de cooperação entre empresas.

Alguns estudos confirmam que quando os participantes de um acordo de cooperação têm confiança existe um maior grau de autonomia, facto que os capacita a responder com mais rapidez aos problemas e às oportunidades, aumentando as possibilidades de êxito da associação. Para Lewis (1992), uma cooperação bem sucedida será aquela que se apoia na confiança e na compreensão mútuas que se desenvolvem através de esforços a longo prazo. Neste sentido, a existência de acordos de carácter informal, no processo de cooperação, têm como única garantia o grau de confiança estabelecido entre os participantes.

Johanson e Vahlne (1990) referem que, se não houver um bom relacionamento entre as partes envolvidas, uma eficaz comunicação, confiança e a certeza de que o benefício que se poderá extrair do acordo é recíproco, os resultados obtidos do esforço comum poderão ser negativos. Nesta contexto, para alguns investigadores (Forrest, 1990 e Harrigan, 1985) a eleição apropriada dos parceiros, num acordo de cooperação, é um dos requisitos fundamentais para o futuro êxito destes acordos.

Hermosilla e Solá (1991) sublinham também, que a incompatibilidade nos objectivos e interesse dos diversos parceiros cooperantes pode conduzir facilmente à dissolução do acordo. Neste contexto, a segunda hipótese (hip. 2) adianta que:

Hip. 2: Quando existe cooperação, a estabilidade do processo vivido pelas empresas industriais baseia-se em quatro requisitos fundamentais:

1. Na informalidade e na confiança mútua entre os participantes.
2. Na compatibilidade dos objectivos e interesses das partes.

3. Na complementaridade de recursos e/ou conhecimento dos parceiros.
4. Na escolha adequada dos parceiros cooperantes.

Os resultados da cooperação entre empresas são de natureza muito diversa e têm-se vindo a materializar de uma forma progressiva. Apesar do uso deste instrumento empresarial ter por objectivo fundamental, o alcance de vantagens estratégicas, verifica-se, contudo, que o estabelecimento dos acordos de cooperação entre empresas tem recebido pouca atenção, neste domínio.

Neste contexto, apesar da cooperação entre empresas ter vindo a manifestar-se como uma estratégia fornecedora de benefícios, para uma empresa, os resultados do estudo empírico efectuado por Butler et al. (1991) sugerem que os desempenhos destas empresas não são explicados pelo desenvolvimento ou extensão dos acordos de cooperação.

Não se tendo criado, ainda, as melhores condições para a compreensão do desempenho das empresas e as relações entre os diversos instrumentos que elas utilizam com essa finalidade, propõe-se uma terceira hipótese (hip. 3) que admite:

Hip. 3: A cooperação entre empresas é uma via para o redimensionamento e reforço da competitividade das PME, logo a adopção desta estratégia empresarial está positivamente relacionada com o melhor desempenho desta empresas.

## **METODOLOGIA**

### **DEFINIÇÃO DA AMOSTRA**

Dada a escassez de informações exactas sobre o número de empresas que estabelecem acordos de cooperação (já muitos destes acordos são de carácter informal), contrariamente as investigações precedentes, neste estudo, os acordos de cooperação entre empresas foram detectados a partir das empresas analisadas.

Para seleccionar as empresas<sup>1</sup>, ao método de amostragem “Vários Degraus ou Estádios Múltiplos” (Dooley, 1995; Marconi e Lakatos, 1988). Da área geográfica que compõe o campo de estudo (Região da Beira Interior) foram considerados dois grupos, o primeiro dos quais compreende as PME industriais do Distrito de Castelo Branco e o segundo as PME do Distrito da Guarda.

Posteriormente, estes dois grupos foram subdivididos em 16 subgrupos, de acordo com os sectores de actividade económica (CAE 31 a CAE 38), tendo as empresas em cada um dos 16 subgrupos sido considerados subconjuntos e seleccionados de forma aleatória, através de duas listagens.

Dada a impossibilidade de estudar a totalidade das empresas que fazem parte da população, optou-se por constituir uma amostra final com 250 PME. A repartição destas empresas pelos 16 subgrupos foi feita de forma proporcional pelos dois grupos e os diversos subgrupos da população<sup>2</sup>. Com este método houve a preocupação em encontrar uma amostra representativa,

---

<sup>1</sup> As empresas seleccionadas nesta amostra foram PME, tendo-se seguido o critério utilizado pelo IAPMEI.

<sup>2</sup> Os dados da População foram recolhidos em INE – “Estatísticas Industriais”, 1989, p. 110.

de forma a incluir empresas diferenciadas em termos de sectores da actividade, área geográfica, dimensão e forma jurídica, a fim de se obter o máximo da variância possível.

## **RECOLHA DE INFORMAÇÃO**

Contrariamente à grande maioria das investigações empíricas efectuadas, em que os acordos de cooperação entre empresas têm sido analisados a partir de informações recolhidas em bases de dados, estudos de casos e de artigos disponíveis, nesta investigação, os acordos de cooperação foram detectados com base na informação obtida através de um inquérito por questionário.

Pretendeu-se com este procedimento metodológico, não só estudar as empresas que realizam acordos de cooperação (o que tem sido feito em investigações precedentes), como também investigar as principais motivações que têm levado algumas empresas a não subscrever acordos de cooperação, aspecto este ainda muito pouco estudado.

## **TRATAMENTO DOS DADOS**

Após a recolha dos dados, a fim de serem devidamente tratados, foram submetidos a uma análise utilizando para esse fim, o software estatístico SPSS (Statistical Package for the Social Sciences).

Ao longo deste estudo empírico serão apenas apresentados três tipos de análise estatística. O primeiro tipo está relacionado com uma só variável (análise univariada) e nos restantes tipos de análise, fez-se a apresentação da ligação de uma variável relativamente a outras (análise bivariada e multivariada).

## **3. DISCUSSÃO DOS RESULTADOS**

Como já foi referido anteriormente, nesta investigação, os acordos de cooperação foram analisados a partir do estudo dos inquéritos respondidos, por esta razão, todos os resultados serão aqui apresentados e discutidos em função, ora do número de empresas inquiridas, ora do número de acordos observados<sup>3</sup>.

Os resultados obtidos mostraram que o grau de implementação da cooperação internacional, no tecido industrial da região da Beira Interior, é ainda muito reduzido. Das 75 empresas que responderam ao inquérito, cerca de 65,3% (ou seja, 49) mencionaram não ter realizado qualquer acordo de cooperação com outras empresas. As principais razões apontadas pelas empresas da amostra considerada, para o não estabelecimento de acordos, relacionam-se, por um lado, com o elevado desconhecimento e falta de informação no que diz respeito às ajudas para este tipo de instrumento e, por outro lado, com o receio de poderem vir a encontrar-se numa posição de dependência.

---

<sup>3</sup> Obtiveram-se 75 respostas até meados de Abril e os dados obtidos através do inquérito permitiram detectar um total de 133 acordos de cooperação entre empresas.

As empresas desta região, para além do desconhecimento, nalguns casos, do fenómeno da cooperação, apresentam padrões de desconfiança e atitudes de individualismo, o que condiciona o estabelecimento de acordos para partilhar recursos e/ou conhecimentos.

Os resultados empíricos a que se chegou neste estudo, parecem-nos mostrar a existência de um certo receio que as PME têm em ser absorvidas pelas grandes empresas, isto porque, os responsáveis por essas empresas consideram a cooperação como um estado de domínio das grandes empresas.

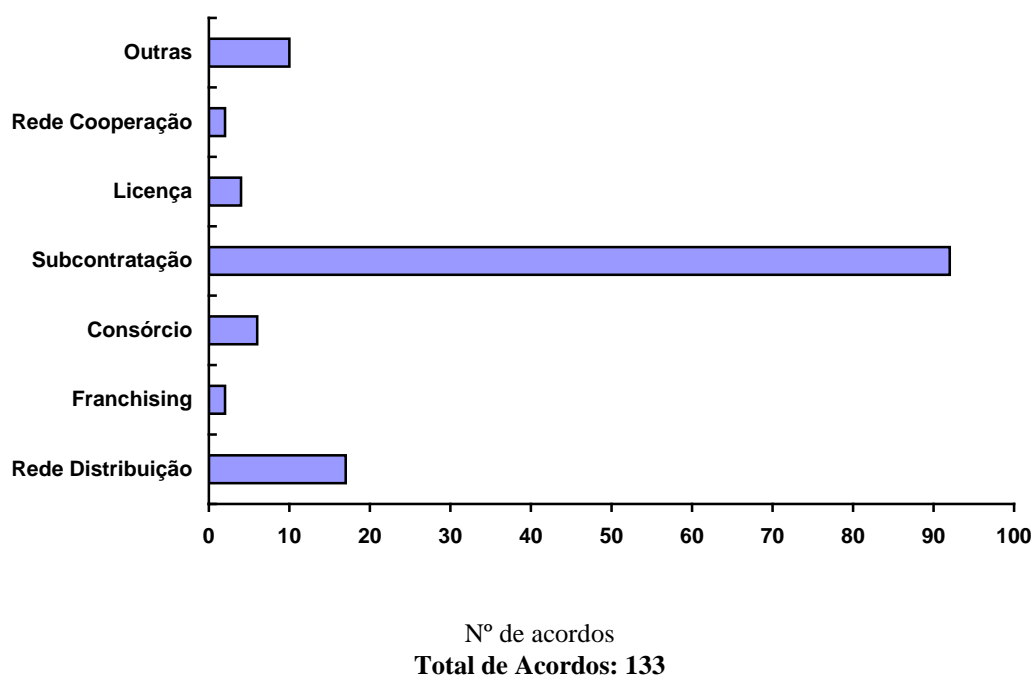
Uma outra constatação que se retirou deste estudo empírico, tem a ver com o facto dos resultados alcançados não terem apresentado suporte estatístico capaz de se afirmar que, o carácter familiar das empresas da região da Beira Interior está relacionado com a não realização de acordos de cooperação. No entanto, quando se considerou a dimensão das empresas, quer segundo o volume de vendas, quer de acordo com o número de trabalhadores empregues, os dados reflectiram a existência de diferenças significativas (Signif. Do teste do Qui-Quadrado de Pearson:  $<0,05$ ) com a variável realização ou não de acordos de cooperação entre empresas.

Se é verdade que a intensificação do fenómeno da cooperação entre empresas se tem vindo a alargar às pequenas empresas, como uma das vias para superar as limitações de ordem dimensional, os resultados obtidos, neste estudo, sustentaram que são as empresas médias grandes, aquelas que mais se mostraram propensas em colaborar. Deste modo, poder-se-à referir que as empresas de menor dimensão aparentam ter mais dificuldades em recorrer a este tipo de instrumento empresarial, por serem aquelas que, em princípio, apresentam maiores carências de recursos humanos e/ou materiais.

Embora a frequência da adopção desta estratégia empresarial, por parte das empresas industriais desta região, tenha sido reduzida, os resultados alcançados sugerem que os acordos de cooperação realizados se estabelecem em maior número na área de produção. Esta elevada percentagem de acordos na área produtiva deveu-se fundamentalmente, à adopção da subcontratação, em cerca de 69% dos casos, com forma de colaboração (Figura 1). Refira-se, ainda, a existência de 17 acordos ligados ao aproveitamento da rede de distribuição de outra empresa (forma de cooperação designada por piggy-back) e de duas redes de Cooperação criadas no âmbito do Programa Específico de Desenvolvimento da Indústria Portuguesa (PEDIP I).



**Figura 1 – Formas adoptadas nos acordos de cooperação entre empresas**



A este respeito, e de acordo com os dados recolhidos, comprovou-se a existência de formas muito hierarquizadas e muito precárias de subcontratação. As relações de subcontratação, vividas por estas empresas, não se manifestam como formas de cooperação no seu verdadeiro sentido. Trata-se de um tipo de subcontratação em que uma das empresas, com uma capacidade de produção esgotada, delega temporariamente a outra realização de uma determinada actividade. É mais um contrato de prestação de serviços e de trabalho temporário, onde predomina uma “colaboração servil”, em que uma empresa é controlada por uma outra que define as regras. A elevada predominância de acordos no âmbito da subcontratação deve-se, fundamentalmente, ao tipo de estrutura das empresas analisadas. Como refere Brito (1993) dado que muitas destas empresas com recursos, experiência e poder limitados, a opção pela subcontratação revela-se de alguma forma conveniente, uma vez que esta forma de cooperação entre empresas permite o contacto com novas formas de organização e gestão, tecnologias e/ou modos de comercialização.

Quando se consideraram os sectores de actividade, verificou-se que a grande maioria dos acordos de subcontratação se inserem na CAE 32 (Têxtil, Vestuário e Couro) com cerca de 90% do total (Quadro 1). Já num estudo empírico efectuado por Raposo (1994:126) às empresas do sector têxtil português, os resultados sustentaram que cerca de 75% das empresas estudadas estavam envolvidas em relações de subcontratação.

**Quadro 1 – Acordos segundo as formas de cooperação e os sectores de actividade**

CAE	Rede de Distribuição	Franchising	Consórcio	Subcontratação	Licença	Rede de Cooperação	Outras
31	8	-	-	2	-	1	-
32	5	2	5	82	4	1	9
33	-	-	-	2	-	-	-
35	4	-	-	6	-	-	-
38	-	-	1	-	-	-	1
Nº Acordos	17	2	6	92		2	10

Relativamente à área de distribuição e vendas (função comercial) revelou-se um fraco predomínio de acordos de cooperação (21%). Apesar das empresas desta região exportarem uma parte significativa do seu volume de vendas<sup>4</sup>, o escasso recurso a este instrumento, nesta área funcional, limita fortemente o poder de mercado destas empresas, baseando-se a sua competitividade, fundamentalmente, nas condições de custos ao nível estritamente produtivo.

Note-se também que a cooperação na área tecnológica foi muito pouco considerada. A explicação para este facto pode encontrar-se, por um lado, nas excessivas dificuldades que estes tipos de acordos podem criar do ponto de vista da capacidade empresarial e organizativa e, por outro lado, das actividades de investigação e desenvolvimento tecnológico se concentram habitualmente nas empresas de grande dimensão, as quais não existem na região da Beira Interior e que não foram seleccionadas nesta amostra.

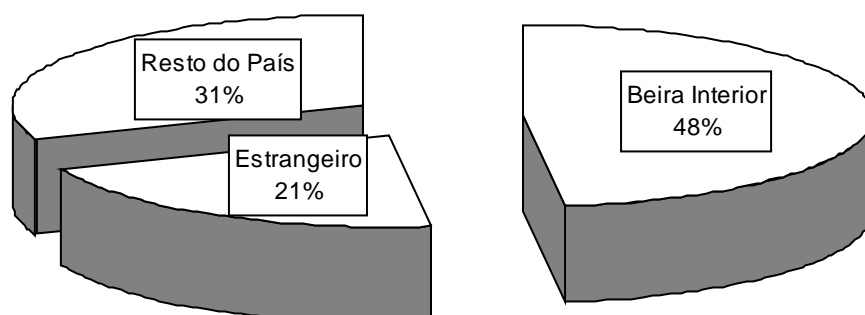
Neste estudo, descrevera-se e discutiram-se algumas das motivações que conduziram as empresas ao estabelecimento de acordos de cooperação. Verificou-se uma tendência das empresas recorrerem ao fenómeno da cooperação baseada numa posição interna e/ou competitiva, já que mencionaram estabelecer acordos de cooperação para “conseguir uma melhoria na posição competitiva” e “uma consolidação na quota de mercado”, ambos com uma importância relativa de 46,2%. As PME industriais desta região colaboram preferencialmente com empresas locais e regionais (Figura 2), mais precisamente, os dados deste estudo mostraram que estas empresas se apoiam fundamentalmente em parceiros de mercados geograficamente “vizinhos”, onde o seu conhecimento e homogeneidade cultural prevalece.

---

<sup>4</sup> Consultar o ponto 6.2.1 (p. 109-113) da referida dissertação, para um melhor conhecimento relativamente a esta e outras variáveis que caracterizam as empresas inquiridas.



Figura 2 – Acordos segundo a localização geográfica dos cooperantes



Total de acordos: 133

Os dados revelaram, ainda, que o propósito inicial das empresas no estabelecimento dos acordos de cooperação é o da ‘permanência nos mesmos ramos de negócio’ (86,8%), concluindo-se que a cooperação aparece de uma forma secundária no processo de internacionalização das PME desta região, isto é, o envolvimento internacional destas empresas limita-se quase exclusivamente ao processo de exportação.

A fraca colaboração com empresas estrangeiras revela também que a cooperação vivida por estas empresas não constitui o melhor suporte para enfrentar o desafio que supõe o processo da globalização dos mercados.

A gestão e a posterior implementação dos acordos de cooperação não estão isentas de dificuldades. Para as PME desta região, uma das maiores dificuldades sentidas, no processo de cooperação, foi o da ‘tendência das empresas cooperantes se converterem em concorrentes’ (48%). Assim, para que muitas das dificuldades possam ser minimizadas deve existir uma reflexão estratégica antes de se proceder à constituição dos acordos, de modo a poder-se avaliar-se a compatibilidade de interesse e finalidades dos parceiros.

De acordo com o que foi referido anteriormente, os resultados confirmaram a parte da hipótese 1 em que se adiantou que devido à pequena e média dimensão das empresas desta região encontrava-se uma fraca propensão em cooperar, no entanto, contrariamente ao que se poderia pensar, os resultados estatísticos não nos permitiram confirmar a segunda parte desta hipótese onde se supunha que eram as empresas de estrutura familiar as mais adversas ao fenómeno da cooperação entre empresas.

Uma outra questão levantada neste trabalho é a que se prende com a viabilidade e estabilidade do processo de cooperação. Quando se perguntava às empresas se já tinham mudado de empresas cooperantes, apenas 30,7% responderam que “sim”. Relativamente à frequência desta alteração das empresas cooperantes verificou-se que, 62,5% dos casos, apenas se mudou uma vez de empresa. Podendo concluir-se, desta forma, que existiu uma certa estabilidade nos acordos realizados.

Para identificar os factores que conduzem à estabilidade da colaboração entre empresas, um grupo de variáveis foi classificado segundo o grau de influência que os inquiridos consideraram terem tido no processo de cooperação vivido. A escala de classificação (Quadro 2) era a seguinte: não teve influência, teve influência positiva e influência muito positiva.

**Quadro 2 – Classificação das variáveis que facilitaram o processo de colaboração**  
(Em Percentagem)

	Não teve Influência	Teve influência	
		Positiva	Muito Positiva
- Motivos e objectivos claramente definidos e compatíveis	15.4	53.8	30.8
- Nível razoável de confiança	7.7	46.2	46.2
- Complementaridade de recursos e/ou conhecimentos	15.4	61.5	23.1
- Colaboração baseada nos pontos fortes de cada empresa	15.4	53.8	30.8
- Autonomia e flexibilidade	11.5	65.4	23.1
- Respeitar o cumprimento dos prazos	-	42.3	57.7
- Escolha do parceiro cooperante adequado	70.7	61.5	30.8
- Compatibilidade em termos de cultura e valores	30.8	57.7	11.5
- Equilíbrio de forças entre as empresas	65.4	23.1	11.5
- Aceitação dos riscos e actuação com espírito empresarial	26.9	46.2	26.9
- Elaboração de um estudo prévio de custos/benefícios	38.5	34.6	26.9

Numa primeira análise, verificou-se que o ‘cumprimento dos prazos’, por parte dos sócios participantes, foi o requisito classificado com maior frequência como tendo “influência positiva” e “muito positiva” para o êxito do processo de colaboração, correspondendo a 100% dos casos.

Repare-se que nesta região, a subcontratação foi a principal forma de colaboração entre empresas. O cumprimento dos prazos, que à partida poderia parecer o requisito mais importante para a estabilidade neste tipo de colaboração entre empresas, foi mencionado por cerca de 27% dos inquiridos como não tendo influência “muito positiva” no êxito do processo de cooperação. Com efeito, se neste tipo de relações entre empresas não se respeitar o cumprimento dos prazos estipulados, a probabilidade do êxito dos acordos é muito reduzida.

Os resultados empíricos sustentaram, ainda, que existe uma certa estabilidade nos acordos estabelecidos pelas empresas industriais desta região, quando no acordo se encontram envolvidas um número redido de empresas muito afins (duas empresas) e quando os cooperantes são de menor dimensão e geograficamente próximos. De facto, se as empresas forem de nacionalidade estrangeira é necessária uma maior exigência, quer na coordenação, quer na complementaridade de recursos e/ou conhecimentos.

Por outro lado, com base nos acordos de cooperação detectados verificou-se que estes são de natureza predominantemente informal (70%) dos casos, pelo que a sua estabilidade é assegurada e garantida por um nível razoável de confiança entre os parceiros. A seriedade dos sócios e a existência de um equilíbrio de poderes e de interesses é muito importante para que os compromissos exigidos por cada uma das partes seja razoável. Daí as empresas desta

região terem manifestado uma grande preocupação em eleger o parceiro ou parceiros mais adequados nos acordos estabelecidos.

Com base nas evidências obtidas, os indicadores que mais importância tiveram na eleição da empresa cooperante adequada foram: ‘um grau de conhecimento do ramo de actividade’ (88,4%) e ‘um elevado compromisso entre as empresas’ (77%).

Um conhecimento informal e uma boa comunicação entre as partes envolvidas nos acordos de cooperação parecem ter sido uma das condições para a estabilidade do processo de colaboração, daí se ter concluído que a identificação do parceiro, por questões de afinidade, foi um aspecto fundamental para o êxito da cooperação, designadamente nas relações de subcontratação efectuadas.

Neste contexto, os resultados obtidos mostram que a primeira parte da hipótese 2 onde se admitia que a estabilidade do processo de cooperação se baseava na informalidade e confiança mútua entre os participantes parece confirmada. A segunda parte desta mesma hipótese confirmou-se também, já que uma compatibilidade nos objectivos e uma complementaridade de recursos e/ou conhecimentos entre os participantes, bem como a escolha dos parceiros adequados foram requisitos fundamentais para a estabilidade do processo de colaboração vivido pelas PME desta região.

Após uma análise detalhada aos resultados, afigurou-se que para alguns responsáveis desta empresas é preferível desenvolver de forma independente e individual o seu negócio, pela simples razão que a cooperação apresenta um certo grau de insucesso. No entanto, de acordo com esta investigação, o processo de cooperação vivido pelas empresas desta região apresentou alguns resultados positivos, relativamente aos quais se destacaram os seguintes: ‘o alargamento da quota de mercado’, ‘uma melhoria da qualidade’ e um ‘desenvolvimento da inovação’ (Quadro 3). Desta forma, conclui-se que a adopção deste instrumento empresarial tem de ser uma via para as PME desta região superarem a sua pequena dimensão e reforçar a sua posição competitiva.

**Quadro 3 – Resultados alcançados no processo de cooperação**  
(Em Percentagem)

	Mais Importante	Alguma Importância	Menos Importância
- Ganhos de economia de escala	46.5	46.1	7.7
- Desenvolvimento da inovação	62.5	12.5	25.0
- Melhoria de competitividade	52.3	23.5	23.6
- Melhoria de qualidade	76.9	15.4	7.7
- Penetração em mercados externos	42.9	28.6	28.6
- Alargamento da quota de mercado	77.8	11.1	11.1
- Melhoria de rendibilidade	16.7	38.8	44.5
- Maior e melhor repartição de riscos	11.1	55.4	33.3
- Especialização e flexibilidade nas actividades	-	45.5	54.5
- Aumento da produtividade	26.3	47.4	26.3
- Redução do tempo para lançar um novo produto	12.5	25.0	62.5
- Política de expansão com poucos recursos	12.5	37.5	50.0
- Outros resultados	16.7	33.3	50.0

Nota: Admite resposta múltipla  
Nº observações: 26

Apesar deste resultados positivos alcançados com o fenómeno da cooperação, não se pode afirmar que o desenvolvimento de projectos desta natureza seja uma solução generalizada e uma panaceia para a resolução dos problemas estruturais, nomeadamente, a “falta” de dimensão e de competitividade das PME desta região. Em cada caso, os responsáveis por estas empresas deverão equacionar as várias opções possíveis, desde uma actuação isolada e independente até à criação ou aquisição de empresas.

Os resultados do presente estudo parecem sugerir que as empresas que recorreram ao estabelecimento de acordos de cooperação não apresentam melhores desempenhos relativamente ao grupo de empresas que não enveredaram por este mecanismo empresarial. Com o intuito de identificar as diferenças que possam existir entre os perfis, quer das empresas que realizaram, quer das que não realizaram acordos de cooperação, e servindo-nos dos dados referentes a alguns indicadores de evolução (volume de vendas, volume de produção, número de trabalhadores qualificados e não qualificados, entre outros), foi feita uma análise “One-Way” (ANOVA) da variância para cada uma destas variáveis.

Numa primeira etapa, calcularam-se as médias e desvios padrões dos indicadores de evolução, quer para o grupo de empresas que realizaram acordos, quer para o grupo das que não estabeleceram quaisquer acordos de colaboração. Com base nos resultados obtidos verificou-se que para a amostra, o grupo das empresas que realizaram acordos de cooperação apresentam sempre, relativamente aos indicadores considerados, médias superiores. No entanto, numa segunda etapa, quando se fez a extrapolação dos dados para a população, os resultados da “análise da variância” (tomando como variável independente a variável binária: realizar ou não realizar acordos) para cada um dos indicadores apresentados (Quadro 4), mostram que só relativamente a dois deles existem diferenças significativas (sig.<0,05), entre as empresas que realizaram e não realizaram acordos de cooperação, donde se conclui que o facto das empresas estabelecerem ou não acordos de cooperação teve influência na evolução

do volume de produção e na evolução do número de trabalhadores qualificados, nos últimos cinco anos.

**Quadro 4 – Resultados da análise da variância:  
Médias, Desvio Padrão e Significância**

INDICADORES	GRUPOS DE EMPRESAS QUE:		Teste F	Signific.
	REALIZAM ACORDOS	NÃO REALIZAM ACORDOS		
- Volume de Vendas	86,43 (179,83)	49,29 (86,10)	1,0768	0,3040
- Volume de Produção	75,55 (133,61)	23,65 (44,32)	4,3038	0,0429 *
- Valor Activo	114,47 (231,28)	55,07 (80,69)	1,6748	0,2019
- Número de Sócios	25,34 (70,09)	17,38 (64,61)	0,1896	0,6650
- Nº de Trabalhadores Qualificados	42,80 (50,78)	12,71 (30,26)	7,7374	0,0074 *
- nº de Trabalhadores Não Qualificados	14,79 (39,63)	7,31 (34,80)	0,5522	0,4606

Obs: O desvio padrão é apresentado dentro de parêntesis.

Os resultados obtidos levam a efectuar alguns comentários. Do conjunto dos seis indicadores para avaliar o desempenho das empresas inquiridas, somente dois: volume de produção de produção e o número de trabalhadores qualificados, parecem estar relacionados com o facto das empresas estarem ou não envolvidas em acordos de cooperação. Uma explicação para este facto, poderá assentar por um lado, no elevado número de acordos na área de produção que assumiram a forma de subcontratação e, por outro, o facto das empresas cooperantes exigirem uma qualificação razoável por parte dos trabalhadores da empresa parceira.

Deste modo, quando se admitiu que a cooperação entre empresas era uma potencial estratégia para o redimensionamento e reforço da competitividade das PME desta região parece confirmar-se ainda que, com algumas reservas. No entanto, a segunda parte da hipótese 3 não foi suportada estatisticamente, isto é, de acordo com os resultados obtidos não se pode afirmar que as empresas que recorreram ao instrumento da cooperação apresentem melhores desempenhos, quando comparado com o grupo das empresas que não enveredaram por esta estratégia empresarial: a cooperação entre empresas.

#### 4. CONCLUSÕES

Neste estudo empírico, além de se pretender analisar as motivações subjacentes ao uso de formas de cooperação e os possíveis benefícios que este instrumento organizativo pode criar, teve-se também a preocupação de estudar as principais razões que têm conduzido as PME, desta região da Beira Interior, à não realização de acordos de cooperação.



Assim, os resultados deste estudo mostraram concludentemente a existência de uma fraca experiência e um elevado desconhecimento, por parte destas PME, no que diz respeito a este instrumento empresarial. Verificou-se, ainda, que o carácter familiar das empresas desta região não está relacionado com a não realização de acordos de cooperação. Com base nesta análise, fica pois em aberto a possibilidade de, em estudos futuros, se proceder a uma amostra mais alargada de PME para confirmar ou não os resultados obtidos.

Embora a frequência da adopção desta estratégia empresarial, por parte desta PME industriais, tenha sido reduzida, os resultados alcançados sugeriram que os acordos de cooperação realizados se estabelecem em maior número na área de produção. Esta elevada percentagem de acordos na área produtiva deveu-se, fundamentalmente, à adopção de subcontratação como forma de colaboração.

Com base nos acordos de cooperação detectados verificou-se que estes são de natureza predominantemente informal, pelo que a sua estabilidade é assegurada e garantida por um nível razoável de confiança entre os parceiros. A seriedade dos sócios e a existência de um equilíbrio de poderes e de interesses é muito importante para que os compromissos exigidos por cada uma das partes seja razoável. Daí as empresas desta região terem manifestado uma grande preocupação em eleger o(s) parceiro(s) mais adequados nos acordos estabelecidos.

A gestão e a posterior implementação dos acordos de cooperação não estiverem isentas de dificuldades; no entanto, o processo de colaboração vivido por estas PME apresentou alguns resultados positivos. Contudo, as evidências empíricas obtidas parecem sugerir que as PME que recorreram à cooperação não apresentam melhores desempenhos relativamente ao grupo de empresas que não enveredaram por esta estratégia empresarial.

Estas são, por assim dizer, as principais conclusões a que chega o presente estudo. Todavia, julga-se oportuno, não apenas proceder ao apuramento dos resultados alcançados e à comprovação da hipóteses inicialmente traçadas, mas também, a partir deles, levantar algumas pistas ou indicações quanto a futuros trabalhos de investigação.

## REFERÊNCIAS

- AWADZI, W., KEDIA, B. e CHINTA, R. (1988): “Strategie Implications of Cooperation and Complementary Resources in International Joint Ventures”, *International Journal of Management*, Número 5, Junho, pp. 125-132.
- BADARACCO, Joseph L. (1992): “Alianzas Estratégicas”, McGraw-Hill, Madrid.
- BRITO, Carlos M. (1993): “Estratégias de Internacionalização e Cooperação Empresarial”, *Investigação da FEP-Faculdade da Economia do Porto*.
- BUTLER, John E. , PHAN, Phillip e HANSEN, Gary S. (1991): “ Strategic Alliances Through Interorganizational Networks: A Path to Entrepreneurial Success. *Frontiers of Entrepreneurship Research, Proceedings of the Eleventh Annual Babson College Entrepreneurship Research Conference*, pp. 525-538.

- COLOMBO, Massimo G. (1994): “ Les Facteurs Explicatifs de la Coopération Entre Firms. Le Cas des Technologies de L’Information”, *Reveu D’Économie Industrille*, Número 68, 2º Trimestre, pp. 27-41.
- COSTA CAMPÍ, M<sup>a</sup> Teresa (1989): “ La Cooperacion Entre Empresdas, Nueva Estrategia Competitiva”, *Economia Industrial*, Número 266, Março-Abril, pp. 26-45.
- COSTA CAMPÍ, M<sup>a</sup> Teresa (1991): “ L’entreprise Espagnole Face a la Cooperation Internationale”, artigo apresentado no Seminário Internacional – Estratégias para as PME’s nos Anos 90, promovido pelo Ministério da Indústria e Energia e que decorreu em Lisboa no mês de Julho.
- DELAPIERRE, M.(1991): “ Les Accords Inter-Entreprises, Partage ou Partenariart?-Les Estratégias des Groupes Européens du Traitement de L’information”, *Reveu D’économie Industrielle*, Número 55, pp. 135-161.
- DOOLEY, David (1995): “Social Research Methods”, 3<sup>a</sup> Ed., Prentice-Hall, Inc., Englewood Chiffs, New Jersey.
- FÉRNANDEZ SÁNCHEZ, Esteban (1993): “Alianzas Estratégicas: Hacia una estrategia de cooperación”, Instituto de Fomento Industrial, Oviedo.
- FORREST, Janet E. (1990): “ Strategic Alliences and the Small Technilogy-Based Firm”, *Journal of Small Business Management*, Vol. 28, Número 3, Julho, pp. 37-45.
- FRITZ, Roger (1993): “Empresa Familiar-A Sustentação da Visão, dos Objectivos e da Actuação Empreendedora”, Editora McGraw-Hill, Lisboa.
- GARCÍA CANAL, Esteban (1992): “ La Cooperación Interempresarial en España: Características de los Acuerdos Suscritos Entre 1986 y 1989”, *Economía Industrial*, Número 286, Julho-Agosto. Pp. 113-121.
- GUERREIRO, M<sup>a</sup> das Dores (1989): “ A Família e a Empresa”, *Sociologia-Problemas e Práticas*, Número 6, pp. 23-32.
- HARRIGAN, Kathryn R. (1985): “ Strategies for Joint Ventures”, Lexington, MA, Lexington Books.
- HERMOSILLA, Angel e SOLÁ, Joaquim 81991): “Cooperação Empresarial”, IAPMEI-2<sup>a</sup> edição.
- JOHANSON, Jan e VAHLNE, Jan-Erik (1990): “ The Mechanism of Internationalization”, *International Marketing Review*, Vol. 7, Número 4, pp. 11-24.
- LADO, Augustine A. e KEDIA, Ben L. (1992): “Determinantes en la Eleccion Estratégica de lo Individual Frente a la Alianza: Um Marco Integrador”, *Economía Industrial*, Janeiro-Fevereiro, pp. 49-60.
- Lee, Motoko Yasuda e MULFORD, Charles L. (1990): “ Reasons Why Japanese Small Businesses Form Cooperatives: an Exploratory Study of Three Successful Cases”, *Journal of Small Business Management*, Vol. 28, Número 3, Julho, pp. 62-71.
- LEWIS, Jordan D. (1992): “Alianças Estratégicas”, Pioneira, S. Paulo.
- MARCONI, Marina Andrade e LAKATOS, Eva M. (1988): “Técnicas de Pesquisa”, Ed. Atlas, São Paulo.

- MARITI, P. e SMILEY, R. H. (1983): “ Co-operative Agreements and the Organization of Industry”, *The Journal of Industrial Economics*, Vol. XXXI, Número 4, Junho, pp. 437-451.
- MARITI, Paolo (1989): “ Los Acuerdos Colaboracion Entre Empresas, en las Economias Modernas”, *Economía Industrial*, Número 266, Março-Abril, pp. 61-67.
- MIRANDA, Juan F. (1992): “ Organizacion de los Acuerdos de Cooperacion Interempresarial en España y su Entorno”, *Economía Industrial*, Número 286, Maio-Junho, pp. 7-16.
- MONTEBUGNOLI, Emanuela e SCHIATTARELLA, Roberto (1989): “Consideraciones en Torno a los Acuerdos entre Empresas: Particular Referencia a las PME”, *Economía Industrial*, Número 266, Março-Abril, pp. 87-97.
- OCDE (1989): “ Los Convénios de Cooperación Técnica Entre Firms Independientes”, *Economía Industrial*, Número 266, Março-Abril, pp. 179-225.
- PORTER, Michael E. e FULLER, Mark B. (1986): “ Coalitions and Global Strategy”, in *Competitive in Global Industries*, Ed. PORTER, M. E. , Boston, Mass.: Harvard Business School Press, pp. 315-343.
- RAPOSO, Mário L. (1992): “ Análise da Internacionalização das Actividades das Empresas: Evidências Empíricas do Sector Têxtil Português”, Tese de Doutoramento no ramo de Gestão, pela Universidade da Beira Interior, Covilhã.
- RICHARDSON, G. B. (1972): “ The Organisation of Industry”, *The Economic Journal*, Vol. 82, Número 327, Setembro, pp. 883-896.
- ROIG, Barto (1989): “ Estrategias Cooperativas”, *Economía Industrial*, Número 266, Março-Abril, pp. 77-85.
- SAGET, M. François (1991): “ Les Strategies D'Alliances en Europe une Experience de Formation - action des Dirigeants de PME”, artigo apresentado no Seminário Internacional - Estratégias para as PME's nos Anos 90, promovido pelo Ministério da Indústria e Energia e que decorreu em Lisboa no mês de Julho.



## **A indústria da Beira Interior e o fenómeno da qualidade**

Luís António Nunes Lourenço  
(Universidade da Beira Interior)

Luís António Fonseca Mendes  
(Universidade da Beira Interior)

### **Resumo:**

O propósito deste estudo foi o de procurar determinar o estado geral das empresas da Beira Interior relativamente às preocupações de qualidade. Para tal, procedeu-se a uma análise da situação das empresas da região relativamente a práticas de qualidade, procurando abordar todos os aspectos relevantes, relacionados com a implementação de uma nova filosofia e com a melhoria da qualidade.

Por outro lado, e porque este é um aspecto fundamental, procurou estudar-se a existência de uma relação entre a formação pessoal do empresário e as práticas de gestão da qualidade implementadas na empresa.

A investigação realizada revelou que a organização das empresas da região constitui uma preocupação dominante e é reconhecida como um factor importante na sua competitividade. No entanto, apesar de várias empresas terem já empreendido algumas medidas para uma nova filosofia de qualidade, as práticas em curso sugerem algumas reflexões:

- As deficiências sugeridas a nível da política, organização e definição de objectivos de Qualidade nas empresas dificultam a implementação de medidas de carácter permanente com o objectivo de assegurar a Melhoria Contínua da Qualidade.
- As necessidades de formação na área da qualidade são evidentes.

## ENQUADRAMENTO GERAL DO PROBLEMA

À medida que as exigências por parte dos clientes se tornam cada dia mais crescentes e sofisticadas, que a concorrência se torna cada vez mais agressiva e global, a sobrevivência das empresas depende cada vez mais de uma melhoria permanente da sua competitividade. Assim, hoje em dia, a estratégia das empresas nacionais, quer grandes empresas, quer PME, não pode desligar-se de forma alguma da problemática da qualidade, visto que esta é um dos factores críticos da sua competitividade.

A importância do factor Qualidade pode ser confirmada por um estudo levado a cabo em 1989 pela McKinsey & Company, cujo objectivo consistia em reunir os pontos de vista dos dirigentes de topo das maiores organizações empresariais europeias sobre a importância da qualidade e da gestão das suas práticas de qualidade no interior das organizações. Uma parte da investigação efectuou-se por meio de uma pesquisa entre os directores gerais das 500 maiores empresas europeias. Mais de 90% deles eram da opinião que o factor qualidade é crítico para a competitividade global das suas empresas. Mais de 55% afirmaram que era totalmente crítico para o êxito das suas empresas (Van Ham, 1991).

Neste âmbito da concorrência agressiva, o que está em causa é a própria sobrevivência das empresas e esta depende de uma melhoria permanente da sua competitividade. Neste sentido, verifica-se uma necessidade crescente das empresas procurarem algo que as diferencie dos seus concorrentes, algo que não seja apenas o preço ou a tecnologia, pois estes tendem a igualar-se cada vez mais rapidamente em mercados de forte concorrência (Inchaurtieta, 1991). A qualidade passou assim a ser encarada pelas empresas, numa perspectiva de diferenciação e como forma de acesso a mercados cada vez mais concorrenciais; consequentemente, começou a deixar de ser vista como um obstáculo a transpor ou um custo adicional a suportar (Lopes, Reto e António, 1989). É assim claro que o caminho a seguir passa necessariamente por uma renovação da base competitiva, e pela consequente assunção de uma nova filosofia empresarial em que a qualidade assume uma dimensão estratégica.

De facto, Ganhão (1991: 11) refere que “a qualidade (...) tem hoje em dia, uma importância incontestável no mundo dos negócios. Cada vez mais empresas reconhecem esta realidade e o que ela representa para a sua competitividade em mercado cada vez mais exigentes”. Com efeito, tal como vem expresso na proposta de Política Nacional da Qualidade (CNQ 1991), muito do desenvolvimento fulgurante que certos países atingiram na conquista dos mercados externos obteve-se através da vontade de satisfazer o desejo dos consumidores apostando na qualidade e aplicando as novas correntes da gestão de qualidade.

No entanto, a dimensão da qualidade não foi sempre entendida com a abrangência e importância que hoje se lhe atribui. O conceito sofreu várias mutações ao longo dos tempos acompanhando e adaptando-se ao desenvolvimento de cada época (Sanz, 1990). Os sistemas de gestão da qualidade têm evoluído rapidamente, quer em termos da sua complexidade, quer da sua abrangência. As iniciativas de inspecção simples foram substituídas ou suplantadas pelo controlo da qualidade; a garantia em práticas mais abrangentes e aprofundadas, que exigem uma importante alteração da própria cultura empresarial e que é designada por Gestão da Qualidade Total (GQT) (Dale, Boaden e Lascelles, 1994).

Face às rápidas transformações da sociedade, devido principalmente a uma procura cada vez mais exigente em termos de qualidade, a estratégia das empresas nacionais, sejam elas

grandes empresas, ou PME, não pode desligar-se de forma alguma da problemática da qualidade. Esta é, neste momento, cada vez mais vista como uma exigência do mercado. Esta realidade, por demais evidente está bem patente na Proposta de Política Nacional da Qualidade, onde se afirma que: “ a qualidade se encontra no cerne das opções que condicionam o sucesso ou fracasso do desenvolvimento do nosso País, face ao repto do Mercado Interno Europeu e da desejada modernização” (CNQ, 1991 : 2).

Até muito recentemente, a aposta de grande parte das empresas nacionais centrava-se sobretudo numa estratégia de baixos custos. No entanto, na década de oitenta, e com a integração de Portugal na CEE, tornou-se mais evidente a importância das questões de qualidade dos produtos e serviços. De facto, em 1986/87, 54% dos empresários revelaram preocupações relativas à qualidade.

Semelhantes conclusões têm surgido frequentemente nos últimos anos em crescente número de estudos e publicações (CNQ, 1993; ESEO, 1992) dedicados ao tema da gestão da qualidade. Continuam no entanto, reduzidos os trabalhos de investigação orientados para estudos de âmbito científico com rigor metodológico. Assim, a informação disponível acerca do nível de qualidade das empresas portuguesas permanece reduzida. Com efeito, mais do que estudos de investigação, aquilo que mais frequentemente se encontra na literatura são obras e artigos de opinião, bem como case studies.

Vários têm sido os estudos que, a nível mundial, têm abordado como factor de Excelência (Marash, 1993; Powell, 1995; Ross, 1993). Não fugindo à regra, também em Portugal esta problemática tem estado presente. De facto, têm sido produzidos alguns estudos (CNQ, 1993; Vieira e Farinha) que indicam preocupações cada vez maiores das empresas nacionais face à qualidade. No entanto o número desses estudos tem sido por um lado bastante reduzido e por outro, estes não têm tido em conta a diversidade regional. Assim, a realidade regional, nomeadamente a da Beira Interior, no que toca ao fenómeno da qualidade e ao aprofundamento das suas práticas pelas empresas locais continua razoavelmente desconhecido.

Ora, aquilo que foi afirmado acerca da qualidade como factor de competitividade, bem como o facto do actual meio envolvente obrigar as empresas a pensarem e produzirem qualidade, aplicando-se tanto às grandes empresas internacionais, como às empresas de menores dimensões e de carácter regional.

Dado que a qualidade é nas suas dimensões, um dos aspectos fundamentais capaz de garantir as transformações conducentes à melhoria da posição competitiva das empresas, considerou-se pois pertinente o desenvolvimento de um estudo da situação da Beira Interior em termos de qualidade. Entenda-se aqui Beira Interior como os distritos de Castelo Branco e Guarda. Com este estudo, procurou-se determinar o estado geral da situação das empresas relativamente a preocupações de qualidade. Para tal, procedeu-se a uma análise da situação das empresas da região relativamente a práticas de qualidade, abordando os aspectos mais relevantes, relacionados com a melhoria da qualidade.

Através de um estudo das práticas de gestão da qualidade em vigor nas empresas industriais da região, procurou-se analisar o grau do seu envolvimento e empenhamento em termos de qualidade e nessa perspectiva, caracterizar o tecido empresarial regional.

Para tal, definiram-se os seguintes objectivos específicos:

- Estudar as práticas de envolvimento/motivação dos recursos humanos dirigidas à concretização da qualidade nas empresas industriais da região;
- Estudar o posicionamento das empresas face ao fenómeno da qualidade;
- Estudar a forma como as empresas da região se organizam para a concretização da qualidade.

Da revisão da literatura sobre gestão foi possível detectar alguns aspectos ainda pouco investigados. Entre eles, destaca-se por um lado, o problema do papel do empresário na concretização da melhoria da qualidade na empresa, e por outro, e fundamentalmente, o da existência de relação entre a sua formação pessoal e as práticas de gestão da qualidade implementadas na empresa. Este aspecto parece ser de primeira importância dado que, aparentemente, o nível de formação académica dos empresários da região é bastante baixo. Assim, com este estudo, procurou-se também testar as seguintes duas hipóteses de investigação:

- Existe uma relação entre a formação do empresário e as práticas de envolvimento e motivação dos trabalhadores da empresa.
- A formação do empresário reflecte-se nas práticas de gestão da qualidade implementadas na empresa.

Com este estudo procurou-se, não apenas alargar os conhecimentos acerca do panorama industrial da região da Beira Interior, mas também para contribuir para a identificação das deficiências mais importantes, e como consequência, apontar soluções possíveis para melhorar a situação competitiva das empresas regionais ao nível do factor da qualidade. Tentando não ser abusivo nas extrapolações, procurou-se que, com base neste estudo de carácter regional se encontrassem caminhos e soluções, aplicáveis ao resto do país.

## **METODOLOGIA**

Na definição da metodologia, teve-se em consideração a utilidade que os resultados pudessem ter para um conhecimento mais profundo da realidade empresarial da Beira Interior. Assim, foram recolhidos directamente das empresas, dados microeconómicos, através de um inquérito por questionário enviado pelo correio a uma amostra estratificada de empresas industriais da região seleccionadas aleatoriamente.

O Universo de pesquisa considerado para a investigação empírica corresponde à totalidade das empresas industriais sediadas nos distritos de Castelo Branco e Guarda. O inquérito foi enviado a uma amostra de 250 empresas (cerca de 50% do total). Responderam ao questionário 45 empresas, tendo sido consideradas 44 respostas válidas (cerca de 18% da amostra).

Os resultados apresentados no presente estudo, dizem respeito aos dados obtidos por questionário, os quais foram objecto de tratamento estatístico, através do package estatístico S.P.S.S. (Statistical Package for Social Science). Foram utilizados fundamentalmente dois tipos de tratamento estatístico, dependendo da questão envolvida e do objectivo a atingir:



- Cálculo de medidas descritivas, nomeadamente, percentagens simples;
- Cruzamento de variáveis (CrossTabulation) com o respectivo teste do  $\chi^2$  de Pearson. Nos testes de hipóteses, considerou-se um nível de significância de 5%.

## RESULTADOS

### ORGANIZAÇÃO DA EMPRESA ORIENTADA PARA A QUALIDADE

A apresentação dos resultados deste estudo será desenvolvida em três partes. Em primeiro lugar faz-se uma análise abrangente do posicionamento da generalidade das empresas no que toca a um conjunto de aspectos definidores de uma política de qualidade. Numa segunda parte são analisadas as práticas das empresas envolvidas em GQT bem como das empresas certificadas ou em vias de certificação. Procurou-se ainda comparar as práticas destas empresas com as das restantes. Finalmente, analisa-se em que medida é que a formação do empresário se relaciona com as práticas de gestão da qualidade.

No que diz respeito à análise do posicionamento do tecido empresarial da Região relativamente à política de qualidade procurou-se obter resposta dos empresários a um conjunto de variáveis que são definidoras dessa mesma política. Assim um primeiro conjunto de questões procurava apurar, junto dos empresários, qual a sua posição relativamente àquilo que, no seu entender, é definidor de qualidade e quais as razões que, em seu entender estão na base do empenho na melhoria da qualidade.

Outras questões foram orientadas no sentido de apurar qual o real empenhamento das empresas no que diz respeito a um conjunto de aspectos que, de acordo com a literatura, são definidores de uma correcta política de qualidade. Os aspectos fundamentais que procuramos estudar foram os seguintes: (1) Definição e Documentação de Política de Qualidade; (2) Participação dos Trabalhadores; (3) Existência de Planos de Melhoria de Qualidade; (4) Acções de Formação; (5) Posicionamento do Responsável da Qualidade na Estrutura da Empresa; (6) Existência de Departamento de Qualidade e (7) Acompanhamento e Avaliação do Sistema de Qualidade.

No que diz respeito às primeiras questões, isto é, Definição de Qualidade e Empenhamento na Qualidade, as respostas parecem apontar no sentido positivo. De facto, verificou-se que cerca de 80% dos respondentes indicaram como característica definidora de um produto de qualidade o facto de ele “satisfazer os desejos do consumidor.” Por outro lado 55% das respostas indicaram “assegurar/aumentar a fidelidade dos clientes” como a razão mais importante que está “na base do empenhamento na melhoria da qualidade”.

Estes resultados demonstram um razoável grau de consciencialização da nova realidade do mercado na qual o cliente passou a ocupar o centro das atenções (Cruz e Carvalho, 1992). Por outro lado eles vão no sentido daquilo que diversos autores (Juran, 1993) apontam como aspecto fundamental de uma política de qualidade: Uma preocupação primordial com aquilo que são os desejos e as expectativas dos clientes.

Se ao nível das intenções os resultados apontam no sentido positivo já o mesmo se não pode afirmar ao nível da aplicação prática. De facto as respostas às questões que na prática definem o empenhamento da empresa na política de qualidade indicam uma situação bem menos animadora.

No que toca à Definição e Documentação de Política de Qualidade verificou-se que apenas 40% dos respondentes declararam que as suas empresas têm uma política de qualidade bem documentada. Ora sem a definição da política de qualidade, requisito fundamental da abordagem proposta pela filosofia GQT, não é possível assegurar a todos dentro da empresa uma visão clara daquilo que deles se espera e de como as suas tarefas se relacionam com o negócio na sua totalidade (Dale et al., 1994).

Os resultados, no que toca à Participação dos Trabalhadores, também se não podem considerar de forma nenhuma positivos. Apenas 35,7% dos respondentes indicaram terem implementado algum sistema de recolha de sugestões por parte dos trabalhadores. Por outro lado apenas 36% das empresas que responderam indicaram terem os seus trabalhadores envolvidos em Círculos de Qualidade ou algo que se lhe assemelhe. Estas informações são claros indicadores da fraca participação dos trabalhadores na resolução dos problemas de qualidade o que contrasta com a importância que é reconhecida por diversos autores (Nevilles, 1995; Dale et al., 1994) às opiniões dos trabalhadores na resolução de problemas de qualidade.

As respostas à questão da Existência de Planos de Melhoria da Qualidade são ainda mais negativas. Apenas 15% das empresas responderam que dispunham de algum plano devidamente documentado de melhoria contínua da qualidade. Este facto é deveras preocupante pois sugere falta de rigor no planeamento da melhoria da qualidade e falta de visão de longo prazo.

O inquérito sugere ainda a não existência de Acções de Formação dos trabalhadores adequadas na área da qualidade na maioria das empresas. De facto constatou-se que em apenas 40% das empresas foram os trabalhadores envolvidos em qualquer tipo de formação. Assim verifica-se que apesar de as empresas afirmarem que divulgam a sua política de qualidade junto dos trabalhadores, estas não lhes disponibilizam os meios necessários a uma correcta actuação. De facto, tal como afirma Sanz (1990) uma participação eficaz do pessoal exige formação e informação para que todos se sintam preparados para melhorar a qualidade. O número acima referido torna-se ainda mais preocupante se atendermos a que as respostas sugerem que as poucas empresas que proporcionam acções de formação aos seus trabalhadores o fazem sem um planeamento sistemático e consistente.

O Posicionamento do Responsável da Qualidade na Estrutura da Empresa parece ser suficientemente adequada na maioria das empresas. De facto em mais de metade delas ele pertence à Direcção da Empresa. Tal informação pode no entanto sugerir, se atendermos a que a maioria das empresas são de média e pequena dimensão, que seja o próprio empresário a assumir as funções de responsável da qualidade o que, pela multiplicidade de funções que este desempenha, pode significar que ao vector qualidade não seja dedicada suficiente atenção.

No que diz respeito à Existência de Departamento de Qualidade as respostas recebidas apontam em sentido idêntico ao das questões anteriormente analisadas. De facto apenas 16% das empresas declararam ter um departamento de qualidade autónomo. Por outro lado, apenas

235 das empresas declaram dispor de conselhos ou equipas de qualidade, o que é sem dúvida um número bastante diminuto. Acresce ainda a estes números o facto de serem, na sua maioria, as maiores empresas aquelas que dispõem de departamentos de qualidade e de conselhos ou equipas de qualidade. Tal facto dá uma indicação clara da situação desvantajosa em que se encontram neste particular as pequenas empresas.

Outra das deficiências das empresas da Beira Interior diz respeito ao Acompanhamento e Avaliação do Sistema de Qualidade. Com base no inquérito realizado foi possível apurar que das empresas respondentes apenas 16% efectuam auditorias periódicas no sentido de controlar o andamento do sistema de qualidade. Por outro lado verificou-se que menos de 30% das empresas arquivam os seus registos da qualidade de forma sistemática de forma a poderem ser prontamente consultados sempre que seja necessário. Verificou-se ainda que uma significativa percentagem das empresas nunca ou quase nunca recorreu a tal prática. No que diz respeito ao controlo de qualidade verificou-se que mais de 2/3 das empresas recorrem a qualquer tipo de controlo de qualidade. No entanto mais de metade afirmaram não recorrer a qualquer tipo de controlo estatístico, apontado como razões principais para tal facto a falta de pessoal qualificado e os altos custos de implementação. Finalmente e dramaticamente apenas 10% declaram recorrer ao controlo estatístico do processo essencial na implementação de um programa de qualidade minimamente coerente.

## **AS EMPRESAS DA BEIRA INTERIOR FACE ÀS NOVAS CORRENTES DE GESTÃO DA QUALIDADE**

Embora esteja amplamente divulgada pela imprensa especializada e não só, e seja comumente aceite a ideia da necessidade de implementação de práticas de Gestão de Qualidade Total verificou-se que apenas cerca de 20% das empresas respondentes iniciaram algum programa de mudança no sentido da GQT<sup>3</sup>. Estranho foi ainda constatar que deste núcleo muito reduzido de empresas que enveredaram pelo caminho da Qualidade Total, menos de metade dispõem de um plano devidamente documentado de melhoria contínua da qualidade o que sugere algumas deficiências na implementação de programas de GQT, um certo amadorismo e um pensamento não estruturado, visto que a melhoria contínua é um dos pontos chave desta filosofia (Juran, 1993; Bank, 1994). A informação obtida parece sugerir que, apesar de algumas empresas da região terem iniciado a sua “caminhada” para a GQT, existem algumas incoerências entre o facto de afirmarem estar envolvidas em GQT e aquilo que se passa de facto no interior da empresa, talvez devido a falhas de formação dos responsáveis e consequente incompreensão de alguns dos princípios de GQT. Estranho também, foi constatar a falta de associação estatística entre o facto de a empresa proporcionar ou não formação aos trabalhadores e o facto de ela se encontrar envolvida ou não em GQT, observação curiosa ou preocupante face à importância da formação na filosofia da GQT (Juran, 1991; MacDonald, 1994; Marash, 1993). No entanto, como se pode constatar no quadro 1 e na figura 1, verificou-se que muitas das variáveis analisadas apresentam uma certa relação estatística com o facto das empresas estarem ou não envolvidas em GQT.

---

<sup>3</sup> Dadas as características próprias dos resultados obtidos com base em questionário enviado pelo correio, suspeita-se que a verdadeira percentagem no universo de empresas da Beira Interior seja bastante mais baixo.

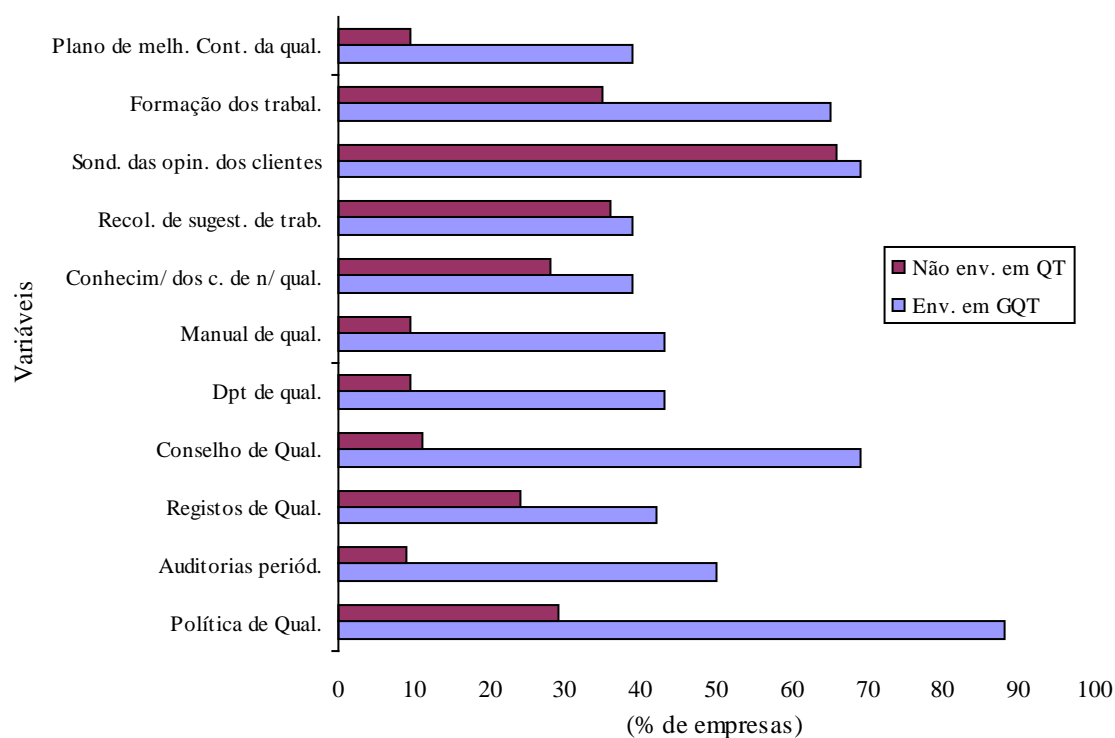
**Quadro 1 - Quadro resumo dos cruzamentos efectuados entre um conjunto de variáveis definidoras do empenho na qualidade e o facto das empresas estarem envolvidas em GQT**

Variável	$\alpha^2$	Significância
Conselho de qualidade	0.00042	*
Política de qualidade	0.00210	*
Auditorias periódicas	0.00419	*
Manual de qualidade	0.00868	*
Departamento de qualidade	0.00868	*
Existência de um plano devidamente documentado da melhoria continua da qualidade	0.04139	*
Formação dos trabalhadores na área da qualidade	0.14087	**
Registos de qualidade	0.34159	**
Conhecimento dos custos de não qualidade	0.56842	**
Sondagem das opiniões dos clientes	0.86645	**
Recolhas de sugestões de trabalhadores	0.90674	**

\* - a relação é estatisticamente significativa para um  $\alpha$  de 5%.

\*\* - a relação não é estatisticamente significativa para um  $\alpha$  de 5%.

**Figura 1 - Comparação entre as empresas envolvidas em GQT e as restantes ao nível de alguns indicadores de empenho na qualidade**



Estes dados parecem de facto sugerir uma melhor actuação por parte destas empresas envolvidas em GQT no que toca à generalidade das variáveis, embora muito haja que fazer no âmbito de uma correcta implementação da filosofia da GQT.

Um outro que é comumente considerado importante para a melhoria da posição competitiva das empresas é a obtenção de certificação do sistema da qualidade. Esta ideia parece ser confirmada pelo facto de mais de 80% das empresas respondentes, terem considerado a certificação como um vector imprescindível na estratégia da qualidade. No entanto, apenas uma das empresas tem o seu sistema certificado, embora cerca de um quarto das restantes já terem iniciado alguns passos no sentido da certificação, o que sugere uma melhoria significativa. Tal como se verificou com a implementação da GQT, e como se pode constatar no quadro 2 e na figura 2, a informação recolhida também revelou associação estatística entre o facto das empresas estarem certificadas ou em vias de certificação e muitas das principais variáveis associadas à qualidade.

**Quadro 2 – Quadro resumo dos cruzamentos efectuados entre um conjunto de variáveis definidoras do empenho na qualidade e o facto das empresas estarem certificadas ou em vias de certificação**

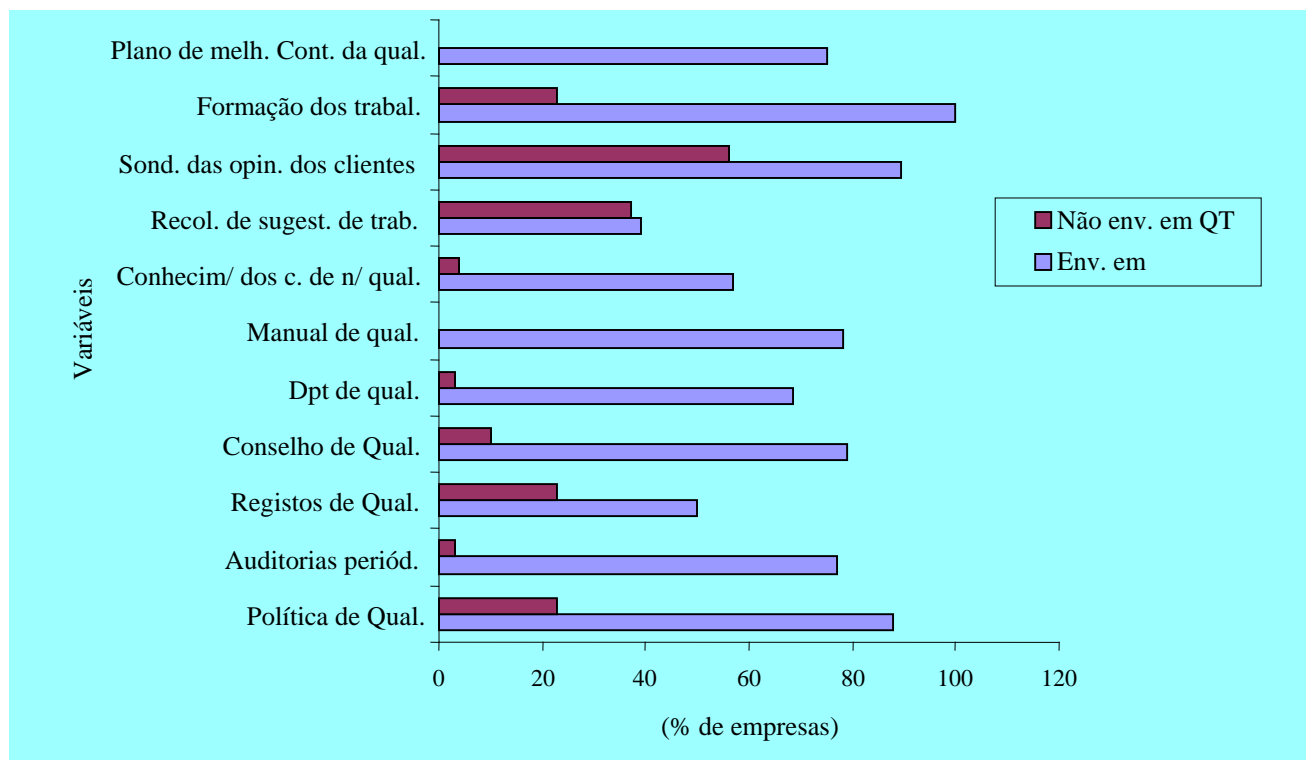
Variável	$\alpha^2$	Significância
Conselho de qualidade	0.00003	*
Política de qualidade	0.00039	*
Auditorias periódicas	0.00000	*
Manual de qualidade	0.00000	*
Departamento de qualidade	0.00001	*
Existência de um plano devidamente documentado da melhoria continua da qualidade	0.00000	*
Formação dos trabalhadores na área da qualidade	0.00006	*
Registos de qualidade	0.15653	**
Conhecimento dos custos de não qualidade	0.07650	**
Sondagem das opiniões dos clientes	0.06324	**
Recolhas de sugestões de trabalhadores	0.96537	**

\* - a relação é estatisticamente significativa para um  $\alpha$  de 5%.

\*\* - a relação não é estatisticamente significativa para um  $\alpha$  de 5%.

Deste modo, a informação obtida sugere que na generalidade, o processo de certificação melhora a actuação das empresas a nível da maioria dos parâmetros definidores de qualidade. No entanto, há que ter cuidado com as ilações a retirar, dado o reduzido número de empresas que responderam ao inquérito. Com efeito, tal como já foi referido, a informação recolhida também pode significar que na generalidade, as empresas que recorrem à certificação são aquelas que já têm um sistema de qualidade substancialmente desenvolvido.

**Figura 2 – Comparação entre as empresas certificadas ou em vias de certificação e as restantes ao nível de alguns indicadores de empenho na qualidade**



Plano de Mesa Com.

Formação de

zona para o solo

Reserva de água

Comunidade de

Insua

De

Comunidade

seria

## A QUALIDADE E A FORMAÇÃO DO EMPRESÁRIO

Antes de analisarmos a problemática da formação dos empresários, na perspectiva da sua relação com o fenómeno da gestão da qualidade, importa salientar alguns dados que são sem dúvida preocupantes.

A maioria dos empresários encontram-se numa faixa etária muito bastante avançada, têm um baixo de instrução formal, sem formação em qualidade, e dirigem a empresa há mais de 10 anos. De facto, foi possível apurar que, entre os empresários que respondem ao inquérito, cerca de 31% têm apenas a instrução primária; quase metade (cerca de 40%) têm mais de 50 anos e cerca de 26% são empresários com mais de 50 anos e apenas com a instrução primária. Esta realidade poderá estar na origem de alguns dos males de que padece o tecido empresarial regional e que estão associados a um certo tradicionalismo e estagnação. Se nada for feito para corrigir esta situação, algumas empresas da Beira Interior, e de certas regiões deprimidas, poderão estar no caminho certo para a sua autodestruição.

Passando à análise dos aspectos que dizem directamente respeito ao fenómeno da qualidade, verificou-se a existência de relação estatisticamente significativa entre a formação base do empresário e a sua formação específica na área da qualidade. Com efeito, os resultados obtidos sugerem que a grande maioria dos empresários com formação específica em qualidade são aqueles que têm um nível de formação académica mais elevado.

A análise efectuada com base nos testes do  $\chi^2$  de Pearson, relativos aos vários cruzamentos realizados, indicou não haver relações estatisticamente significantes entre a formação académica dos empresários e as várias práticas definidoras do seu empenho na qualidade.

Já que no diz respeito ao cruzamento da formação específica do empresário (na área de qualidade) com as mesmas variáveis, tal não se verifica. Com efeito, de acordo com o quadro 3 variáveis não estão estatisticamente relacionadas com a formação do empresário em qualidade.

**Quadro 3 - Resumo dos cruzamentos efectuados entre um conjunto de variáveis definidoras do empenho na qualidade e a formação do empresário**

Designação das variáveis	$\alpha^*$ (Significância)					
	Formação Académica	Formação Em Qualidade	Formação em:			
			Certific.	CQ	GQT	SGQ
Sondagem das necessidades dos clientes	0,19963	0,03279	0,10979	0,13849	0,27293	0,17860
Política de Qualidade	0,61408	0,04908	0,09314	0,47526	0,01008	0,03558
O Manual da Qualidade	0,22620	0,00128	0,00100	0,27192	0,00000	0,00002
Os Registos da Qualidade	0,08659	0,04581	0,08715	0,23159	0,08340	0,13987
O Conhecimento dos Custos da não Qualidade	0,02904	0,02725	0,37904	0,12651	0,26720	0,44428
Auditorias Periódicas	0,01767	0,00023	0,00032	0,01714	0,00000	0,00048
Plano de Melhoria Continua	0,09633	0,00023	0,00032	0,16461	0,00000	0,00000
Departamento da Qualidade	0,08034	0,00018	0,00026	0,01486	0,00000	0,00000
Conselho ou Equipa da Qualidade	0,05880	0,00142	0,00605	0,02379	0,00007	0,00041
Controlo da Qualidade	0,84855	0,05563	0,22354	0,15240	0,60913	0,47106
Métodos de Controlo da Qualidade utilizados	0,58828	0,06969	0,17074	0,01923	0,04262	0,77927
Gestão pela Qualidade Total	0,17798	0,78112	0,09744	0,93217	0,03703	0,48210



Certificação do Sistema de Garantia da Qualidade	0.54723	0.00971	0.00439	0.51229	0.00003	0.00023
CQ: Controle de Qualidade	GQT: Gestão da Qualidade Total			SGQ: Sistemas de Gestão da Qualidade		

Estranho, foi não constatar existir associação estatística entre a formação do empresário em qualidade e o facto da empresa estar ou não envolvida em GQT. No entanto, não podemos deixar de ter em conta o fraco índice de respostas aos questionários. Assim, constatou-se que do total de empresas que responderam, apenas 9 estão envolvidas em GQT, o que de certo modo limita conclusões que se possam tirar. Apesar disso, constatamos a existência de associação estatisticamente significativa entre esta variável e a formação específica do empresário em GQT. De facto, verifica-se que, apesar da formação do empresário em outras áreas de gestão da qualidade, não estar associada ao facto da empresa estar envolvida em GQT, a formação específica em GQT está. Tal situação poderá dever-se ao facto da gestão pela Qualidade Total envolver princípios e uma filosofia própria que não são abordados noutras temáticas tais como Controle de Qualidade ou Sistemas de Gestão de Qualidade.

No que diz respeito à formação em certificação, e atendendo aos resultados obtidos (Quadro 3), poder-se-ia perguntar se esta não se limitará a aspectos técnicos mais ligados ao próprio processo de certificação (Van Nuland, 1993), descurando o facto de esta poder servir de base, tal como é definida por vários autores, à implementação da filosofia de GQT. Parece-nos assim, importante que haja uma consciencialização por parte dos organismos de formação e das empresas, para o facto de que a certificação não é apenas um meio de obter um certificado que permite melhorar a imagem, mas que ela serve de facto para a organização interna no sentido de caminhar para a excelência.

Independentemente das discussões que se possam levantar quanto à estrutura dos planos de formação, não há dúvida que ela é de facto importante. Com efeito, pelo que foi possível averiguar, e apesar do número reduzido de observações, é possível concluir que a formação do empresário na área de qualidade tem alguma influência nas práticas de gestão de qualidade implementadas na empresa. É pois necessário que haja uma maior preocupação por parte de organismos oficiais tais como o IPQ ou a APQ ou outros organismos ligados à problemática da qualidade, bem como por parte das associações industriais no sentido de sensibilizar os empresários para a importância da sua própria formação, na melhoria da qualidade dentro da empresa.

É facto que algo já tem sido feito por vários organismos, nomeadamente a APQ, o ISQ (Instituto de Soldadura e Qualidade), e a AIPortuense (Associação Industrial Portuense), no que diz respeito a acções de sensibilização e actualização permanente de profissionais, entre outros. No entanto, as associações industriais, poderão e deverão ter um papel importante na sensibilização das empresas relativamente à importância da formação de todos para a melhoria global a nível da qualidade. Isto é importante para que a formação deixe de ser feita apenas com o objectivo de obtenção de apoios financeiros, principalmente, mas surja como resposta as necessidades intrínsecas

É também importante que o ensino superior, quer universitário, quer politécnico, incorpore cada vez mais a temática da qualidade de uma forma mais abrangente nas suas estruturas curriculares. Assim, poder-se-à promover mais consistentemente a divulgação das várias componentes da qualidade e novas abordagens, como é o caso da GQT, bem como

sensibilizar os alunos (futuros quadros superiores das empresas) para a importância deste factor na competitividade das organizações.

É nosso entender que só uma adequada formação dos empresários em primeiro lugar, mas também e obrigatoriamente da gestão, técnicos e trabalhadores em geral, poderá permitir que a qualidade seja cada vez mais entendida numa óptica cultural e de mudança de mentalidades, no sentido de ser assumida e partilhada por todos em qualquer organização.

## **CONCLUSÕES**

A investigação realizada revelou que a organização nas empresas da região constitui uma preocupação dominante e é reconhecida como um factor importante da sua competitividade. De facto, os empresários parecem estar conscientes da nova realidade do mercado na qual o cliente passou a ocupar o centro das atenções. Assim, a informação obtida sugere que o cliente é o principal catalisador das acções empreendidas no âmbito da qualidade. No entanto, a esta correcta perspectiva teórica não parece corresponder uma prática adequada em termos de um conjunto de variáveis que na prática são definidoras de uma política de qualidade. Por outro lado, apesar de várias empresas terem já empreendido algumas medidas orientadoras para o factor qualidade, muitas PME industriais ainda não parecem terem-se apercebido plenamente das implicações da implementação de uma correcta política da qualidade pelo que as práticas em curso sugerem algumas reflexões:

- As deficiências sugeridas a nível da política, organização e objectividade da Qualidade nas empresas dificultam a implementação de medidas de carácter permanente e planeado com o objectivo de assegurar a Melhoria Contínua da Qualidade.
- As necessidades de formação na área da qualidade são evidentes.

## **Referências bibliográficas**

- Bank, John (1994), Gestão da Qualidade da Qualidade Total, Edições CETOP, Men Martins.
- CNQ (1991), Proposta de Política Nacional da Qualidade, Conselho Nacional da Qualidade.
- CNQ (1993), Relatório da Política Nacional da Qualidade, Conselho Nacional da Qualidade.
- Cruz, Carlos Vasconcellos e Carvalho, Oscar (1992), Qualidade - uma filosofia de gestão, Texto Editora, 1ª Edição, Lisboa.
- Dale, Barrie G.; Boaden, R. J. e Lascelles, D.M. (1994), "The development of Quality Management", Managing Quality, Ed. por Dale, Barrie G., Prentice Hall, 2ª Ed., Londres, pp. 3-40.
- ESEO (1992), Área de Produção nas PMEI - Relatório Técnico, Abril.
- Ganhão, Fernando Nogueira (1991), A Qualidade Total, CEDINTEC, Lisboa.
- Inchaustieta, Ramon Benguria (1991), "Calidad Total y Estrategia: Un camino a recorrer", Boletín de Estudios Económicos, Vol. XLVI - Nº 143, Agosto, pp. 211-221.

- Juran, J.M. (1991), “Planejamento para a Qualidade Total”, Controle da Qualidade, Makron, McGraw-Hill, São Paulo, pp. 173-258.
- Juran, J.M. (1993) “ Why quality initiatives fail”, Journal of Business Strategy, Vol. 14, nº 4, Jul-Ago., pp. 35-38.
- Lopes, Albino; Reto, Luís e António, Nelson Santos (1989), “ Recursos Humanos e Gestão da Qualidade – Uma análise de caso”, Revista de Gestão, Edição do Gabinete de Estudos de Gestão do ISSCTE, nº VII, Julho, pp. 25-32.
- MacDonald, John (1994), A Gestão da Qualidade Total Com Sucesso, Ed. Presença, Gestão Essencial, Lisboa.
- Marash, Stanley A. (1993), “ The Key To TQM and World-Class Competitiveness - Part 1”, Quality, Vol. 32, Nº 9, Setembro, pp. 37-39.
- Nevilles, John E., (1995), “ Continuous Improvement Process Teams”, artigo divulgado em TQM in Manufacturing and Service Industries Discussion List (Internet).
- Powell, Thomas C. (1995), “Total Quality Management as competitive Advantage: A Review and Empirical Study”, Strategic Management Journal, Vol. 16, Nº 1, Janeiro, Ed. Dan Schendel.
- Ross, Joel E. (1993), Total Quality Management - Text Cases and Readings, St. Lucie Press, Delray Beach.
- Sanz, Ana Paula (1990), “Qualidade Total” revista VESTIR, nº 7, Abril-Maio-Junho, pp. 31-33.
- Van Ham, Kess J. (1991), “ El Movimiento Europeo de Gestion de Calidad”, Boletín de Estudios Económicos, Vol. XLVI, nº 143, Agosto, pp. 223-231.
- Van Nulan, Yves (1993), “ Prerequisites to Implementation”, Quality Progress, Junho, pp. 36-39.
- Vieira, Joaquim C. e Farinha, Eduardo M.A. (sem data), Projecto Qualidade/Regiões - Alimentação e Bebidas, AIP.

**Da (in)acessibilidade física à fragilidade económica:  
uma medida de as perifericidade para as  
NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro**

Francisco José Lopes de Sousa Diniz  
(Universidade de Trás-os-Montes e Alto Douro)

## Introdução

O grau de perifericidade poderá constituir um conceito importante para a tipificação de regiões com o estatuto de menos favorecidos, tais como os concelhos das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro, por um certo número de razões que se prendem com a evolução recente das diferentes políticas de desenvolvimento, entre as quais poderão ser explicitadas as seguintes:

a) Efeitos económicos e sociais historicamente duradouros

O isolamento condicionou, desde sempre, o desenvolvimento económico e social dos concelhos das NUTS em estudo. Do ponto de vista económico a sua situação periférica restringiu a escolha das actividades económicas por via dos custos no acesso aos mercados tanto abastecedores de matérias-primas como consumidores de produtos finais. Mesmo ao nível interno tem sido difícil estabelecer uma rede de ligações com agentes económicas de outras regiões. Sob o ponto de vista social é no acesso a infra-estruturas de serviços e culturais que tomam difícil o estabelecimento de interligações com o resto do país.

b) O impacto do Mercado único

A criação do Mercado único serviu para acentuar os problemas económicos da perifericidade. Os grandes beneficiários do desaparecimento das barreiras comerciais são as regiões mais próximas do centro do sistema económico.

c) A criação de um ponto estrutural próprio

Finalmente, o conceito de perifericidade pode desempenhar um papel relevante na argumentação, junto das instâncias da União Europeia, com vista ao acesso aos diferentes fundos afectos à reforma da política estrutural. A perifericidade foi um dos critérios para designação de uma determinada região como sendo o objectivo 5b). Por exemplo várias regiões da Escócia obtiveram este estatuto com base neste conceito e no caso das ilhas escocesas serviu para a obtenção de níveis mais elevados de assistência no âmbito do acesso ao estatuto de objectivo 1 (COPUS: 1992).

A superfície territorial do Douro é de 4111,81 Km<sup>2</sup> representando 11 e 4% do total, respectivamente, em relação à Região Norte e ao Continente português. A NUTS do Alto Trás-os-Montes abrange 8170,23 KM<sup>2</sup> o que totaliza 38% do território da Região Norte e 9% do Continente. A situação geográfica de ambas as NUTS em estudo contribui para o seu posicionamento em termos de desenvolvimento económico face à Região Norte ela própria também marginal em relação ao todo nacional. (ver Figura nº 1).

**Figura nº 1 - Região Norte - NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro**



É uma região interior, de acessos difíceis coadjuvados com uma rede de transportes ineficiente, em que a agricultura desempenha o principal papel tanto em termos produtivos como na criação de riqueza e de emprego. Muito tem sido feito no domínio da investigação no que diz respeito à elaboração de trabalhos descritivos que permitam um conhecimento da região. O que se pretende com o presente trabalho é dar um contributo para a investigação dos principais processos das economias locais/rurais para uma região que foge à tradicional forma de organização das regiões urbanas/metropolitanas cujo desenvolvimento económico se encontra numa fase mais avançada do processo. Um primeiro passo poder ser dado calculando-se um índice de perifericidade com o objectivo de seriar os concelhos de ambas as NUTS face à distância física (em Km) e económica (custo de deslocação e valorização monetária do tempo despendido) face aos principais pólos de atracção económica da região.

### **O conceito de perifericidade**

Tal como o seu conceito inverso de acessibilidade a perifericidade não é uma característica de fácil quantificação. De acordo com GLOUD (1969) acessibilidade é uma noção ambígua, um desses termos comuns que todos usam até estarem diante do problema de a definirem e quantificarem. Vários autores tentaram medir a perifericidade e a acessibilidade, entre eles PRICE (1979); OWENS et al (1983); LINNEKER et al (1992); KEEBLE et al (1982), KEEBLE et al (1986) e INGRAM (1971).

Dois modelos relativamente fáceis de quantificar, ambos com reconhecimento oficial por parte da Comissão das Comunidades, vão servir de base ao estudo que se pretende apresentar neste capítulo. O primeiro denomina-se Modelo da Acessibilidade Integral e o segundo é um Modelo Gravitacional. Ambos os modelos permitem encontrar o corolário da acessibilidade, isto é, um índice de perifericidade (OWEN et al, 1983, KEEBLE et al, 1982 e 1986).A

acessibilidade integral de uma determinada localidade é, tão simplesmente, a soma das distâncias que a separam de outras localidades dentro da região em análise.

$$A_i = \sum_{j=1}^n d_{ij}$$

em que:

- $A_i$  é a Acessibilidade Integral da localidade; e,
- $d_{ij}$  é a distância entre a localidade  $i$  e  $j$ .

No caso de uma localidade se situar perto do centro da área em estudo a distância total  $d_{ij}$  será relativamente pequena e, por isso, a localidade em questão possuirá um elevado grau de Acessibilidade Integral. Pelo contrário uma localidade situada na fronteira da região em estudo estará a uma distância muito maior o que indicará um grau de Acessibilidade Integral bem mais baixo.

O principal ponto fraco do Modelo de Acessibilidade Integral reside na admissão da igualdade de interacção entre duas localidades diferentes. Na realidade a probabilidade de interacção é muito maior entre duas localidades com actividade económica forte do que entre duas em que a actividade económica seja reduzida. O modelo gravitacional toma em devida conta este aspecto ao incorporar uma variável de atracção económica. Admite-se que o grau de interacção entre duas localidades  $i$  e  $j$  será directamente proporcional à variável da atracção económica<sup>1</sup> inversamente proporcional à distância entre  $i$  e  $j$ . A verdadeira medida do grau de perifericidade da localidade  $i$  é a soma das interacções estimadas entre ela mesma e as outras localidades da região em estudo.

$$P_i = \sum_{j=1}^n m_j / d_{ij}$$

em que:

- $P_i$  é a acessibilidade gravitacional da localidade  $i$ ;
- $m_j$  uma variável indicadora do nível da actividade económica da localidade  $j$  que pode ser tanto a população total como o nível de emprego; como qualquer outra variável a designar e que traduz a força de atracção de fluxos económicas, sociais, culturais, etc.; e,
- $d_{ij}$  é a distância entre a localidade  $i$  e  $j$ .

O ponto de partida para a análise da perifericidade quer se adopte o Modelo da Acessibilidade Integral quer o Modelo Gravitacional passa pela construção de uma matriz simétrica das distâncias entre as localidades. A distância entre duas localidades pode ser analisada de diferentes formas sendo, mais usual, a distância física expressa em quilómetros. Para além da distância física pode estudar-se a duração da viagem e o seu custo. Se a perifericidade como travão ao desenvolvimento for o objectivo do estudo, o custo da viagem medido quer em unidades de tempo quer em unidades monetárias revela-se uma medida mais adequada. LINNEKER et al (1992) sugeriram três matrizes de distância diferentes com base no seu custo: a matriz dos custos de deslocação; a matriz dos custos do tempo perdido na deslocação; e, a matriz dos custos totais.

---

<sup>1</sup> Trata-se unicamente da acessibilidade física.

A matriz dos custos de deslocação resulta da multiplicação entre a distância entre a localidade em análise e todas as outras da região em estudo, efectuada pelo caminho mais rápido, que pode não coincidir, necessariamente, com o mais curto e o custo do quilómetro percorrido por uma viatura de potência média.

A matriz dos custos do tempo perdido na deslocação pretende avaliar o tempo perdido na viagem entre as localidades tendo em conta as velocidades médias permitidas por lei em cada um dos tipos de vias de comunicação que as ligam.

A matriz dos custos totais deriva da soma dos valores homólogos das matrizes anteriores.

A adopção do Modelo de Acessibilidade Integral implica o cálculo da distância de cada localidade a todas as outras da região em estudo para cada um, dos tipos de matrizes e de um rácio por localidade de relativamente à localidade de maior acessibilidade.

A opção pelo Modelo Gravitacional implicará a escolha da variável de atracção económica a qual pode revestir várias formas. Nesta escolha reside o carácter subjectivo deste modelo.

### **Três matrizes de distância para os concelhos das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro**

O ponto de partida para uma análise da perifericidade tendo por base tanto o modelo da chamada Acessibilidade Integral como o modelo Gravitacional é, como já foi referido, a construção de uma matriz simétrica das distâncias. Para este trabalho foi necessário construir uma matriz 35 x 35, uma linha e uma coluna para cada um dos 33 concelhos (14 concelhos da NUTS do Alto Trás-os-Montes e 19 concelhos da NUTS Douro) mais dois concelhos da Região Norte: Porto e Braga. A matriz terá 1225 células mas foi somente necessário calcular 1190 distâncias.

A distância entre duas localidades pode ser expressa de diferentes maneiras sendo a mais comum a distância física, o tempo perdido na viagem e o custo da mesma. Uma vez que esta investigação se preocupa com a perifericidade como factor estrangulador ao processo de desenvolvimento será mais apropriado considerar a medida do custo das viagens e o custo do tempo perdido para as efectuar. O custo total da deslocação entre duas localidades inclui tanto o custo da viagem com o custo de oportunidade pela perda de tempo verificado para a sua efectivação (LINENEKER et al: 1992). Para tal foram elaboradas três tipos de matrizes: uma referente ao custo de deslocação, outra que tratará o custo do tempo necessário para a deslocação entre as localidades e, finalmente, uma terceira que resultará da soma dos custos de deslocação e do tempo de deslocação, ou seja, uma matriz dos custos totais.

A matriz das distâncias físicas expressas em quilómetros foram calculadas entre as sedes dos 33 concelhos utilizando as estradas nacionais, itinerários principais e auto-estradas constantes da Carta de Portugal editada pela Direcção dos Serviços de Conservação - Divisão de Circulação e Segurança da Junta Autónoma de Estradas e da 90ª Edição do Mapa do Estado das Estradas editado pelo Automóvel Club de Portugal (secção de Informações Turísticas, Itinerários e Cartografia).



Para cada um dos concelhos foi calculada a distância da sua sede a cada uma das restantes 32 sedes de concelho acima mencionadas. Esta distância foi calculada com base no critério do caminho mais rápido que nem sempre coincide com o mais curto.

A matriz do tempo de deslocação foi estimada dividindo a distância percorrida em cada classe de estradas pela velocidade máxima permitida em cada uma dessas classes

As velocidades utilizadas no cálculo dos tempos de deslocação foram as permitidas pelo Código de Estrada, tendo em atenção o estado de conservação de cada um dos tipos de vias de comunicação: Estradas Nacionais - 50 Km/h; Itinerários Principais - 90 Km/h; e, Auto-Estradas - 120 Km/h.

Estas duas matrizes, a das distâncias e a do tempo para as percorrer, constituem o suporte para a elaboração das matrizes do custo de deslocação, do custo de oportunidade do tempo nela gasto e, consequentemente, no custo total.

### **A matriz dos custos de deslocação**

A obtenção desta matriz resulta da multiplicação de cada distância pelo custo de deslocação do quilómetro calculado do seguinte modo:

$$\text{Custo Km} = \frac{C \times P}{100} + \frac{I + S + AM}{\text{Km A}} + \frac{RA}{\text{Km A}}$$

em que:

C = consumo médio para um automóvel ligeiro de 1 400 cc de cilindrada (7,41/100 Km)

P = Preço do litro de combustível (gasolina sem chumbo, Dezembro 1994)

I = Imposto de circulação/94

S = Seguro obrigatório/94

NP = Número de pneus comprados durante a vida útil (pressupõe-se a compra de quatro pneus ao fim do segundo ano de vida útil - custo médio do pneu 12.000\$00)

$$V^2 = 1/(1+i)^2$$

Km A = Quilometragem anual (15.000 Km/ano)

RA = Reparações anuais (40.000\$00/ano)

AM =  $(PA - VR) a_4 \big|_i$  que:

PA = Preço médio de um automóvel ligeiro de 1.400 cc de cilindrada (3.000 contos)

VR = valor residual do automóvel após fim da vida útil =  $0,2 PAV^4$ :

$$V4 = 1/(1+i)^4$$

$$a_4 \big|_i = \frac{i}{1 - [1/(1+i)^4]}$$

i = custo de oportunidade / taxa de juro de mercado

Vida útil = 4 anos.

## **A Matriz dos custos no tempo perdido na deslocação**

Com base na matriz do tempo da deslocação elaborou-se a matriz dos custos do tempo perdido na deslocação. A convenção monetária do tempo de deslocação obteve-se multiplicando o tempo total gasto para ir da sede de cada concelho a todos os outros pela remuneração média horária segundo a publicação do Departamento de Estatística do Ministério do Emprego e da Segurança Social - Quadros de Pessoal/92 (MESS - Relatórios e Análises nº 32/1993).

### **A Matriz dos custos na deslocação totais**

A matriz dos custos totais de, deslocação obtém-se, muito simplesmente, pela adição dos valores homónimos das matrizes do custo de deslocação e do custo do tempo perdido na deslocação, respectivamente.

### **O modelo de acessibilidade integral**

Antes da análise do modelo da Acessibilidade Integral alguns considerandos são dignos de registo. Em primeiro lugar a distância a total de cada uma das sedes de concelho foi calculada tendo em atenção dois objectivos:

- Determinar a distância física considerando somente as NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro;
- Determinar a distância entre cada uma das sedes de concelho e a sede de concelho do Porto e Braga.

A escolha destas cidades é justificado pelo papel que representam, no âmbito da Região Norte, na concentração de população e no dinamismo que ambas possuem no que diz respeito ao desenvolvimento económico.

Começando pela distância física no interior do Alto Trás-os-Montes e do Douro o concelho onde se verifica a menor distância a todos os outros é Murça (2347 Km) sendo a maior verificado em Miranda do Douro (5178 Km).

Analizando agora a distância de cada um dos 33 concelhos às cidades do Porto e Braga, no caso da primeira cidade é Mesão Frio o concelho mais próximo (92 Km) e Freixo de Espada à Cinta o mais distante (332 Km) que é, igualmente, o mais distante em relação a Braga (385 Km) ficando mais perto desta cidade os concelhos de Chaves e Montalegre (95 Km). No caso da distância à cidade de Braga, a não ser para os concelhos de Chaves, Montalegre, Boticas e Valpaços para todos os outros devido à utilização das auto-estradas Porto-Amarante (A4) e Porto-Braga (A3) a distância resulta da soma da distância ao Porto com a distância Porto-Braga, pelo que não é alterada a sua posição relativa.

Um outro aspecto que irá merecer atenção antes da discussão dos resultados da aplicação do Modelo de Acessibilidade Integral, prende-se com o tempo de deslocação.

Considerando o tempo nas deslocações no interior das duas NUTS considerados os concelhos para os quais o tempo de deslocação é menor e maior, são os de Murça (40,26 h) e Miranda do Douro (100,46 h), respectivamente.

Analizando o tempo na deslocação às cidades do Porto e Braga, Vila Real e os concelhos limítrofes são aqueles que apresentam um tempo de deslocação menos significativo. O facto

de os concelhos de Chaves, Montalegre, Boticas e Valpaços estarem mais próximos fisicamente de Braga não significa que o acesso seja o menos rápido.

Para terminar, estas considerações preliminares de apresentação do Modelo de Acessibilidade Integral, uma palavra sobre a velocidade média possível. As velocidades médias passíveis de serem praticadas dentro das duas NUTS não excedem os 70 Km/h sendo inferior aos 50 Km/h em cerca de 25% dos concelhos. Quando se analisa a velocidade média possível nas deslocações de cada um dos concelhos às cidades do Porto e Braga o intervalo de variação é de 50 Km/h a cerca de 115 Km/h.

O quadro que se segue diz respeito aos resultados encontrados pela aplicação do Modelo de Acessibilidade Integral usando as três matrizes de distância acima mencionadas para as NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro e para as áreas urbanas do Porto e Braga. Foram calculados para cada concelho o custo de deslocação tanto com base nos quilómetros necessários para se efectuar a deslocação da sua sede quer todas as outras sedes de concelho das NUTS em estudo quer às sedes dos concelhos do Porto e Braga. A matriz dos custos totais resulta da soma destes dois tipos de custo.

Quadro nº 1 - Resultados do Modelo de Acessibilidade Integral (1000 escudos)

Custos de Deslocações (horas) - ATM Douro			Custos de Deslocações (horas) - Porto			Custos de Deslocações (horas) - Braga			Custos de Deslocações (Km) - ATM Douro			Custos de Deslocações (Km) - Porto			Custos de Deslocações (Km) - Braga			Custos de Deslocações ATM Douro			Custos de Deslocações Porto			Custos de Deslocações Braga		
Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio	Concelhos	Ranking	Rácio
Mir. do Douro	45,41	2,5	V. N. F. Cõa	2	4,34	V. N. F. Cõa	2,2	3,33	Mir. Do Douro	262,68	2,21	F. E. à Cinta	16,84	3,61	F. E. à Cinta	19,53	4,05	Mir. do Douro	308,09	2,24	F. E. à Cinta	18,61	3,38	F. E. à Cinta	21,5	3,79
Vinhais	37,97	2,09	Mir. do Douro	1,85	4,02	Mir. do Douro	2,05	3,11	Vinhais	257,51	2,16	Mir. do Douro	15,52	3,33	Mir. do Douro	18,21	3,78	Vinhais	295,47	2,15	Mir. do Douro	17,37	3,16	Mir. do Douro	20,26	3,57
Montalegre	37,55	2,06	F. E. à Cinta	1,77	3,85	F. E. à Cinta	1,97	2,99	Vimioso	212,71	1,79	Vinhais	15,02	3,22	Vila Flôr	16,13	3,35	Mogadouro	247,63	1,8	Vinhais	16,51	3	Mogadouro	17,76	3,13
F. E. à Cinta	37,17	2,04	Mogadouro	1,53	3,33	Mogadouro	1,73	2,63	Mogadouro	212,31	1,78	Vila Flôr	13,44	2,88	Mogadouro	16,03	3,33	Vimioso	246,87	1,8	Mogadouro	14,87	2,7	Vila Flôr	17,39	3,06
Mogadouro	35,33	1,94	Vinhais	1,5	3,25	Vinhais	1,69	2,57	Bragança	212,15	1,78	Mogadouro	13,34	2,86	Bragança	15,62	3,24	Montalegre	245,69	1,79	Vila Flôr	14,5	2,64	Alf. da Fé	17,09	3,01
Vimioso	34,16	1,88	Montalegre	1,44	3,12	T. Moncorvo	1,55	2,36	Montalegre	208,15	1,75	Bragança	12,94	2,77	Alf. da Fé	15,57	3,23	Bragança	241,1	1,76	Alf. da Fé	14,2	2,58	Bragança	17,01	3
Sernancelhe	33,83	1,86	T. Moncorvo	1,35	2,94	Alf. da Fé	1,51	2,29	P. E. à Cinta	202,82	1,7	Alf. da Fé	12,89	2,76	Vimioso	15,17	3,15	F. E. à Cinta	239,99	1,75	Bragança	14,12	2,57	Vinhais	16,86	2,97
Boticas	33,42	1,84	Alf. da Fé	1,31	2,85	Vimioso	1,5	2,28	Sernancelhe	200,59	1,68	Vimioso	12,48	2,67	Vinhais	15,17	3,15	Sernancelhe	234,42	1,71	Vimioso	13,78	2,51	Vimioso	16,67	2,94
Penedono	32,5	1,79	Vimioso	1,3	2,83	Sernancelhe	1,48	2,25	Penedono	186,99	1,57	T. Moncorvo	12,12	2,6	T. Moncorvo	14,81	3,07	Penedono	219,49	1,6	T. Moncorvo	13,48	2,45	T. Moncorvo	16,37	2,88
M. da Beira	30,06	1,65	Sernancelhe	1,28	2,79	Bragança	1,39	2,11	M. da Beira	181,61	1,53	V. N. F. Cõa	11,21	2,4	V. N. F. Cõa	13,9	2,88	Boticas	212,8	1,55	V. N. F. Cõa	13,21	2,4	V. N. F. Cõa	16,1	2,83
Tarouca	29,75	1,63	Boticas	1,24	2,69	Penedono	1,36	2,06	Tarouca	180,9	1,52	M. de Caval.	10,81	2,32	M. de Caval.	13,49	2,8	M. da Beira	211,67	1,54	M. de Caval.	11,92	2,17	M. de Caval.	14,81	2,61
Alf. da Fé	29,14	1,60	Bragança	1,19	2,58	M. de Caval.	1,32	2	Boticas	179,38	1,51	Sernancelhe	10,2	2,18	C. de Ansiães	12,99	2,69	Tarouca	210,65	1,53	Sernancelhe	11,48	2,09	Sernancelhe	14,37	2,53
Bragança	28,94	1,59	Penedono	1,16	2,51	Valpaços	1,29	1,96	Alf. da Fé	176,49	1,48	C. de Ansiães	9,79	2,1	Sernancelhe	12,89	2,67	Alf. da Fé	205,63	1,5	C. de Ansiães	10,88	1,98	C. de Ansiães	14,28	2,51
T. Moncorvo	28,53	1,57	M. de Caval.	1,12	2,43	C. de Ansiães	1,29	1,96	M. de Caval.	170,35	1,43	Valpaços	9,64	2,07	Mirandela	12,18	2,53	M. de Caval.	193,91	1,41	Valpaços	10,73	1,95	Mirandela	13,2	2,32
V. N. F. Cõa	28,37	1,56	Valpaços	1,09	2,37	M. da Beira	1,29	1,96	Mesão Frio	165,58	1,39	Mirandela	9,49	2,03	Tabuaço	11,41	2,37	Mesão Frio	192,55	1,4	Mirandela	10,31	1,88	Tabuaço	12,51	2,2
Valpaços	28,29	1,55	C. de Ansiães	1,09	2,37	Vila Flôr	1,26	1,91	Lamego	162,74	1,37	Chaves	9,13	1,96	Penedono	11,06	2,29	Tabuaço	199,24	1,38	Chaves	10,16	1,85	Penedono	12,41	2,19
Chaves	28,19	1,55	M. da Beira	1,09	2,37	Tarouca	1,11	1,69	Tabuaço	162,74	1,37	Tabuaço	8,73	1,87	M. da Beira	11,01	2,28	Lamego	199,19	1,38	Boticas	9,76	1,77	M. da Beira	12,3	2,17
C. de Ansiães	27,24	1,5	Vila Flôr	1,06	2,3	Tabuaço	1,09	1,66	Valpaços	159,75	1,34	Boticas	8,52	1,83	Alijó	10,75	2,23	Valpaços	188,04	1,37	Tabuaço	9,62	1,75	Alijó	11,79	2,08
Vila Flôr	27,1	1,49	Chaves	1,03	2,24	S. J. da Pesq.	1,04	1,58	T. Moncorvo	156,7	1,32	Penedono	8,37	1,79	Armamar	10,75	2,23	T. Moncorvo	185,24	1,35	Penedono	9,53	1,73	Armamar	11,76	2,07
Mesão Frio	26,96	1,48	Tarouca	0,91	1,98	Alijó	1,04	1,57	Armamar	155,74	1,31	M. da Beira	8,32	1,78	Murça	10,65	2,21	Armamar	181,88	1,33	Montalegre	9,5	1,73	Murça	11,52	2,03
Tabuaço	26,5	1,46	Tabuaço	0,89	1,94	Boticas	1,03	1,56	Vila Flôr	151,18	1,27	Montalegre	8,07	1,73	S. J. da Pesq.	10,4	2,16	Vila Flôr	178,28	1,3	M. da Beira	9,41	1,71	S. J. da Pesq.	11,44	2,01
Lamego	26,45	1,45	S. J. da Pesq.	0,84	1,82	Mesão Frio	1,03	1,56	V. N. F. Cõa	148,44	1,25	Alijó	8,07	1,73	Tarouca	9,94	2,06	V. N. Foz Cõa	176,81	1,29	Alijó	8,9	1,62	Tarouca	11,05	1,95
Armamar	26,14	1,44	Alijó	0,84	1,82	Mirandela	1,03	1,56	C. de Ansiães	148,39	1,25	Armamar	8,07	1,73	Sabrosa	9,74	2,02	Chaves	176,52	1,29	Armamar	8,87	1,61	Sabrosa	10,57	1,86
S. J. da Pesq.	24,73	1,36	Mesão Frio	0,83	1,81	Armamar	1	1,52	Chaves	148,33	1,25	Murça	7,96	1,71	V. P. Aguiar	9,33	1,94	C. de Ansiães	175,63	1,28	Murça	8,64	1,57	Lamego	10,3	1,81
P. da Régua	23,63	1,3	Mirandela	0,83	1,8	Lamego	0,97	1,47	P. da Régua	145,29	1,22	S. J. da Pesq.	7,71	1,65	Lamego	9,33	1,94	S. J. da Pesq.	168,95	1,23	S. J. da Pesq.	8,55	1,55	V. P. Aguiar	10,23	1,8
M. de Caval.	23,56	1,29	Armamar	0,8	1,75	V. P. Aguiar	0,89	1,36	S. J. da Pesq.	144,23	1,21	Tarouca	7,25	1,55	P. da Régua	8,27	1,72	P. da Régua	169,92	1,23	Tarouca	8,17	1,48	P. da Régua	9,13	1,61
Alijó	22,5	1,24	Lamego	0,77	1,67	Murça	0,87	1,32	Sta M. Penag.	139,91	1,18	Sabrosa	7,05	1,51	Vila Real	8,27	1,72	Sta M. Penag.	161,67	1,18	Sabrosa	7,68	1,4	Sta M. Penag.	9,02	1,59
V. P. Aguiar	22,07	1,21	V. P. Aguiar	0,69	1,51	Chaves	0,86	1,3	Vila Real	137,07	1,15	V. P. Aguiar	6,65	1,42	Sta M. Penag.	8,22	1,71	Vila Real	157,71	1,15	Lamego	7,41	1,35	Vila Real	8,93	1,57
Sta M. Penag.	21,76	1,2	Murça	0,67	1,46	Montalegre	0,86	1,3	Mirandela	135,45	1,14	Lamego	6,65	1,42	Mesão Frio	7,36	1,53	Sabrosa	156,31	1,14	V. P. Aguiar	7,34	1,33	Valpaços	8,55	1,51
Sabrosa	21,52	1,13	P. da Régua	0,66	1,43	P. da Régua	0,86	1,3	Sabrosa	134,79	1,13	Sta M. Penag.	6,04	1,29	Valpaços	7,25	1,51	Mirandela	155,8	1,14	Sta M. Penag.	6,64	1,21	Mesão Frio	8,39	1,48
Vila Real	20,64	1,13	Sabrosa	0,63	1,37	Sabrosa	0,83	1,26	Alijó	132,51	1,11	P. da Régua	5,58	1,2	Boticas	5,78	1,2	Alijó	155,01	1,13	P. da Régua	6,24	1,13	Boticas	6,81	1,2
Mirandela	20,36	1,12	Sta M. Penag.	0,6	1,31	Sta M. Penag.	0,8	1,22	V. P. Aguiar	129,46	1,09	Vila Real	5,58	1,2	Chaves	4,82	1	V. P. Aguiar	151,53	1,1	Vila Real	6,04	1,1	Chaves	5,68	1
Murça	18,2	1	Vila Real	0,46	1	Vila Real	0,66	1	Murça	119,06	1	Mesão Frio	4,67	1	Montalegre	4,82	1	Murça	137,26	1,1	Mesão Frio	5,5	1	Montalegre	5,68	1

Fonte: Cálculos elaborados pelo autor

Analisando os custos de deslocação dentro das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro o concelho menos periférico é o de Murça com um custo de deslocação em quilómetros de 119.060\$00 e em horas de 18.200\$00 o que perfaz um custo total de deslocação de 137.260\$00.

O concelho que mais se afasta destes valores é o de Miranda do Douro com um custo total do tempo de deslocação e da distância física, 2,5 e 2,21 superiores aqueles, respectivamente.

Se esta análise for efectuada tendo em linha de conta os custos de deslocação de cada concelho das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro aos centros urbanos de Porto e Braga o concelho mais periférico em termos de tempo perdido na deslocação àqueles centros urbanos e o de Vila Nova de Foz Côa cujo custo de deslocação é 4,34 e 3,33 vezes superior ao do concelho menos periférico (Vila Real) em relação ao Porto e Braga, respectivamente.

O concelho mais periférico determinado pelo custo dos quilómetros necessários a percorrer para se chegar aos centros urbanos do Porto e de Braga, é Freixo de Espada à Cinta. Os concelhos menos periféricos em relação ao Porto e Braga são os de Mesão Frio e Montalegre, respectivamente. O custo de deslocação de Freixo de Espada à Cinta ao Porto e Braga é 3,6 e 4 vezes superior em relação ao concelho menos periférico, respectivamente.

## **O modelo Gravitacional**

Com base no modelo gravitacional estimaram-se três matrizes de distância. apresentadas para o modelo anteriormente discutido. Para cada uma das matrizes a variável económica tida em consideração para medir o grau de atracção económica foi a população residente de acordo com o Recenseamento Geral da População de 1991 publicado pelo Instituto Nacional de Estatística. O quadro nº 2 refere o resultado do rácio do concelho menos periférico relativamente ao que mais se afasta. Estes rácios foram calculados, mais uma vez, tendo em atenção as distâncias entre cada concelho e os restantes concelhos das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro, por um lado, e, por outro, a distância entre cada concelho das duas NUTS anteriormente referidas e os concelhos do Porto e Braga.

A interpretação dos dados do quadro nº 2 pode ser, unicamente, feita em termos relativos porque os seus valores não são adimensionais. A inclusão da variável de atracção económica torna mais claro o grau de perifericidade dos concelhos das duas NUTS em análise.

A observação dos dados relativos à distância dentro das duas NUTS conduz à conclusão de que o concelho menos periférico tem um índice 6,11; 5,77 e 5,82 vezes superiores ao mais afastado quando é tido em consideração o custo da distância física, o custo da distância média em unidades de tempo e o custo total, respectivamente.

Quadro nº 2 - Resultados do Modelo Gravitacional

Custos de Deslocações (horas) - ATM Douro		Custos de Deslocações (horas) - Porto		Custos de Deslocações (horas) - Braga		Custos de Deslocações (Km) - ATM Douro		Custos de Deslocações (Km) - Porto		Custos de Deslocações (Km) - Braga		Custos de Deslocações ATM Douro		Custos de Deslocações Porto		Custos de Deslocações Braga	
Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio	Concelhos	Rácio
Chaves	5,77	Vila Real	36	Vila Real	28,16	Chaves	6,11	Vila Real	28,44	Chaves	33,76	Chaves	5,82	Vila Real	35,55	Vila Real	27,62
Lamego	5,54	Chaves	14,33	Chaves	19,11	Lamego	5,69	Lamego	15,56	Vila Real	22,25	Lamego	5,57	Chaves	14,43	Chaves	20,45
Mirandela	5,29	Lamego	14,17	Lamego	12,51	P. da Régua	5,33	Chaves	15,37	Lamego	12,84	P. da Régua	5,25	Lamego	14,3	Lamego	12,54
P. da Régua	5,24	P. da Régua	11,8	P. da Régua	10,08	Mirandela	4,35	P. da Régua	13,25	Montalegre	12,75	Mirandela	5,15	P. da Régua	11,94	P. da Régua	10,1
Bragança	4,51	Mirandela	10,99	Mirandela	9,85	Sta M. Penag.	3,82	Mirandela	9,11	Valpaços	12,37	Bragança	4,38	Mirandela	10,81	Mirandela	9,7
M. de Caval.	3,89	Bragança	10,03	Bragança	9,55	Bragança	3,6	V. P. Aguiar	8,81	P. da Régua	10,37	Sta M. Penag.	3,86	Bragança	9,91	Bragança	9,45
Sta M. Penag.	3,87	V. P.	8,86	V. P. Aguiar	7,66	Valpaços	3,46	Bragança	8,76	Bragança	8,41	M. de Caval.	3,75	V. P. Aguiar	8,85	Montalegre	7,73
		Aguiar															
Valpaços	3,39	Valpaços	7,45	Montalegre	7,22	V. P. Aguiar	3,27	Valpaços	8,03	Mirandela	8,23	Valpaços	3,4	Valpaços	7,5	V. P. Aguiar	7,62
V. P. Aguiar	3,28	Alijó	7,02	Valpaços	7,01	Alijó	3,08	Alijó	6,94	V. P. Aguiar	7,27	V. P. Aguiar	3,28	Alijó	7,01	Valpaços	7,5
Vila Real	3,14	M. de	6,11	Alijó	6,31	Vila Real	2,96	Montalegre	6,57	Alijó	6,03	Alijó	3,12	M. de Caval.	6,1	Alijó	6,28
		Caval.															
Alijó	3,13	Sta M.	5,79	M. de Caval.	5,77	M. de Caval.	2,96	M. de Caval.	6	M. de Caval.	5,58	Vila Real	3,11	Sta M. Penag.	5,76	M. de Caval.	5,75
		Penag.															
S. J. da Pesq.	2,88	Sabrosa	4,27	Sta M. Penag.	4,84	S. J. da Pesq.	2,94	Sta M. Penag.	5,51	Boticas	5,45	S. J. da Pesq.	2,89	Sabrosa	4,21	Sta M. Penag.	4,83
Sabrosa	2,65	S. J. da	4,11	M. da Beira	3,82	Tabuaço	2,61	M. da Beira	5,07	Sta M. Penag.	4,69	Sabrosa	2,64	M. da Beira	4,16	M. da Beira	3,88
		Pesq.															
Murça	2,64	M. da Beira	4,06	S. J. da Pesq.	3,7	Sabrosa	2,57	Tarouca	4,53	M. da Beira	4,45	Tabuaço	2,59	Montalegre	4,13	S. J. da Pesq.	3,69
Tabuaço	2,58	Murça	3,96	Sabrosa	3,61	M. da Beira	2,55	S. J. da Pesq.	4,26	Tarouca	3,83	M. da Beira	2,57	S. J. da Pesq.	4,13	Sabrosa	3,56
M. da Beira	2,57	Armamar	3,89	Armamar	3,47	Tarouca	2,5	Mesão Frio	4,05	S. J. da Pesq.	3,66	Murça	2,57	Murça	3,89	Tarouca	3,49
Tarouca	2,47	Montalegre	3,88	Tarouca	3,46	Vila Flôr	2,47	Armamar	3,69	Vinhais	3,33	Tarouca	2,48	Armamar	3,87	Armamar	3,45
Vila Flôr	2,39	Tarouca	3,79	Murça	3,4	Armamar	2,22	Sabrosa	3,64	Armamar	3,21	Vila Flôr	2,4	Tarouca	3,86	Murça	3,34
Armamar	2,23	Tabuaço	3,19	Boticas	3,09	Murça	2,15	C. de Ansiães	3,23	Sabrosa	3,05	Armamar	2,22	Tabuaço	3,18	Boticas	3,3
Mesão Frio	2,09	Vinhais	3,07	Vinhais	3,01	C. de Ansiães	2,11	Boticas	3,19	Mogadouro	3,02	Mesão Frio	2,09	C. de Ansiães	3,06	Vinhais	3,04
C. de Ansiães	2,04	C. de	3,05	Tabuaço	2,9	Mesão Frio	2,07	Murça	3,17	Mesão Frio	2,98	C. de Ansiães	2,05	Vinhais	3,05	Tabuaço	2,88
		Ansiães															
T. Moncorvo	2,01	Vila Flôr	3,01	C. de Ansiães	2,87	T. Moncorvo	2,06	Mogadouro	3,13	T. Moncorvo	2,94	T. Moncorvo	2,01	Vila Flôr	2,94	C. de Ansiães	2,86
Montalegre	1,99	T.	2,92	T. Moncorvo	2,83	Montalegre	2	Tabuaço	3,1	C. de Ansiães	2,83	Montalegre	1,99	T. Moncorvo	2,93	Mogadouro	2,84
		Moncorvo															
Vinhais	1,91	Mogadouro	2,87	Mogadouro	2,82	V. N. F. Cõa	1,93	T. Moncorvo	3,1	Tabuaço	2,75	Vinhais	1,87	Mogadouro	2,89	T. Moncorvo	2,84
V. N. F. Cõa	1,84	Mesão Frio	2,56	Vila Flôr	2,82	Sernancelhe	1,83	Vinhais	2,91	Murça	2,75	V. N. F. Cõa	1,86	Mesão Frio	2,7	Vila Flôr	2,76
Sernancelhe	1,8	Boticas	2,31	Mesão Frio	2,27	Vinhais	1,61	V. N. F. Cõa	2,72	V. N. F. Cõa	2,54	Sernancelhe	1,81	Boticas	2,4	Mesão Frio	2,33
Mogadouro	1,69	Sernancelhe	1,97	Sernancelhe	1,9	Mogadouro	1,6	Sernancelhe	2,36	Vila Flôr	2,18	Mogadouro	1,68	Sernancelhe	2,01	Sernancelhe	1,92
Vimioso	1,42	Alf. da Fé	1,85	Alf. Da Fé	1,79	Vimioso	1,4	Vila Flôr	2,25	Sernancelhe	2,17	Vimioso	1,41	Alf. Da Fé	1,84	Alf. Da Fé	1,78
Penedono	1,32	Vimioso	1,75	Mir. Do	1,7	Penedono	1,34	Mir. do Douro	1,92	Mir. Do	1,9	Penedono	1,32	Vimioso	1,75	Mir. do Douro	1,72
		Douro															
F. E. à Cinta	1,18	Mir. do	1,69	Vimioso	1,69	Boticas	1,12	Alf. Da Fé	1,79	Alf. Da Fé	1,72	F. E. à Cinta	1,17	Mir. Do	1,72	V. N. F. Cõa	1,71
		Douro												Douro			
Boticas	1,07	V. N. F.	1,6	V. N. F. Cõa	1,62	F. E. à Cinta	1,12	Vimioso	1,74	Vimioso	1,66	Boticas	1,07	V. N. F. Cõa	1,71	Vimioso	1,69
		Cõa															
Mir. Do Douro	1,01	Penedono	1,16	Penedono	1,1	Mir. do Douro	1,07	Penedono	1,53	Penedono	1,34	Mir. Do	1,02	Penedono	1,2	Penedono	1,13
Alf. Da Fé	1	F. E. à	1	F. E. à Cinta	1	Alf. da fé	1	F. E. à Cinta	1	F. E. à Cinta	1	Alf. Da Fé	1	F. E. à Cinta	1	F. E. à cinta	1
		Cinta															

Fonte: Cálculos elaborados pelo Autor

Da análise da situação de cada um dos concelhos relativamente ao Porto e Braga um primeiro ponto digno de registo tem a ver com a amplitude da perifericidade. Se tomarmos como base o custo total, Vila Real, o concelho mais central, apresenta um índice 35,55 e 27,62 superior ao mais remoto relativamente ao concelho do Porto e Braga, respectivamente.

O custo de deslocação, quando é tida em consideração a distância medida em unidades de tempo, apresenta um índice com uma amplitude maior do que quando é medido em termos físicos, tanto para o caso do concelho do Porto, como para Braga.

## **Conclusão**

A análise que até agora foi tecida -dá uma ideia clara dos condicionalismos locais dos concelhos que pertencem às NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro. Estes condicionalismos conduzem a desvantagens que se traduzem em restrições das actividades económicas e sociais ao processo de desenvolvimento.

A fragilidade económica é um conceito muito mais vasto, complexo e não directamente mensurável que exige o recurso a técnicas estatísticas sofisticadas e a uma bateria de indicadores.

A procura de um indicador que permita tecer considerações sobre a fragilidade económica dos 33 concelhos das duas NUTS em estudo terá que ter em linha de conta um leque mais abrangente de variáveis cuja natureza ultrapassa a mera acessibilidade e, pode agrupar aspectos que vão desde o demográfico até à qualidade de vida passando pelas questões do emprego, do espírito empresarial e à economia de cada um dos concelhos.

O problema da perifericidade pode ser debelado por várias ópticas. Uma primeira pode ser por via da redução dos custos de deslocação quer entre os concelhos das duas NUTS quer entre cada um deles e as cidades do Porto e Braga. Em alternativa poder-se-à concentrar os apoios em sectores da actividade económica específicos compensando-os das desvantagens locais que têm que enfrentar. Por último, pode optar-se por estimular o desenvolvimento com base no suporte a sectores em que a perifericidade não seja um factor de estrangulamento tão evidente.

Qualquer que seja a abordagem escolhida o reconhecimento da extensão do problema é, contudo, um passo essencial para um contributo para a consideração da perifericidade como entrave ao processo de desenvolvimento. No entanto, na nova sociedade da informação, uma pessoa, uma empresa, um país terá tanto maior valor quanto maior for a intervenção nas redes em que se conseguir inserir-se ou que puder construir. Porém pertencer a uma rede não depende só do hardware e do veículo transmissor depende, sobretudo da capacidade de perceber e produzir novos conteúdos, de estabelecer diálogo, de utilizar uma linguagem que abra as portas para novas trocas. A capacidade de pertencer a redes depende enfim, da qualificação e criatividade das pessoas e das organizações.

O conceito de periferia deverá, pois, ser redefinido, tendo este quadro de referência. É que ser periférico, actualmente, não quer dizer estar mais ou menos afastado em termos geográficos, mas significa estar ou não inserido nas redes centrais de difusão de

conhecimento e, portanto, da criação de riqueza. Os maiores riscos de periferização de um país ou de uma região radicam na sua eventual capacidade de inserção nessas redes.

## BIBLIOGRAFIA

- ACP (1995) *Mapa do Estado das estradas*. 9ª Edição.
- COPUS, A.K. (1992) *An assessment of the peripherality of the Scottish islands*. A Report Commissioned by The Shetland, Orkney and Western Isles Islands Councils.
- COPUS, A.K. (1993) *A review of methodologies for spatial targeting of rural development policies in the UK*. PIMA Conference, Umeå, Sweden, June 20th-24th.
- COPUS, A.K.; Crabtree J.R. (1992) "Mapping Economic Fragility: An assessment of the objective 5b boundaries in Scotland". *Journal of Rural Studies*, vol. 8, nº 3, pp. 309-322.
- DINIZ, F. (1996) *Desenvolvimento Rural, Que perspectivas? O Caso das NUTS Alto Trás-os-Montes e Douro*. Tese de doutoramento, UTAD, Vila Real.
- GOULD, P. (1969) *Spatial diffusion*. Commission on College Geography, Association of American geographers, Washington D.C.
- HODGE, I.; Monk, S. (1991) "In search of a rural economy: Patterns and differentiation in non-metropolitan England". *Land Economy Monograph*, 20, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- HODGE, I.; Monk, S. (1991) "Targeting rural areas for special assistance". *Land Economy Discussion Paper*, 27, Department of Land Economy, University of Cambridge.
- INE (1993) *Censos 91*. XIII Recenseamento Geral da População, Lisboa.
- INGRAM, D.R. (1971) "The concept of accessibility: a search for an operational form". *Regional Studies*, 16, pp. 101-107.
- JAE (1990) *Carta de Portugal da JAE*. Divisão de Circulação e Segurança, Lisboa.
- KEEBLE, D.; Offord, J.; Walker, S. (1986) *Peripheral regions in a Community of Twelve member States*. Cambridge University.
- KEEBLE, D.; Owens, P.L.; Thompson, C. (1982) "Regional accessibility and economic potential in the European Community". *Regional Studies*, 26, pp. 419-432.
- LINNEKER, B.J.; Spence, N.A. (1992) "Analysis of the impact of the M25 London orbital motorway on Britain". *Regional Studies*, 26, pp. 31-47.
- MESS (1993) "Quadro de pessoal/92". *Relatórios e Análises Estatísticas*, nº 32.
- OWENS, D.W.; Coombes, M.G. (1983) *An index of peripherality for local areas in the United Kingdom*. Centre for urban and regional development, University of Newcastle-upon-Tyne.
- PRICE, G.H. (1979) "Measuring accessibility: a review and proposal". *Environment and Planning*, A, 11, pp. 299-312.





# **Serviços avançados de telecomunicações nas regiões menos favorecidas – o Projecto MOSAICC**

Carlos José Rodrigues

Eduardo Anselmo de Castro

Raquel Pina Carvalho

(CEIDET- Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Empresariais e Territoriais<sup>1</sup>)

Daniel Polónia

Manuel de Oliveira Duarte

Daniel Trigo

(GSBL- Grupo de Sistemas de Banda Larga<sup>2</sup>)

---

<sup>1</sup> Departamento de Ambiente e Ordenamento - Universidade de Aveiro - Telef. 034- 370200/Fax 034-29290

<sup>2</sup> Departamento de Electrónica e Telecomunicações - Universidade de Aveiro - Telef. 034-370200/Fax 034-381941

## 1. INTRODUÇÃO

A construção de uma Europa mais coesa e desenvolvida tem na redução dos desequilíbrios inter-regionais existentes no desempenho económico e na qualidade de vida a sua questão central.

Um dos factores identificados como crucial para uma maior coesão das regiões europeias consiste no acesso a serviços avançados de telecomunicações. A sua importância é acrescida se considerarmos a emergência de uma nova abordagem do desenvolvimento regional que reflecte a ênfase colocada numa transformação das hierarquias tradicionais em novas formas de colaboração e comunicação inter e intra-organizacional, baseadas em redes electrónicas de informação (Antonelli, 1990).

A disponibilidade dos serviços não será no entanto uma condição suficiente para corrigir os desequilíbrios existentes, i.e. não bastará introduzir computadores e outras novas tecnologias de informação e comunicação. Acresce que não é ainda clara a forma como as telecomunicações avançadas poderão afectar as actuais disparidades entre os níveis de desenvolvimento sócio-económico de diferentes Países e regiões. Poderá o desenvolvimento de novas tecnologias de informação e de comunicação contribuir para a redução das disparidades inter-regionais ou, pelo contrário, contribuir para o agravamento das assimetrias?

Torna-se, assim, clara a insuficiência de uma abordagem desenvolvida exclusivamente a partir de um ponto de vista meramente tecnológico, ou seja, da oferta, insuficiência que se reveste de maior significado se em presença de regiões menos favorecidas. À certeza da existência de um vasto leque de potencialidades de desenvolvimento inerentes ao uso de serviços avançados de telecomunicações, importa contrapor as limitações resultantes das características económicas, sociais e culturais dessas regiões. Esta posição ganha importância acrescida considerando as perspectivas de liberalização do mercado das telecomunicações. Assumindo, por um lado, a debilidade dos mercados periféricos e, por outro, os critérios de viabilidade económica que, num contexto de desregulamentação, serão privilegiados na implementação dos serviços de telecomunicações, pode concluir-se pelo crescimento dos riscos da ocorrência de um desvio das potencialidades de desenvolvimento para regiões mais centrais, ou seja, de um agravamento das assimetrias regionais.

É neste contexto que surge o Projecto MOSAICC, um projecto promovido pela Comissão Europeia, representado em Portugal pela Universidade de Aveiro, através do Centro de Estudos em Inovação e Dinâmicas Empresariais e Territoriais e do Grupo de Sistemas de Banda Larga, e que, privilegiando a perspectiva da procura, ou seja dos potenciais utilizadores finais, visa, fundamentalmente, reunir informação que possa contribuir para a definição de estratégias conducentes à integração das telecomunicações como um instrumento catalisador do desenvolvimento regional, minimizando os riscos de agravamento das disparidades inter-regionais.

## 2. TELECOMUNICAÇÕES AVANÇADAS E REGIÕES PERIFÉRICAS

Os serviços avançados de telecomunicações providenciam um largo potencial para o aumento da eficácia dos sistemas produtivos e para a criação de novos ou melhores produtos e serviços, com impactes significativos no nível de qualidade de vida dos cidadãos. Se o reconhecimento deste potencial é unânime, importa referir que, no entanto, a experiência mostra que a sua concretização não é automática, dependendo, como refere o primeiro relatório do **High Level Group of Experts on the Societal and Social Aspects of the Information Society** (1996), “*de um longo processo de aprendizagem e de mudança institucional*”. Por outro lado, os benefícios que se esperam da introdução de serviços avançados de telecomunicações não se poderão estender, de forma espontânea, a toda a sociedade, sendo, assim, de considerar o risco de emergirem grupos que retiram grandes benefícios enquanto outros sofrem de desvantagens acrescidas.

Este risco pode, naturalmente, alargar-se a um contexto espacial e de desenvolvimento regional. Se, por um lado, a introdução de serviços avançados de telecomunicações em regiões menos favorecidas constitui um instrumento de grande potencial para diminuir as assimetrias regionais, encurtando distâncias geográficas e contribuindo para uma maior integração de zonas periféricas, por outro, (emergindo, assim, como *um pau de dois bicos*), pode reforçá-las, concretizando o argumento avançado em 1991 por **Gillespie**, segundo o qual “*em termos espaciais, os recentes avanços das comunicações estão a servir para a extensão do controlo monopolístico do espaço pelos centros metropolitanos*”, ou as previsões de **Innis** (1951, citado por Gillespie), defendendo que “*as restrições espaciais inerentes às tecnologias avançadas de telecomunicações servirão mais para concentrar e centralizar do que para encorajar a descentralização de poder e de controlo*”.

**Millard** (1996), considera que as aplicações telemáticas possuem características únicas e um grande potencial para o desenvolvimento regional:

- são potencialmente ubíquas, não se restringindo a rotas e nós específicos;
- aumentam a acessibilidade e a interação, alterando de forma dramática a organização económica e social;
- contribuem directamente para a inovação e o aumento de conhecimento ao facilitarem o acesso e a manipulação da informação;
- são menos dispendiosas do que as infra-estruturas tradicionais;
- têm, só por si, um impacte insignificante no ambiente;
- podem contribuir para o desenvolvimento pessoal, educação e democracia, se forem implementadas políticas que apontem para esses fins.

O mesmo autor, no entanto, refere que as aplicações telemáticas “não são uma panaceia do desenvolvimento regional”. A disponibilidade de serviços avançados de telecomunicações nas regiões periféricas, sendo condição necessária, não é condição suficiente para assegurar a diminuição das assimetrias regionais.

O potencial de uma região para aproveitar as oportunidades que são conferidas pelo progresso dos sistemas de telecomunicações depende de dois ingredientes básicos: i) a

disponibilidade de uma infra-estrutura tecnológica que possa suportar o fornecimento dos serviços e ii) a disponibilidade de recursos humanos com suficiente capacidade técnica para tirar pleno proveito dos recursos técnicos (**Castro, Duarte e Jensen-Butler, 1995**). Estes dois ingredientes básicos devem ser complementados pela adopção de formas eficazes de estimular a procura de serviços avançados de telecomunicações nas regiões periféricas, especialmente num contexto de liberalização do mercado. Uma questão que se reveste de grande relevância considerando que, quando desregulamentados e privatizados, os serviços serão fornecidos numa base comercial. Pode, assim, esperar-se que critérios de desenvolvimento sejam substituídos por critérios de viabilidade económica na implementação dos serviços de telecomunicações, substituição que, não sendo encontradas formas de estimular a procura nas regiões menos favorecidas, contribuirá naturalmente para o desvio das potencialidades de desenvolvimento para regiões mais centrais, ou seja, para um agravamento das assimetrias regionais.

Acresce que, voltando à argumentação de **Millard (1996)**, a evolução dos sistemas avançados de telecomunicações está a desviar o foco da discussão do desenvolvimento regional das “*velhas*” vantagens comparativas, (proximidade geográfica a centros económicos, infra-estruturas viárias, etc.), para “*novas*” vantagens comparativas, corporizadas no capital humano, na eficácia de redes económicas regionais ou na pro-actividade dos poderes públicos regionais e locais.

Concluindo, as regiões periféricas deverão enfrentar um vasto leque de novos desafios para tirar pleno proveito das oportunidades de desenvolvimento regional que a utilização de serviços avançados de telecomunicações encerra. Qualquer contributo para dar resposta a esses desafios deve contemplar uma compreensão realista das limitações e do potencial existentes nas regiões (**NEXUS EUROPE, 1995**) e, ainda, ter em conta a congruência das dimensões tecnológica, económica e social.

A abordagem das disparidades regionais ganha novos contornos. A definição de estratégias activas, delineadas segundo as características e potencialidades das diferentes regiões e integrando as novas tecnologias da informação mais como factor catalisador do que como questão central, deverá emergir como prioridade.

É neste contexto que se insere o **Projecto MOSAICC**, cuja descrição é efectuada nas secção seguinte.

### **3. O PROJECTO MOSAICC**

#### **3.1 Breve apresentação**

O Projecto MOSAICC, por solicitação da Comissão Europeia (DG XIII A/7- Mercados da Informação e das Telecomunicações), está a ser desenvolvido por um consórcio que, para além da Universidade de Aveiro, conta com a participação de empresas de consultadoria e universidades irlandesas, gregas, espanholas e dinamarquesas.

Em termos gerais, o projecto tem em vista os seguintes objectivos:

- analisar o papel dos serviços avançados de telecomunicações como factor de desenvolvimento económico e de melhoria da qualidade de vida;
- determinar qual é o uso actual de serviços avançados de telecomunicações nas regiões periféricas dos países menos desenvolvidos da União Europeia (Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda);
- identificar as tendências de evolução do uso de serviços avançados de telecomunicações nessas regiões;
- analisar as barreiras que impedem a utilização generalizada de serviços avançados de telecomunicações;
- demonstrar que é possível promover eficazmente a utilização de telecomunicações avançadas nas regiões periféricas;
- definir políticas de apoio à superação das barreiras;
- definir um conjunto de recomendações que habilitem a Comissão Europeia a promover estratégias de desenvolvimento de serviços avançados de telecomunicações nas regiões periféricas.

Em termos metodológicos, a primeira fase do Projecto consistiu no estabelecimento de uma tipologia de serviços avançados de telecomunicações e na definição de utilizadores potenciais. A selecção das regiões-alvo do estudo foi efectuada tendo como base uma análise espacial, predominantemente estatística, e a assunção da existência de polos de desenvolvimento dentro das regiões menos favorecidas. **Viseu** (NUTS II- Dão-Lafões) e **Évora** (NUTS III- Alentejo Central), levando em conta o seu potencial de desenvolvimento, foram as duas regiões portuguesas seleccionadas.

Os estudos de caso foram estruturados levando em conta a necessidade de integrar as dimensões tecnológica, económica e social, tendo sido definidas três componentes de análise em termos de potenciais utilizadores: a empresarial, a da administração pública e a residencial.

Em ambas as regiões foi inquirido um conjunto representativo de organizações das três componentes atrás referidas, tendo posteriormente sido levado a efeito debates que permitiriam a validação dos resultados obtidos nas entrevistas e a abordagem de novos problemas e sugestões.

### **3.2 Resultados iniciais**

O trabalho de campo realizado no âmbito do Projecto Mosaicc permitiu reunir um vasto conjunto de informação relativa à problemática das telecomunicações avançadas em regiões periféricas. Os resultados iniciais que a análise da informação recolhida permitiu retirar são, de seguida, apresentados de forma sistemática e resumida.

#### **3.2.1 Uso de serviços de telecomunicações**

- regista-se um uso generalizado de telefone e fax, sendo estes os serviços de telecomunicações mais usados para satisfazer as necessidades de contactos remotos;

- os telefones móveis são usados intensivamente, em particular pelos quadros superiores das empresas e das instituições públicas;
- são grandes as diferenças entre sectores de actividade e entre firmas do mesmo sector no que se refere à intensidade de utilização de serviços avançados de telecomunicações. São escassas as firmas que já recorrem a telecomunicações avançadas, sendo de salientar que, reconhecendo as vantagens inerentes, essas firmas pretendem aumentar a intensidade de uso dos serviços já disponíveis ou adoptar novos serviços. Por outro lado, alguns sectores e um grande número de firmas, devido essencialmente a falta de informação, atribuem importância menor às novas tecnologias da informação.
- os serviços relacionados com a Internet parecem constituir o mercado que poderá crescer de forma mais rápida em ambas as regiões.
- os serviços de correio electrónico deverão crescer a curto prazo;
- o video-telefone não suscita grande interesse por parte de firmas e instituições;
- a adopção de sistemas de transferência electrónica de dados e de fundos está dependente em larga escala da normalização dos serviços e dos procedimentos contabilísticos;
- as principais vantagens associadas ao uso de serviços avançados de telecomunicações relacionam-se com a rapidez e facilidade que introduzem nas trocas de informação assim como com a redução dos respectivos custos. As telecomunicações são encaradas, também, como um meio para introduzir melhorias na gestão e controlo das organizações, interna e externamente. As instituições públicas reconhecem que a utilização de telecomunicações avançadas influi decisivamente na eficiência dos serviços prestados à comunidade, na racionalização dos recursos humanos e na acessibilidade dos cidadãos aos serviços públicos.

### **3.2.2 Barreiras**

O custo das telecomunicações e a inexistência de uma massa crítica de utilizadores são apontados como as duas principais barreiras à expansão dos serviços avançados de telecomunicações nas regiões estudadas. Outros obstáculos foram, no entanto, identificados:

- falta de informação relativamente às vantagens inerentes à utilização de telecomunicações avançadas;
- carências dos potenciais utilizadores em termos de equipamento;
- utilização de técnicas de gestão e organizacionais ultrapassadas nalguns sectores de actividade;
- as redes constituídas pelas relações cliente/fornecedor não potenciam a adopção de telecomunicações avançadas;
- registam-se alguns problemas infra-estruturais, nomeadamente na região de Dão-Lafões;

- o enquadramento legal, exigindo ainda uma grande carga burocrática, impede uma utilização mais intensiva de telecomunicações na administração pública;
- reacção negativa dos funcionários da administração pública a novos métodos de trabalho induzidos pelo uso de telecomunicações avançadas;
- insuficiência de informação relevante sobre serviços avançados de telecomunicações;
- baixo nível de poder de compra e baixo nível educacional das populações (barreiras de grande importância no mercado residencial);
- as regiões portuguesas mais desfavorecidas apresentam ainda problemas estruturais de várias ordens, facto que, em termos de definição de prioridades, pode relegar o desenvolvimento de serviços avançados de telecomunicações para um plano secundário.

### **3.2.3 Necessidades dos potenciais utilizadores**

- os agentes do sector agrícola contactados (cooperativas e associações) identificaram claramente as necessidades do sector em termos de informação, tendo reconhecido nos serviços avançados de telecomunicações um meio privilegiado para as satisfazer, designadamente no que respeita a informação sobre factores climáticos, pragas, resultados de investigação científica, etc..
- a utilização de telecomunicações é considerada muito importante para introduzir melhorias nos contactos com fornecedores externos de serviços, matérias-primas e produtos intermédios;
- as instituições públicas reconhecem a existência de um alto grau de dependência da eficiência dos serviços e da redução dos custos em relação à introdução de novas tecnologias da informação;
- o uso de serviços avançados de telecomunicações contribuiria para assegurar uma melhor interacção entre diferentes centros administrativos;
- alguns casos específicos nos quais o uso de telecomunicações avançadas se poderia revelar de grande importância foram apontados pelo sector público: combate e prevenção de incêndios florestais, contactos com comunidades emigrantes e melhoramento da imagem regional.

### **3.2.4 Conclusões e recomendações iniciais**

- o mercado, só por si, não permitirá o desenvolvimento de serviços avançados de telecomunicações nas regiões estudadas, considerando a sua dimensão e a inexistência de uma massa crítica de utilizadores;
- o suporte financeiro do Estado e a liberalização do mercado das telecomunicações são considerados factores essenciais para a expansão de telecomunicações avançadas em regiões periféricas;
- a disseminação de informação e de formação relativas às telecomunicações avançadas é sentida como uma necessidade a satisfazer nas regiões periféricas;



- a introdução de serviços avançados de telecomunicações é encarada como um meio para responder a necessidades resultantes de rotinas e para melhorar a capacidade de gestão. O uso dos serviços visando a introdução de novos produtos ou o alargamento dos mercados não é perspectivada, o que indicia a necessidade de promover acções demonstrativas de que as telecomunicações avançadas podem ser um instrumento poderoso para acrescer a capacidade de inovação;
- o incremento do uso de serviços avançados de telecomunicações na administração pública depende em larga escala da normalização de procedimentos, de equipamentos e de software (inter-operacionalidade e compatibilidade);
- o incremento da utilização de telecomunicações avançadas nas instituições públicas regionais, providenciando uma maior transparência de processos e um melhor acesso dos cidadãos e organizações aos serviços públicos, pode contribuir para a sensibilização dos agentes regionais relativamente às vantagens inerentes ao uso da telemática;
- as novas tecnologias da informação devem ser mais amigáveis, ou seja, de mais fácil utilização, designadamente para minorar os problemas relacionados com a carência de formação técnica adequada;
- os serviços avançados de telecomunicações podem constituir um valioso contributo para um aumento da qualidade de vida de grupos da população com necessidades especiais. Os problemas financeiros com que se debatem as instituições de solidariedade social impedem o desenvolvimento espontâneo de serviços de apoio baseados na telemática;
- os agentes regionais encaram o tele-trabalho, em termos gerais, com algum cepticismo, registando-se mesmo uma opinião extremamente negativa por parte dos sindicatos. Esta opinião negativa deriva essencialmente de problemas como o isolamento dos tele-trabalhadores e as disfunções que poderiam ocorrer no tecido social. No entanto, o tele-trabalho pode ser desenvolvido através de formas que não a mais tradicional (trabalhar remotamente a partir de casa). O estabelecimento de centros de tele-trabalho nos pólos regionais com potencial de desenvolvimento, evitando, por um lado, os problemas acima referidos, tornaria, ainda, disponível um leque variado de serviços (cobrindo necessidades regionais e extra-regionais).
- a adopção de sistemas de tele-compra é considerada pelo comércio tradicional as regiões como um possível instrumento para minorar os efeitos da concorrência das grandes superfícies comerciais. A adopção de sistemas de tele-compra, e a inerente possibilidade de desenvolver formas novas e mais competitivas de comercializar produtos, depende, em larga escala, da capacidade associativa dos agentes comerciais da região. No entanto, as alterações organizacionais exigidas implicam o lançamento de programas específicos que apontem para o incremento da capacidade de mudança das organizações envolvidas.
- a saúde é um dos campos onde a introdução de serviços avançados de telecomunicações se reveste de grande importância. O estabelecimento de ligações telemáticas com as grandes unidades hospitalares, nas quais estão disponíveis todas as especialidades médicas, é particularmente considerada, uma vez que poderia contribuir para evitar os altos custos subjacentes à manutenção de equipas de especialistas nas unidades de menor dimensão.

- o mercado residencial tem na liberalização da rede de televisão por cabo um factor de desenvolvimento privilegiado, desde que assegurado o lançamento, por cabo, de novos serviços telemáticos (serviços de apoio social, tele-compra, etc.). Acresce que a utilização da rede de cabo contribuiria para minorar uma das barreiras que se levantam à introdução de serviços de telecomunicações avançadas em regiões menos favorecidas, referente às carências de equipamento dos potenciais utilizadores.
- a criação de centros de demonstração e informação nos pólos regionais, com forte componente inter-institucional, constituirá um elemento fundamental no desenvolvimento de serviços de telecomunicações nas regiões periféricas

#### 4. CONCLUSÕES

A concretização das potencialidades de desenvolvimento regional associadas ao uso de serviços de telecomunicações avançadas implica a assunção por parte das regiões menos favorecidas de que grandes e novos desafios terão de ser enfrentados, por forma a evitar que as disparidades regionais hoje existentes não se acentuem no futuro.

As características sociais e económicas das regiões periféricas revelam que as forças do mercado, actuando isoladamente, não permitirão a generalização do uso de telecomunicações avançadas, considerando a inexistência de uma massa crítica de suficiente dimensão. Apesar do reconhecimento de que a mola impulsora do desenvolvimento de serviços de telecomunicações avançadas nas regiões periféricas serão as actividades económicas privadas, (assumindo como certa a previsão de que o estímulo da procura terá nas empresas privadas regionais a sua principal componente), deve atribuir-se especial relevância ao papel a desempenhar pelo Estado.

A importância da intervenção estatal estende-se muito para além daquela que os resultados do trabalho de campo do Projecto MOSAICC mostram ser considerada como essencial para o tecido social e económico das regiões analisadas, reduzindo-a praticamente à mera atribuição de subsídios. Reconhece-se a importância do apoio financeiro do Estado, principalmente no que respeita à aquisição de equipamento e aos custos iniciais inerentes à adopção de telecomunicações avançadas. No entanto, o complexo conjunto de factores que enforma as oportunidades e os riscos que os serviços avançados representam para as regiões periféricas obriga a uma intervenção mais alargada, intervenção que deverá assentar na integração das novas tecnologias da informação como instrumento de política activa de desenvolvimento regional. Uma obrigação que se torna mais premente tendo em conta as perspectivas de liberalização do mercado das telecomunicações.

As conclusões do Projecto MOSAICC indicam que a liberalização do mercado das telecomunicações é considerada como um factor vital para o desenvolvimento de serviços avançados nas regiões periféricas, designadamente porque dela se espera, por um lado, que dê azo à queda dos custos desses serviços e, por outro, a um aumento significativo da sua qualidade. Esta manifestação de fé no mercado enferma de uma contradição consubstanciada na expressão do receio de que os serviços avançados de telecomunicações aumentem as disparidades regionais. Acresce que a certeza de que a livre concorrência originaria o decréscimo de preços não pode, quanto a nós, ser

considerada como inabalável. Veja-se a experiência do Reino Unido (Millard, 1996): após 10 anos de liberalização do mercado, registou-se um aumento não só da qualidade dos serviços mas também dos respectivos preços, aumento esse que, embora tenha sido mais pronunciado nas regiões centrais, se estendeu a todas as áreas mais periféricas.

Refira-se, ainda, a emergência de alguma preocupação no que respeita à possibilidade associada à liberalização do mercado de o monopólio do Estado ser substituído por monopólios ou oligopólios privados. Esta preocupação pode ser sustentada recorrendo, de novo, ao exemplo do Reino Unido, onde a liberalização do mercado conduziu a três situações diferenciadas. A existência de i) “*hot spots*” de competição intensa nos grandes centros (mais lucrativos), ii) “*warm halos*” em centros económicos de alguma importância onde duas empresas dividem o mercado, e iii) “*cold shadows*” em zonas periféricas e rurais do País onde uma empresa exerce o seu poder monopolista face à ausência de concorrência (Millard, 1996).

Torna-se clara, quanto a nós, a necessidade de um instrumento regulatório eficaz que, face ao livre funcionamento do mercado, não permita uma total submissão de critérios de desenvolvimento regional a critérios de mera viabilidade económica.

A discussão da dicotomia centro/periferia ganha, assim, novos contornos com o advento da chamada sociedade da informação. A participação das regiões periféricas nesta sociedade implica a definição de políticas activas, levando sempre em conta as especificidades e potencialidades dos diferentes espaços territoriais e integrando as novas tecnologias da informação mais como factor catalisador do que como questão central.

## REFERÊNCIAS

Market Oriented Study on Advanced Telecommunications in Less Favoured Regions of the Cohesion Countries of the EU, Interim Report 1 (1996)

Market Oriented Study on Advanced Telecommunications in Less Favoured Regions of the Cohesion Countries of the EU, Portuguese Regional Report (1996)

NEXUS RESEARCH CO-OPERATIVE (1995): “An Assesment of the Social and Economical Cohesion Aspects of the Development of the Information Society in Europe”, Final Report.

ANTONELLI, CRISTIANO (ed.) (1990): “A New Industrial Organisation Approach”

HIGH LEVEL GROUP OF EXPERTS ON THE SOCIAL AND SOCIETAL ASPECTS OF THE INFORMATION SOCIETY (1996): “Building the Information Society for Us All”, 1<sup>st</sup> Interim Report.

CASTRO, E., DUARTE, M.O., JENSEN-BUTLER, C. (1995): The Telematics Revolution, the Information Society and Economic and Social Development, comunicação apresentada no 35º Congresso Europeu da Regional Science Association (Odense, Dinamarca, Agosto de 1995)

GILLESPIE, A. (1991): “Advanced Communications Networks”, in Innovation Networks- Spatial Perspectives, CAMAGNI, R (ed.)

MILLARD, J. (1996): “Telematics and Regional Development in Rural Areas: European Experience”, comunicação apresentada na Workshop “Telematics and Regional Development in Rural Areas” (Bornholm, Dinamarca, Maio de 1996).

# **Uma aplicação da teoria dos determinantes territoriais da competitividade ao Alentejo<sup>3</sup>**

Maria da Conceição Peixe Rego<sup>4</sup>  
(Universidade de Évora)

## **Palavras-chave:**

Competitividade  
Pólos de Crescimento  
Cooperação Transfronteiriça

---

<sup>3</sup> Esta comunicação é baseada na Tese de Mestrado "A Competitividade e as Regiões: uma tentativa de aplicação ao Alentejo" (texto não publicado) pelo que eventuais referências a este texto apenas deverão ser feitas com autorização prévia da autora.

<sup>4</sup> Docente do Departamento de Economia da Universidade de Évora

## **1. Introdução**

Com esta comunicação pretende-se proceder a uma abordagem relativa aos factores condicionantes da competitividade de um território. Ainda que seja discutível este pressuposto, na medida em que se admita que os territórios por si só não são competitivos, mas apenas as empresas que nele estão instaladas, parece-nos indiscutível que o território não é neutro. Esta convicção perfilhada pela maioria dos economistas, desde o abandono da tese clássica da homogeneidade do espaço, faz com que se admita que para além da capacidade competitiva das empresas, ou de conjuntos de empresas, é fundamental conhecer as características do território no sentido de perceber quais são as suas capacidades para atrair e fixar o tecido empresarial.

Esta comunicação será organizada em duas secções: na primeira procede-se à apresentação da teoria da dos determinantes territoriais da competitividade e da teoria dos pólos de crescimento. A análise desta teoria justifica-se na medida em que a existência de pólos de crescimento poderá ser um factor condicionador da competitividade do território. Na segunda secção far-se-à uma aplicação ao Alentejo destas duas teorias. Serão também apresentadas algumas características da cooperação regional transfronteiriça entre o Alentejo e a Extremadura espanhola, na medida em que estas podem constituir-se num factor determinante das características competitivas de ambos os territórios, particularmente do Alentejo.

## **2. Apresentação das teorias**

Depois de apresentar as condições inerentes ao crescimento económico (produtividade e progresso técnico, mudança estrutural e convergência  $\beta$  capital humano e infra-estruturas e o carácter localizado de alguns factores de crescimento) Roura (1995) estudou as condições de competitividade existentes em 16 regiões da União Europeia donde retirou as seguintes conclusões:

1. Algumas regiões não tinham/têm certas vantagens locativas de partida (clima, proximidade a outras áreas de crescimento, vantagens naturais, etc.), mas para as aproveitar e serem competitivas contam com uma boa rede de infra-estruturas de comunicações: estradas, rede de telecomunicações, amplas ligações aéreas internacionais. Estas infra-estruturas não proporcionam, por si só, o crescimento; no entanto não há possibilidade de crescimento nem de exploração de vantagens sem essas redes de infra-estruturas;
2. O sistema de cidades tem um importante papel para o crescimento e a localização das actividades. A existência de um conjunto de cidades médias importantes e de populações de dimensão média, parece constituir uma clara vantagem. Contar com uma grande cidade, com bons equipamentos e imagem, em conjunto com uma rede de núcleos urbanos complementar, é um suporte favorável ao desenvolvimento e à atracção das localizações. A concorrência entre regiões transforma-se rapidamente em concorrência entre cidades;

3. A disponibilidade de recursos humanos, com uma oferta estável de força de trabalho qualificado e uma base educativa elevada, é um factor no qual coincidem todas as regiões ganhadoras;
4. A presença de grandes empresas em sectores que estão em regressão e com problemas, que funcionam quase sempre como elemento repulsor. No domínio das PME's, a variedade das suas actividades apresenta-se como um factor positivo. A presença dominante de PME's é muitas vezes o reflexo de uma base empresarial local apta para novas iniciativas, o que facilita os processos de aprendizagem e subcontratação;
5. A acessibilidade da região é também um elemento chave, quer seja relativa aos mercados, a quem toma decisões político-económicas, ou às inovações e desenvolvimentos tecnológicos;
6. A disponibilidade de serviços avançados à produção (planificação estratégica, consultadoria tecnológica, desenho, comercialização e exportações, investigação e desenvolvimento, serviços financeiros especializados) aparece também como uma condição positiva para a competitividade territorial;
7. Os aspectos institucionais não são apenas importantes como também decisivos. A existência de uma autoridade regional, com autonomia relativamente ao Estado, e um sistema de cooperação entre as diferentes autoridades, por um lado, e entre estas e as organizações civis, por outro, mostra-se decisivo. De um modo geral, os governos regionais mais autónomos puderam aplicar e desenvolver iniciativas que ultrapassam claramente as possibilidades que tinham as autoridades centrais;
8. A imagem, mais ou menos atractiva de uma região, para atrair investimentos externos ou activar os de origem local, relaciona-se em todos os casos estudados com um clima social pacífico e cooperativo. A normalização e o diálogo estável com os sindicatos e a não conflitualidade são requisitos para que um território possa ser mais competitivo que outros.

A teoria dos pólos de crescimento, por seu turno, parte do princípio que os efeitos de dispersão, que irradiam de pontos espacialmente localizados, transmitem impulsos de crescimento a outros pontos - efeitos de dispersão - que podem ultrapassar os efeitos de polarização, isto é, a reabsorção dos efeitos de dispersão pelo próprio ponto. Em termos de desenvolvimento regional, de acordo com esta teoria, os investimentos devem concentrar-se em pólos escolhidos e interligados, de forma adequada, para favorecer a propagação dos efeitos de dispersão no espaço. Em termos sectoriais, esses investimentos não devem deixar de considerar a maior capacidade de arrastamento de certas indústrias, naturalmente associada à interdependência com outras e à capacidade de crescimento que revelem em termos comparativos no conjunto da economia. É previsível que os efeitos de dispersão sejam favoráveis às regiões mais pobres, dependentes da procura das regiões mais ricas e do investimento destas nas primeiras, o que decorre da existência de complementaridades entre ambas. Se o grau de complementaridade não for significativo, então os efeitos de polarização da região mais desenvolvida serão mais fortes que os de dispersão e o processo de crescimento regional será divergente. Este resultado decorrerá, com grande probabilidade, num cenário em que as actividades da região mais pobre entrem num ciclo vicioso de depressão e as oportunidades de emprego não aumentem de forma satisfatória, levando à emigração dos recursos humanos mais válidos.

No começo do processo de desenvolvimento, o investimento é concentrado num único centro que beneficia de efeitos cumulativos como sejam economias de escala de unidades de produção, economias de aglomeração, ou efeitos de polarização, o que gera a criação de dualismos entre o centro rico e as regiões periféricas retardadas, dado que vai concentrar ao centro o desenvolvimento moderno, a população e o desenvolvimento do sistema educativo. A concentração urbana favorece o dinamismo, o espírito de risco e de empresa, a inovação. A proeminência cultural do centro cria efeitos cumulativos. A difusão do conhecimento, da informação, das inovações gera efeitos que neutralizam os efeitos de polarização. Com o tempo, o crescimento, mesmo lento, faz intervir, em seu benefício, economias de escala. Simetricamente, os efeitos de declínio surgem ao centro: envelhecimento das empresas, poluição, degradação do espírito da empresa.

De acordo com Richardson (citado por Aydalot, 1986) a existência de um processo divergente pode, ao longo do tempo, tornar-se convergente se respeitar as seguintes hipóteses:

- o desenvolvimento nacional é primeiro polarizado e depois integrado
- no seio de cada região o desenvolvimento é primeiro concentrado em poucos centros, antes de se difundir (a integração inter-regional não relaciona mais que centros de diferentes regiões)
- no seio das unidades urbanas, uma descentralização progressiva intervém em benefício das periferias.

### **3. Aplicação das teorias ao Alentejo**

Tendo em atenção as condições territoriais de competitividade, apresentadas por Roura (1995), o Alentejo parece conformar-se com as seguintes características:

- i) no que respeita às condições de partida, como sejam a localização geográfica e as infraestruturas, a região situa-se no interior do triângulo formado pelas cidades Lisboa-Sevilha-Madrid estando em desenvolvimento a sua rede de infra-estruturas rodoviárias, nomeadamente através da construção da auto-estrada internacional Lisboa-Madrid; a rede de telecomunicações está em desenvolvimento; o aproveitamento e desenvolvimento das instalações aeroportuárias existentes nas cidades de Évora e Beja tem, no entanto, sido muito lento;
- ii) no que respeita ao sistema urbano, devido à continuada rarefacção de população, os aglomerados populacionais não apresentam concentrações muito elevadas. Não existe uma grande cidade em toda a região. A maior concentração urbana verifica-se em Évora (com aproximadamente 53 mil habitantes) não deixando de ser uma cidade de média dimensão. Em toda a região é possível identificar uma rede de cidades de média dimensão (Portalegre, Elvas, Évora e Beja) onde existe um razoável conjunto de equipamentos que permite desempenhar as funções inerentes aos respectivos âmbitos territoriais;
- iii) relativamente à disponibilidade de recursos humanos, ainda que exista uma importante reserva de mão de obra disponível, esta não apresenta níveis de qualificação minimamente suficientes para potenciar o desenvolvimento da região. No entanto, ainda que de uma forma muito lenta, tem-se vindo a assistir à



melhoria da qualificação da população empregada devido, sobretudo, ao aumento de importância do emprego no sector terciário, o qual exige um nível de qualificação médio mais elevado que o sector agrícola, tradicionalmente dominante na região;

- iv) o tecido empresarial é débil e sem dinâmicas significativas, quer por via da dimensão média das empresas (pequena), quer da formação de empresários e empregadores, quer ainda decorrendo da capacidade de interna de gerar poupança e investir. O sector económico tradicional da região (o agrícola) não encontra formas de se enquadrar no novo contexto concorrencial que resultou da abertura de fronteiras nem se adaptou ainda às novas regras da Política Agrícola Comum. A par da incapacidade de resposta, ao nível do sector agrícola, surge a falta de dinamismo empresarial nos sectores secundário e terciário, o que torna a região fortemente dependente de iniciativas externas, quer sejam decorrentes de investimentos no sector secundário, quer seja em termos de criação/instalação de serviços;
- v) no domínio das acessibilidades há que salientar duas questões: por um lado, na medida em que a região é escassamente povoada, o seu mercado interno é, por isso, diminuto. No entanto, as condições de acessibilidade a alguns mercados nacionais de maior dimensão (Grande Lisboa e Setúbal e Algarve) e ao mercado espanhol (proximidade com as províncias da Extremadura e Andaluzia) são elementos potenciadores da instalação empresarial na região. Por outro lado, se o acesso aos agentes decisores está limitado regionalmente, na medida em que não há poderes regionais instituídos, já o acesso às inovações tecnológicas e à investigação pode ser potenciado por via de uma maior colaboração entre as empresas e a rede regional de ensino superior da qual fazem parte a Universidade e Évora e os institutos politécnicos sediados na região (em Beja e Portalegre), sendo evidente que é fundamental que esta rede melhore a sua qualidade e seja capaz de responder de forma clara aos objectivos empresariais;
- vi) não existe na região uma oferta de serviços avançados, de apoio à produção, tal como os que são descritos por Roura (1995);
- vii) relativamente à autonomia da poder regional, não existe na região uma entidade institucional autónoma, com poderes próprios de administração pública. O planeamento do território regional é feito pela administração central, sendo que algumas funções administrativas estão desconcentradas nas respectivas administrações regionais ou na Comissão de Coordenação Regional;
- viii) a promoção da imagem regional tem vindo a ser desenvolvida pela Comissão de Coordenação da Região Alentejo, no sentido de constituir um conjunto de produtos marca Alentejo, aos quais se pretende associar a característica da qualidade.

Da análise anterior, conclui-se que o Alentejo não dispõe um conjunto suficientemente forte de factores capazes de promover a competitividade do território. A par dos aspectos positivos como são a localização geográfica, a rede de infra-estruturas em desenvolvimento, e o esforço de promoção regional que tem vindo a ser feito, os aspectos negativos (aglomerados urbanos de pequena dimensão, rarefacção populacional, mercados diminutos, mão de obra disponível mas pouco qualificada e empresas débeis) são dificilmente ultrapassáveis, sem o concurso de factores exógenos à

região, na medida em que todos se prendem com a estrutura populacional, a qual não é passível de ser alterada a curto/médio prazo através da simples introdução de medidas de política conjunturais.

Dado que a configuração do território deixa a sua marca na organização do sistema económico e social, apresentam-se agora duas questões que se prendem directamente com a competitividade do Alentejo: por um lado, a existência efectiva de pólos difusores do desenvolvimento; por outro lado, as relações com a região fronteiriça da Extremadura, nomeadamente por via da análise das características de ambas as regiões fronteiriças.

O objectivo de promover o desenvolvimento a partir de um pólo implica que seja possível difundir os efeitos dos processos sócio-económicos iniciados no pólo, para a região envolvente. Esta teoria, já anteriormente explicitada, defende que existem espaços que possuem determinadas características que lhes permitem criar uma organização desigual no território. A teoria dos pólos parte do princípio que os efeitos de dispersão, que irradiam de pontos espacialmente localizados, podem ultrapassar os efeitos de polarização, ou seja, a reabsorção dos efeitos de dispersão pelo próprio ponto. Os investimentos devem, pois, concentrar-se em pólos escolhidos e interligados, de forma adequada, para favorecer a propagação dos efeitos de dispersão no espaço.

Uma das aplicações desta teoria já foi ensaiada no Alentejo através do desenvolvimento de um conjunto de infra-estruturas em Sines, localidade que se deveria ter assumido como um pólo para o desenvolvimento do Alentejo. A perspectiva de promover o desenvolvimento, nomeadamente no Alentejo, a partir de pólos é defendida politicamente, porque “O sucesso dos pólos regionais de fixação de indústria, radica na sua capacidade de serem complementares, agressivos na atracção de investimentos compatíveis com a vocação da região e inovadores na criação de condições para a instalação de novas indústrias com forte componente de tecnologia avançada e não poluente. A articulação da indústria alentejana e o seu desenvolvimento exige o aprofundamento da sua relação com os eixos estruturantes de comunicação e a exploração de oportunidades estratégicas de sermos a transição entre o Atlântico e a Europa, o que exige o completo aproveitamento das infra-estruturas existentes em Sines”<sup>5</sup>.

O Complexo Industrial de Sines é uma infra-estrutura que foi definida pela Nova Política Industrial<sup>6</sup>, com o objectivo de se constituir como um pólo de desenvolvimento. O projecto para instalar uma plataforma industrial em Sines teve início em 1971. O objectivo era descentralizar a indústria existente, concentrada então à volta de Lisboa e do Porto, através de desenvolvimento de indústrias preferenciais, nomeadamente as que pudessem obter vantagens competitivas nos mercados externos e que tirassem partido das economias de escala existentes. Subsidiariamente este investimento deveria promover o desenvolvimento do interior do Alentejo, quer por via do desenvolvimento das interligações com as indústrias extractivas, com as que utilizavam recursos agro-silvícolas (madeira, pasta de papel e conservas), quer por via do aproveitamento da mão de obra abundante, que alimentava um fluxo migratório contínuo, da localização

<sup>5</sup> in Bases Programáticas para o Desenvolvimento do Alentejo - Federação Distrital de Évora do PS, Congresso Sobre o Alentejo, Sines, 1991.

<sup>6</sup> Política promovida em Portugal, no início dos anos 70, pelo Estado Novo, com o objectivo de facilitar a adesão dos empresários portugueses à realidade concorrencial mundial, de forma a ultrapassar os estrangulamentos estruturais que afectavam a economia portuguesa. Entre os objectivos parcelares desta política contava-se a capacidade de contribuir para o equilíbrio regional do desenvolvimento económico e social do país.

geográfica ou da capacidade de tirar partido do mercado ibérico. Os pressupostos para este investimento eram externos à região: viabilizava-se a utilização da Rota do Cabo pelos super petroleiros - o Canal do Suez encontrava-se fechado desde a Guerra dos Seis Dias - tirando-se partido do petróleo barato e recebendo as matérias primas oriundas das ex-colónias portuguesas, entre as quais também se incluía o petróleo.

Com a alteração desta conjuntura, ou seja, com a reabertura do Canal do Suez, com a crise do petróleo de 1973 e com a alteração política que se viveu em Portugal em 1974, o Complexo Industrial de Sines, através da sua entidade gestora, o Gabinete da Área de Sines (GAS) desempenhou um conjunto de funções de carácter macroeconómico, nomeadamente ao nível da absorção da mão de obra proveniente das antigas colónias portuguesas, e da obtenção de empréstimos externos em nome do Estado português<sup>7</sup>. Durante a década de 80 o governo concluiu que o GAS tinha perdido a sua vocação: as infra-estruturas estavam feitas mas não havia indústrias interessadas no Complexo de Sines. Em 1986 o GAS é extinto dando origem a uma nova empresa, para fazer a promoção da plataforma industrial, adaptada a uma óptica de mercado. A realidade com que agora se deparam os responsáveis pela promoção da área industrial de Sines<sup>8</sup> apresenta um conjunto de aspectos positivos (infra-estruturas, porto de águas profundas, sinergias no sector petroquímico e terrenos arrendados a preços mínimos) e negativos (carência de serviços de apoio especializados).

Existem um conjunto de infra-estruturas, quer em termos básicos para a localização industrial, quer em termos de acessibilidades rodoviárias e ferroviárias; o porto de águas profundas, por seu turno, é potencialmente um porto comercial de carga geral com capacidade para dar apoio aos portos de Lisboa e Setúbal, localizado preferencialmente como terminal para servir todo o interior alentejano e a região da Extremadura espanhola; a existência de empresas já instaladas no sector petroquímico permite a existência de externalidade potenciadoras da instalação de empresas, a jusante, na mesma fileira. Entre os aspectos positivos destaca-se também o baixo preço a que são postos no mercado os terrenos para usos industriais.

A par deste conjunto de vantagens apresentam-se como argumentos negativos, ao desenvolvimento da zona industrial de Sines, a difícil fixação de quadros, decorrente por um lado da dimensão da localidade e, por outro, da proximidade ao centro urbano de Setúbal, onde as características relevantes para a fixação de quadros técnicos são bastante maiores. Paralelamente às infra-estruturas industriais não se desenvolveram serviços de apoio, avançados e de qualidade, que se apresentem como um factor promotor da instalação de unidades industriais na zona.

Estas características, além de determinarem o desenvolvimento industrial de Sines, condicionam o seu desempenho como região polarizadora do desenvolvimento para o interior do Alentejo. Os investimentos realizados na zona industrial de Sines nunca tiveram capacidade de arrastar o desenvolvimento do Alentejo porque não estavam concebidos para tal; não havia qualquer ligação entre a estrutura instalada e a realidade e as necessidades da economia alentejana. Entre os dirigentes alentejanos, nomeadamente os responsáveis autárquicos, houve sempre a convicção de que o sucesso de Sines passaria pela ligação ao interior da região e exigia-se, por exemplo, “a construção da unidade de metalurgia do cobre em Sines, associando e ligando de forma consistente o

---

<sup>7</sup> Veja-se a este respeito “Três Damas de Mãos Dadas”, Jorge Nascimento Rodrigues, Revista Exame, Abril, 1991

<sup>8</sup> Esta tarefa está sob a responsabilidade da empresa “PGS Promoção de Áreas Industriais e de Serviços, S.A.”

aproveitamento do recurso da pirite do cobre à sua transformação e ao porto comercial criando um importante eixo de desenvolvimento entre Sines, Castro Verde e Almodôvar”. Naturalmente que apenas esta utilização não seria bastante para que Sines pudesse polarizar o desenvolvimento do interior alentejano.

A interligação entre o Complexo de Sines e o interior do Alentejo é entendido tanto do ponto de vista industrial como no aspecto comercial, na medida em que se defende que “Há ainda que promover o desenvolvimento industrial através da revitalização do Complexo de Sines, no quadro da sua articulação regional, nacional e internacional, e também através da transformação das matérias primas alentejanas em território alentejano (...) Há ainda que promover o desenvolvimento do porto de Sines como porto comercial na dimensões regional, nacional e internacional, e melhorar as acessibilidades inter-regionais e internacionais através do desenvolvimento das infra-estruturas viárias mais adequadas à complementaridade com as regiões espanholas vizinhas”<sup>9</sup>.

Ainda que não tenha sido bem sucedida a experiência de promover o desenvolvimento do interior alentejano a partir do pólo de Sines, pode-se equacionar se os actuais eixos mais dinâmicos, em termos económicos e demográficos (Vendas Novas/Évora, Beja/Castro Verde e Litoral) possuem um nível de actividade económica que lhes permita desencadear o processo de desenvolvimento das regiões envolventes. Basicamente, importa aferir se as empresas instaladas possuem, ou não, capacidade de arrastamento sobre as empresas envolventes.

Do estudo a que se procedeu a partir das empresas destas sub-regiões conclui-se que a sua dimensão média é suficientemente pequena para não terem capacidade de "arrastar" o desenvolvimento da realidade empresarial das áreas circundantes.

Mesmo no litoral alentejano, onde é determinante o peso do complexo industrial de Sines, a grande maioria das empresas pertence aos sectores agrícola (29%) e de comércio (34%) enquanto a indústria transformadora apenas representa 8.7% dos estabelecimentos produtivos. Das cerca de 13300 empresas que estão instaladas no litoral alentejano uma larguíssima maioria (79%) não tem pessoal ao serviço, 1% tem entre 50 e 499 empregados e apenas dois estabelecimentos têm mais de 500 empregados. Em termos de volume de negócios médio o panorama não é melhor: 58% das empresas declararam que não tinham rendimentos, no ano de 1992, 37% tem um rendimento anual de apenas 25 mil contos e apenas 16 empresas apresentaram um volume de negócios superior a 1 milhão de contos.

O sector de actividade que mais se destaca são as Indústrias químicas dos derivados do petróleo e borracha e de plástico com 8 empresas (localizadas em Sines, Santiago do Cacém e Grândola) as quais empregam 603 pessoas e geram um volume de negócios de mais de 14 milhões de contos (63% do total da actividade produzido no Alentejo). Estas empresas são, pois, aquelas que apresentam maior dimensão, com um volume de negócios médio de 1, 8 milhões de contos. Os outros sectores de actividades com maior importância no litoral alentejano são as Indústrias de Alimentação, bebidas e tabaco (as 192 empresas existentes empregam 1357 pessoas e têm um volume de negócios de 9,7 milhões de contos, o que significa um volume de vendas médio de 50 mil contos para uma dimensão de 7 empregados por empresa). A Indústria da madeira e da cortiça tem, por seu turno, um volume de negócios de 4 milhões de contos, gerados em 206

---

<sup>9</sup> in Um plano para o desenvolvimento integrado do Alentejo, declaração final do IV Congresso sobre o Alentejo, Sines, 1991

empresas (com um volume de vendas médio de 20 mil contos) que dão emprego a 652 pessoas.

No eixo Vendas Novas/Évora, considerando as localidades de Vendas Novas, Montemor-o-Novo e Évora, estão sediadas 9174 empresas (das quais 64% na cidade de Évora) que desenvolvem a sua actividade maioritariamente no sector do comércio (36%), construção e obras públicas (19%) e agricultura (15.5%). Na indústria transformadora contam-se apenas 7.8% destas empresas, menos que aquelas que estão instaladas na actividade Bancos e outras instituições financeiras na cidade de Évora (8%). Também aqui as empresas têm uma dimensão muito pequena, quer se considere o número de empregados quer o volume de vendas. Na primeira classificação, 76% das empresas não tem pessoal ao serviço e 20.7% tem menos de 10 empregados, enquanto que apenas 37 empresas têm entre 50 e 499 trabalhadores. Em termos de volume de negócios, 51% das empresas, em 1992, não declarou quaisquer rendimentos, 41% têm negócios até 25 mil contos; no extremo oposto registam-se apenas 15 empresas com mais de 1 milhão de contos de volume de vendas por ano e 36 estabelecimentos apresentam negócios entre os 500 mil contos e 1 milhão de contos.

Ao nível das empresas transformadoras o sector de actividade que dá origem ao maior volume de negócios é o das Indústrias de alimentação, bebidas e tabaco com 7,5 milhões de contos gerados em 116 empresas (em média, cada empresa fica com um volume de vendas de 65 mil contos) que dão trabalho a 797 pessoas. Os sectores das Indústrias da madeira e da cortiça e das Indústrias têxteis, de vestuário e couro são os apresentam os montantes de negócios imediatamente seguintes, respectivamente 3,4 milhões de contos e 2,1 milhões de contos. No primeiro caso existem cerca de 160 empresas com 647 empregados e, no segundo, 125 empresas com 401 empregados. Em qualquer destes sectores as empresas têm uma dimensão muito pequena, quer em termos de volume de vendas, quer em termos de pessoal ao serviço.

Embora não faça parte do eixo que foi definindo Vendas Novas/Évora é importante ter em conta que, na área do Alentejo Central, existe a maior concentração de Indústrias de extracção de minerais não metálicos e rochas industriais (155 empresas) das quais 118 estão localizadas nos concelhos de Borba, Estremoz e Vila Viçosa. Em 1992 davam emprego a 1321 pessoas e tinham um volume de negócios da ordem dos 6,6 milhões de contos.

No eixo Beja/Castro Verde repete-se o cenário já descrito anteriormente. Das 4486 empresas instaladas 41% dedicam-se ao comércio, 10% à agricultura, 10% à construção e obras públicas, 7.9% à indústria transformadora e apenas uma empresa (SOMINCOR) à indústria extractiva. Esta empresa é a única que tem mais de 500 empregados. São poucas (10) as que têm entre 50 e 499 trabalhadores; ao contrário, 64% das sociedades constituídas não tem pessoal ao serviço e 33% tem menos de 10 trabalhadores. Mais de metade das sociedades (51%) não declarou rendimentos, no ano de 1992, e 41% tem um volume de negócios até 25 mil contos/ano; apenas 12 empresas têm um volume de vendas superior a 1 milhão de contos e outras tantas entre 500 mil contos e 1 milhão de contos.

Aqui, o sector de actividade predominante é também o das Indústrias de Alimentação, bebidas e tabaco, o qual dá origem a um volume de vendas de 1,2 milhões de contos. No entanto estas são as empresas de mais pequena dimensão, mesmo quando comparadas com outras da mesma actividade noutras sub-regiões. As 79 empresas existentes nestes

concelhos empregam 153 trabalhadores, o que faz com que tenham, em média 1,9 empregados, e um volume de vendas médio de 15,5 mil contos.

### **A Cooperação Regional Transfronteiriça**

Para estudar a situação económica do Alentejo e da Extremadura espanhola, Medina (1994) procedeu à comparação dos dados relativos a vinte variáveis económico-sociais, com os valores de Portugal e Espanha e com o valor médio para a Comunidade Europeia, através do método das componentes principais. O método das componentes principais é um procedimento, integrante da análise factorial<sup>10</sup>, que permite transformar linearmente um conjunto de variáveis noutro, substancialmente mais reduzido, composto por variáveis não correlacionadas entre si e que, para além disso, reúnem a maior parte da informação contida nos dados originais. Trata-se de uma transformação ortogonal na qual as variáveis originais são substituídas por factores independentes. De acordo com a variância, o primeiro factor, isto é, a primeira componente principal, deverá explicar a maior parte da variância da variável, o que significa que o maior peso é o do primeiro factor.

Deste estudo o autor retirou as seguintes conclusões:

- i) A primeira componente seleccionada, que explica 44,1% da variância total, foi definida como um factor aglutinador de características próprias de uma economia pós-industrial<sup>11</sup>. Neste componente foram obtidas pontuações positivas para a Espanha e para a União Europeia, sendo desfavoráveis os valores para Portugal, Extremadura e Alentejo. A área Alentejo-Extremadura tem como características baixos níveis de produtividade (particularmente o Alentejo), um elevado peso relativo do sector primário e um PIB per capita inferior a metade do produto médio comunitário.
- ii) A segunda componente representa a actividade laboral e o desemprego, pelo que foi denominada factor Mercado Laboral Ineficiente. Acumula um poder explicativo de 42,2% da variância original. O autor obtém, simultaneamente, pesos muito negativos nas taxas de actividade - global e feminina<sup>12</sup> - e uma correlação positiva no índice de dependência laboral e nas taxas de desemprego - geral, feminino e juvenil. Neste factor, relacionado com o funcionamento ineficiente do mercado laboral, as pontuações favoráveis obtidas por Portugal e pela União Europeia destacam as suas elevadas taxas de actividade e ocupação, enquanto que as pontuações negativas do Alentejo e de Espanha, e em particular, Extremadura, denotam os graves desequilíbrios no mercado de trabalho. A

---

<sup>10</sup>A análise factorial consiste em determinar um número mínimo de factores independentes que representam as observações originais. Cada factor pode estar associado a uma ou mais variáveis originais.

<sup>11</sup> As suas características principais são as seguintes: um peso relevante do sector dos serviços, que se analisa em variáveis como a produtividade, a população ocupada e o VAB gerado no sector; uma correlação de cerca de 1 com o PIB per capita e com o nível de produtividade geral; uma relação negativa das variáveis população ocupada e VAB no sector agrícola, em conjunto com um indicador favorável da produtividade.

<sup>12</sup> Na Extremadura, a população potencialmente activa é 83% da população total e os activos são apenas 37.4% da população total; entre a população feminina apenas 24.6% são activos. Os desempregados representam 23.9% dos activos e, entre a população activa feminina 35.9%. No Alentejo a população potencialmente activa é 63% e os activos correspondem a 42.8%. Destes, estavam desempregados cerca de 11% (em 1994).

posição periférica da zona do Alentejo e da Extremadura, no contexto europeu, traduz-se no difícil acesso aos centros de oferta e procura da Comunidade, o que redundará em elevados custos de transporte e em prolongados períodos de deslocação e aprovisionamento que, em última análise, afectam a capacidade de poupança das empresas.

De acordo com Medina (1994), perante a supressão das barreiras internas, decorrente da entrada em vigor do Mercado Único, as disparidades territoriais podem aumentar se as regiões periféricas não procederem a um reajustamento estrutural o que, por um lado, implica uma melhoria na dotação das suas infra-estruturas, de tal modo que aproxime estas regiões dos centros de decisão económica europeia, e, por outro, dê origem a um aumento nos seus índices de produtividade de forma a atrair novos investimentos e o crescimento da rendibilidade empresarial. A melhoria do equipamento regional tem de se repercutir naqueles sectores que estão directamente relacionados com a actividade produtiva, facilitando as transacções com o exterior tal como a acessibilidade à informação comercial, técnica e financeira de que estas regiões necessitam. Quanto à obtenção de maiores níveis de produtividade, seria necessário um processo de qualificação da mão de obra e de formação e reciclagem dos quadros directivos no âmbito empresarial. A adequação dos salários às possibilidades de cada economia regional, parece suficientemente ajustada em regiões como o Alentejo e a Extremadura que, por si só, contam com baixos custos laborais. O aperfeiçoamento progressivo das condições de produção das regiões desfavorecidas, contribuiria para o reequilíbrio territorial na União Europeia. A sempre lenta uniformização das condições de oferta, recomenda que se minimizem as diferenças regionais em termos do rendimento familiar disponível, mediante a transferência de fundos estruturais comunitários.

No processo de internacionalização da economia, a internacionalização das regiões transfronteiriças adquire uma importância particular. Este processo desenvolve-se graças a um conjunto de procedimentos relacionados com a construção do Mercado Único, os quais são postos em prática paralelamente com a introdução de novas tecnologias e de inovações desenvolvidas nas regiões europeias transfronteiriças, quer em matéria de transportes quer em matéria de distribuição em escala. Este desenvolvimento é impulsionado através da harmonização fiscal e da harmonização legislativa. Por via da harmonização das normas reflecte-se simultaneamente a questão da qualidade específica regional como factor de consolidação (oferta e qualidade da industrialização, da infra-estrutura organizativa, etc.). A internacionalização da oferta e da distribuição, por um lado, e a necessidade de garantir quotas de mercado num contexto cada vez mais competitivo, por outro, são factores que deverão dar origem a alterações muito significativas no sector comercial das áreas transfronteiriças. Este fenómeno implica a modernização, a investigação e a inovação no sector, o que será acompanhado por um aumento das médias e grandes superfícies.

A cooperação transfronteiriça, entre as duas regiões, caracteriza-se por um conjunto de variáveis positivas e negativas, identificadas por Mateo e Moriono (1994), apresentadas no Quadro 1.

A cooperação transfronteiriça entre o Alentejo e a Extremadura é um processo que ganhou contornos novos desde que a Comunidade Europeia instituiu este procedimento entre os seus objectivos, o declarou como fundamental e o contemplou, entre os seus financiamentos, por via do programa INTERREG. No caso particular destas duas regiões, a cooperação vai necessariamente ter de reflectir um conjunto de pressupostos

que durante quase meio século caracterizaram as relações entre as duas regiões: as condicionantes políticas dos dois países fizeram com que as regiões não tivessem implementado quaisquer formas de cooperação.

Com a realidade do Mercado Único, criou-se do lado português um sentimento de alguma insegurança, particularmente devido ao facto da actividade económica e comercial ser mais robusta na Extremadura (o VAB gerado no Alentejo é apenas cerca de 31% do produzido na Extremadura, ainda que em ambas as regiões a maior parcela seja proveniente do sector dos serviços: 56.9% e 46.5% respectivamente na Extremadura e no Alentejo) e à desigualdade no que respeita à importância económica dos empresários portugueses e espanhóis. A produtividade do trabalho é também mais elevada na Extremadura onde, tal como no Alentejo, os sectores mais eficientes são a indústria e os serviços. Acresce a isto que o potencial demográfico é muito desigual nas duas regiões (o mercado da Extremadura tem um milhão de habitantes enquanto o Alentejo tem 500000 mil habitantes) tal como o rendimento per capita (o rendimento familiar per capita no Alentejo era 54.5% do extremenho, no início dos anos 90). Estes dois indicadores, traduzem “grosso modo”, um poder aquisitivo quatro vezes maior na Extremadura, por comparação com o Alentejo. Esta diferenciação de mercados e de poder de compra faz com que a indústria estremenha, nomeadamente a agro-alimentar, apresente vantagens concorrenciais relativamente à sua congénere alentejana. No entanto, o défice demográfico que se faz sentir dos dois lados da fronteira, não permite alargar os respectivos mercados internos e, como tal, sustentar um processo de endogeneização da base económica transfronteiriça. Apesar de tudo, o sistema urbano é muito mais robusto na Extremadura que no Alentejo. Enquanto as cidades de Portalegre, Elvas, Évora e Beja têm um total de 140 mil habitantes (cerca de 25% da população residente na região), as cidades de Mérida, Cáceres e Badajoz têm, em conjunto, 246 mil habitantes (dos quais 122 mil em Badajoz), cerca de 23% do total da população estremenha. Acresce a isto que, com a abertura das fronteiras, decorrente do processo de integração europeia a cidade de Elvas perdeu uma boa parte da importância económica que tinha e que lhe era conferida pela actividade dos funcionários aduaneiros (a contabilização destas perdas só poderá ser feita com o próximo recenseamento populacional). A actividade comercial, tradicionalmente muito importante em Elvas (40% das empresas sediadas em Elvas pertenciam ao sector do comércio) tem vindo a perder importância em consequência do desenvolvimento comercial que conheceu a cidade de Badajoz.



**Quadro 1 - Factores positivos e negativos da cooperação transfronteiriça**

<b>Factores positivos</b>	<b>Factores negativos</b>
riqueza do subsolo, com grandes zonas de exploração potencial	a subexploração do subsolo por não existir uma relação entre os diferentes sectores económicos
razoáveis/boas infraestruturas rodoviárias e ferroviárias	inexistência de tradição industrial, sendo o tecido industrial escasso e atomizado, baixa qualificação profissional e baixa propensão para o investimento
importante património cultural	população envelhecida e baixa densidade populacional
importante património ambiental relativamente bem conservado	enorme desfasamento tecnológico, numa zona de baixa densidade populacional e de baixos custos salariais
condições favoráveis para a criação de gado e agricultura	excessivo peso dos serviços públicos no sector dos serviços - 30% no caso extremo <sup>13</sup>
artesanato peculiar	reduzido volume do comércio externo
centros universitários	concentração das exportações em três sectores de actividade: produtos da indústria alimentar, bebidas e tabaco, produtos do reino vegetal e madeira, carvão vegetal e cortiça
	ambas as regiões se encontram em último lugar na classificação de empresas regionais em matéria de I&D

A título de exemplo refira-se que apenas 171 empresas alentejanas mantiveram, em 1994, procederam a importações de outros países comunitários (22 das quais da cidade de Elvas) no valor de 34 milhões de contos. Menor é ainda o número das que procederam a operações de exportação: 120 empresas enviaram para o exterior um total de 60 milhões de contos. Esta realidade dá origem a uma "balança comercial" claramente favorável ao Alentejo. O maior número de trocas foi realizado com Espanha: 125 empresas realizaram importações no montante de 8 milhões de contos e 101 exportaram produtos no valor de 23 milhões de contos.

O défice demográfico e a pequena escala das actividades económicas fazem recair sobre as duas regiões um enorme custo de oportunidade, no que se refere aos investimentos estruturantes (a densidade populacional é de 20 habitantes/km<sup>2</sup> no Alentejo e 26 habitantes/km<sup>2</sup> na Extremadura). Em ambas as regiões é notório um conjunto de

<sup>13</sup> Para o Alentejo não existem dados disponíveis, mas a importância do sector terciário na economia da região é muito elevada, como já ficou demonstrado atrás

dificuldades comuns. No domínio dos sistemas agrários, quer no Alentejo, quer na Extremadura é reduzida a inovação tecnológica nos sistemas de produção tradicionais; as estruturas associativas são débeis e não existem estratégias de agrupamento de produtores; regista-se ainda uma grande ausência de vocação comercial nos processos produtivos regionais, com uma forte dependência dos canais de comercialização e distribuição exteriores à produção, determinando a incapacidade para intervir na formação dos preços. A reforma da PAC, por seu turno, pode provocar um processo de extroversão que poderá estimular estas regiões a encontrarem uma base comum de exportação. No entanto, não há comunicação entre os mercados tal como não existem zonas de concentração da produção ou de recolha organizada que minimizem os problemas comerciais e de transporte.

Ao nível do sistema industrial<sup>14</sup>, constituído na sua maioria por PME's, as principais dificuldades traduzem-se na ausência de infra-estruturas de base e tecnológicas, o que gera um baixo nível de externalidades positivas para as empresas; no baixo nível de integração vertical e no predomínio da transformação primária de matérias primas; nas profundas deficiências nos mercados de factores quer por razões macroeconómicas, quer por motivos locais ou regionais, em particular, os que decorrem das características dos mercados de trabalho e formação profissional<sup>15</sup>; na inexistência ou debilidade de estruturas associativas e promocionais do investimento industrial; na reduzida expressão de novas associações de capital; na reduzida inserção de produtos industriais regionais nos mercados internacionais, reflectindo a ausência de operadores comerciais actuando segundo uma lógica de “trading”; na debilidade orgânica das estruturas de enquadramento legal e institucional que determina a ausência de objectivos de política industrial de base regional e a irrelevância das experiências de associativismo intermunicipal em reivindicar ou apoiar investimento de âmbito sub-regional.

Estas regiões, duplamente periféricas - Portugal e Espanha são países periféricos na União Europeia e o Alentejo e a Extremadura são regiões periféricas nestes países - defrontam-se ainda com problemas estruturais específicos como a regularização das bacias hidrográficas, na medida em que existe um maior grau de poluição da parte espanhola, dando origem a um reduzido nível de cooperação no domínio do ambiente. A cooperação institucional está, de certa forma, desvalorizada devido, fundamentalmente, às diferenças de grau de possibilidade de execução dos programas pelas duas administrações: a portuguesa não tem administração regional autónoma; logo não tem praticamente possibilidades de execução. Os Gabinetes de Iniciativas Transfronteiriças são entidades de carácter protocolar, sem competências executivas, o que significa que não podem realizar projectos por si próprios a não ser através de entidades superiores, regionais ou nacionais. Esta possibilidade de exequibilidade gera elementos de desconfiança tendo em conta que as ajudas aos empresários da Comunidade Autónoma

---

<sup>14</sup> in Estudo sobre a região fronteira Alentejo/Extremadura, Universidade de Évora, Évora, 1992

<sup>15</sup> As características do mercado de trabalho e formação profissional são, basicamente, as seguintes:

- i) ao envelhecimento da população activa, sobretudo da que se ocupa na agricultura;
- ii) às elevadas taxas de desemprego com incidência da agricultura e na faixa etária dos jovens com menos de 25 anos;
- iii) ao baixo nível geral de formação, assistindo-se ao que se poderá chamar a “extroversão do sistema de formação profissional”, ou seja, faz-se formação de rotina, não se faz formação orientada pela procura;
- iv) à baixa taxa de actividade feminina;
- v) ao profundo desajustamento entre as estruturas de oferta e formação de mão de obra e às necessidades do investimento produtivo. Não se trata apenas de um défice de actividades produtivas, mas de profundas carências em termos de quantidade e qualidade de recursos disponíveis para o investimento.

da Extremadura podem ser interpretadas como um factor de distorção da concorrência relativamente à parte portuguesa.

#### **4. Considerações finais**

Da aplicação da teoria dos determinantes territoriais de competitividade conclui-se que o Alentejo não dispõe um conjunto suficientemente forte de factores capazes de promover a competitividade do território. A par dos aspectos positivos como são a localização geográfica, rede de infra-estruturas em desenvolvimento, e o esforço de promoção regional que tem vindo a ser feito, os aspectos negativos (aglomerados urbanos de pequena dimensão, rarefacção populacional, mercados diminutos, sem o concurso de factores exógenos à região, na medida em que todos se prendem com a estrutura populacional, a qual não é passível de ser alterada a curto/médio prazo através da simples introdução de medidas de política conjunturais.

A análise da experiência que foi a implantação de um conjunto de infra-estruturas e unidades económicas com vista a permitir que Sines se transformasse num pólo de desenvolvimento do interior alentejano leva à conclusão de que os investimentos realizados não produziram os efeitos de dispersão pretendidos por dois motivos fundamentais: por um lado, os investimentos foram pensados de acordo com uma lógica externa à região (pretendia-se descentralizar a indústria existente à volta de Lisboa e do Porto; Sines era um porto de águas profundas estrategicamente localizadas para dar resposta às necessidades dos petroleiros que cumpriam a Rota do Cabo; por outro, não havia qualquer articulação entre as empresas instaladas em Sines e a realidade económica do Alentejo.

As restantes zonas que têm vindo a manifestar alguma capacidade de retenção de população não têm, no entanto, uma dinâmica económica que nos permita pensar que se possam tornar pólos dinamizadores das áreas envolventes. A cidade de Évora, principal núcleo populacional e económico da região, está profundamente dependente do sector terciário onde predominam, como em toda a região, os serviços fornecedores de bens não transaccionáveis.

A cooperação regional transfronteiriça, por seu turno, é um conceito a explorar que até agora não revelou todas as suas potencialidades. Se a estrutura económica e social das duas regiões (Alentejo e Extremadura) é bastante semelhante, quer no que respeita aos estrangulamentos, quer às potencialidades, é certo também que o facto de as regiões terem permanecido de costas viradas durante quase meio século, nos dois povos, um sentimento de alguma “reserva”. Do lado alentejano acresce alguma dose de insegurança, nomeadamente por via da dimensão de cada uma das regiões: o mercado da Extremadura é quatro vezes mais importante que o alentejano acresce alguma dose de insegurança, nomeadamente por via da dimensão de cada uma das regiões: o mercado da Extremadura é quatro vezes mais importante que o alentejano, o que permite às empresas ganharem uma maior dimensão; em termos institucionais a capacidade negocial é claramente diferenciada, na medida em que as competências da região autónoma da Extremadura são incomparavelmente superiores às do Alentejo onde as questões do planeamento e do desenvolvimento regional são equacionadas pela estrutura descentralizada do Ministério do Planeamento e Ordenamento do Território, a Comissão de Coordenação Regional.

## 5. Bibliografia

- AYDALOT, PHILIPPE (1986), “Économie Régionale et Urbaine”, Economica, Paris
- CERVERA, JUAN VEGA (1994) “Situação Economica General”, comunicação apresentada no seminário “El Área Extremadura & Alentejo en la Europa de los 90”, Badajoz/Elvas, Dezembro
- CONGRESSO SOBRE O ALENTEJO (1991), “Actas di IV Congresso sobre o Alentejo”, Sines
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1994), “Anuário Estatístico – Região Alentejo”, INE/DRA, Évora
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (1995), “Anuário Estatístico – Região Alentejo”, INE/DRA, Évora
- ROURA, JUAN CUADRADO (1995), “Crecimiento regional y competitividade territorial” comunicação apresentada no III Encontro da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional, Porto
- UNIVERSIDADE DE ÉVORA (1992), “Estudos sobre a região fronteiriça Alentejo/Extremadura”, Évora

## **Capítulo 3**

### **Integração europeia e zonas de fronteira**



# **La Coopération Transfrontalière en Europe**

## **Un Bilan Critique**

Paul Drewe  
(Universidade de Delft)

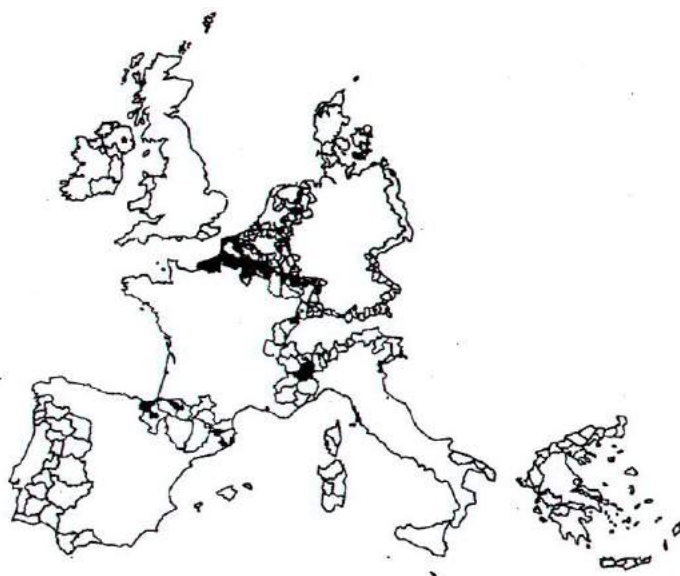
Notre bilan se veut critique, mais malgré cela aussi positif. Nous avons choisi six thèses qui peuvent constituer un premier cadre d'évaluation. Comme thèses, elles prêtent bien sûr à la discussion:

1. Qui dit 'coopération transfrontalière, dit 'approche volontariste'
2. La complémentarité socio-économique est un facteur clef de la coopération transfrontalière
3. Sans vision stratégique et sans projets stratégiques, il n'y a pas de véritable coopération transfrontalière
4. A cause de la proximité spatiale, la coopération transfrontalière requiert une perspective commune d ' aménagement du territoire
5. Un projet stratégique dans le cadre de la coopération transfrontalière - nécessaire, mais pas suffisant - c'est la création ou le renforcement des milieux innovateurs
6. Quoi qu'il en soit -les régions frontalières sont (restent) des laboratoires de l'intégration européenne par excellence.

### **1 ÈRE THÈSE: Qui dit 'coopération transfrontalière dit 'approche volontariste'**

La prolifération des coopérations transfrontalières en Europe semble fournir la preuve d'un esprit volontariste en hausse. Voir les régions-frontières qui font partie du programme Interreg II de la Commission Européenne (carte 1)<sup>1</sup>.

**Carte 1 : Interreg II : éligibilité des régions frontalières**



□ - Objectif 1    □ - Objectif 2, Objectif 5B; Autres Interreg II    \* - A l'exclusion de Belfast

Les frontières NUTS est-allemandes sont provisoires

<sup>1</sup> Commission européenne, 1994, Compétitivité et cohésion: tendances dans les régions, cinquième rapport sur la situation et l'évolution socio-économiques des régions de la Communauté, Luxembourg, 110.



Comme la première édition de cette Initiative Communautaire dans les années 1990-93, Interreg II vise à favoriser la coopération interrégionale transfrontalière. Le budget disponible pour la période 1994-99 se monte à 2,4 milliards d'Ecus (plus que le double de l'Interreg I). Interreg II couvre 184 régions. La découpage des régions est le NUTS III, dans la classification communautaire normalisée (ce qui correspond, par exemple en France, aux départements, 22 desquels participent au Programme). Les 184 régions occupent 22% du territoire communautaire et représentent 16% de sa population. L'Interreg I représentait seulement 15% du territoire et 10% de la population. Il faut aussi noter que trois quarts des régions-interreg II sont éligibles aux interventions des Fonds structurels. Ces régions sont extrêmement hétérogènes en termes des objectifs dits 1, 2 et 5b, donc de développement économique. Ces objectifs (parfois combinés) concernent respectivement les régions en retard de développement, les zones de reconversion industrielle et les zones rurales défavorisées.

Comment expliquer cet essor de la coopération transfrontalière? Il semble être en contradiction avec l'hypothèse de la frontière-obstacle. Est-ce qu'en Europe la balance théorique penche vers l'hypothèse d'un 'frontière-zone de contact'? Est-ce que l'approche volontariste sert vraiment à dépasser la frontière-obstacle? Cela malgré les freins juridiques, institutionnels, politiques, administratifs etc. mis en évidence par un grand nombre d'études empiriques<sup>2</sup>.

Il est aussi possible que l'explication soit plus banale, à savoir l'éligibilité des régions-frontières au cofinancement communautaire.

Dans un cadre Européen, la stimulation de certaines actions par une attribution de crédits ayant vocation à accélérer les processus de développement est généralement bien perçue par la quasi-totalité des partenaires; notamment... s'ils ont l'impression de faire indirectement des économies puisqu'un Tiers bienveillant - la Fée Europe - vient atténuer le poids de leurs efforts, ou les en dispenser partiellement<sup>3</sup>.

Mais notons bien que l'assistance communautaire n'est qu'additionnelle. Elle s'ajoute aux efforts financiers des régions (et des Etats membres) mais ne doit pas les remplacer. L'approche volontariste en matière de coopération transfrontalière exige donc un certain engagement financier des régions.

C'est une chose que de mettre tout en oeuvre pour soumettre la réalité à une volonté définie et exprimée et c'en est une autre que d'y réussir.

Quelle est la performance socio-économique de l'ensemble des régions frontalières par pays-membre si la performance se mesure en PIB par tête et en taux de chômage relatif à la moyenne de l'Union Européenne (tableau 14).

---

<sup>2</sup> Ricq, C. et al. (éds), 1992, Les régions frontalières et l'intégration européenne, Livre Blanc de l'Assemblée des Régions d'Europe, COEUR et Diputación de Aragón, Zaragoza.

<sup>3</sup> Hébrard, J., 1994, Les rapports Etat/Région dans la mise en oeuvre des financements Interreg I.

<sup>4</sup> Commission européenne, op.cit., 108.

**Tableau 1. Indicateurs clés relatifs aux régions frontalières terrestres**

	PIB par habitant moyenne 98/90/91 (EUR 12 =	Taux de chômage moyenne 91/92/93 (% des forces de travail)	Population des régions frontalière éligibles aux fonds structurels (5)
Belgique	110	7,5	41
Danemark	100	8,4	23
Allemagne (unité)	---	---	40
Allemagne (Ouest)	106	3,9	35
Grèce	47	---	100
Espagne	74	16,8	90
France	106	8,9	53
Irlande	---	17,4	100
Italie	137	6,4	43
Luxembourg	132	1,6	43
Pays-Bas	97	7,2	43
Portugal	52	3,4	100
Royaume Uni	78	16,3	100
Toutes régions frontalières	99,8	8,1	58
EUR12	100	9,4	---

Parmi les régions-frontières les plus "pénalisées", avec un PIB par habitant moins d'un quart de la moyenne, il y a les régions de Grèce, du Portugal et de l'Espagne. Quant au taux de chômage, il est beaucoup plus élevé que la moyenne dans l'ensemble des régions frontalières de l'Irlande, de l'Espagne et du Royaume-Uni (on ne connaît pas le taux de chômage grec et les indicateurs pour l'Allemagne ne portent que sur l'ancienne Allemagne de l'Ouest).

On a l'impression que les faiblesses structurelles, surtout du genre objectif 1, sont plus importantes que le simple fait d'être une régions-frontière.

Est-ce que la frontière est vraiment un facteur significatif ?

Les observations présentées ne permettent guère une conclusion univoque, la présentation synoptique cachant derrière les moyennes dégagées des problèmes frontaliers spécifiques. Quand même, la pénalisation des régions-frontières ou la réussite d'une coopération transfrontalière reste essentiellement une question empirique, donc la nécessité d'évaluer chaque effort de coopération à la fois en permanence et ex post ainsi qu'ex ante quand il s'agit des propositions de coopération. En passant de l'Interreg I à sa deuxième édition, la Commission Européenne a choisi de ne pas rendre public les résultats de son évaluation interne. Les résultats des travaux d'évaluation ex post en cours ne vont être connus que pendant la mise en œuvre de l'Interreg II. Mais pour les adhérents d'un volontarisme en matière de coopération transfrontalière, ça peut bien être considéré comme une objection plutôt 'académique'.

La pénalisation des régions frontalières se situe, pour ainsi dire, en aval des efforts de coopération, Mais si la frontière est un facteur significatif, se décide déjà en amont de la coopération quand il importe dépasser les multiples freins cités précédemment. A la recherche des solutions, il faut tenir compte du fait que les problèmes et les solutions regardent des échelles différentes: la région elle-même, mais aussi les niveaux de

décision européen et national au-dessus ainsi que divers niveaux en au-dessous de l'échelle régionale, jusqu'à la commune.

La recherche des solutions juridiques, institutionnelles, politiques, administratives etc. doit respecter le principe de la subsidiarité qui ne s'applique pas exclusivement aux 'Affaires Européennes', mais commence bien chez soi dans chaque pays-membre. Plus l'action sera décentralisée plus elle aura de chances d'être adaptée à la situation sur place. Aussi dans la coopération transfrontalière, les responsabilités doivent être exercées au niveau le plus proche des réalités pratiques, en fonction des compétences des différentes instances et de l'efficacité recherchée<sup>5</sup>.

Pour conclure la 1ère thèse: qui dit 'approche volontariste', dit aussi 'approche par le bas, décentralisée'.

## **2 EME THESE: La complémentarité socio-économique est un facteur clef de la coopération transfrontalière**

Il importe bien analyser la situation de départ.

Le problème est comparable à la démarche des réseaux de villes, en France et ailleurs. En France, on vise à créer 'un système urbain équilibré' en mettant en réseau deux ou plusieurs villes<sup>6</sup> avec un potentiel de croissance qui s'avère souvent très inégal.

Il y a notamment trois figures de cas qui se dégagent des analyses précédentes. Un réseau de villes peut exister entre partenaires faibles, forts ou mixtes, c'est-à-dire entre partenaires forts et faibles - en faisant abstraction des partenaires 'moyens'. Il en va de même des partenaires dans le cas de la coopération transfrontalière. Faute de mieux, une région-frontière peut être considérée comme faible si elle est éligible aux interventions des Fonds structurels. Les faiblesses se traduisent donc par un retard de développement, un déclin industriel ou de sérieux problèmes de développement de leur espace rural - causant un PIB par tête relativement bas et un taux de chômage relativement élevé. Comme il a été dit, il faudra effectivement prendre conscience du statu quo aux fins d'évaluer avec réalisme les potentialités et les efforts requis. Le dos au mur, les partenaires faibles ont tendance à se concurrencer. La perspective d'un nouvel investissement étranger, par exemple, peut vite mettre à l'épreuve les bonnes intentions de coopération. Une alliance entre partenaires forts n'est pas moins instable. Ceci pas par manque de potentialités bien entendu, mais plutôt par une tendance quasi naturelle à la compétition et par manque de confiance mutuelle. Si une coopération prend plus de temps, la priorité pourrait être conférée à la réalisation des actions ponctuelles. L'élaboration en commun de projets concrets peut susciter la confiance et ainsi promouvoir une éventuelle coopération plus étroite, plus stratégique.

Reste le cas de la coopération transfrontalière entre partenaires inégaux, forts et faibles.

"La traditionnelle comparaison de ce qui se passe chez soi avec ce qui se passe chez le voisin véhicule toujours une certaine appréhension née de l'idée que "le voisin sera sûrement mieux loti", que "il est déjà plus en avance" ou que "il tirera un meilleur parti"

---

<sup>5</sup> Commission des Communautés Européennes, La carte de la solidarité, Bruxelles.. 7.

<sup>6</sup> DATAR, 1992, Rencontres européennes Réseaux de villes, Actes, Mulhouse.

des nouveaux moyens que l'Europe lui apporte. Cette perception sensible du voisinage peut être une source d'émulation très positive, mais il faut veiller à ce qu'elle n'entraîne pas quelque sentiment d'amertume, lorsque les procédures utilisées par les voisins ou les résultats qu'ils obtiennent démontrent, ici et là, une grande maîtrise de la gestion quotidienne des actions qu'on aura quelques fois décidées an commun...'<sup>7</sup>.

Plus menaçant pour cette type d'alliance que 'quelque sentiment d'amertume' est plutôt le penchant très réel du 'grand frère' à l'opportunisme.

Pour illustrer une situation du départ nous choisissons le cas de l'Eurorégion Bruxelles-Capitale, Flandre, Wallonie, Kent, Nord-Pas de Calais, figurant sur la carte de l'Interreg II (voir la carte 1). C'est un cas mixte avec des partenaires forts et faibles.

Si on mesure la performance socio-économique des sous-ensembles par les indicateurs clés 'européens', on constate que l'Eurorégion est très hétérogène. Comme démontré par le tableau 2<sup>8</sup>, le PIB par habitant varie de 77,6 en Hainaut à 164,3 en Flandre-Occidentale (OU même à 164,4 dans la région Bruxelles-Capitale). Le taux de chômage du Hainaut est la triple et celui du Nord-Pas de Calais presque le triple de celui de la Flandre-Occidentale. Tout ça à l'échelle européenne, c'est-à-dire comparé aux moyennes respectives de l'Union Européenne.

**Tableau 2: Les partenaires de L'Eurorégion dans le contexte Européen**

	PIB*** par habitant moyenne, 1989-991 EUR 12 = 100	Taux de chômage moyenne, 1991-1994 EUR 12 = 100
Bruxelles-Capitale*	164,4	107,8
Flandre-Occidentale**	160,3	47,2
Flandre*	105,7	61,0
Hainaut**	77,6	141,8
Wallonie*	84,2	116,1
Kent**	90,2	89,3
Nord-Pas de Calais**	89,8	132,4

\* - NUTS I

\*\* - NUTS II

\*\*\* en Standards de Pouvoir d'Achat (SPA)

Il est clair dans l'Eurorégion comme ailleurs que "le devoir d'équité" et "l'impératif d'efficacité" doivent se marier.

Est-ce que les Programmes Opérationnels de l'Interreg II peuvent contribuer à ce but? Il s'agit de savoir si les différentiels de potentiels de développement - existants vraisemblablement dans une grande région - frontière tellement hétérogène - sont utilisés d'une façon complémentaire dans les programmes proposés.

<sup>7</sup> Hébrard, op.cit., 7.

<sup>8</sup> Commission européenne, op.cit., 198, 200, 202.

Comment aborder la complémentarité dans des démarches transfrontalières? Quelle méthode de planification serait la mieux appropriée? L'approche doit en toute hypothèse contenir, d'une part, une analyse des points forts et des points faibles des régions-frontières en question. D'autre part, il s'agit d'analyser les potentialités et les menaces externes que sont, au moins en partie, liées à la globalisation. C'est ce que l'on appelle une analyse "SWOT". Nous allons revenir sur la méthode de planification en discutant la 3<sup>ème</sup>, thèse. L'analyse SWOT n'est que la première phase de l'approche.

### **3 EME THESE: Sans vision stratégique et sans projets stratégiques, il n'y pas de véritable coopération transfrontalière**

Une coopération entre régions-frontières, assez souvent, est montée de la manière suivante:

- primo: On constate qu'il existe la possibilité d'un cofinancement européen;
- Secundo: pour obtenir ce financement, un accord de coopération est requise entre deux ou plusieurs régions;
- tertio : pour mettre en œuvre la coopération, il faut formuler des projets.

En ce qui concerne la première phase du processus, les Etats membres de l'Union Européenne s'inspirent souvent des possibilités d'obtenir ce qu'ils considèrent comme un juste retour national de l'argent qu'ils ont versé dans la caisse Européenne. Et les régions, à leur tour, ont tout intérêt à s'entendre avec les Etats membres pour obtenir la meilleure part. Même si l'assistance communautaire n'est qu'additionnelle.

Le problème essentiel de cette manière de monter une coopération transfrontalière est la priorité accordée aux questions financières au point de passer la définition des projets en dernier. Ces projets risquent d'être des projets ad hoc au lieu des projets stratégiques. Parce que sans vision stratégique portant sur le développement transfrontalier, il n'y pas vraiment des projets stratégiques.

Comment juger, par exemple, dans le cas de l'Interreg Nord-Pas de Calais de la nature stratégique des programmes opérationnels sans faire référence à une certaine vision?

Il semble donc préférable de travailler autrement. Une autre manière de se conduire est:

- primo: l'élaboration d'une vision stratégique et des projets stratégiques constitutifs;
- secundo: la conclusion d'un accord de coopération;
- tertio: la recherche d'un financement, régional et local ainsi que par le biais d'un partenariat privé-public, éventuellement un cofinancement national et peut-être-un cofinancement Européen.

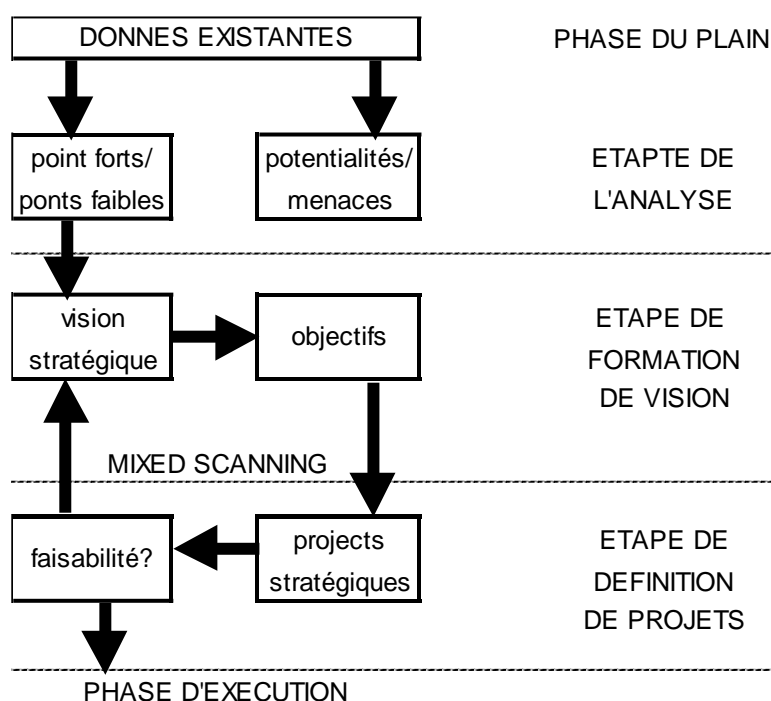
Selon cette logique, le cofinancement Européen a sa propre place, c'est-à-dire celle d'une force accélératrice de la coopération transfrontalière. L'essentiel, c'est la première phase des travaux. Comme déjà dit, il y a des situations où la priorité peut être accordée à la réalisation des actions ponctuelles pour susciter la confiance et ainsi promouvoir une éventuelle coopération plus stratégique. Mais après "l'expérience vécue" de l'Interreg I - ou dans le cas des eurorégions avant-la-lettre (voir la Région Basiliensis)-

l'heure est à l'élaboration des visions et des projets stratégiques. A l'exception peut-être des nouveaux venus aux frontières extérieures de l'Union au ailleurs.

Dans la première phase on doit établir le voleur ajouté d'une coopération transfrontalière - par opposition à l'option 'chacun pour soi'. Parce que cette valeur ajoutée n'est guère évidente. Elle dépend de l'usage complémentaire des potentiels de développement des régions en question dans les projets élaborés (voir la thèse précédente). Une valeur ajoutée existe seulement si la coopération profite chacun des partenaires.

Comment élaborer une vision stratégique et des projets stratégiques? Cela revient à la méthode de planification dont la phase analytique a déjà été décrite ci-dessus. Après l'analyse SWOT, il s'agit de former une vision et de formuler des objectifs aussi bien que de définir des projets et d'évaluer leur faisabilité (figure 1).

**Figure 1**



La principale caractéristique de cette approche est l'interaction entre la formation d'une vision et le développement des projets - dit "mixed scanning" - pour éviter que la planification n'en reste à des esquisses de structure globale abstraites ou des projets ad hoc.

Bien entendu, l'approche du mixed scanning n'est pas une méthode typiquement "Transfrontalière". Dans le cas de la coopération transfrontalière, il importe plutôt aborder certaines priorités qui varient selon le type de région-frontière<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Gabbe, J., 1994, Wirtschaftliche und soziale Entwicklung in den Grenzgebieten Westeuropas, 6. Konferenz der Europäischen Grenzregionen, 13-15 Oktober, Ljubljana.

#### **4 EME THESE: A cause de la proximité spatiale, la coopération transfrontalière requiert une perspective commune d'aménagement du territoire**

Il y a au moins deux thèmes importants:

- les réseaux d'infrastructure comme éléments structurants de l'espace;
- l'environnement où les problèmes sont souvent 'transfrontaliers'.

Faire promouvoir l'aménagement de voies de transport et de réseaux de communications transeuropéennes et développer la protection de l'environnement et des ressources naturelles sont aussi les deux domaines principaux où se manifeste explicitement l'impact territorial des politiques communautaires. La Commission Européenne a résumé la dimension européenne de l'aménagement régional dans son programme-cadre intitulé Europe 2000<sup>10</sup>. Le programme a été présenté aux pays membres de l'UE à La Haye en 1991.

On peut y ajouter le thème des réseaux de villes transfrontalières, soulevé, entre autres, dans le Bénélux et dans l'Arc Jurassien franco-suisse.

Dans la politique communautaire, l'accent est mis sur les réseaux transeuropéens en matière de transport, de télécommunication et d'énergie.

On a calculé, par exemple, les temps de parcours moyens vers 194 centres économiques en 1991. Et on a estimé leur amélioration pour 2010. Ces efforts focalisent notamment sur les régions frontalières tout en reconsidérant leur situation 'périphérique'<sup>11</sup>. Mais il n'y a aucune automacité de retombées positives des grandes infrastructures relatif au développement des régions-frontières.

Le programme-cadre de l'Europe 2000 traite aussi l'environnement et les ressources naturelles, les déchets et le patrimoine naturel européen. Comme déjà dit, les problèmes environnementaux sont souvent d'une nature transfrontalière. La dégradation de la qualité des eaux fluviales en témoigne. Un problème majeur de ce type se pose dans le cas de l'Escaut 'Flamand' et de la Meuse 'Wallonne' en relation avec la Belgique, les Pays-Bas et la France.

Se concerter sur les conditions de résoudre ce problème, ne sera plus la tâche exclusive des gouvernements nationaux. Ce problème se posera dans une mesure grandissante dans les programmes de coopération transfrontalière belgo-néerlandaise. D'autres questions à aborder dans un contexte transfrontalier sont les zones écologiques, les protections et les parcs. Voir le Parc des Trois Frontières dans l'eurorégion Meuse-Rhin (MHAL).

L'Union économique Bénélux, créée en 1968, est certainement un pionnier de la coopération transfrontalière dans la domaine de l'aménagement du territoire<sup>12</sup>. A part une expérience pratique de coopération de près de 25 ans, l'Union a ratifié la Première Esquisse de Structure Globale en 1986. Après une évaluation de cette esquisse en 1989, on a décidé de la mettre à jour. La Deuxième Esquisse portera explicitement sur la

---

<sup>10</sup> Commission des Communautés Européennes, 1991, Europe 2000, les perspectives de développement du territoire communautaire, Luxembourg.

<sup>11</sup> Commission européenne, op.cit. 111 -115.

<sup>12</sup> Benelux, Coopération transfrontalière de l'aménagement du territoire, dossier 93/1, Bruxelles.

problématique transfrontalière: dans le cadre du projet MHAL (perspective transfrontalière du développement urbain de Maastricht-Hasselt-Aix-la-Chapelle-Liège, de la région du Delta Escaut-Rhin, de la grande Eurorégion (Bruxelles - Capitale, Flandre, Wallonie, Kent, Nord-Pas de Calais) et de l'extension possible du Saar-Lor-Lux-Rhénanie-Palatirats en direction de la Lorraine belge.

De plus en plus, l'aménagement des régions-frontières peut être conçu en termes de schéma prospectif d'utilisation de l'espace communautaire. On connaît 'Europe 2000'. Et 'Europe 2000 +', son successeur, doit identifier les problèmes et suggérer des solutions face à un espace communautaire de plus en plus complexe<sup>13</sup> ne manque guère de perspectives de l'emménagement du territoire européen. Voir, par exemple, la coproduction entre l'ARL allemande et la DATAR française<sup>14</sup>.

### **5EME THESE: Un projet stratégique dans le cadre de la coopération transfrontalière-nécessaire, mais pas suffisant - c'est la création ou le renforcement des milieux innovateurs**

On peut définir le milieu innovateur comme un ensemble local ou régional qui soutient la création des produits, procédés de production et services, nouveaux ou améliorés. Il est basé sur des relations de proximité qui relèvent de la présence:

- 1 - des ressources humaines, liées au territoire;
- 2 - d'un réseau complexe de contacts, plutôt informels, entre acteurs locaux;
- 3 - d'une synergie ancrée dans une culture (politique) commune.

L'hypothèse du rôle déterminant joué par les milieux locaux comme incubateurs de l'innovation a guidé les nombreux travaux du GREMI (Groupe de Recherche Européen sur les Milieux Innovateurs) depuis 1986 jusqu'à ce jour<sup>15</sup>. Quant à la démarche transfrontalière, se voulant volontariste, ce sont les nombreuses études de cas du GREMI qui suscitent l'intérêt. Ce qui intéresse, c'est par exemple l'expérience de l'Arc jurassien:

L'industrie microtechnique dans l'Arc jurassien est jeune et a vu le jour pour l'essentiel à la suite de la crise horlogère des années septante et de la recomposition du système territorial de production qui a suivi. La microtechnique est directement issue de savoir-faire en miniaturisation et en micro-mécanique provenant de l'industrie horlogère traditionnelle. Ces savoir-faire ont trouvé aujourd'hui des applications dépassant largement le cadre de l'industrie horlogère traditionnelle et se concentre sur la fabrication de nouveaux produits<sup>16</sup>.

---

<sup>13</sup> European Commission, 1994, Europe 2000+, Cooperation for European territorial development, provisional edition.

<sup>14</sup> Hébrard, J. et Treuner, P., 1992, Perspectives de l'aménagement du territoire européen, ARL/DATAR, Hannover/Paris.

<sup>15</sup> Maillat, D., 1994, Comportements spatiaux et milieux innovateurs: J.-P. Auray et al. (éds), Encyclopédie d'économie spatiale, conceptcomportements-organisations, Economica, Paris, 255-262.

<sup>16</sup> Maillat, D. et Schneiter, A., 1994, L'Arc Jurassien franco-suisse: région frontitière non-métropolitaine, Working Papers, Université de Neuchâtel, No 9405, 14.



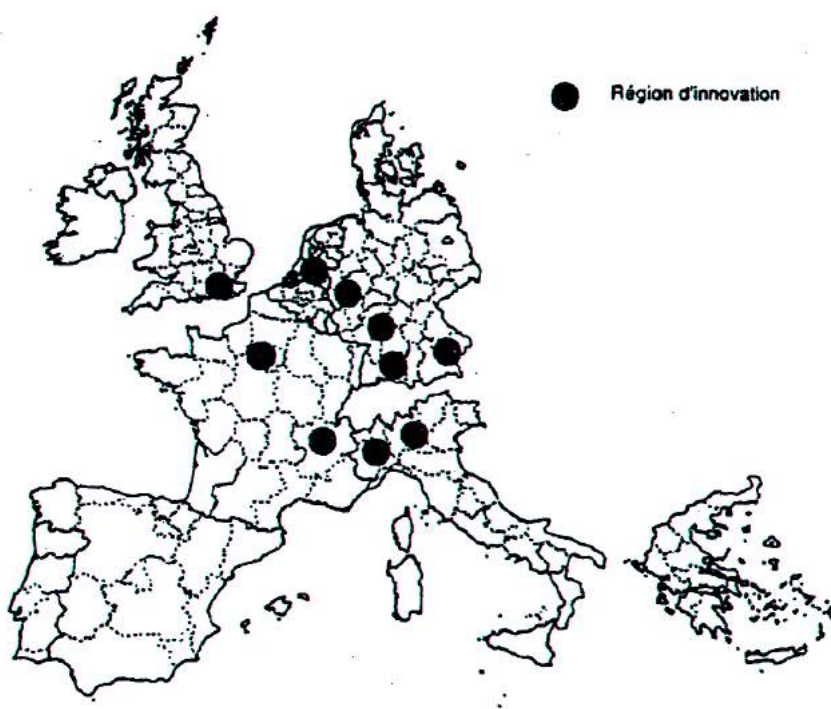
Cette reconversion réussie était possible grâce au milieu innovateur régional où les entreprises ne sont pas des agents innovateurs isolés.

On peut trouver ailleurs des bonnes inspirations, mais pas de recettes simples d'un milieu innovateur: les 'ingrédients' dépendant des configurations de relations de proximité spécifiques.

La réussite d'un milieu innovateur comme infrastructure du savoir(-faire) reste, bien sûr, une question empirique. Quel est l'état de choses dans les régions en général et les régions-frontières en particulier?

Regardons l'évidence européenne. Selon des études récentes, les laboratoires et entreprises engagés dans des projets RDT (recherche, développement, technologies) sont fortement concentrés dans un nombre relativement faible 'd'îlots d'innovation'. il s'agit des réseaux d'entreprises et de laboratoires de recherche qui travaillent ensemble à la mise au point de nouveaux produits et procédés de production. La carte 2 <sup>17</sup> démontre que les dix principaux îlots d'innovation scientifique sont tous situés dans un centre économique ou une région centrale: du Grand Londres à Turin et Milan en passant par Ile de France et Munich. Aucune région-frontière y figure (et un grand nombre de centres économiques non plus).

**Carte 2 – Principaux îlots d'innovation scientifique en 1991**



Quelle leçon faut-il tirer de l'état des choses pour la coopération transfrontalière? Plus le diagnostic est négatif, plus la maxime 'coopérer pour devenir plus compétitif' est urgente - tout en restant fidèle à l'approche volontariste adoptée. Dans le cas d'une coopération transfrontalière il s'agit d'examiner la capacité innovatrice de chaque partenaire. Le résultat va ressembler à celui de l'analyse des potentiels de

<sup>17</sup> Commission européenne, op.cit., 100.

développement économique de chaque côté de la frontière (voir la 2ème thèse). En simplifiant, on distinguera de nouveau des groupements entre régions faibles, forts ou mixtes. Cette fois-ci la force se traduit par la présence d'un milieu innovateur (même embryonnaire).

Créer ou renforcer les milieux innovateurs dans le cas transfrontalier, comment faire?

En bref, il s'agit de forger un consensus qui convient à la culture (politique) commune, locale ou régionale. Les acteurs doivent être l'auteur d'une vision stratégique et des projets stratégiques tout en exprimant une vocation commune, complémentaire (en choisissant des activités économiques de pointe qui tiennent compte des potentiels réels de la région).

L'expérience de la Faculté Internationale de l'Escaut (ISF) peut servir d'illustration en permettant de dégager des ingrédients typiques. C'est en effet l'expérience transfrontalière d'une nouvelle infrastructure du savoir, située autour de l'estuaire de l'Escaut, dans un effort de franchir l'ancienne frontière entre la Zélande et les Flandres Orientale et Occidentale<sup>18</sup>.

La coopération transfrontalière permet d'élargir les relations de proximité qui sont à la base du milieu innovateur local ou régional. Ce ne sont pas vraiment des relations de distance. Il est même question de proximité spatiale, exigeant une perspective commune d'aménagement du territoire.

Les relations de proximité cependant ne suffisent pas pour rendre les régions-frontières (plus) innovateur et donc compétitif. Il faut aussi développer des relations de distance pour fonder des réseaux d'innovation transterritoriaux. C'est une autre façon de dire que la création ou le renforcement des milieux innovateurs est un projet stratégique nécessaire, mais pas suffisant. Vu sous l'angle micro-analytique, un réseau d'innovation aide à réduire les incertitudes statiques et dynamiques indissociablement liées au processus d'innovation de l'information incomplète et coûteuse jusqu'à la maîtrise incomplète des décisions des autres acteurs<sup>19</sup>. Tout ça dans un contexte technique et de marché international et changeant. Dans le cas de la Faculté internationale de l'Escaut une coopération entre estuaires européens dit Esturiales (Escaut, Clyde, Loire, Tage, etc.) pourrait mener à la création d'un réseaux d'innovation extraterritorial.

Notez bien que le rôle du réseau d'innovation est inséparable de celui du milieu innovateur.

## **6 EME THESE: Quoi qu'il en soit - les régions frontalières sont (restent) des laboratoires de l'intégration européenne par excellence.**

Le Conseil régional d'Alsace a bien formulé notre dernière thèse pour le cas français:

"La position géographique et l'expérience quotidienne des régions françaises hier

---

<sup>18</sup> Drewe, P\_ 1993, Infrastructure barriers, cooperation and innovative policies in a frontier region: the Scheldt estuary in: R. Ratti and S. Reichman (eds), Theory and practice of transborder cooperation, Helbing & chtenhahn, Basel & Frankfurt a.M., 303-315.

<sup>19</sup> Camagni, R\_ 1991, Local 'milieu', uncertainty and innovation networks: towards a new dynamic theory in: R. Camagni (ed), Innovation networks, spatial perspectives, Belhaven. London & New York, 121-144.

"frontalières" leur donne une vocation naturelle à expérimenter des innovations européennes. Au bénéfice de leur propre développement, de celui de la France et de l'Europe'<sup>20</sup>.

Avec un programme comme Interreg, on expérimente la coopération transfrontalière et l'intégration européenne. Un expériment doit être évalué ex post pour voir s'il a répondu aux espérances, l'espérance principale étant la contribution au développement des régions en question ou, plus spécifiquement, la lutte réussie contre la pénalisation en matière de développement économique. Les thèses précédentes peut constituer un premier cadre d'évaluation.

Sans prétendre à être exhaustif, il est question de savoir si:

- les potentiels de développement socio-économique de chaque région
- frontière ont été utilisés d'une façon complémentaire,
- la coopération transfrontalière a abouti à des projets stratégiques qui s'intègrent bien à une vision stratégique commune,
- une perspective commune d'aménagement du territoire a été élaborée,
- un milieu innovateur transfrontalier a été créé, de préférence de concert avec des réseaux d'innovation.

Il y a aussi un intérêt européen à savoir:

- si une coopération transfrontalière a un caractère novateur et si on a développé des approches nouvelles,
- s'il existe un potentiel de démonstration pour que les enseignements puissent être transférés à d'autres régions frontalières.

Par exemple ne constitue pas automatiquement une preuve. Chaque coopération transfrontalière est un expériment qui doit d'abord être évalué dans son propre contexte. Si la coopération a réussi, si elle représente une bonne ou même la meilleure pratique, il faut s'interroger sur la possibilité de la transplanter et/ou adapter à un autre contexte régional. Des leçons peuvent aussi être tirées des coopérations qui n'ont pas eu les résultats escomptés.

Il s'agit surtout de transférer les enseignements à des régions-frontières (les plus) faibles afin de renforcer la cohésion économique et sociale de l'Union Européenne ou d'une Europe plus large. Une initiative d'échange d'expériences peut servir comme relais, peut exercer un rôle intermédiaire. Dans le cas du programme Interreg, il existe un réseau officiel intitulé LACE ('Linkage Assistance and Cooperation for the European Border Regions'). Cet observatoire est un projet de l'Association des régions frontalières européennes, soutenu par la Commission Européenne<sup>21</sup>.

Le champ d'expérimentation est large. La Faculté Internationale Guadiana en Andalousie pourrait pendre modèle sur la Faculté Internationale de l'Escaut. Et un plan stratégique pour les régions d'Huelva et de l'Algarve pourrait être élaboré en adoptant la méthode de planification, appliquée en Zélande et en Flandre, au contexte hispano-portugais. La Communauté pourrait expérimenter une véritable politique

---

<sup>20</sup> DATAR, 1994, D6bat national pour l'aménagement du territoire, document d'étape, La documentation Française, Paris, 48.

<sup>21</sup> Gabbe, op.cit., 21-25.

structurelle transfrontalière (selon les objectifs 1, 2 ou 5b). Pourquoi pas une région d'objectif 1 groupant le Hainaut français et son homologue limitrophe, le Hainaut belge? On peut aussi s'imaginer que le Flevoland de l'objectif 1 sui generis, en mettant en valeur son potentiel quasi unique développera une bonne pratique dans le domaine de l'écodéveloppement, fournissant des enseignements à d'autres régions du même objectif. Les possibilités sont légion. En plus d'Interreg, il y a un grand nombre d'Initiatives Communautaires pour en profiter dans le cadre de la coopération transfrontalière, par exemple LEADER II qui focalise sur le développement rural<sup>22</sup>.

Etant donné l'importance de la recherche et du développement technologique dans les régions (frontalières) citons encore une action pilote de la Commission Européenne qui peut promouvoir les milieux innovateurs, notre 'fil rouge' de la coopération transfrontalière. L'action pilote vise à élaborer un Plan Régional de Technologie, un effort d'accorder à l'échelle régionale la politique en matière de RDT avec la politique socio-économique<sup>23</sup>.

L'action a été lancée en 1994 en quatre régions pilotes: le Pays de Galles, le Limbourg néerlandais, Leipzig-Halle-Dessau et la Lorraine. Il y aussi trois observateurs pour le moment, à savoir Merseyside, Strathclyde et Flevoland. Encore une fois, l'instrument n'est pas typiquement transfrontalier, même si trois des régions pilotes font partie du programme Interreg.

Les règles du jeu ont été établis. Les travaux sont en cours. Notre bilan de la coopération transfrontalière est 'à suivre'.

---

<sup>22</sup> Op.cit., 19-21, 25.

<sup>23</sup> European Commission DGXVI/DGXIII, 1994, Regional Technology PlanGuide Book, CM International, Vélizy-Villacoublay.

# **Cooperação transfronteiriça para o desenvolvimento: o caso Minho-Galiza**

J. Cadima Ribeiro<sup>1</sup>  
(Universidade do Minho)

Francisco Carballo Cruz<sup>2</sup>  
(Universidade do Minho)

---

<sup>1</sup> Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

<sup>2</sup> Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho

## **Introdução**

As fronteiras são, por definição, espaços de ruptura política, social, económica, cultural. A finalidade da cooperação fronteiriça é, em razão disso, introduzir elementos de continuidade, de concertação entre territórios vizinhos separados pelo efeito fronteira.

A cooperação fronteiriça pode constituir-se portanto num instrumento de desenvolvimento ao viabilizar: i) o aproveitamento de recursos endógenos; ii) a criação de um mercado transfronteiriço para as empresas locais; iii) a coordenação de equipamentos e serviços disponíveis de um e outro lado da fronteira.

As iniciativas de cooperação surgem ora dos Estados ora da vontade das próprias regiões. O sucesso da cooperação tem muito a ver com o empenho político posto pelas autoridades nacionais, regionais e locais, mas também com a existência de elementos de aproximação pré-existentes, como a tradição histórica, traços culturais e linguísticos comuns, etc.

Em certas circunstâncias, a presença destes elementos de identificação social e cultural pôde mesmo contribuir para preservar um certo nível de intercâmbio entre as populações mesmo em contexto de maior esfriamento do relacionamento interestadual. Disso é exemplo, precisamente, o espaço fronteiriço Minho-Galiza.

Na presente comunicação propomo-nos traçar uma panorâmica do momento da cooperação fronteiriça e transfronteiriça entre a Galiza e o Minho. Daí se espera que resultem evidenciados, também, os obstáculos que se têm levantado a uma maior aproximação económica, política e cultural das populações e agentes dos territórios em referência.

### **1. Como enquadrar a problemática da cooperação transfronteiriça?**

A forma entrevista de proceder ao levantamento do estado actual da cooperação entre o Minho e a Galiza foi a recensão dos eventos publicitados na imprensa regional, de um e outro lados da fronteira.

O interesse do recurso a esta metodologia releva, por um lado, da actualidade da informação veiculada e, por outro, da autenticidade do registo dos eventos decorrente da ausência de mecanismos de filtragem do significado dos acontecimentos/manifestações noticiados(as) enquanto expressão de diálogo e cooperação regional transfronteiriça.

O período retido vai de Abril ao início de Agosto do presente ano e, falando-se embora de revisão da imprensa publicada em Braga e na província de Pontevedra, vale a pena que se precise que, no caso minhoto, nos reportamos exclusivamente a 2 títulos, um diário e outro semanal e, no caso da província de Pontevedra nos socorremos do jornal "Faro de Vigo".

## **2. Considerações metodológicas relativas às áreas temáticas**

Durante o período em que procedemos à recolha sistemática de materiais publicados pelo diário Bracarense "Correio do Minho" e pelo semanário "Notícias do Minho" relativos aos intercâmbios entre o Minho e a Galiza num total de 4 meses contínuos de Abril a Agosto, registámos um quantitativo de 25 notícias. Sublinhe-se que, neste número não estão consideradas outras referências de âmbito mais lato, nomeadamente aquelas em que os sujeitos imediatos eram Portugal e a Galiza ou o Norte de Portugal, tomado na sua generalidade, e a região autónoma espanhola em referência.

A recolha operada no que se reporta à imprensa galega orientou-se por parâmetros idênticos, com a diferença de, como já foi dito, termos retido um único jornal, o "Faro de Vigo". A abundância de informação noticiosa disponível naquele órgão diário da imprensa galega tornou, aliás, dispensável o recurso a fontes informativas adicionais.

Por áreas temáticas, os eventos noticiados organizaram-se como segue:

- i) Notícias reportadas às ligações económicas;
- ii) Cooperação no domínio da construção de infra-estruturas;
- iii) Cooperação tecnológico e intercâmbio académico;
- iv) Notícias no âmbito do relacionamento político;
- v) Notícias referidas ao intercâmbio cultural;
- vi) Notícias sobre intercâmbio desportivo;
- vii) Cooperação em matéria de saúde.

Vale a pena anotar, a propósito, que a organização temática que se sugere é algo contingente, como se pode presumir, já porque mesmo a cooperação na vertente cultural não deixa de ter uma expressão económica, pelas implicações entrevistas a nível de dinamização turística e promoção articulada de potencialidades naquele âmbito, já porque a cooperação e diálogos político-institucionais visam, amiúde, alcançar plataformas de cooperação múltiplas que possam desembocar no objectivo derradeiro da promoção social e económico dos territórios objecto.

Feito este levantamento quantitativo do desenvolvimento da cooperação do Minho com a Galiza, importará que se deixe dito que se é consciente das limitações da fonte de informação de que se faz uso: na sua capacidade de traçar um retrato numérico dos intercâmbios mantidos mas, igualmente, pela sua discricionariedade na selecção e construção da notícia.

Mantendo isso presente, avancemos agora no aprofundamento das situações identificadas, seguindo a ordem antes sugerida.

## **3. Os destaques dos jornais de Braga**

### **i) Cooperação económica**

Pelo que respeita a eventos de natureza económica reportados, há a assinalar: 1) a presença de representante da Junta Regional da Galiza na AGRO, feira agrícola anual organizada pelo Parque de Exposições de Braga em Abril p.p.; 2) a realização de

vários "workshops" em Vigo, Santiago e Corunha por parte de agentes ligados ao sector turístico (Comissões Regionais de Turismo Verde Minho, Alto Minho e Marão"; 3) a representação da ATAHCA-Associação de Desenvolvimento das Terras do Homem, Cávado e Ave, na Feira "Semana Verde da Galiza", que teve lugar em Silleda de 29 de Maio a 2 de Junho; 4) a assinatura por parte do Secretário Geral para o Turismo da Galiza e do Presidente da ADETURN-Associação de Desenvolvimento do Turismo da Região do Norte de Portugal e da Comissão Regional de Turismo do Alto Minho de acordo de cooperação para a elaboração de um mapa turístico das duas regiões fronteiriças; 5) o envolvimento em seminário realizado no âmbito da Expovez, Feira de Produtos Regionais de Arcos de Valdevez, de representantes do "Ayuntamiento" de Ourense, da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e, bem assim, da Associação para o Desenvolvimento Integral do Vale do Lima (ADIM); 6) a participação em reunião da Associação de Municípios do Vale do Lima, destinada a equacionar a dinamização industrial daquele território, do director da Xestur Ourense, entidade responsável pela gestão e ordenamento do solo industrial da região de Ourense; 7) a distribuição por parte da Agência Europeia de Informação Sobre Consumo, sedeadada em Guimarães, do "Breve Guia do Consumidor Turista", incluindo informações úteis sobre Portugal e a Galiza, e com versão em castelhano.

Da multiplicidade de intervenientes nas iniciativas relatadas, valerá a pena relevar de entre os interlocutores: a Junta da Galiza, representada directa ou indirectamente em vários destes acontecimentos; a Comissão Regional de Turismo do Alto Minho; A Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e a CCRN (Comissão de Coordenação da Região do Norte); Os municípios integrantes do Vale do Lima: A AIM (Associação Industrial do Minho); e o ICEP - Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal.

A sublinhar também a expressão que tomam as iniciativas ligadas à dinamização do sector turístico e das feiras neste processo de articulação de esforços e vontades de agentes e instituições portuguesas e galegas. De forma mais ou menos implícita, por detrás de algumas destas iniciativas está a motivação de formulação de candidaturas conjuntas ao Programa de Iniciativa Comunitária INTERREG, destinado a apoiar o desenvolvimento das regiões fronteiriças comunitárias.

## ii) Cooperação no domínio da construção de infra-estruturas

Em matéria de infra-estruturas relevam duas chamadas de atenção, que se referem, respectivamente: 1) à implementação do Itinerário Complementar IC 28, de ligação ao longo do Lima de Viana do Castelo ao Lindoso, com seguimento para Ourense; e 2) à construção da ponte internacional sobre o Rio Minho, ligando as localidades de Peso, no Concelho de Melgaço, e Arbo, na Galiza.

Do que era referido, vale a pena reter a indicação, em relação à primeira das situações, de que esta estrutura viária aparecia reivindicada tanto pelos municípios limianos quanto pelos alcaide de Ourense e o delegado provincial de obras públicas.

A notícia reportava-se, aliás, à reunião dos dirigentes destas entidades para concertarem uma posição reivindicativa face ao Ministério do Planeamento e da Administração do Território português e ao Governo Regional Galego. Isto porque, nessa data, estava colocada em causa a retenção deste eixo viário no Plano Rodoviário Nacional, em fase de revisão.



A problemática da ponte aparecia em contexto distinto. Mais exactamente, o que estava em questão era a data de lançamento da obra, em princípio no próximo ano, para o que entretanto se aguardava a publicação na folha oficial espanhola do convénio estabelecido a propósito entre os dois países. O agente da notícia era o Presidente da Câmara Municipal de Melgaço e na peça o articulista começa por fazer um pequeno historial do convívio mantido pelas populações vizinhas ao longo dos tempos, servindo-se de pequenas embarcações e dispensando grandes formalidades burocráticas (c.f. Correio do Minho, 96/07/14, p. 17).

### iii) Cooperação tecnológica e intercâmbio académico

Nesta vertente, desejaríamos dar conta, em primeiro lugar, de alguns intercâmbios de estudantes que a imprensa registou: 1) entre o Instituto de Formação Profissional de Xinzo da Limia e a Escola Profissional Agrícola de Ponte de Lima; 2) entre a Universidade Fernando Pessoa, Ponte de Lima, e a Escola Profissional Agrícola sedeadada no mesmo lugar e as Escolas Agrícolas Pedro Múrias, de Ribadeo, e Instituto de Formação Profissional e Escola Técnica de Administração de Burela.

Em segundo lugar, e ainda em matéria de intercâmbio, gostaríamos de fazer menção ao designado II Congresso Galaico-Português de Psico-pedagogia, que reuniu entre 26 e 27 de Abril em Braga, na Universidade do Minho, destacados académicos de Braga, Corunha, Santiago de Compostela, Ourense, Vigo, mas também doutros centros universitários, tais como Lisboa, Coimbra, Aveiro, Salamanca, Oviedo e Madrid.

Os dois outros registos referem-se à mesma iniciativa a saber: a celebração de um convénio entre o Instituto de Desenvolvimento Tecnológico do Minho (IDITE-Minho) e o Instituto Galego de Cooperação Económica (IGAPE).

O acordo em causa pretende regular a cooperação do Centro de Inovación e Servicios, situados em Ferrol, e o IDITE-Minho e visa, nomeadamente, facilitar a promoção conjunta de projectos europeus de desenvolvimento de tecnologias orientadas para as empresas. Pretende, igualmente, permitir a realização de trabalhos em parceria no domínio da transferência de tecnologia. Em vista era mantida, também, a intenção de prosseguir projectos que pudessem ser apresentados a financiamento pelo INTERREG.

Posto que se fala do Programa Comunitário INTERREG, acrescente-se que o primeiro dos intercâmbios de estudantes que se retém contou ele próprio com financiamento dessa origem.

### iv) Cooperação a nível político

Sob este título reunimos um conjunto de notícias que se reportam ora às reuniões da Associação Eixo Atlântico ora da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal. Embora relevando de lógica distinta, retemos aqui também a assinatura de um protocolo de cooperação entre as Associações comerciais e industriais do Vale do Coura e Âncora e de A Guarda (La Guardia).

O acto formal de celebração deste protocolo contou com a presença de um representação política constituída pelos executivos das autarquias em presença mas, bem assim, do adjunto do Governador Civil de Viana do Castelo e de elementos da Junta da Galiza e da Diputación de Pontevedra. Embora pondo em diálogo directo duas associações empresariais, de facto, no rol das intenções estão, entre outras, o

desenvolvimento de iniciativas conjuntas nas áreas da formação, da cultura e do lazer, a elaboração de guias turísticos e a valorização das praias.

Retornando às iniciativas da Associação de Cidades Eixo Atlântico e da Comunidade de Trabalho, valerá a pena sublinhar, por outra parte, o apadrinhamento oficial que a passagem de testemunho na presidência rotativa da referida comunidade teve, recentemente, do governo português, que fez deslocar a Santiago o Ministro João Cravinho por ocasião da assumpção de responsabilidades por parte do Presidente do Governo Regional Galego, Fraga Iribarne, e, por outro lado, a ideia transmitida de que a Associação Eixo Atlântico é já "um projecto consolidado" (c.f. Correio do Minho, 96/07/05, p. 14), capaz de funcionar como grupo de pressão junto dos organismos comunitários em Bruxelas. Com esta linguagem procurava-se, por ventura, afastar algumas incertezas que chegaram a pairar não vai para muito tempo sobre a sobrevivência e potencialidades da novel associação de cidades do norte de Portugal e da Galiza.

As considerações em referência apareceram na boca de Defensor Moura, Presidente da Câmara Municipal de Viana do Castelo, sendo que a reunião daquela estrutura decorreu paralelamente com a organização de um seminário promovido pela mesma entidade subordinada ao tema "Os fundos europeus e as entidades locais". Nesta ocasião, foram agendados os dias 17 e 18 de Outubro de 1996 e a cidade de Vigo para acolher o próximo congresso do Eixo Atlântico.

#### v) Cooperação e intercâmbio cultural

Na vertente da cooperação e intercâmbio cultural assinalámos as notícias seguintes: anúncio da realização em 1997, em Santiago, do II Congresso Luso-Galaico da Imprensa Regional; a digressão da companhia de Teatro do Noroeste, sediada em Viana do Castelo, pelas principais cidades galegas, de 8 de Maio a 2 de Junho; a realização, entre 19 e 21 de Setembro, também em Santiago de Compostela, do IV Congresso Internacional de Literaturas Lusófonas; a efectivação em Vila Nova de Cerveira em Agosto p.p. de um encontro de escultores portugueses e galegos subordinado à temática de "Encontro com o Granito"; o anúncio da instalação de um monumento no Cais do Rio Minho, em Valença, no local tradicional de travessia dos peregrinos que demandavam Santiago de Compostela; e a visita a Santiago de um grupo de reformados da freguesia de Nogueira, Braga. A propósito do Congresso Luso-Galaico da Imprensa Regional, importará deixar dito que o anúncio teve lugar por ocasião da sessão de encerramento do I Congresso, realizado em Viana do Castelo em Maio p.p., que juntou cerca de 100 jornais regionais portugueses e galegos e que teve como promotor principal a UNIR, associação da imprensa regional nacional recentemente criada. Esta estrutura teve como animadores principais no acto da constituição alguns jornais locais minhotos.

Da notícia sobre a digressão do Teatro do Noroeste por terras galegas, por seu turno, importa reter a informação que a peça a representar, "Terra de Lobos", teria como actores portugueses e galegos, simultaneamente, sendo o texto original de autoria de escritor galego. Nesta co-produção, a companhia de teatro de Viana teve como parceira a companhia galega Terra de Ninguens.

O IV Congresso Internacional de Literaturas Lusófonas irá ter como entidades organizadoras as "Irmandades da fala da Galiza e de Portugal, a Associação de Amigos Galiza-Portugal e o Conselho Internacional de Lusofonia. Conta também com o patrocínio do Centro de Estudos Lusíadas, da Universidade do Minho, e da

Universidade de Santiago de Compostela, para além de outras estruturas públicas espanholas e portuguesas. O congresso em referência, em termos de projecto, assume-se como uma ponte cultural, científica e de diálogo entre "os que falam a mesma língua, nascida na antiga Gallecia romana e hoje espalhada pelos cinco continentes" (c.f. Correio do Minho, 96/6/19, p. 3).

A notícia do "Encontro com o Granito", que teve eco noticioso aquando do anúncio do evento e por ocasião da sua efectivação, esclarece que o promotor foi o Núcleo de Desenvolvimento Cultural "Projecto" e o Gabinete da Bienal de Cerveira, contando-se ainda antes os apoios a Câmara Municipal da mesma localidade. A escolha do granito para tema do encontro ficou a dever-se à circunstância deste ser um dos recursos naturais mais importantes do Alto Minho.

Com a iniciativa pretende-se não só valorizar este material mas, bem assim, dinamizar a vila neste período inter-bienais.

Para concluir a referência aos eventos culturais citados, anote-se a presença na cerimónia de apresentação do projecto do monumento aos peregrinos de Santiago, para além do presidente da câmara da localidade anfitriã, de representantes das câmaras municipais de Paredes de Coura e Ponte de Lima, das associações de Valença do Minho e Amigos do Caminho de Santiago, da Associação Galega dos Caminhos de Santiago e da Associação de Amigos de Los Pazos. A ocasião foi também aproveitada para apresentar a Expo-Valença 96, que haveria de contar com um "stand" da Junta da Galiza. Nesta iniciativa estava prevista a realização de um dia dedicado à Galiza, precisamente por ocasião da comemoração oficial do "Dia da Galiza".

#### vi) Intercâmbio desportivo

A vivência conjunto galaico-minhota regista também intercâmbios a nível desportivo, de que é exemplo o já mencionado encontro de futebol entre as equipas de Esposende e de Porriño, programado para ter lugar durante o mês de Agosto de 1996.

Em termos mais exactos, a partida entre os dois clubes identificados teve lugar no contexto de um torneio de pré-temporada que, para além do grupo anfitrião, o clube de Esposende, teve a participação do Gil Vicente, de Barcelos, do Santa Maria, também de Barcelos, do Moreirense, de Guimarães, e do Ovarense.

O clube de futebol de Esposende milita nas II Divisão Nacional e o prévio com o grupo de Porriño servia de apresentação da equipa para a presente época.

## 4. Os destaques dos jornais de Vigo

### Cooperação económica

Relativamente a esta tipologia de cooperação é importante assinalar:

- 1) A assinatura por parte de representantes da Xunta da Galiza e de responsáveis pelo Governo Português, no dia 10 de Maio, em Santiago de Compostela, de um protocolo de criação de um Fundo de Capital de Risco de mais de dois milhões de contos, destinado ao apoio de projectos empresariais na euro-região do Noroeste Peninsular.

Esta iniciativa insere-se dentro das actividades da Comunidade Galiza-Norte de Portugal, cujo presidente passou a ser nesse mesmo dia o presidente da Xunta da Galiza, Manuel Fraga Iribarne.

Este fundo nasce com o apoio e a assessoria para a sua constituição da SODIGA (Sociedade para o Desenvolvimento Industrial da Galiza), sociedade galega de capital de risco, e da sua homóloga portuguesa, a NORPEDIP. Da verba total gerida pelo fundo, à volta de 70% terá a sua origem nas ajudas comunitárias do programa INTERREG II, e o objectivo principal a atingir com a sua constituição é a criação de empresas neste espaço, em que se misturam duas economias até agora com escassa inter-penetração.

2) As actividades feirais também têm uma especial relevância no contexto que se está a analisar. Desta forma convém mencionar entre os acontecimentos mais destacados os seguintes:

2.1) A referência aos prémios recebidos por oito explorações agropecuárias portuguesas dentro do programa do “Dia do Agricultor” na Semana Verde da Galiza. Este certame tem-se consolidado como o segundo evento a nível agrícola e pecuário dentro da União Europeia, contribuindo desde há vários anos para a aproximação e a criação de vínculos entre agentes de ambos os lados do rio Minho ligadas a estes sectores. É importante também referenciar dentro do âmbito desta feira a participação, dentro das “Xornadas Ibero-americanas de Comercio”, do presidente do Parque de Exposições de Braga, Jorge Cruz, e do Ministro Português de Agricultura, Gomes da Silva, como convidado da organização para realizar o acto de encerramento oficial de tais Jornadas.

2.2) A “Expourense” introduz dentro do seu programa de feiras para a totalidade do ano a realização do “Salón Galego-Portugués da pedra, a pizarra, a madeira e a arcilla”, segundo noticiou o jornal “Faro de Vigo” de 29 de Abril.

2.3) No mês de Setembro realizar-se-á em Pontevedra a “Ferpalia”, feira de turismo que, à semelhança de edições precedentes, vai ter a participação de concelhos, associações de municípios e operadores turísticos portugueses.

2.3) A “Expovalença” nesta terceira edição constitui-se como uma das mais importantes feiras multi-sectoriais da região fronteiriça. De 14 a 18 de Agosto, 80 expositores galegos e portugueses mostraram os seus produtos numa área de 7.000 metros quadrados. A organização da feira é também um exemplo de cooperação, pois ela é organizada conjuntamente pela Câmara Municipal de Valença e pela empresa Galega Planner-Proceltha.

3) Na área do turismo é importante pôr em destaque as seguintes actividades:

3.1) A potenciação do Parque da Baixa Limia e da Serra do Xurés (na Galiza), para posicioná-lo convenientemente perante a possibilidade de que em breve se avance com a constituição do primeiro parque natural transfronteiriço da Europa, juntamente com a Parque Português da Peneda-Gerês. A colaboração entre a Consellería de Agricultura e a Secretaria Xeral para o Turismo, por parte da Xunta da Galiza, e a União Europeia permitiu a elaboração de uma brochura informativa de promoção do lado galego do Parque.

3.2) Uma entrevista no jornal “Faro de Vigo” ao Dr. Francisco Sampaio, na sua condição de Presidente da Região de Turismo do Alto Minho, na que refere aqueles

aspectos mais atraentes para o turista na zona de Viana, assim como as suas potencialidades neste âmbito.

- 3.3) A elaboração de um mapa turístico da Galiza e do norte de Portugal, em resultado de um protocolo assinado em Tui pela ADETURN, a Região de Turismo do Alto Minho e a Secretaria Xeral para o Turismo da Xunta da Galiza.
- 4) Num contexto diferente dos anteriores, é conveniente referir, o começo de uma etapa de cooperação entre a Federação Galega de Comerciantes de Mercados Abastecedores e a Associação respectiva em Portugal, para aproveitar fundos procedentes da União Europeia, através do Programa Leader II.

### **Cooperação em matéria de infra-estruturas.**

Neste domínio aparecem nos "mass-media" que estamos a analisar duas referências de interesse:

- 1) O investimento por parte da Xunta da Galiza de perto de 1,6 milhões de contos na rede viária do Baixo Minho Galego, o qual abrange a zona fronteiriça pertencente à província de Pontevedra. A melhoria das infra-estruturas nesta zona tem como principal objectivo adequar a rede de estradas aos avanços na permeabilização da fronteira que vão ser executados no futuro. Esta verba ainda virá a ser incrementada nos próximos anos para continuar com o esforço de investimento iniciado pela Xunta da Galiza neste exercício.

A dotação de condições mais adequadas para suportar um trânsito mais intenso na estrada que vai desde A Guarda até ao limite com a província de Ourense, paralela à fronteira durante 80 quilómetros, é uma outra das actuações do Plano de Estradas da Xunta para o reforço da malha infraestrutural da zona. Esta melhoria virá adequar as vias da área ao novo contexto no qual se desenham cinco atravessamentos transfronteiriços: o de Goián-Vila Nova de Cerveira, os dois que já existem em Tui-Valença, o de Salvaterra-Monção e o de Arbo-Melgaço, aprovado recentemente.

- 2) A avaria do "ferry-boat" que une as localidades de Caminha, no Minho, e de A Guarda, na Galiza, devido à falha de um dos motores de propulsão. Este meio de transporte transfronteiriço foi promovido pelas Câmaras Municipais das vilas acima mencionadas e foi financiado fundamentalmente por fundos comunitários pertencentes ao programa Interreg I. A importância deste "ferry-boat" vem sendo demonstrado pelo tráfego de pessoas que regista. Assim, entre o dia 2 de Dezembro do ano passado e 29 de Fevereiro deste, este serviço foi utilizado por 50.214 passageiros.

### **Cooperação tecnológica e intercâmbio académico.**

- 1) O registo que aparece neste capítulo faz referência ao intercâmbio realizado pelo "Instituto de Ensino Secundario Luis Seoane" de Monteporreio (Concelho de Pontevedra), com o "Liceu de Santa Maria Maior" de Viana do Castelo, no quadro do programa Interreg II. O interesse desta actividade está no facto de se desenvolver ao longo de todo o ano, com sessões de trabalho em que participam as equipas directivas

e os professores de ambos os centros. Ainda é necessário pôr em destaque que se realizaram visitas recíprocas por parte dos alunos dos dois centros, com o fim de conhecer melhor a realidade social, económica e cultural das duas cidades.

No contexto do intercâmbio tecnológico, apesar de não ser mencionado pelo meio de comunicação social que se está a tomar como base, é importante referir que o acordo atingido em matéria de cooperação para a realização de projectos empresariais de desenvolvimento tecnológico teve eco noutros jornais da Galiza.

O objecto do convénio, conforme tivemos já oportunidade de identificar, de colaboração assinado pelo IGAPE e pelo IDITE-Minho é conhecer e analisar as necessidades das empresas galegas e minhotas, participar em projectos europeus inter-regionais, intercambiar peritos e promover o apoio recíproco.

### **Cooperação Institucional.**

1) O Eixo Atlântico de cidades, que agrupa 15 cidades da Galiza e do norte de Portugal, foi notícia ao longo do período de estudo por dois motivos:

1.1) A Comissão delegada do Eixo Atlântico decidiu na sua reunião de Bragança, por petição do Porto, adiar até ao fim do ano a celebração do seu Congresso anual, inicialmente marcado para o mês de Junho na cidade de Vigo. A origem desta mudança de datas está no facto da Câmara do Porto considerar que seria mais apropriado esperar que o Governo português definisse a sua política em matéria de regionalização, já que o seu resultado pode ter consequências sobre o actual contexto de relacionamento entre a Galiza e a NUT Norte de Portugal.

1.2) O "Faro de Vigo" noticiou, igualmente, a realização em Vilagarcía de Arousa, nos dias 27 e 28 de Junho, de um seminário promovido pelo Eixo Atlântico sobre os Fundos Comunitários. O objectivo fundamental do mesmo foi formar, em matérias relacionadas com a União Europeia, técnicos municipais e responsáveis políticos dos 15 Concelhos que fazem parte desta Associação. Este Seminário teve uma segunda parte em Viana do Castelo os dias 4 e 5 de Julho.

2) Nos primeiros dias de Agosto teve eco a colaboração materializada entre a Comunidade Autónoma da Galiza e a Região do Norte de Portugal, através da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal. Esta colaboração vai permitir que se desenvolvam até 99 iniciativas conjuntas entre os dois espaços, num valor superior aos 13 milhões de contos. As intervenções terão como domínios prioritários de actuação as comunicações, tanto por estrada como por caminho de ferro, a planificação meio ambiental e a saúde animal.

3) Um outro interlocutor muito activo neste processo de criação de dinâmica transfronteiriça é a Semana Verde da Galiza. O seu aparecimento no capítulo da cooperação institucional tem a ver com o convite ao Ministro Português de Comércio, Indústria, Turismo e Energia para assistir à edição deste ano da Semana Verde da Galiza, que numa entrevista formal lhe formulou o presidente executivo da "Fundação Semana Verde".

4) Adicionalmente ao que já havíamos anotado em Secção própria, é de referir que à tomada de posse do presidente da Xunta da Galiza, Manuel Fraga Iribarne, como presidente da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal, assistiram os

Ministros Portugueses do Equipamento, Planeamento e Administração do Território, João Cravinho, e de Economia, Augusto Mateus.

- 5) Os vínculos históricos entre a cidade galega de Pontevedra e a portuguesa de Barcelos foram reforçados com a visita que o presidente da Câmara Municipal de Pontevedra, juntamente com alguns dos vereadores do Governo Municipal, fez a Barcelos nos inícios do mês de Maio. Esta visita foi a resposta à que uma delegação da localidade minhota fizera a Pontevedra no mês de Fevereiro.

O motivo destas deslocações foi consolidar os actos de simpatia recíproca que estas duas localidades iniciaram o dia 1 de Julho de 1970, que concluíram com o irmanamento celebrado no dia 21 de Agosto de 1988.

- 6) O Salão Nobre dos Paços do Concelho de Caminha foi o local escolhido para a assinatura no dia 1 de Junho deste ano do Protocolo de Cooperação entre as associações ACIGU e ACIVAC, representativas do Comércio e da Indústria de A Guarda e de Caminha, respectivamente. Entre os assistentes ao acto estavam a Alcaldesa de A Guarda, Purificación Álvarez, e o Presidente da Câmara Municipal de Caminha, Valdemar Patrício, dois dos agentes institucionais mais activos no fomento das actividades de cooperação transfronteiriça de toda a “Raia” luso-galaica.

### **Cooperação no âmbito da cultura.**

As actividades culturais foram as grandes dominadoras, de um ponto de vista quantitativo, deste conjunto de notícias sobre cooperação entre o Minho e a Galiza. Desta forma, para ser o mais sintético possível, cada facto noticiável aparecerá uma só vez, independentemente do número de notícias que sobre tal tenham sido registadas. Os mais importantes são os seguintes:

- 1) A associação cultural “Amigos do Camiño Portugués a Santiago”, de Pontevedra, tem desenvolvido ao longo deste ano a peregrinação a Santiago de Compostela, seguindo o Caminho Português. Para a realização desta actividade cultural e de convívio, os peregrinos todos os fins de semana se deslocavam a terras lusas ( na primeira fase que decorria por território português) de autocarro até ao ponto onde tinham deixado a sua peregrinação no fim de semana precedente.
- 2) A “Asociación Galega de Amigos do Camiño” expôs no local da “Asociación de Vecinos de Lavadores”, em Vigo, uma colecção de fotografias referentes ao Caminho Português de Santiago, ao longo do mês de Maio.
- 3) A “Asociación Cultural Maio Longo”, de Pontevedra, organizou no mês de Junho as “Xornadas de Cultura Portuguesa”. Estas jornadas consistiram em exposições, projecções de filmes, representações teatrais e concertos de música com origem em Portugal e participação de grupos lusos.
- 4) Existem várias referências à co-produção teatral galego-portuguesa “Terra de Lobos”, realizada conjuntamente pelo Teatro de Ningures (Galiza) e pelo Teatro do Noroeste/Centro Dramático de Viana (Minho). Esta peça iniciou a sua digressão por várias cidades da Galiza em Vigo a 9 de Maio com notável sucesso de público. O guião da peça situa a acção numa aldeia fronteiriça entre Portugal e da Galiza e representa uma singular paixão amorosa.

- 5) A Fundação cultural “Rutas del Románico”, de Pontevedra, organizou como todos os anos a “Ruta Cicloturista del Románico Internacional”, que neste exercício atingiu a sua décima quarta edição. Os ciclo turistas pertencentes a esta associação todos os fins de semana realizam uma visita de bicicleta desde Pontevedra a igrejas e outros monumentos de origem românica situados na Galiza, e desde há uns tempos também no Minho. O registo desta actividade foi realizado por dois motivos fundamentalmente:
- 5.1) A visita que os ciclo turistas efectuaram à igreja minhota de São Salvador de Ganfei, em 17 de Maio.
- 5.2) A concessão por parte da Fundação “Rutas del Románico” da sua Medalha de ouro à Guarda Nacional Republicana lusa, em 22 de Junho, como agradecimento pela protecção e ajuda prestadas nas deslocações desta marcha ciclo turista às diferentes obras arquitectónicas do românico do Minho.
- 6) A referência aos festivais de "rock" alternativo que este ano foram organizados no Alto Minho (Vilar de Mouros e Paredes de Coura) foram também, noticiadas. Realmente, estes acontecimentos constituíram-se como verdadeiros pontos de encontro da juventude portuguesa, ainda que há que referir também a participação de jovens procedentes do sul da Galiza. Os grupos portugueses tocaram juntamente com grupos de fora do país, entre os quais também havia presença galega.
- 7) O projecto “Artesanía” foi posto em funcionamento no ano de 95 e tem vigência até ao ano de 99. Trata-se de um projecto de carácter transnacional, com uma verba de 120 milhões de pesetas, que tem como finalidade principal potenciar o desenvolvimento de contactos económicos e estabelecer linhas de intercâmbio entre artesãos da Galiza e do Norte de Portugal. O financiamento do projecto é suportado totalmente pela Xunta da Galiza, através da Consellería de Industria e Comercio e da Consellería da Presidencia.
- 8) Aparece também registada uma visita que vizinhos da paróquia de Dorrón (perto de Sanxenxo) realizaram ao Minho, dentro do programa de actividades do que se entendeu chamar “Día da Amistade”. A viagem decorreu ao longo de um dia por terras do Minho, visitando Viana do Castelo, Esposende e Braga.
- 9) Dentro deste capítulo dedicado à cultura também foram inseridas duas notícias que de facto estão relacionadas com os valores culturais, ainda que nelas possam apreciar-se também outros valores subjacentes:
- 9.1) A sensibilidade é o que poderia resumir uma notícia que recolhe do facto de que o Concelho de Poio (entre Pontevedra e Sanxenxo) edite uma brochura turística informativa na língua de Camões. Uma solução tão normal, desde um ponto de vista lógico, derivada do elevado número de turistas portugueses que visitam esta zona, demorou um número excessivo de anos a ser adoptada.
- 9.2) A afectividade é o valor que define a notícia relativa ao baptizado do primogénito do Duque de Bragança. À Cerimónia, em que o centro de atenção foi o Príncipe das Beiras, assistiu o Decano do Corpo Consular em Vigo, Adriano Marqués de Magallanes.



## **Cooperação no domínio desportivo.**

Neste âmbito os contactos entre clubes e associações desportivas são muito superiores em número aos que regista a comunicação social. Contudo, os ecos que é conveniente pôr em destaque são os seguintes:

- 1) A primeira edição do “Encontro Galaico-Português de Mergulladores”, celebrada em 8 e 9 de Junho no Grove (Ria de Arousa). Este evento, organizado pela Fundação da Comarca do Salnés, reuniu mais de 100 mergulhadores dos dois lados da fronteira nas águas de uma das zonas da Espanha mais adequadas para a prática deste desporto.
- 2) O Alcalde de Portas deslocou-se a Ponte de Lima para conhecer as instalações dum hipódromo. Esta referência criou dificuldades no momento de decidir em que capítulo tinha que ser inserida. Poderia tratar-se de cooperação institucional, por envolver o presidente de uma entidade municipal, ou poderia ser cooperação económica pelas repercussões que a nível turístico poderá vir a ter tal instalação. Finalmente, considerou-se cooperação desportiva.

Esta deslocação insere-se dentro das actividades que o município galego está a desenvolver para ter um maior número de elementos de informação, perante a iminente construção de um hipódromo no concelho. O Alcalde de Portas foi acompanhado na visita pelo Presidente da Federação Galega de Hipismo, o qual avaliou convenientemente os elementos técnicos do hipódromo minhoto.

## **Cooperação em matéria de saúde.**

Este tipo de cooperação, se bem que não apareça no levantamento efectuado nos jornais minhotos, parece interessante ser assinalada pelo seu registo nos jornais galegos:

- 1) Encontro de alunos deficientes auditivos do “Centro Educativo de Surdos de Braga” com alunos do Colégio Público de Surdos “Nuestra Señora del Rosario” da Corunha, no dia 24 de Maio. Este encontro faz parte de um programa aberto de intercâmbios com colégios de surdos doutros países que desenvolve este colégio corunhês.
- 2) O protocolo do projecto “Prevenção de HIV e outros agentes, da população de pescadores/marinheiros” foi assinado entre a Faculdade de Medicina da Universidade do Porto e o SERGAS (Serviço Galego de Saúde). Trata-se de uma campanha informativa de prevenção, dirigida fundamentalmente às principais comunidades piscatórias.

## **5. A assimetria/simetria das leituras da imprensa minhota e galega das realidades da cooperação transfronteiriça**

Da revista de imprensa a que se procedeu releva imediatamente, a nosso ver, a riqueza das manifestações de intercâmbio e cooperação entre Minho e Galiza, e a atenção que a comunicação social vota a esses acontecimentos. Sem risco de engano, diríamos que a imprensa se faz eco de um fenómeno de dimensão bastante mais vasta e com expressão muito mais diversificada do que aquela de que somos capazes de dar aqui conta. Obviamente, a aproximação à realidade feita a partir de 2/3 jornais sedeados em Braga e

Vigo também acaba por ter consequências desse ponto de vista. Todavia, sublinhe-se, a opção tomada nunca foi pela quantidade. Salvaguardada a diferença de projectos e de dimensão informativa dos jornais em presença, podemos concluir, a propósito, que existe um destaque e atenção idênticos nos jornais de Braga e no "Faro de Vigo" aos eventos que dão corpo à relação entre Minho e Galiza. Inquestionavelmente, o intercâmbio luso-galego é um tema a que as redacções dos jornais minhotos e galegos que seleccionámos para esta abordagem são sensíveis.

Aliás, atentando-se na realidade de que se dá conta e na forma como as entidades políticas vão agindo nessa matéria, dir-se-ia que, de algum modo, a cooperação institucionalizada vai a reboque da dinâmica social instituída, onde se percebem de imediato elementos de identificação que relevam da história, da cultura e da afectividade.

A esse respeito, diríamos que será ilusório procurar nos jornais minhotos e galegos qualquer diferença de ênfases em relação ao significado e importância dos laços minhoto-galaicos e luso-galegos, de uma forma genérica.

Curioso será, porventura, referir que, sobretudo da parte galega, essa cooperação surja, habitualmente, sob o rótulo de cooperação luso-galega ou cooperação da Galiza com o norte de Portugal. Isso poderá ser explicado por i) uma percepção que releva o todo sobre as partes, ou ii) uma deficiente percepção das divisões territoriais internas. Para isso algo pode contribuir a circunstância das representações institucionais de âmbito supra-municipal relevarem do âmbito nacional, o governo português, ou das estruturas desconcentradas da administração central, a CCRN. Essa situação configura-se de modo idêntico pelo que se refere à Galiza, com a diferença do interlocutor institucional dominante, de certa forma omnipresente, ser a Junta da Galiza.

Esta nota afigura-se-nos relevante já que, aparecendo reportada comumente como cooperação galaico-lusa ou Galiza-Norte de Portugal (especialmente nos jornais galegos), quando se consideram os sujeitos desse relacionamento eles são, em expressão esmagadora, minhotos e galegos da zona da raia, isto é, dos Distritos de Braga e Viana do Castelo e das províncias galegas de Pontevedra e Ourense. Daí também a ideia antes avançada da cooperação político-institucional aparecer, de certa forma, a reboque da cooperação vivida no terreno pelas populações e actores locais.

Talvez por isso não seja de estranhar que a cooperação político-institucional seja tão tímida e/ou não tenha sido capaz de dar até esta data mais do que alguns passos com pouca substância. Neste contexto, questiona-se mesmo se os desenvolvimentos havidos em matéria de diálogo político supra-municipal não terão sido sobretudo catapultados por circunstâncias políticas e económico-financeiras exteriores, quer dizer, pelas exigências da integração europeia no quadro da União Europeia e pelas verbas disponibilizadas pelas instâncias comunitárias.

Mesmo que assim não seja, o que é certo é que se fala muito do programa de iniciativa comunitária INTERREG e de outros mecanismos financeiros comunitários em sede de reunião da Comunidade de Trabalho Galiza-Norte de Portugal e/ou da Associação Eixo Atlântico de Cidades do Noroeste Peninsular e se vêem, comparativamente, escassos resultados destas instâncias de diálogo e cooperação. Comparativamente, dizemos, com suporte nos fundos do INTERREG ou do LEADER, ou sem eles, as iniciativas nas áreas do sector turístico e das feiras sucedem-se, as missões culturais multiplicam-se, e a concertação de esforços a nível local consolida-se.

Isto tudo que dizemos, e muitas outras coisas, se pode perceber das leituras do "Correio do Minho" e do "Faro de Vigo", resultando inglório, em substância, o ensejo de perceber uma leitura galega e uma leitura minhota dos laços transfronteiriços estabelecidos. Importa é que se retenha do facto as necessárias ilações.

Claro está que em matérias em que intervêm a afectividade e, simultaneamente, o jogo político e económico, há amplo espaço para a controvérsia. Assim, não espantará que a comunicação social impressa da Galiza, no seu todo, faça uma interpretação diferente entre si das informações procedentes de Portugal. O "Faro de Vigo", pelo seu lado, faz sempre uma leitura amistosa da realidade da cooperação e das notícias com origem em Portugal. Não pode ser dito o mesmo do jornal mais importante em termos de vendas da Galiza, o diário "La Voz de Galicia", sediado na Corunha. Este faz, de quando em quando, uma interpretação negativa das actividades e actuações das empresas portuguesas na Galiza, veiculada fundamentalmente através dos seus artigos de opinião.

O resto dos jornais galegos de informação geral tem uma percepção neutral e acrítica ou, ocasionalmente, favorável das notícias relativas à cooperação ou com origem em território luso. O motivo para que as informações assumam tal característica prende-se com a circunstância da sua origem ser, em geral, a mesma, a Agência Galega de Notícias (AGN), controlada pela Xunta, a qual faz normalmente informação com a opinião do Governo Galego.

A este propósito, também, é obrigatório pôr em destaque o excepcional trabalho que está a desenvolver, desde o ano de 91, a revista "Eco", a qual recolhe informações de natureza económica e empresarial dos dois lados da fronteira e constitui um ponto de encontro entre as duas economias.

Dado que o jornal "Faro de Vigo" tem um papel singular como agente dinamizador do relacionamento entre as duas áreas da Euro-região Noroeste, e posto que foi retido nesta comunicação como fonte informativa básica, importará clarificar que o elevado número de notícias relativas a Portugal ou à cooperação vem explicado por quatro factores principais:

- i) Pelo "Hinterland" informativo do jornal, já que os concelhos pertencentes ao Baixo Minho Galego situam-se na sua área de influência;
- ii) Pelo importante número de leitores portugueses que tem o jornal. De facto, é o diário espanhol que tem uma distribuição mais ampla na zona norte de Portugal;
- iii) Porque às vezes publica materiais monográficos sobre diferentes aspectos da economia, da cultura, do turismo, das feiras... em Portugal, que acabam por ser páginas de publicidade pagas por agentes portugueses, o que, obviamente, incrementa as receitas do jornal; e
- iv) Porque tem um acordo de colaboração com o "Jornal de Notícias", do Porto, para desenvolver projectos conjuntos no âmbito informativo no espaço de referência.

A terminar esta secção, não queríamos deixar de assinalar que, sendo certo que o diálogo económico-institucional é dominada pela Xunta da Galiza e pelos seus interlocutores do Porto, excepto no que diz respeito ao turismo e às feiras, num contexto tão importante como o da transferência de tecnologia (intensamente ligada ao mundo empresarial), produziu-se nos últimos meses uma mudança de centro polarizador, em favor de Braga. Esboçou-se pois uma deslocação das actividades de transferência de tecnologia, inovação e serviços avançados para o interior, para um centro de menor dimensão que o Porto, facto que tem virtualidades a três níveis:

- i) Melhor articulação da malha interior do norte português e da malha fronteiriça;
- ii) Reforço da posição do Minho dentro do contexto do norte;
- iii) Diversificação dos interlocutores de índole económica no norte de Portugal.

## **Conclusão**

O presente trabalho tentou encarar a cooperação transfronteiriça num dos casos de estudo propostos pela Comissão Europeia, concretamente pela Comissão de Políticas Regionais, de uma perspectiva diferente em duas vertentes.

Uma dessas vertentes refere-se à consideração de um espaço territorial diferente do habitual, pois em vez de utilizar como base a região Norte de Portugal (entendida como a área de influência da Comissão de Coordenação da Região do Norte), foi utilizada uma unidade espacial diferente, na qual se põem dificuldades de definição de limites territoriais, mas na qual aparecem toda uma série de componentes aglutinadoras do espaço, que acabam por integrar a sua população desde pontos de vista diversos: social, cultural, económico, afectivo...

Esta nova forma de apresentar o relacionamento entre duas regiões fronteiriças permitiu comprovar que uma percentagem elevadíssima de intercâmbios transfronteiriços da Galiza com o outro lado da fronteira têm como origem ou destino o Minho. Adicionalmente, é constatável o facto de, em contextos político-institucionais e, em menor faceta, económicos, o Porto constitui-se como o parceiro privilegiado da Galiza no relacionamento transfronteiriço. Contudo, a unidade espacial minhota consegue assumir o papel de referência no que diz respeito a outros âmbitos de relacionamento, e, o que é mais importante, a tendência esboçada do relacionamento é um factor que vem confirmar o potencial existente no contexto das relações transfronteiriças entre o Minho e a Galiza.

A outra vertente é a relativa à metodologia utilizada, provavelmente considerada como pouco científica, descritiva ou escassamente fiável. Contudo, o nosso interesse na sua utilização procede da proximidade da realidade que permitem os jornais, da actualidade que possuem as suas informações e do carácter quantitativo das mesmas. Alguns dos pontos fortes desta metodologia são os seguintes:

- i) Este instrumento de recolha de informação permitiu verificar pragmaticamente as considerações teóricas relativas ao tema e servir de base para realizar uma síntese do enorme volume de dados aportados, através de um tratamento cuidado dos mesmos;
- ii) A escolha dos meios de comunicação social em questão permitiu uma focalização nas áreas objectivo evitando qualquer tipo de distorção;
- iii) O elevado número de peças noticiosas relativas ao tema em análise serviu para reforçar uma hipótese implícita considerada no início do trabalho: "o relacionamento Minho-Galiza é o que tem maior relevo no quadro de relacionamento clássico de referência Galiza-Norte de Portugal".

## Referências

CRUZ, Francisco Carballo (1995 a), "Intento de Extrapolación de Soluciones de Cooperación del Caso Galicia-Norte de Portugal al caso da la Raya Central Ibérica en Función del Analisis Espacial. Posibilidades de Cooperación Formal e Informal Tomando en Consideración la Estructura Territorial y Político-Administrativa, *Seminário sobre 'Investigação, Inovação e Desenvolvimento Transfronteiriço'*, Universidade da Beira Interior, Covilhã, Janeiro.

CRUZ, Francisco Carballo (1995 b), "A Cooperação entre a Galiza e o Norte de Portugal: um Caso Modelo", *III Encontro Nacional da APDR*, FEP, Porto, Abril.

RIBEIRO, J. Cadima (1996), "Cooperação fronteiriça para o desenvolvimento: a experiência Galiza Norte de Portugal", *Seminário Internacional 'Beira Interior para o Século XXI - Cooperação com Regiões Fronteiriças'*, AIESEC UBI, Idanha-a-Nova, Covilhã e Guarda, 26 a 28 de Março.

Faro de Vigo (entre 96/04/15 e 96/08/15)

Correio do Minho (entre 96/04/15 e 96/08/15)

Notícias do Minho (entre 96/04/15 e 96/08/15)

**Nota:** Por motivos de espaço não referenciamos as datas concretas dos jornais utilizados na recensão.



## **Escenarios geográficos en la raya Hispano-Lusa: pesimismo e optimismo**

Valentín Cabero Diéguez  
(Universidad de Salamanca)

## Introducción

Las fronteras son las cicatrices que la historia ha dibujado sobre los mapas, marcando al mismo tiempo una discontinuidad territorial entre Estados vecinos y soberanos. En la Península Ibérica, las fronteras terrestres y sus franjas próximas constituyen ámbitos de gran significado geográfico, tanto por las características ambientales y socioeconómicas que encierran como por su trascendencia superficial y demográfica. La raya hispano-lusa recorre 1.234 Km desde la desembocadura del Miño hasta las bocas del Guadiana, atravesando las unidades de paisaje más representativas del occidente peninsular.

### **1 - La mirada y reorientación de las políticas hacia el Interior: Optimismo y pesimismo**

Hace más de un año, en el Seminario sobre Dinamismos socioeconómicos e (re)organização territorial: processos de urbanização e de reestruturação productiva, organizado por el Instituto de Estudios Geográficos de la Facultad de Letras de Universidad de Coimbra, con los apoyos de la Comissão de Coordenação da Região Centro y la junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, escuchaba en la sesión de clausura con el máximo interés las sugerentes palabras del Dr. Sampaio, actual Presidente de la República, que nos decía que no estábamos en tiempos de certezas y decisiones durables, pero sí de nuevas solidaridades y de nueva confianza en la capacidad de las políticas locales y municipales para articular sus recursos humanos y sus actividades productivas, sin olvidar en ningún caso la dimensión cultural del desarrollo. Eran reflexiones que avalaban el papel de la administración pública y que ponían el acento y la sensibilidad en la conciliación de lo local con lo regional, con lo nacional y con lo supranacional. En la misma sesión, el profesor Gaspar, con esa intuición y capacidad de síntesis que le caracteriza, decía que había que hacer un esfuerzo por reorientar el país hacia el interior, mirando hacia la raya fronteriza y hacia las nuevas oportunidades que nos brinda la Península Ibérica y la integración europea. Se nos planteaban y se nos mostraban aquellos días escenarios de optimismo.

Apenas hace un mes, en el Simposio celebrado en Vilar Formoso sobre Articulación des terroires dans la Península Iberique. Emboitements et Interfaces spatiaux, el profesor Cepeda nos mostraba un mapa de Portugal donde el 83 por ciento de los concejos fronterizos podrían ser calificados como áreas deprimidas o marginales, reivindicando una política decidida de desarrollo regional y una aplicación coherente y correcta de los fondos estructurales, que en un 70 por ciento se han invertido en la franja litoral; en el mismo seminario se nos informaba acerca de la escasez de las inversiones extranjeras en el interior, lo que sin duda reforzaba los procesos de metropolización, de polarización y los desequilibrios. Estas visiones reales y cargadas de pesimismo también podrían aplicarse a la franja fronteriza e interior española.

Asistimos a un nuevo contexto geopolítico y económico, cuya valoración territorial tiene mucho que ver con la «supresión de las fronteras». De este proceso cabe recordar, al menos para nosotros, dos fechas: 1986, año de ingreso en la Comunidad Europea de



España y Portugal, y 1993, en la que se produce una apertura verdadera de los mercados y la desaparición de las viejas aduanas. Este hecho puede calificarse como una bifurcación histórica y geográfica (Foucher) que, de alguna manera, recompone la dinámica de los tejidos territoriales. Ello no implica la pérdida de identidad nacional y supresión de los límites administrativos, pero sí una acción eficaz por parte de la Comisión Europea para desembarazarse de barreras económicas y trabas burocráticas que se remontan en algunos casos a herencias medievales, siguiendo ideas de J. Delors (1985). No olvidemos que la frontera hispano-portuguesa es la más antigua de Europa y que sus bordes, más que la línea en sí, han sido escenario recurrente de enfrentamiento, de conflicto, de tensiones, de frente, de protección; pocas veces ha sido lugar de encuentro y cooperación, al menos desde una perspectiva administrativa y oficial.

## **2. Del olvido y la imaginación a la cooperación**

Del olvido y la desolación de la raya fronteriza nos quedan múltiples testimonios. Recordemos al respecto las palabras de Unamuno cuando nos descubre en un viaje realizado en 1905 por la raya de Portugal "la miseria de la Tierra de Sayago, llena de calvicies, entre enclenques robles" y a los "pobres labriegos que emigran a América" o a los "guardinas portugueses" vigilando los pasos de la barca y el contrabando. También entonces nos describe la belleza de los "hondos desgarres tallados por el río Duero en Los Arribes, rompiendo la ondulante llanada que se pierde suavemente sin solución de continuidad hasta las estribaciones de la Sierra de la Estrella, que cierran, hacia Portugal, el horizonte".

O recordemos, asimismo, la visión antropológica del gran etnólogo portugués J. Dias sobre la vida de la raya, personalizada en ese pueblo desconocido, mitad español, mitad portugués, Rio de Onor o Rihonor de Castilla y Portugal; una visión tradicional cargada de necesidades y de pobreza cuyas estrategias de supervivencia se apoyan en viejos lazos de solidaridad.

Y cómo no hacer mención de la imagen de los pueblos de la frontera que nos ha dejado el gran escritor portugués Miguel Torga en sus Cuentos de la Montaña de Trás-os-Montes, prohibido y secuestrado por el gobierno salazarista, donde nos conduce a "un mundo que parece perdido en nuestro tiempo, un mundo hecho de rocas, de vientos, de nieves, de tempestades, de pasiones elementales que estallan a veces con una violencia explosiva para remansarse luego, resignadas, acatando el yugo de la fatalidad".

Un mundo del que apenas tendremos noticias hasta que el trabajo de A. Pintado y E. Barrenechea; *La Raya de Portugal. La frontera del subdesarrollo* (1972) lo pone de actualidad y nos descubre las penurias y carencias de comarcas como Sanabria, Aliste y Sayago, a las que el profesor L. Cortés Vázquez llamó oportunamente "la trinidad regional del ocaso zamorano"; ocaso que se manifiesta de manera especial en la desarticulación del sistema de asentamientos tradicional, al perder en el período 1950-1981 casi el 50% de la población y al retroceder de manera alarmante la capacidad de atracción e integración de los núcleos principales. La supresión de ferias y mercados o la desaparición de partidos judiciales tradicionales son un síntoma evidente del decaimiento y de la pérdida de vitalidad territorial de los núcleos por encima de los mil habitantes.

La marginación no solamente se descubre en la carencia de equipamientos sino en lo que denominamos en su día "la decrepitud de las infraestructuras viarias y de intercambio de la raya" como resultado de una situación de borde y periferia, con múltiples estrangulamientos en la circulación de bienes y personas, y con reiterados segmentos fronterizos incomunicados. La falta de accesibilidad y de integración no se ha intentado corregir de manera efectiva hasta los años ochenta. Las deficiencias y la marginación se convierten en un verdadero obstáculo al equilibrio territorial, intercambio e integración transfronteriza: "Na zona da Raia o acesso aos equipamentos, bens ou serviços se processa de um modo pouco eficaz devido tanto a sua qualidade nas infra-estruturas como da oferta de transporte público, o que obriga a que grande parte das populações desta área viva numa situação de desvantagem social..." (Comissão de Coordenação da Região Centro: *Plano integrado de desenvolvimento da Raia entre Douro e Tejo*. Caracterização. Lisboa, 1984).

### **3. El contexto de la cooperación : debilidades y potencialidades**

Hoy más que nunca se habla de cooperación y de integración transfronteriza bajo la ideología triunfante de la libre circulación de los bienes, de los hombres y de las ideas. De una u otra manera, las fronteras han querido oponerse a este proceso, pero han sido también múltiples las formas de romper con éstos corsés burocráticos, naciendo en torno a la frontera lugares privilegiados para el contacto y el intercambio. La frontera, si la contemplamos desde la perspectiva popular y desde la resistencia territorial a convertirse en compartimentos definitivamente impermeables, hemos de reconocer que se nos muestra como ámbito singular de interacción y complementariedad. Cuáles son estas interacciones?. Entre otras, cabe subrayar las de parentesco, las lingüísticas, las religiosas, las culturales, las formas de poblamiento, los paisajes, y también las interacciones económicas.

Ahora bien, un acercamiento regional al ámbito fronterizo de Salamanca y Zamora con nuestro vecino Portugal implica, a nuestro entender, la explicación de fenómenos de carácter más o menos permanente, como son los ligados al soporte medioambiental y la aproximación a procesos de transformación reciente, de gran incidencia en las formas de aprovechamiento de los recursos de la zona; entre estos procesos cabe subrayar dos de las perturbaciones que, sin duda, están en la base misma de los problemas que se intentan resolver desde las políticas de cooperación transfronteriza: por un lado, la inversión drástica y negativa de la dinámica demográfica mucho más acentuada en el sector castellano-leonés que en el lado portugués- que pone en peligro al propio potencial endógeno, y por otro lado, los cambios de tendencia económica que afectan a la trayectoria o funciones tradicionales de las comarcas rurales del sector fronterizo, con repercusiones evidentes sobre el comportamiento de las distintas cabeceras de comarca. Son procesos que, no lo olvidemos, se inscriben de lleno en un marco espacial o medio geográfico que para muchos de los castellano-leoneses se muestra carente de significado y sin apenas modificaciones, pero que desde los valores de la sociedad actual aparece como un territorio portador de diversas potencialidades resultantes de una historia socioeconómica y cultural específica.

Es cierto que desde una perspectiva regional y desde nuestra percepción personal y colectiva ha predominado hasta el momento una imagen negativa de la frontera; de separación y de barrera, de lejanía y distancia, de borde y periferia, de marginal y secundaria, de aislamiento y confín, de aduana y proteccionismo, de contrabando y confiscación, de formalidades burocráticas y contratiempos, etc.; muy lejos, por tanto, de la capacidad que nos permite ver hoy a la frontera hispano-portuguesa como un lugar de contacto, de encrucijada, de transición, de circulación de hombres, bienes e ideas; es decir, se ha primado la idea de separación a lo largo de un frente de unos 350 kilómetros que comienza en las montañas Galaico-leonesas, a la altura del meridiano que marca las sierras culminantes del Parque Natural de Montezinho, y que termina en el Sistema Central, en la Sierra de Gata. Ni siquiera, podemos afirmar, existía entre nosotros la conciencia de contigüidad; apenas sabíamos que había tierras análogas a las nuestras. La mutilación del mapa escolar de la Península Ibérica, con un hueco o vacío en la parte correspondiente a Portugal, ha producido un vacío mental que también alcanza a las áreas castellano-leonesas aledañas a la Raya. Este desconocimiento y vacío se extiende asimismo entre nosotros al terreno de lo psicológico y cultural; cuando más, se ha sacudido puntualmente la imagen en los “mercadillos” de Vilar Formoso y Miranda do Douro.

En estas circunstancias debemos situar la visión regional de la frontera, teñida de forma general de la noción de homogeneidad e isonomía, a su vez relacionada con la pretensión de uniformidad político-administrativa y con una representación esquemática de la realidad, incapaz por tanto de penetrar de manera sincrónica en el entendimiento de lo propio o interno y en la comprensión de lo externo y fronterizo. En definitiva, no ha existido un acercamiento a la diversidad y complejidad a uno y otro lado de la Raya.

Por otra parte, la imagen anterior no es ajena a una interpretación de las dinámicas espaciales y socioeconómicas de carácter más amplio, que ha dominado en nuestro entorno político y económico durante los pasados decenios sesenta y setenta; nos referimos como es bien sabido a los procesos dominantes de concentración industrial y urbana, para algunos calificados de relaciones centro-periferia, que se traducen para las provincias de Salamanca y Zamora, en particular para sus áreas rurales, en un desamparo total y en un aumento de los desequilibrios regionales a partir de la "emigración, la continuidad de una estructura productiva arcaica, escasa articulación del sistema productivo, drenaje del ahorro regional y creciente polarización de la actividad en unos pocos puntos de una extensa geografía que se despuebla, que se convierten así en uno de los completos retardadores del desarrollo socioeconómico y territorial" (Jesús García Fernández: *Desarrollo y atonía en Castilla*. Ariel, 1981). No es extraño que las esperanzas puestas en las fuerzas del mercado, en la planificación tecnocracia y en las economías de aglomeración viesen en las regiones atrasadas cuando más una reserva de mano de obra, o de extracción de energía y materias primas, frenándose así aún más las posibilidades en un desarrollo equilibrado.

La respuesta más positiva a esta situación debemos buscarla bastante tardíamente, en los cambios que se operan en la política regional europea al admitir paladinamente que los desequilibrios entre las regiones que la componen han aumentado con el tiempo, poniendo en entredicho la filosofía esencial del Tratado de Roma original, que giraba en torno a las virtudes mágicas del mercado. La creación del FEDER en la Comunidad Europea delata evidentemente poca fe en la capacidad correctora del mercado, lo mismo que entre nosotros la creación constitucional del F.C.I., nos muestra un cierto optimismo en el "poder compensador" de la política regional a través de instrumentos institucionales que en su misma denominación plantean la conveniencia de suavizar los

desequilibrios existentes. "La Operación Integrada de Desarrollo en las provincias de Salamanca y Zamora", puesta en marcha en 1989 y su continuidad en la iniciativa comunicarla INTERREG, han roto con el pesimismo e intentan resquebrajar el esquema simplista centro-periferia, encontrando en los territorios atrasados y fronterizos virtudes atractivas y potencialidades reales que al desaparecer las trabas administrativas fronterizas favorecen una mejor integración en el mercado único europeo.

#### **4. La frontera: espacio de vecindad y de riqueza cultural**

Más allá del significado geopolítico y administrativo de separación de derechos y delimitación de competencias que implica la frontera, el área rayana constituye sobre todo un ámbito geográfico y cultural basado en la vecindad. A pesar de las dificultades de relación derivadas de la propia soberanía nacional y del aislamiento secular de muchos sectores fronterizos, la contigüidad ha creado espacios de vida común, con interdependencias y complementariedades que a lo largo del tiempo se manifiestan con distinta intensidad y con diferente grado de permanencia. Sin duda, han sido los contrabandistas de uno y otro lado quienes han protagonizado la complementariedad y el intercambio, a partir de la transgresión y ruptura del propio símbolo fronterizo, al igual que los carabineros y "guardinhas" han simbolizado el control del orden y custodia de las diferencias entre España y Portugal: "O contrabandista/ Deita o tabaco ao chão/ Ai ven a guarda-fiscal/ Que leva para prisão". Un intercambio que debe contemplarse con cierta ironía como pionero de la integración del mercado y que generó recursos económicos o trasiego de bienes que venían a cubrir en las aldeas rayanas las múltiples necesidades de un género de vida de subsistencia.

Pero el escenario rayano rebasa con mucho los hitos o marcos que limitan la línea fronteriza y se adentra hacia ambos bordes definiendo espacios de identidad análoga y, a la vez, diferencial. Las migraciones temporales de la Beira Interior y de Tras-os-Montes a los campos de siega castellanos; los caminos y cartadas compartidos a uno y otro lado; los matrimonios mixtos, que han arraigado lazos familiares; la toponimia y prestamos lingüísticos tan expresivos como, por ejemplo, el de "farinhato" en la comarca de Ciudad Rodrigo; la fe común en curanderos o "saudadores" con habilidades curativas; las costumbres practicadas durante la matanza, tanto desde la perspectiva gastronómica como lúdica; las tradiciones orales ligadas a lo que podríamos denominar un romancero de frontera; las fiestas, el cancionero, la vieja vestimenta con esa noble capa alistana o mirandesa, etc., nos muestran expresiones culturales comunes que la frontera no ha logrado borrar, sino en muchos casos reforzar. Es más, las creencias religiosas comunes se materializan en romerías y fiestas compartidas como la celebrada en la ermita de la Virgen de la Riberinha, en la misma frontera luso-hispana de Quintanilha que reúne el último Domingo de mayo a zamoranos y trasmontanos.

La riqueza cultural del ámbito fronterizo mantiene aún muchos de sus símbolos, pero ya no se comporta bajo el peso de la dialéctica control/transgresión, semejanza/diferencia, pobreza relativa/riqueza aparente, y las relaciones de interdependencia tradicional se han roto. La eliminación de fronteras contribuye conjuntamente a la fusión o cohesión económica y social, acarreando una progresiva pérdida de identidad los movimientos migratorios del inmediato pasado o los intercambios comerciales de largo alcance entre

la Unión Europea y el litoral portugués han contribuido a la desaparición de la realidad tradicional concebida desde los arcaísmos del atraso y de la pobreza. Varios símbolos pueden ilustrarnos acerca del proceso de integración. Los diseños y elementos nuevos incorporados por los emigrantes a las formas del hábitat, los camiones TIR o *veículos longos* que sirven de nexo entre espacios lejanos, los desplazamientos y compras periódicas de los portugueses en los grandes supermercados de Salamanca, Zamora o Valladolid. Desde esta escala de relaciones, la raya ya no existe o se ha desplazado centenares de kilómetros. O viceversa, los peregrinajes gastronómicos y compras de los salmantinos, zamoranos, leoneses o vallisoletanos a Miranda de Douro, Bragança, Mogadouro, Vilar Formoso, Almeida... que nos muestran un nuevo contexto socioeconómico de integración. Desde esta escala de referencia el área rayana se nos aproxima y puede mostrarnos una imagen de variedad y diversidad enriquecedora, en la que debe apoyarse la nueva andadura de la cooperación transfronteriza y el desarrollo regional.



# **Balance de la política regional comunitaria en España y Portugal**

José Baños Torres

Carmen Selva Sevilla

(Area de Economía Regional y Hacienda Pública

Universidad de Castilla-La Mancha)

## **I - INTRODUCCIÓN**

Analizar de forma detallada la Política Regional Comunitaria en los momentos que atravesamos es prácticamente imposible en unas pocas páginas, y especialmente cuando las circunstancias coyunturales de un determinado territorio pueden hacer variar la definición de los problemas de una zona concreta en un momento dado.

A pesar de ello, es nuestro objetivo destacar los aspectos más sobresalientes de este tipo de política, para pasar después al análisis más detallado de las iniciativas comunitarias referidas a la cooperación transfronteriza y los programas a través de los cuales se trata de conseguir la misma, esto es, los Programas INTERREG.

En este sentido, es obligado comenzar nuestro estudio haciendo referencia a la Política Regional Comunitaria, diferenciando, a su vez, los distintos períodos que se pueden definir dentro de la misma y, en concreto, antes y después de 1988, y dentro de este último, antes y después de los Consejos Europeos de Maastricht y Edimburgo. En este contexto y derivado de esta Política, analizamos finalmente la iniciativa que se destina a la Cooperación Transfronteriza y a los Programas INTERREG, y más concretamente en lo que se refiere a España y Portugal.

## **II. POLITICA REGIONAL DE LA UNION EUROPEA**

### **I.1. POLITICA REGIONAL COMUNITARIA HASTA 1988**

Desde que en 1957 se crea la Comunidad Económica Europea, la situación regional de los diferentes territorios comunitarios se ha considerado como uno de los problemas fundamentales que era preciso resolver sin dilación, especialmente cuando las disparidades regionales se han ido aumentando de manera ostensible, después de cada una de las distintas ampliaciones que ha tenido la Comunidad. Esto supone analizar la Política Regional Europea que se ha implementando en las distintas etapas que han tenido lugar en los ya casi cuarenta años de vida de la Comunidad.

Si partimos del Tratado de Roma que entró en vigor el 1 de Enero de 1958 se observa como esta Política Regional Europea ni siquiera se llegó a mencionar de manera explícita en el mismo. Tan sólo se expresaba el deseo de alcanzar una "expansión continua y equilibrada", con la que se lograra reducir las diferencias entre las distintas regiones, paliando el retraso de las menos favorecidas. Todo ello junto al objetivo máximo de lograr la unidad de las economías de los diversos Estados, así como un desarrollo armónico. Sin embargo, a pesar de esta declaración de intenciones, la necesidad de una verdadera política regional comunitaria no se reconoció hasta octubre de 1972 en la Conferencia de París, donde los Jefes de Estado y de Gobierno aconsejaron a las instituciones comunitarias crear un Fondo de Desarrollo Regional que, en coordinación con las políticas de los Estados miembros, pudiese corregir los principales desequilibrios de la Comunidad.

Probablemente, este retraso se justificaba al lograr la propia Comunidad de los Seis, una tasa de crecimiento elevada (5,4% como media anual entre los años 1960 y 1970), expansión que fue continua, pero no uniforme, ni geográficamente equilibrada. Esto



probaba que la filosofía que se encontraba presente en el Tratado de Roma, según la cual las fuerzas del mercado podrían corregir estas diferencias espaciales por sí solas sin afectar, por tanto, al principio de competencia, no tenía los resultados esperados.

Existió además un segundo grupo de razones, de carácter político-presupuestario, para que finalmente se crease ese fondo de ayuda para las regiones comunitarias con problemas. Según LAZARO ARAUJO "la preparación de la primera ampliación del mercado común, que significó la incorporación el 1 de Enero de 1973 del Reino Unido, Irlanda y Dinamarca, puso de manifiesto que la estructura presupuestaria comunitaria, en la que se daba prioridad a la agricultura continental, plantearía muchos inconvenientes. En concreto, el Reino Unido presionó para recuperar parte de sus aportaciones al presupuesto comunitario por la vía de las ayudas a sus regiones industrializadas en declive, al no poder hacerlo a través de los productos agrícolas apoyados por la Comunidad Económica Europea".

Esta falta de explicitación de la Política Regional Comunitaria se mantuvo hasta el 18 de Marzo de 1975, cuando el Consejo de Europa aprueba el Reglamento 724/1975, relativo a la creación del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), al tiempo que se crea el Comité de Política Regional, como órgano consultivo y asesor, lo que significa un claro cambio en el ejercicio de la política regional comunitaria, sin que ello supusiese la renuncia a la libertad de mercado que debía estar presente en el ejercicio de cualquier actividad que se desarrollase dentro de la Comunidad.

Sin embargo, el Fondo "tropezó", en sus primeros años, con un grave problema de funcionamiento. Nos referimos a la "ridícula" dotación de recursos, que apenas llegaba al 5% del presupuesto comunitario, y que fue aumentada conforme se fueron realizando las distintas ampliaciones de la Comunidad.

Sus primeras intervenciones fueron acciones comunitarias complementarias a las medidas de política regional aprobadas por los Estados miembros, siempre con la idea del llamado "principio de adicionalidad", tratando de evitar que los Estados utilizaran los créditos del Fondo para reducir su propio esfuerzo nacional. En cualquier caso, la puesta en marcha del Fondo no implicaba interferencia alguna en la política regional de los Estados miembros, ya que éstos eran libres de elegir los instrumentos que mejor se adaptasen a las necesidades particulares de sus regiones.

Este primer FEDER se configuró como un instrumento subsidiario de la política regional de cada Estado, no pudiéndose hablar de una política regional comunitaria propiamente dicha, con decisiones autónomas en relación a las de los Gobiernos nacionales, hasta 1979, año en el que se produjo una modificación significativa del fondo regional, pues se pasó de la mera coordinación de las políticas regionales de los Estados miembros a las orientaciones y prioridades de la política regional comunitaria. A partir de este momento, las intervenciones del FEDER, como acciones propiamente comunitarias, aumentaron de manera muy significativa.

En un primer momento el reparto se realizó mediante un sistema de cuotas, a solicitud del Estado miembro, con la presentación de un Programa de Desarrollo Regional (PDR). Hasta el Reglamento de 1979, a cada Estado miembro se le asignaba una cuota (porcentaje de la dotación total del Fondo), mientras que con la nueva situación no todos los recursos se repartían sino que la Comisión disponía de un margen financiero del 5% del total para actuaciones de carácter regional con criterios netamente comunitarios. Era lo que se vino a denominar "sección fuera de cuota". A pesar de esto era evidente que el FEDER seguía cumpliendo con el principio de subsidiariedad de las políticas regionales

de cada país, ya que éstos mantenían un 95% para los proyectos que consideraban más convenientes para sus respectivos territorios.

A partir de entonces se comenzaron a considerar cuestiones tales como el análisis socioeconómico de las regiones, la coordinación con las políticas regionales de los Estados miembros o la dimensión regional de las políticas comunitarias. Todo ello dio lugar al Reglamento de 1987/84, que ordenó la política regional comunitaria hasta 1988. Durante esta nueva etapa, y más concretamente en 1985, se volvió a reformar, introduciendo un nuevo sistema de reparto denominado "de horquillas", según el cual a cada Estado ya no le correspondería una cuota fija, sino que se le garantizaría un límite inferior mediante créditos comprometidos, siempre que se presentasen solicitudes para proyectos de inversión que cumpliesen con los requisitos establecidos, mientras que el límite superior sería factible si el Estado correspondiente aplicara las prioridades y los criterios que fija el reglamento en su plan de desarrollo, aumentando así el margen de maniobra del que disponía la Comisión.

Paralelamente se crean los programas comunitarios, adoptándose un compromiso de que, coincidiendo con la finalización de 1987, la sección fuera de cuota debería pasar del 5 al 20% de su dotación. Esta parte se destinaría a los denominados programas comunitarios, entendidos como conjuntos de acciones coherentes plurianuales, ligados directamente a la realización de objetivos comunitarios y a la aplicación de políticas de la Comunidad. Estos Programas Comunitarios, que se realizaban a iniciativa de la Comisión, afectaban de manera simultánea a varios países miembros, al contrario de lo que ocurría con los Programas Nacionales de Interés Comunitario (PNIC), cuya iniciativa partía de las autoridades nacionales y, en consecuencia, sus objetivos y consecuencias se circunscribían al ámbito nacional.

Con la aprobación del Acta Unica Europea en 1986 y teniendo en cuenta la incorporación de España, Grecia y Portugal, es cuando verdaderamente la Política Regional comienza a tomar cuerpo como uno de los fundamentos de la Comunidad Económica Europea, en cuanto a cohesión económica y social comunitaria se refiere. En concreto, el Acta de Unión Europea incorpora dos preceptos fundamentales para el futuro de la Comunidad Económica Europea:

- a) La construcción del mercado interior en el transcurso de un período que terminaría el 31 de Diciembre de 1992 (artículo 8 A).
- b) La cohesión económica y social, proponiéndose, en particular "reducir las diferencias entre las diversas regiones y el retraso de las regiones menos favorecidas" (artículo 130 A).

Con el Acta Unica Europea, tiene lugar un cambio radical en la manera de entender la Política Regional Comunitaria. De una confianza plena en el mercado, como mecanismo capaz de corregir los desequilibrios regionales, se pasó a la idea de que éstos estaban aumentando con el mismo, es decir, que las regiones más ricas seguirían creciendo en mayor medida que las menos desarrolladas, las cuales tendrían cada vez más dificultades para su desarrollo. Se hacía necesaria, tal como se establecía en el Informe PADOA SCHIOPPA (1987) una mayor homogeneidad en las estructuras tanto económicas como sociales de las distintas zonas que integran la Comunidad Europea, para amortiguar las posibles tensiones sociales (aparición de problemas raciales en distintos países), políticas y económicas.

## II.2. LA REFORMA DE LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA DE 1988

La firma del Acta Unica Europea, hizo que, por fin, se considerase la gravedad que suponían las disparidades regionales en la CE, lo que provocó un cambio radical de la Política Regional Comunitaria, que se llevó a cabo con la reforma de los Fondos Estructurales FEDER, FSE y FEOGA-Orientación, aumentando de manera sustancial los recursos que en ellos se incluyen, y modificando el funcionamiento que hasta entonces tenían. En concreto:

- 1.- En 1993, los Fondos deben suponer el doble de los que existían en 1987.
- 2.- Se establecen los nuevos Reglamentos referidos a los Fondos y, en concreto, aquellos con los cuales se comienza una Política Regional más acentuada. Se trataba, por un lado, del Reglamento CEE n.º 2052/88 del Consejo, de 24 de junio, o también denominado Reglamento Marco, relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí y con los demás instrumentos financieros y, por otro lado, el Reglamento (CEE) n.º 4253/88, de 19 de diciembre, por el que se aprueban las disposiciones de aplicación del Reglamento (CEE) n.º 2052/88.
- 3.- En el Reglamento Marco, quedan establecidos los cinco objetivos prioritarios de la Política Regional:
  - \* Objetivo 1, para regiones menos desarrolladas, con un PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria.
  - \* Objetivo 2, para regiones industriales en declive.
  - \* Objetivo 3, para combatir el paro de larga duración.
  - \* Objetivo 4, con el fin de facilitar la inserción profesional de jóvenes.
  - \* Objetivo 5a, con el que se pretende acelerar la adaptación de las estructuras agrarias.
  - \* Objetivo 5b, para fomentar el desarrollo de zonas rurales.

De éstos, los objetivos 1, 2 y 5b tienen un marcado carácter territorial, en tanto que los restantes se caracterizan por su naturaleza funcional.

- 4.- En dichos Reglamentos, se recogen, asimismo, los cinco principios esenciales de la reforma:
  - \* Principio de concentración, de las actuaciones de los diversos Fondos en los cinco objetivos citados.
  - \* Principio de autonomía, que se daba al FEDER, al aumentar el porcentaje de la "sección fuera de cuota" hasta el 15%.
  - \* Principio de cooperación, que se hacía necesaria entre los diversos agentes que tuviesen participación en las acciones cofinanciadas por los fondos.
  - \* Principio de programación, por el que se obligaba a las distintas regiones a programar sus actuaciones, de acuerdo con el objetivo por el cual se definiesen. Dentro de este principio, es destacable la creación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, realizados por la Comisión en colaboración con los Estados miembros.

\* Principio de adicionalidad, con el fin de que los recursos comunitarios se utilicen para incrementar, y no sustituir, los fondos nacionales destinados a la política regional.

### II.3. POLITICA REGIONAL DE LA UNION EUROPEA DESPUES DE MAASTRICHT

Puede ésta considerarse como la última etapa, vigente en la actualidad, la cual nace con la reforma de los Fondos en 1993, cuya base se encuentra en la Cumbre de Maastricht de 1991. En este período, junto a los Fondos Estructurales ya mencionados, se crea un nuevo fondo, "Fondo de Cohesión", cuyos destinatarios son los cuatro países menos desarrollados de la Comunidad, que cuentan con un PNB inferior al 90% de la media comunitaria, y cuyo objetivo final son las inversiones en medio ambiente y grandes redes de comunicación, en aras a conseguir una mayor cohesión económica y social.

Los nuevos Reglamentos que se aprueban por la Comisión, a partir de la reunión de Edimburgo, no implican modificaciones sustanciales de los Fondos, respecto de la filosofía nacida en la Reforma de 1988. Con ellos, se persigue una mejora de la eficacia de dichos Fondos, como consecuencia directa de los aspectos contenidos en el "Paquete Delors", que supone el perfeccionamiento de los principios de la reforma anterior, y el aumento de las dotaciones financieras, llegando a la duplicación de los créditos de compromiso para las regiones Objetivo 1.

Concretamente, la distribución de los recursos en el período 1993-1999 para las regiones de los distintos países, distinguiendo entre aquellos que sólo reciben Fondos Estructurales y los que, además de contar con estos, disponen de los recursos que se incluyen en el Fondo de Cohesión, entre ellos, España y Portugal, es la siguiente:

**Cuadro num. 1**

Distribucion de recursos Regiones objetivo 1 (mil ECUs de 1992)	
Países con solo Fondos Estructurales	
Alemania	14
Bélgica	0,8
Francia	2,4-2,6
Italia	17,1-18,9
Países Bajos	0,2
R. Unido	22-27
Países con Fondos Estruct. mas Fondo de Cohesion	
España	36,5-38,5
Grecia	19-20
Irlanda	8,1-9,3
Portugal	19,2

Fuente: Comisión de las Comunidades Europeas

Pero también es necesario atender a la distribución de los Fondos Estructurales y del IFOP propuesta por la Comisión el 21 de Octubre de 1993 (Ver Cuadro núm.2).

## Cuadro num. 2

### Distribución por estados de los Fondos Estructurales para el objetivo num. 1 (1994 - 1999)

Estados Miembros	Mil ECUs (de 1994)	% Particip.	Polb. Obj. 1 (en miles)	% Poblac. Total	ECUs/hab.	Indice (%)
Grecia	13980	14,9	10153	11,3	1377	132,1
España	26300	28	23314	25,9	1128	108,3
Irlanda	5620	6	3524	3,9	1595	153,1
Portugal	13980	17,9	9362	10,4	1493	143,3
Bélgica	730	0,8	1280	1,4	570	54,7
Alemania	13640	14,5	15974	17,7	854	82
Francia	2190	2,3	1688	1,9	1297	124,5
Italia	14860	15,8	21184	23,5	701	67,3
Holanda	150	0,2	218	0,2	688	66
R. Unido	2380	2,5	3319	3,7	711	68,2
<b>Total</b>	<b>93830</b>	<b>102,9</b>	<b>90016</b>	<b>99,9</b>	<b>10414</b>	<b>999,5</b>

Fuente: Dirección Geral de planificación - Min. de Economía e Hacienda

De lo que se deduce que, en términos absolutos, España es el país que mayor cantidad de fondos estructurales recibe, seguido de Italia, Grecia y Portugal.

Pero, además, si comparamos esta distribución resultante, para el período que está en vigor con la correspondiente al período 1989-1993, se observa como es España el único país que ha aumentado su participación en el total, y considerando tan solo aquellos Estados miembros que inicialmente tenían regiones Objetivo 1. El resto de países, hasta cuatro (Grecia, Irlanda y Portugal), que entran en el reparto del Fondo de Cohesión pierden participación en el total. Como es lógico, el incremento que tiene lugar en Alemania encuentra su justificación en la consideración de los cinco Länders de la antigua República Democrática Alemana.

Para el reparto de los recursos incluidos en los Fondos Estructurales y que se debían asignar al Objetivo 2, debían establecerse previamente aquellas regiones europeas que serían beneficiadas por los mismos, ya que, en este caso, era la Comisión en coordinación con los Estados miembros la que debía definir aquellas. Estas regiones fueron establecidas finalmente por Decisión de la Comisión de 20 de Enero de 1994, pero tan solo para el período 1994-1996, determinándose, por decisión de la Comisión de 11 de Febrero de 1994, la distribución por Estados miembros de los recursos disponibles (Ver Cuadro núm. 3).

### Cuadro num. 3

#### Distribución por estados de los Fondos Estructurales para el objetivo num. 2 (1994 - 1999)

Estados Miembros	Mil ECUs (de 1994)	% Particip.	Polb. Obj. 1 (en miles)	% Poblac. Total	ECUs/hab.	Indice (%)
Bélgica	160	2,3	1411	2,4	113	94,2
Dinamarca	56	0,8	437	0,8	128	106,7
Alemania	733	10,5	7023	12,1	104	86,7
España	1130	16,2	7935	13,6	142	118,3
Francia	1765	25,3	14611	25,1	121	100,8
Italia	684	9,8	6320	10,9	108	90
Luxemburgo	7	0,1	132	0,2	53	44,2
Holanda	300	4,3	2604	4,5	115	95,8
R. Unido	2142	30,7	17719	30,4	121	100,8
<b>Total</b>	<b>6977</b>	<b>100</b>	<b>58192</b>	<b>100</b>	<b>1005</b>	<b>837,5</b>

Fuente: Dirección Geral de Planificación. Min. de Economía y Hacienda

Se observa, de este modo, de manera clara, como son Reino Unido, Francia y España, por este orden, los que mayor cantidad de recursos reciben como regiones Objetivo 2.

### III. COOPERACION TRANSFRONTERIZA

Una vez analizadas algunas características más importantes de la Política Regional Comunitaria, pretendemos detenernos en algunos aspectos ligados a lo que se ha venido en denominar los Proyectos de Cooperación Transfronteriza, que deben financiarse a través de las iniciativas comunitarias INTERREG.

Antes de empezar es preciso señalar la existencia de una estrecha relación entre región transfronteriza y periferia, mientras que en el marco del Estado-Nación, la primera forma parte de la segunda, en el territorio comunitario es preciso distinguir entre la periferia de cada Estado miembro respecto de los demás y la que hace referencia al conjunto de la Unión Europea, con relación a los países extra-comunitarios.

Las consecuencias del hecho fronterizo han de observarse necesariamente desde un doble punto de vista, según se trate de efectos netamente negativos, o presenten un signo más positivo, por suponer un estímulo a la actividad económica.

En relación a los aspectos más negativos, éstos se derivarían del propio carácter periférico con el que cuentan estas regiones, ya que al constituir uno de los límites del territorio y, por ende, el extremo de un espacio económico, se encontrarán lejos del centro geográfico del mismo, aunque esto no implique, necesariamente, lejanía del centro económico. Esta ubicación tiene, a priori, como consecuencia más apreciable una baja dotación de infraestructuras, en particular de las de transporte; al tratarse de puntos terminales de la red, lo que probablemente repercutirá en las condiciones de las mismas, por comparación con otras zonas mejor situadas.

Otro aspecto negativo radica en el potencial conflicto de intereses que pueda surgir entre las autoridades locales y nacionales, al ser la frontera un hecho que sigue estando bajo la competencia de las autoridades centrales. Ello puede condicionar las propias iniciativas locales, introduciendo obstáculos y distorsiones de tipo, fundamentalmente, administrativo, que coarten el desarrollo de la propia actividad económica.

Entre los aspectos positivos, en cuanto estímulo que la frontera pueda suponer para la actividad económica, hay que decir que éstos dependerán de la relevancia que el carácter periférico tenga, y sólo en el caso de que esta característica no sea demasiado acusada podrá considerarse relevante. Quizás, los más importantes son los que se puedan derivar de las diferencias de precios a ambos lados de la frontera; precios que pueden referirse tanto a los bienes propiamente dichos, como a los factores de producción utilizados en los distintos procesos de producción.

En este sentido, el más relevante de los factores de producción es, sin duda, el del trabajo, ya que su mayor movilidad geográfica permite que las diferencias citadas puedan operar como factor ventajoso de localización de actividades industriales extensivas en mano de obra en el lado de la frontera con precios más bajos.

En relación a los movimientos de capital, entendidos como flujos de fondos, no parece, sin embargo, que las diferencias de precios den lugar a efectos similares, pues su mayor movilidad, no sólo funcional sino también geográfica, no concede a las zonas fronterizas mayores ventajas. En cuanto al precio de los bienes se refiere, son conocidos los efectos de atracción que supone para los consumidores del lado donde son más elevados; lo que puede dar lugar a un tráfico ilegal de mercancías en caso de que existan limitaciones a la importación o exportación, o se apliquen exacciones a las mismas. Sin embargo, si estas circunstancias no tienen lugar, como ocurre en la actualidad, las diferencias de precios constituyen un importante atractivo turístico-comercial que incide en mayor medida sobre los municipios cercanos a la frontera. También determinados servicios pueden encontrar ventajas locacionales en los puestos fronterizos, como pueden ser los bancarios en lo que al cambio de moneda se refiere, la hostelería y otros, como la sanidad o los propios servicios culturales y de ocio.

De todo lo expuesto se deduce que las consecuencias de carácter económico de las fronteras sobre los espacios contiguos a la misma, no tienen una distribución uniforme, ya que la existencia de puntos a través de los que se permite y, por tanto, concentra, el intercambio entre los dos Estados fronterizos, implica la polarización de determinadas actividades económicas, en tanto que otras zonas se encontrarán con bastantes menos oportunidades. Por otro lado, hay que tener en cuenta que el carácter fundamentalmente periférico de las regiones fronterizas está condicionado, en cierto modo, por la consecución de un verdadero Mercado Unico en la Comunidad Europea, fenómeno que debe afectar al desenvolvimiento futuro de estos espacios.

La Cooperación Transfronteriza presenta a juicio de M. CACCIA (1991) dos características importantes:

1. Se establece casi siempre como consecuencia de problemas específicos, como es el transporte ligado a la circunstancia de territorio fronterizo; es decir, son aquellas regiones que presentan un determinado perfil de afinidad e interdependencia funcional.
2. Además, en la Cooperación Transfronteriza se pueden distinguir tres estados o niveles que se representan de modo esquemático en el Gráfico núm. 1:
  - I. Un primer nivel consistiría en el contacto y conocimiento entre los ciudadanos de ambos territorios, tanto en el ámbito cultural como político. También, se produce un

intercambio de información y coordinación administrativa, que puede centrarse en un primer momento en el caso de los trabajadores fronterizos.

II. En el segundo estado se llevaría a cabo la elaboración y coordinación de proyectos particulares, con el fin de evitar los potenciales conflictos. Un ejemplo lo constituye la construcción de infraestructuras para el transporte a ambos lados de la frontera.

III. El estado o fase más avanzada observaría la realización y gestión de proyectos comunes integrados, en beneficio de ambos lados de la frontera. Por ejemplo, la creación de una Universidad Transfronteriza descentralizada, con libre circulación de profesores y estudiantes.

La Unión Europea recogió la experiencia existente en la Europa Occidental de Cooperación Transfronteriza y así diseñó los programas INTERREG, que constituyen la base de la cooperación transfronteriza en el territorio comunitario, extendiéndose también hasta el nivel de las Corporaciones Locales.

#### **IV. LOS PROGRAMAS INTERREG**

La iniciativa comunitaria INTERREG, aprobada por la Comisión Europea en julio de 1990, tenía como primer objetivo preparar las Regiones Fronterizas de los Estados miembros para la Europa sin fronteras, que preconizaban tanto el Acta Unica como el Mercado Unico y, más recientemente, los Consejos Europeos de Maastricht, Copenhague y Edimburgo, sobre todo este último.

Fue en el período 1989-1993 al aprobar distintas iniciativas comunitarias (Ver Cuadro núm. 4), cuando por primera vez aparece el INTERREG I, al que se asignan 800 millones de ECUs. Los objetivos de dicho Programa eran los siguientes:

1. Creación y fomento de redes de cooperación transfronteriza.
2. Desarrollo de redes de cooperación transfronteriza interiores.
3. Ayudar a las zonas transfronterizas a superar los problemas del bajo desarrollo económico.
4. Extender la ayuda a terceros países, es decir, a países fuera del ámbito de la Unión Europea. Este punto está especialmente destinado a los países del Este de Europa, algunos de los cuales pueden integrarse en el futuro en la Unión Europea. Estos países son: Hungría, Bulgaria, República Checa, República Eslovaca, Rumanía y Polonia.
5. Funciona en paralelo temporal con la iniciativa REGEN, cuya dotación fue de 300 millones de ECUs y que tenía como objetivo completar la red transeuropea de transporte y distribución de energía, en las regiones Objetivo 1.

El resultado fue importante, ya que permitió a los Estados miembros afectados diseñar, negociar y aplicar los programas de actuación. En concreto, la Comisión aprobó 31 Programas Operacionales con una cuantía que supuso una contribución comunitaria de 914 millones de ECUs (a precios de 1992), de los cuales el 90% fueron a cargo del FEDER, mientras que el resto provenía del Fondo Social Europeo y del Feoga-Orientación. A ello había que añadir un complemento de 118 millones de ECUs que fueron otorgados de acuerdo con el art. 10 del Reglamento del FEDER para las zonas fronterizas que no se definían como Objetivos 1, 2 y 5 b).



Dos de los tres más grandes programas INTERREG, reservaban el primer lugar al desarrollo de las redes de transporte. La autopista Egnatia, de la frontera turca con el Adriático a través del norte de Grecia, es el proyecto más cuantioso de esta medida concreta. La extensión de las redes terrestres hispano-portuguesas constituía otro ejemplo de la misma. En concreto, el INTERREG España-Portugal (593 mill. ECUS de los cuales 410.8 eran aportación propiamente comunitaria) ofrecía a los actores de las zonas fronterizas una ocasión para apoyar los grupos de trabajo del nivel regional o local, y una reflexión para futuros Programas Operacionales. Por el contrario, en las zonas fronterizas más prósperas, generalmente mejor dotadas en infraestructuras, la ayuda comunitaria fue bastante más limitada.

En cuanto a la financiación total por medidas, las diferencias son significativas, ya que tal como se aprecia en el cuadro siguiente, son las de Transporte y Comunicaciones las que obtuvieron prácticamente la mitad de los recursos incluidos en dicho INTERREG:

### Financiación total por medidas

Medidas aprobadas en el INTERREG	Coste asignado (mil ECUs)	% s/ total
Transporte y Comunicación	791	44,56
Ayudas a las empresas	300	16,9
Turismo y Patrimonio	188	10,59
Medio Ambiente	181	10,2
Desarrollo Rural	116	6,54
Formación	100	5,63
Contactos Transfronterizos	79	4,45
Gestión	20	1,13
<b>Total</b>	<b>1775</b>	<b>100</b>

Acabado el período para la iniciativa INTERREG I, la Comisión Europea y los Estados miembros eran coincidentes en sus declaraciones en favor de la prórroga de la misma. Así en el Consejo Europeo de Edimburgo, se acordó la continuidad de la mencionada iniciativa para el período 1994-1999, aprobándose la iniciativa INTERREG II, cuyos objetivos son los siguientes:

1. Engloba las funciones del INTERREG I y del REGEN, de tal forma que consta de dos partes o capítulos diferenciados:
  - a) Por un lado, tiene como fin desarrollar la cooperación transfronteriza y ayudar a las zonas fronterizas interiores y exteriores de la Unión Europea a superar los problemas derivados del relativo aislamiento respecto de las economías nacionales de la Unión Europea en su conjunto.
  - b) Y, por otro, completar las redes de energía para conectarlas a redes europeas más amplias.
2. En la Cooperación Transfronteriza, se distinguen cuatro fases:
  - A) Zonas subvencionadas, que son las catalogadas como NUTS III en el marco de la Comunidad y se encuentran situadas a lo largo de las fronteras terrestres interiores y

exteriores de la misma (Ver Cuadro núm. 7). También incluye a algunas zonas colindantes con fronteras marítimas. No comprende la totalidad del Territorio que administrativa y políticamente correspondía a la Región. Así, en España sólo Extremadura y Navarra están incluidas en todo su territorio, pues en Galicia (Orense y Pontevedra), Andalucía (Cádiz, Málaga y Huelva), Castilla y León (Salamanca y Zamora), entre otros, sólo se benefician de la iniciativa una parte de la Región. También, ocurre lo mismo en el caso de Portugal, pues la Beira Interior, que administrativamente está ubicada en la Región Centro y a efectos del INTERREG II se incluye a: Beira Interior Norte y Beira Interior Sur. Esta circunstancia debe coadyuvar a la Cooperación Transfronteriza, vertebrando las economías locales de ambos lados de la frontera.

B) Existen casos especiales en los que el programa se extiende a territorios adyacentes a la frontera propiamente dicha y que deben cumplir dos condiciones:

1. Que exista un alto grado de cooperación transfronteriza.
2. Que los recursos destinados a estas zonas no exceden del 20% del montante global del programa.

C) Medidas Subvencionables. Comprende todo el conjunto de acciones que serán objeto de dotación económica por el programa INTERREG II y que van desde los planes de desarrollo regional al turismo, turismo rural y aplicación de medidas para prevenir la existencia de una economía ilegal o paralela (contrabando).

D) Presupuesto

Tal como quedó establecida en la Comunicación a los Estados miembros, los programas y proyectos operativos incluidos en el INTERREG II deben financiarse de manera coordinada entre la Comunidad y los Estados miembros, fijándose la contribución total de los Fondos Estructurales para esta iniciativa comunitaria en 2900 millones ECUS aproximadamente para el período que está siendo objeto de estudio, es decir, 1994-1999. Estos recursos comunitarios se destinan, de manera fundamental a las zonas Objetivo 1, de acuerdo con las prioridades que se establecen en los reglamentos que regulan los Fondos Estructurales, sin que ello signifique que no pueda disponerse de préstamos del BEI y de la CECA.

De este total citado, prácticamente el 83% (2.400 millones de ECUs) tiene como objetivo final la cooperación transfronteriza, a la que hicimos mención con anterioridad, mientras que 500 millones ECUs se destinarán a la realización de redes de energía. Dentro del primer grupo, el 75% del total de los 2.400 millones de ECUs habrá de destinarse a las regiones Objetivo 1, por lo que las regiones no incluidas en los Objetivos con un carácter territorial (1, 2 y 5 b), y que se incluyen en esta "cooperación transfronteriza", tendrán una parte limitada de este total.

E) Realización

Los países miembros para disfrutar de la iniciativa INTERREG II, deben de cumplir las condiciones siguientes:

1. Cada frontera interna de la Unión sólo podrá contar con un programa, en el que pueden participar dos o más Estados miembros interesados.
2. Por cada frontera de un Estado miembro que constituya parte de la frontera exterior de la Comunidad existirá un único programa, que abarcará, siempre que sea factible y adecuado, medidas de ambos lados de la frontera.

3. Para financiar las medidas realizadas fuera del territorio de la Unión Europea, los países limítrofes, fundamentalmente de Europa central y oriental, presentarán solicitudes de ayuda financiera en virtud de otros programas comunitarios y, en especial, de PHARE. Los Estados miembros y los terceros países interesados deberán establecer, en colaboración con la Comisión, procedimientos de coordinación.
3. En lo que respecta a la conclusión de redes energéticas. existen sólo cuatro proyectos que se van a subvencionar en el período 1994-1999, que afectan a determinadas regiones de países miembros. Estos son los siguientes:
- Gas natural en Grecia
  - Gas natural en Portugal
  - Interconexión de las redes de Italia y Grecia
  - Interconexión de los sistemas de conducción de España y Portugal

No obstante, la contribución de la Comisión a los proyectos mencionados, se determinará en función de las obras a realizar previsiblemente durante el período 1994-1999, de tal forma que exista un equilibrio adecuado entre subvenciones y préstamos. Los proyectos deberán enviarse acompañados de los oportunos estudios que justifiquen su conveniencia y viabilidad. Una vez analizada la iniciativa INTERREG como medio de garantizar y potenciar la cooperación transfronteriza entre los Estados miembros, conviene precisar la insuficiente dotación de la misma, siendo necesario replantearla dentro de la Política Regional de la Unión Europea.

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

Son varios los aspectos que hay que tener en cuenta como consideraciones finales de lo que verdaderamente puede ocurrir con la Política Regional Comunitaria, en general, y las iniciativas INTERREG, en particular. Sin duda, esta Política concreta ha ido adquiriendo desde su creación una cierta importancia, pero bastante menor de lo que parece ser sigue siendo la Política más desarrollada en el ámbito comunitario, es decir, la Política Agrícola Común.

A pesar de esto y aunque los recursos destinados a la Política Regional a través de los distintos Fondos Estructurales han aumentado de manera significativa, debería de ponerse el acento en otros aspectos que conviene comentar, ya que los potenciales problemas que se pueden plantear, en tiempos coyunturales de crisis, podrían hacerse suyos por parte de los distintos países de la Comunidad, incluso por determinadas zonas de los más desarrollados.

En este contexto, la complejidad de los problemas ha variado de manera significativa, de tal forma que si en las décadas pasadas las cuestiones que se planteaban a través de la propia definición de las regiones estaban más o menos claras, como pueden ser las regiones más atrasadas, en declive, etc.; las nuevas situaciones que conllevan las crisis actuales deberían llevar consigo una mayor implicación de las autoridades tanto regionales como locales para concretar y poder dar soluciones particulares a los mismos; en definitiva, se trataría de buscar las funciones asignadas al "desarrollo endógeno", considerando siempre los criterios de eficiencia.

Otro aspecto a destacar sería, sin lugar a dudas, los instrumentos a utilizar para esta Política Regional. Haría falta, en cierto modo, una redefinición más completa de los mismos para evitar cualquier tipo de solapamiento entre ellos y lo que parece aún más evidente, un giro hacia criterios que tomen en consideración las ayudas y co-financiación en I+D; la promoción de exportaciones, buscando nuevos mercados y alternativos canales de comercialización; mayor desarrollo de las telecomunicaciones; en el caso de determinados países, como por ejemplo, España, un apoyo concreto a la pequeña y mediana empresa, donde la falta de información y sistema de gestión les hace perder demasiadas oportunidades, etc.

De acuerdo con estas notas, parece lógico que la mejora de la infraestructura de las telecomunicaciones, así como de la reconversión industrial, a nivel regional y local, puedan servir de buenos puntos de partida para el futuro de un cierto desarrollo regional, donde se puede asegurar una ventaja competitiva más o menos duradera.

En relación a la Cooperación Transfronteriza y, en particular, a los Programas INTERREG, nuestra defensa por la búsqueda de soluciones y definiciones de los distintos problemas a nivel regional, unido a la potencial idea de una Europa sin fronteras, debe llevar a una mayor utilización de los Programas INTERREG y, en consecuencia, con un más alto porcentaje de recursos de carácter estructural para la consecución de la vertebración económica de regiones o zonas que se encuentran a uno y otro lado de la frontera y que, en muchos casos, presentan importantes similitudes socio-económicas.

Pero, además, puede existir un problema añadido en la propia definición de esta Cooperación Transfronteriza. Nos referimos, en concreto, a una hipotética ampliación de la actual Comunidad Europea, de 15 países, a los de Europa Central y del Este. En estas circunstancias, la incorporación de países con un menor nivel de renta, incluso más bajo que el que tienen en la actualidad muchas regiones Objetivo 1, puede hacer que éstas últimas dejen de percibir recursos que hasta ahora son imprescindibles para un más adecuado desarrollo regional. Por ello, quizás, debería asegurarse el montante de recursos para aquellas regiones fronterizas de países comunitarios.

En estas circunstancias, y para concluir, conviene plantearse una serie de cuestiones, a las que habría que dar una respuesta, desde los propios órganos comunitarios:

Respecto a la pregunta de si es o no eficaz la iniciativa INTERREG como instrumento de la Política Regional de la Unión Europea, es justo decir que, en principio, dicha iniciativa es positiva, en cuanto que vertebra regiones de países diferentes al mismo tiempo que impide que la frontera entre aquéllas sea un obstáculo para el desarrollo de la actividad económica, a uno y otro de la misma. No obstante, la extensión de la iniciativa a las fronteras exteriores de la Unión Europea puede reducir la eficacia de la misma, si los recursos con que cuenta no son suficientes para la puesta en funcionamiento de los programas, tanto en las fronteras interiores como exteriores de la Comunidad, de tal forma que se hace necesario el establecimiento de prioridades. Existe, por tanto, una relación de causa-efecto entre prioridades y eficacia. A la cuestión de si debe extenderse a los países de la Europa Central y del Este, cabe responder que es obvio que una vez desaparecido el "muro de Berlín" y lograda la reunificación de Alemania, los países del antiguo "Telón de Acero", pretendan aproximarse a la Unión Europea. Creemos que una respuesta afirmativa, depende esencialmente del montante de recursos con que cuenta la Comunidad; pero existen reticencias por parte de los países del Sur de la Unión Europea, que se derivan de la afinidad cultural y étnica, así como de las relaciones de vecindad de los países del Centro y Este de Europa con Alemania. Por tanto, si bien desde la

perspectiva de una Europa fuerte y unida es deseable, no lo es tanto en el momento económico y político actual.

En cuanto a si se debe incrementar la dotación presupuestaria de la iniciativa INTERREG, nosotros opinamos que es necesario aumentar la cantidad destinada a la mencionada iniciativa, pero que en una primera fase se dedique a reducir las diferencias existentes en las regiones de la Unión Europea. La cooperación transfronteriza con terceros países debe ser potenciada en una fase posterior; aunque deben diseñarse por parte de la Comisión otras iniciativas cuyo objetivo sea la cooperación con los países fronterizos del Centro y Este de Europa incluso con Latinoamérica (Programas Alfa).

Y respecto a si va a condicionar la ampliación de la Comunidad la iniciativa INTERREG, nosotros creemos que la influencia, en general, no parece que sea negativa, pues los países que han ingresado en la Unión Europea, en Enero de 1995, es decir, Austria, Finlandia y Suecia no presentan a nivel regional desequilibrios de cierta relevancia (sólo Austria cuenta con una región Objetivo 1, que es Burgenland). Por el contrario, puede convertirse en un incentivo para potenciar la Cooperación Transfronteriza, ya que Finlandia y Suecia tienen frontera común y Austria, Alemania e Italia también.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV. (1989): "Desenvolvimento de Regiões Fronteiriças". Universidade de Beira Interior. Covilhã, 1989.
- BENITEZ ROCHE, J.J. (1994): "Política Económica y Regiones Transfronterizas en la Unión Europea". En Xièmes. Rencontres de L'Arethuse: "Las Relations transfrontalières dans l'Europe du Sud". Bayonne-Anglet-Coste Basque. Francia.
- CACCIA M.F. (1991): "Le role des regions de frontière dans l'Europe du futur". En 5e Conférence européenne des régions frontalières. Rovaniemi (Finlandie), 18-21 juin 1991.
- CAMAGNI, R.; CHESHIRE, P.C.; CUADRADO, J.R. y DE GAUDEMAR, J.P. (1991): "Las Políticas Regionales de la Comunidad Europea: Pasado y Futuro". En Revista de Estudios Territoriales, núm. 35, pp. 17-48.
- CAPPELIN, R. (1988): "Opciones de política regional en la CEE". En Revista Papeles de Economía Española. Fundación FIES., núm. 35, pp. 15-35.
- CECCHINI, P. Y otros (1988): The European Challenge 1992. The Benefits of a Single Market, Gower (Existe versión castellana publicada en Alianza Editorial).
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Decisión de la Comisión de 28 de Octubre de 1993, por la que se establece una distribución indicativa por Estados miembros de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales y del IFOP con arreglo al objetivo núm. 1 definido en el Reglamento (CEE) núm. 2052/88 del Consejo, modificado por el Reglamento (CEE) núm. 2081/93 del Consejo.
- COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1994): Quinto Informe Periódico sobre la Situación y la Evolución Socioeconómica de las Regiones de la Comunidad. COM (94) 322 final. Bruselas, 19.07.1994.
- CONSEJO DE EUROPA (1992): Les incidences de l'achèvement du Marché unique sur les régions frontalières. Coopération transfrontalière en Europe, n° 2.

- CONSEJO DE EUROPA. ASAMBLEA PARLAMENTARIA (1994): 5<sup>e</sup> Conférence européenne des régions frontalières. Rovaniemi (Finlandie), 18-21 juin 1991. Strasbourg, 1994.
- CONSEJO DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS (1993): Reglamento (CEE) núm. 2081/93 por el que se modifica el Reglamento (CEE) núm. 2052/88 relativo a las funciones de los Fondos con finalidad estructural y a su eficacia, así como a la coordinación entre sí de sus intervenciones, con las del BEI y con las de los demás instrumentos financieros existentes.
- INFORMACION COMERCIAL ESPAÑOLA (1993): "La Reforma de los Fondos Estructurales. La posición del Parlamento Europeo". Redacción de ICE tomando como fuente Documentos Oficiales de la Comisión y del Parlamento Europeo. En Boletín Económico de ICE, núm. 2377. Julio, 1993.
- IGLESIAS SUAREZ, A. y BAÑOS TORRES, J. (1996): "La Política Regional Europea y la Cooperación Transfronteriza. Los Programas INTERREG". En Revista Estudios Regionales, núm. 42, pp. 181-212.
- IGLESIAS SUAREZ, A.; BAÑOS TORRES, J. y OLAYA INIESTA, A. (1993): "La Política Regional Europea en las Regiones desfavorecidas: Balance y Perspectivas". Congreso Internacional: "A Periféria Ante o Novo Século". 30 Septiembre-2 Octubre. Santiago de Compostela.
- LAZARO ARAUJO, L. (1988): "El FEDER y la Política Regional Comunitaria". En Revista Papeles de Economía Española. Fundación FIES., núm. 35, pp. 36-49.
- LAZARO ARAUJO, L. y VELA, I. (1990): "El FEDER y los marcos de apoyo comunitarios". En Revista Información Comercial Española, núm. 679, marzo, 1990, pp. 53-63.
- LAZARO ARAUJO, L. (1992): "La Política Regional Comunitaria y los Fondos Estructurales ante el mercado único". En Revista de Estudios Territoriales, núm. 38.
- MARQUES REIGADO, F. (1993): "Raia Central e Desenvolvimento Transfronteiriço". Congresso Integração Europeia e Diferenciação: Contributos para o Desenvolvimento Local. Instituto para o Desenvolvimento Agrário da Região Centro. Coimbra, 1993.
- PADOA-SCHIOPPA, T. (1987): Efficiency, stability and equity. A strategy for the evolution of the economic system of the European Community. Oxford University Press.

# **Crescimento regional e integração europeia. Da previsibilidade à imprevisibilidade das trajetórias<sup>1</sup>**

Alcino Pinto Couto<sup>2</sup>  
(Universidade da Beira Interior)

## **Resumo:**

Contrariamente, às previsões da teoria da convergência que, enfatizando a acção da mobilidade dos factores, encara como hipótese mais provável a aproximação dos níveis de desenvolvimento e das teorias da divergência que, baseando a sua análise no papel dos custos de transporte e das economias de escala, argumenta que a integração conduz, per si, a um agravamento dos problemas regionais, algumas das contribuições teóricas mais recentes realçam a ambiguidade das consequências espaciais. Estas sublinham o facto de o resultado final depender da conjugação de um conjunto de factores como a interacção entre economias de escala e custos de transporte, a dimensão do sector industrial e a estrutura de centros e seu nível de desenvolvimento.

Da evidência empírica analisada ressalta a estabilização das assimetrias no período 1970-90 e o papel assumido pelo enquadramento macroeconómico, pelos serviços de apoio à actividade produtiva e pelas infra-estruturas económicas e sociais na evolução das performances regionais.

---

<sup>1</sup> A presente comunicação corresponde a uma revisão do Relatório da Aula Prática apresentada no âmbito das Provas de Aptidão Pedagógica e Capacidade Científica, realizadas na Universidade da Beira Interior, sob a orientação do Professor Doutor José da Silva Costa, da Faculdade de Economia do Porto. Todas as insuficiências e lacunas existentes são da inteira responsabilidade do seu autor.

<sup>2</sup> Departº de Gestão e Economia - Universidade da Beira Interior / e-mails: [niacouto@mail.telepac.pt](mailto:niacouto@mail.telepac.pt) e [acouto@alpha2.ubi.pt](mailto:acouto@alpha2.ubi.pt)

## Introdução

O estudo da incidência espacial dos efeitos estáticos e dinâmicos dos processos de integração nem sempre constituiu uma dimensão proeminente na análise da integração económica. Mas decisões tomadas pelos Estados-membros das Comunidades Europeias em meados da década de 80 relativamente à realização do mercado interno, ao alargamento a sul e à consagração do objectivo da coesão económica e social como princípio essencial da construção europeia deram um novo élan à discussão da questão regional no âmbito da integração económica.

No primeiro caso, pelas profundas alterações do quadro institucional: para além da remoção das barreiras não pautais existentes (regulamentares, administrativas e técnicas), as medidas contemplam a livre circulação de factores produtivos, cujas implicações sobre a localização da produção se apresentam mais complexas do que os efeitos gerados pela liberalização do comércio; dado que torna necessário analisar a natureza das alterações que venham a ocorrer na dotação regional de factores produtivos.

No segundo, pelo sensível agravamento dos coeficientes de variação dos indicadores de desenvolvimento, quer em termos nacionais, quer em termos regionais: a adesão de Portugal e da Espanha acentuou o grau de heterogeneidade da estrutura socio-económica comunitária, já por si agravada com a entrada da Irlanda e da Grécia: os quatro países apresentam níveis de desenvolvimento inferiores à média comunitária, com particular significado para as situações portuguesa e grega, usufruindo de um pouco mais de metade do PIB *per capita* comunitário.

No terceiro, pelo facto de a realização progressiva da coesão económica e social implicar a redução das assimetrias existentes.

A questão relevante é, pois, determinar em que medida os mecanismos de ajustamento e os benefícios estimulados pelo avanço da integração económica europeia são favoráveis às regiões menos desenvolvidas, i.e., se o processo de integração aumenta ou reduz, *per si*, o nível de desequilíbrios regionais existentes. Esta indagação, para além da pertinência teórica que encerra, é suscitada pelo facto de se prever que o acréscimo de comércio induzido pelo alargamento a sul venha a motivar, contrariamente à tendência observada até então, um reforço da especialização interindustrial, alicerçado nas vantagens comparativas, e de se supor que tal favorece dinâmicas de divergência.

Retoma-se, de certo modo, a questão sobre a importância da complementaridade e da interdependência das economias para a maximização dos ganhos da integração económica (cf. B. Balassa, 1972). A integração europeia é apontada como um caso de sucesso, que se deve fundamentalmente à criação de comércio intra-industrial. Para além do efeito de redução de custo (cf. W. Corden, 1989), beneficia de outras economias de escala potenciadas pela interpenetração das estruturas industriais como as economias externas monetárias, a difusão do crescimento económico, da tecnologia e o aumento da concorrência (cf. entre outros P. Robson, 1984; Balassa e Bauwens, 1989 e J. Drèze, 1989).

Esperam uns que ocorra um acréscimo de produção de alguns bens em determinadas regiões e uma diminuição noutras e que a especialização, em termos de complementaridade, dos países e das regiões menos desenvolvidas limite a sua participação nos benefícios gerados pela integração económica. Este parece ser, aliás, o



argumento institucional quando a Comissão Europeia (1988:35) afirma que a estrutura económica da Comunidade é presentemente mais heterogénea. Com a concretização do mercado interno, a dinâmica de crescimento do comércio pode ser favorável às indústrias que utilizam diferentes tecnologias e factores produtivos diversificados. Tal pode conduzir a uma maior especialização ao nível industrial. Este processo conduz a importantes mudanças estruturais, às quais as "regiões centrais" podem responder mais facilmente do que as pertencentes à periferia.

Porém, outros autores partilham de uma perspectiva mais optimista, salientando os efeitos positivos da expansão do comércio interregional e o aumento do fluxo de investimentos em resposta a diferenças salariais, para as regiões menos desenvolvidas.

O que nos propomos debater neste trabalho são implicações da integração económica na evolução das disparidades regionais à luz de estudos teóricos e empíricos recentes. Para o efeito, centrar-nos-emos, num primeiro momento, no desenvolvimento do quadro conceptual, procurando estabelecer os contornos das linhas de argumentação teórica relevantes e explicar o papel assumido por algumas variáveis na estruturação dos padrões de localização da actividade produtiva em contextos de integração económica. Depois, analisaremos os resultados de alguns estudos empíricos realizados no âmbito da integração europeia. Da sua confrontação com as proposições defendidas pelos modelos teóricos, procuraremos analisar algumas das implicações teóricas decorrentes da investigação empírica.

Finalmente, torna-se oportuno introduzir duas considerações de natureza metodológica. Em primeiro lugar, a abordagem centrar-se-á no papel da competitividade empresarial como determinante das assimetrias de desenvolvimento. Em segundo, a problemática da mobilidade, na sua dimensão sectorial, circunscrever-se-á à análise da indústria; o facto de esta enquadrar um conjunto significativo de actividades com elevada flexibilidade quanto às alternativas de localização (*footloose industries*) confere-lhes elevado protagonismo na explicação dos princípios que presidem à organização espacial do crescimento económico (cf. Clark *et al.* e P. Krugman, 1991).

## **I. A Análise Espacial na Teoria da Integração Económica**

### **1.1 Convergência dos Níveis de Desenvolvimento Regional**

1.1.1 A convergência das trajectórias de desenvolvimento como consequência da integração económica encontra as suas bases de fundamentação na teoria neoclássica sobre o comércio internacional, nomeadamente no teorema Heckscher-Ohlin-Samuelson, o qual postula que o comércio livre conduzirá, sob condições muito restritivas, a um aumento da eficiência na afectação de recursos e à igualização das taxas de remuneração dos factores produtivos e dos níveis de bem-estar entre as economias participantes. Estes efeitos operam não pela modificação da dotação relativa dos factores, mas sim pela alteração dos preços relativos dos bens e dos factores de produção.

A aplicação do modelo teórico neoclássico à análise regional foi feita por Borts e Stein (1964). As conclusões maiores da teoria do comércio internacional também se ajustam ao quadro regional: cada região tenderá a especializar-se nas produções que utilizam mais intensamente o factor para o qual desfruta de maior abundância relativa. Todavia,

a consideração do pressuposto da mobilidade de factores, não considerados no contexto internacional, leva a que o papel da livre circulação de bens e serviços como factor de convergência seja substituído pela ênfase atribuída à mobilidade dos factores produtivos como elemento regulador do equilíbrio interregional.

Na perspectiva neoclássica tradicional, as disparidades regionais têm um carácter transitório; resultam da dimensão temporal intrínseca aos processos de ajustamento e/ou da mobilidade imperfeita dos factores produtivos, i.e., da não resposta destes ao sistema de preços tal como o modelo prevê.

1.1.2 A descrição do processo de ajustamento interregional assenta num modelo simples em que o produto regional (Y) é uma função dos *stocks* de capital (K) e de trabalho (L). Estes apresentam uma homogeneidade e uma substituibilidade perfeita e uma desigual distribuição pelas diferentes regiões.

A sua combinação está sujeita à lei dos rendimentos decrescentes: um incremento no coeficiente capital/trabalho traduz-se numa diminuição da produtividade marginal do capital. Tal significa que, por exemplo, uma variação positiva no *stock* de capital regional, *ceteris paribus*, implica uma redução da taxa de rendibilidade do investimento, estimulando a sua orientação para regiões que apresentam maior escassez relativa de capital e, consequentemente, taxas de remuneração mais elevadas. O mesmo raciocínio se aplica ao factor trabalho.

Assim, em virtude da ocorrência da lei dos rendimentos decrescentes, as taxas de rendibilidade do investimento e do crescimento do produto *per capita* são apresentados como uma função decrescente do nível de *stock* de capital *per capita*. Do mesmo modo, as taxas salariais e o ritmo de crescimento do produto *per capita* são uma função decrescente do nível de população activa. Esta relação estimulará a mobilidade interregional do capital e do trabalho até que se verifique a igualdade dos coeficientes capital/trabalho em todas as regiões e, por conseguinte, dos produtos *per capita* (cf. P. Romer, 1986).

1.1.3 A racionalidade neoclássica convencional tem sido objecto de ampla contestação em consequência da sua severa estilização dos processos de crescimento económico. Uma das questões prende-se com a representação dos recursos e das condições de produção regionais. A discussão centra-se em dois aspectos intimamente ligados — na identificação dos factores que determinam o crescimento regional e na universalidade do princípio da homogeneidade dos factores. Em relação ao primeiro, a função de produção agregada neoclássica não operacionaliza, na sua forma simplificada, um conjunto de factores de difícil quantificação, mas de reconhecida influência, como, por exemplo, o ambiente social e político, a qualidade residencial e a interdependência locativa. Apresenta também uma concepção muito limitada da composição da procura intermédia. No que concerne ao segundo, tanto o capital como o trabalho não constituem factores de conteúdo homogéneo. Existem diferentes qualidades de capital e de trabalho, às quais se associam participações diferenciadas na criação de valor acrescentado.

Decorrem do que foi descrito implicações quanto à análise da mobilidade dos factores. Esta varia de acordo com as qualidades do capital e do trabalho, bem como nem toda a produção intermédia é objecto de comércio interregional (*non-traded inputs*). Alguns *inputs* são imóveis ou conhecem elevada imobilidade, nomeadamente os serviços de

apoio à actividade produtiva (cf. R. Faini, 1984). Acresce ainda que o grau de mobilidade poderá variar ao longo do tempo e que a sua importância parece ser mais expressiva em termos intersectoriais no interior de uma região do que no quadro interregional (cf. Aziz *et al.*, 1983 e Camagni e Cappellin, 1984).

Um outro problema consiste na não captação de aspectos económicos da maior relevância no estudo do processo de integração. Referimo-nos à ocorrência de economias de escala geradas pela fusão de mercados e dos efeitos dinâmicos expressos no incremento da agressividade concorrencial e da inovação tecnológica (cf. K. Peschel, 1975).

Por último, mas de importância nuclear, a teoria neoclássica concebe a organização dos mercados de acordo com o modelo de concorrência perfeita, no qual se verifica uma rigorosa correspondência entre os preços e os custos de produção (factores). A existência de barreiras e outras distorções geram no mercado imperfeições que levam à divergência destas duas variáveis. Algumas dessas barreiras são naturais como é o caso da distância física e dos custos económicos que lhe estão associados. Outras resultam da acção institucional, de imperativos tecnológicos ou do comportamento estratégico das empresas. Os seus efeitos reflectem-se nos preços e nas estruturas de mercados, por conseguinte, nas vantagens competitivas das empresas (cf. Helpman e Krugman, 1986; Scherer e Ross, 1990 e M. Porter, 1985 e 1990). A sua não consideração impede, assim, uma interpretação adequada e dinâmica da formação da vantagem competitiva e das forças que determinam a sua organização geográfica.

## **1.2 Divergência e Hierarquias Regionais**

1.2.1 O estudo de Clark *et al.* (1969) sobre a localização da indústria na Europa Ocidental conclui que a actividade industrial tende a crescer e a concentrar-se num núcleo central de regiões situadas no Vale do Reno (oeste da Alemanha, sudoeste da Holanda e este da Bélgica). Adianta ainda que num contexto de alargamento da CEE, de ocorrência da livre circulação de factores e da melhoria da rede de transportes, tais tendências reforçar-se-iam, assistindo-se a um crescimento mais significativo naquelas regiões centrais do que na periferia.

Estas conclusões são obtidas através do recurso a um instrumento conceptual importante na análise dos efeitos aglomerativos - o potencial económico regional. Os autores definem o potencial económico de uma região como o somatório do rendimento da mesma com os rendimentos das regiões que lhe são contíguas dividido pelos custos da distância entre elas. Estima-se, deste modo, que o potencial de crescimento regional se encontre positivamente associado ao grau de concentração geográfica do rendimento e negativamente aos custos da distância. A localização das empresas nas regiões centrais assegura-lhes maior acessibilidade às oportunidades de crescimento, a um mercado de inputs diversificado e às fontes de inovação tecnológica: a distância geográfica impõe custos monetários, de tempo, de disponibilidade de informação e de ajustamento que influenciam a natureza e a escala da actividade económica nas diferentes regiões (D. Keebel *et al.*, 1988).

Assim, as áreas mais atractivas são aquelas que desfrutam de elevada capacidade de oferta e de procura. A proximidade geográfica aos grandes centros (mercados) proporciona às empresas reduções nos custos de produção com ganhos substanciais de competitividade. Os custos da distância e as economias de escala apresentam-se, deste

modo, como variáveis determinantes na explicação das relações centro-periferia (P. Krugman, 1991).

1.2.2 Do conjunto de variáveis associadas à determinação do custo da distância suportado pelas localizações periféricas a mais facilmente e comumente operacionalizável é, sem dúvida, a que se refere aos custos de transporte dos inputs e dos produtos transformados. Outras, representativas dos custos de utilização dos serviços de telecomunicações, de acessibilidade a serviços de consultoria, de I&D, financeiros, de comercialização e de informação, sendo passíveis de mensuração não são, pelo menos frequentemente, objecto de manipulação por parte dos investigadores.

O peso dos custos de transporte no custo total varia de acordo com o sector industrial, o tipo de produto, a dimensão e a localização da empresa. Do ponto de vista espacial o elemento relevante para a análise é a localização. Segundo D. Keeble (1988), os custos de transporte constituem uma importante força aglomerativa. O alargamento da área de mercado tenderá a impor uma configuração da curva de custos unitários crescente, implicando uma deslocação da curva de custo unitário para cima e a redução da quantidade de produção necessária à obtenção da escala óptima mínima, traduzindo-se em custos unitários mais elevados e numa menor dimensão da empresa (cf. Scherer e Ross, 1990). O que confere, nestes casos, aos mercados um papel determinante na decisão da localização das empresas industriais, em particular das de pequena e média dimensão.

A explicação para tal reside no facto de os custos da função transporte não incluir somente os custos da deslocação ou os custos de transporte directos, mas envolve também custos logísticos adicionais (de natureza organizacional, administrativa e de gestão de stocks) e aleatórios (condições climáticas congestionamento de tráfego, greves, etc.) que representam a componente mais importante do total do custo de transporte, cujo valor corresponde a 12% das vendas, no caso britânico.

É de esperar, em consonância com esta argumentação, que no contexto de uma Comunidade Europeia a 12, os custos de transporte venham a conhecer um aumento do seu peso relativo, estimulando, deste modo, as tendências aglomerativas no seu interior.

1.2.3 O argumento das economias de escala como factor de divergência interregional fundamenta-se na interacção observada entre crescimento da produtividade e dimensão de mercado. Esta relação é apresentada pelas teorias de divergência como circular e cumulativa (Myrdal, 1957). O crescimento da produtividade é induzido pelo volume de trocas que por sua vez é estimulado pelos acréscimos de produtividade. Observa-se pois entre as duas variáveis uma relação do tipo multiplicador; reforçam-se mutuamente e a sua interdependência amplifica substancialmente a influência dos outros factores que participam no aumento dos níveis de produtividade.

As razões desta circularidade estão associadas à acção dos rendimentos crescentes (economias de aglomeração) que, quando espacialmente diferenciada, não só favorecem a fixação dos recursos nas regiões centrais como determina um movimento centrípeto dos factores, trajectória inversa à preconizada pelo modelo neoclássico.

A análise na literatura económica permite identificar dois domínios básicos nos quais operam os mecanismos de interacção entre crescimento da produtividade e dimensão do mercado.

Um dos domínios é interno à empresa, diz respeito às economias de escala internas. Verifica-se a sua ocorrência quando uma expansão ao longo de uma função de produção se traduz numa redução dos custos unitários. As explicações teóricas acerca da sua génese têm como ponto de partida as conclusões de Adam Smith, que associa uma parte significativa dos acréscimos da produtividade à divisão do trabalho tornada possível pela expansão do mercado.

Obviamente, que a abordagem dos efeitos positivos do crescimento do mercado sobre os custos unitários terá que ter em conta a complexidade da organização empresarial e das estruturas de mercado: o conjunto de funções incorporadas pela empresa, o número de produtos que produz (economias de gama), a qualidade da gestão, o sector em que desenvolve a actividade, as tecnologias utilizadas e a forma como se interrelacionam todos estes factores. A escala óptima mínima dependerá da optimização conjunta de todas as funções da empresa (cf. M. Porter, 1985).

Porém, a gestão eficiente de algumas delas (financeira, marketing, I&D, distribuição e comercialização) requerem unidades de grande dimensão, viabilizadas, *ceteris paribus*, por estruturas de mercado com uma procura elevada (cf. W. Shepherd, 1990). Esta relação tem implicações no quadro de análise regional e sustenta argumentos de que a localização periférica diminui as oportunidades de aproveitamento de economias de escala e de crescimento.

Estas posições fundamentam-se na observação empírica de uma correlação forte e negativa entre o grau de perifericidade e a dimensão das empresas e dos estabelecimentos: as empresas das regiões menos desenvolvidas estão mais dependentes do mercado local e do comércio intra-regional, pois a sua presença nos mercados centrais enfrenta custos acrescidos impostos pela sua inacessibilidade relativa (cf. D. Keeble *et al.*, 1988).

Mas os efeitos de escala também são accionados por mecanismos externos às empresas. As economias de escala externas, entendidas como reduções de custo de que determinadas actividades podem beneficiar em virtude dos sectores económico ou regiões a que se encontram ligados se terem desenvolvido de forma considerável, tendem a crescer com incremento do volume de produção, assegurando a obtenção de acréscimos adicionais de produtividade. As formas e as condições em que ocorrem tais processos tem merecido a atenção dos especialistas, cujos resultados da investigação são tributários dos trabalhos pioneiros de Alfred Marschall e Allyn Young (in Balassa, 1972).

As economias de escala externas podem ter a sua origem nas interacções directas entre produtores, indústrias e sectores económicos. A importância e os efeitos de tais interdependências encontram-se desenvolvidos no conceito de pólo de desenvolvimento de Perroux (1955) e nos conceitos de *backward* e *forward linkage effects* de Hirschman (1958). Ambos reconhecem que uma indústria em fase de expansão cria economias externas para as indústrias que se lhe posicionam a montante e a jusante, através do aumento da sua procura, da melhoria dos seus parâmetros de qualidade e da diminuição dos seus custos de produção, e que tais mecanismos se reproduzem de acordo com uma trajectória de *boomerang*. Scitovsky (in B. Balassa, 1972) aborda estas relações de interdependência desenvolvendo o conceito de economias externas monetárias - - benefícios usufruídos por uma indústria ou sector devido à expansão de outro, sem que os seus efeitos sejam inteiramente captados pelo mercado.

Mais recentemente M. Porter (1990) procedeu a uma reinterpretação de tais interações ao introduzir o conceito de indústrias de suporte e relacionadas, constatando que os sectores mais competitivos tendem a organizar-se em cachos (clusters); como é exemplo o sector da informática e da electrónica de consumo, cuja composição compreende uma diversidade de indústrias-produto. Atribui, por tal facto, ao desenvolvimento destas interações um papel nuclear na aquisição de poder competitivo, considerando-as como um dos quatro "pólos do diamante", nos quais se organizam, na sua perspectiva, as determinantes da vantagem competitiva.

A fusão de mercados potencia estas interações. Favorece, por um lado, a especialização vertical com o surgimento de novas indústrias como resultado da externalização de actividades viabilizada pela exploração das economias de escala. Por outro, um padrão de comércio mais diversificado, na medida em que os efeitos de dimensão, tornam competitivas estratégias de diferenciação de produto.

Na perspectiva dos argumentos da divergência interregional, as relações de interdependência descritas tendem a organizar-se num número limitado de regiões, como é exemplo o desenvolvimento de algumas indústrias nos Estados Unidos: automóvel em Detroit; aeronáutica em Seattle e a electrónica em Silicon Valley. São os imperativos de acessibilidade a mercados que predominam nas decisões de localização industrial: a procura intermédia representa um volume muito significativo da procura total da indústria: as suas actividades detêm um elevado peso na determinação do nível de rendimento e na criação de emprego, exercendo, também por esta via, uma influência na localização da procura final (cf. P. Krugman, 1991).

Mas a sofisticação da procura, dos produtos e dos processos produtivos requer outras fontes de externalidades amplamente enfatizadas pela economia urbana ( cf. P. Aydalot, 1985). Implica a existência de bases sociais, económicas, tecnológicas e institucionais de enquadramento compatíveis e que apresentam, na sua maioria, elevada imobilidade, pelo facto de não serem ou mostrarem pouca sensibilidade às variações nas remunerações. Referimo-nos às estruturas de ensino e formação, às universidades e centros tecnológicos, à qualidade das infra-estruturas de transporte e comunicações, dos equipamentos colectivos e das áreas residenciais, aos recursos humanos qualificados, aos serviços de recolha, tratamento e difusão da informação, etc.

Dada a natureza predominantemente pública destes factores, o seu incremento e valorização depende essencialmente do volume de investimentos da administração central, regional e local, i.e., da acumulação do stock de capital social. A existência de complementaridade entre o investimento privado e público faz com que o capital social tenda a crescer a um ritmo superior nas regiões mais desenvolvidas (cf. J. Costa, 1988).

Em síntese, a ocorrência de rendimentos crescentes favorece a reproduzibilidade dos factores (capital físico, capital humano, I&D, etc.), criando condições para a verificação de trajectórias divergentes. Uma região que adquira um avanço sobre as restantes na acumulação destes factores pode manter e até ampliar cumulativamente as diferenças nos níveis e ritmos de crescimento.

1.2.4 À luz das teorias da divergência, o aumento da área de mercado da Comunidade Europeia, como consequência do alargamento a sul, e os efeitos de escala, estimulados pela realização do Mercado Interno, reverterão tendencialmente a favor das regiões mais desenvolvidas, pois tornar-se-ão mais pertinentes os problemas da acessibilidade - a Península Ibérica constitui uma área periférica - e a lógica intrínseca à dinâmica do

crescimento económico atribui às regiões centrais uma maior aptidão para polarizar e gerir as inovações económicas e sociais decorrentes.

A crítica mais importante formulada às teorias da divergência regional reside no facto de estas considerarem que os efeitos polarizadores se sobrepõem aos efeitos de difusão do crescimento económico imanados das regiões mais desenvolvidas, inviabilizando qualquer perspectiva de descentralização e de aproximação dos níveis de crescimento regional. Assim, as hierarquias regionais tendem a consolidar-se e a reforçar-se, o que deixa por explicar as alterações no posicionamento relativo das regiões.

### **1.3 Imprevisibilidade das Trajectórias Regionais**

1.3.1 Uma perspectiva diferente sobre as trajectórias de desenvolvimento regional é proposto por Krugman e Venables (1990) e P. Krugman (1991). Os autores partilham a opinião de que o modelo neoclássico convencional não estabelece uma representação adequada do funcionamento da economia pelo facto de não ser sensível aos aspectos espaciais, em particular não ter em consideração fenómenos como as economias de aglomeração, cujo papel na localização dos factores de produção e, consequentemente, na actividade económica, é reconhecido como importante. Porém, discordam que o seu grau de determinação seja absoluto, i.e., que a sua ocorrência conduza inevitavelmente à concentração geográfica da actividade produtiva. No seu entender, a dimensão espacial dos processos económicos não se apresenta tão linear. A fusão de mercados torna ainda mais complexas as alterações nos padrões locais. Os seus efeitos sobre as regiões menos desenvolvidas são ambíguas, diferindo de região para região.

1.3.2 Uma das fontes de ambiguidade está associada à interacção existente entre economias de escala e custos de transportes. A noção de custos de transporte é empregue por Krugman e Venables numa perspectiva abrangente. Representa genericamente os custos da realização do comércio. Inclui não só as barreiras naturais (custos de transporte, dificuldade de comunicação, diferenças culturais), como também todas as barreiras artificiais (aduanas, técnicas, regulamentares, institucionais). Entende-se, deste modo, uma diminuição dos custos de transporte como uma redução das barreiras existentes.

Na sua opinião, a redução das barreiras ao comércio, *ceteris paribus*, poderá conduzir, num primeiro momento, à deslocação de indústrias para regiões mais centrais, dando origem a uma recessão da actividade industrial nas regiões mais periféricas, e concomitantemente, a uma diminuição do seu universo empresarial. Este processo explica-se pelo facto de as barreiras elevadas encorajarem a descentralização da produção como condição necessária ao aproveitamento dos mercados locais. Com o esbater desta pressão descentralizadora, as empresas tenderão a tomar decisões de realocação favoráveis às áreas de maior centralidade, tendo em vista o aproveitamento das economias de escala e a acessibilidade aos grandes mercados.

Contudo, o declínio industrial nas regiões periféricas gerará, no pressuposto de que o sistema de preços funcionará, mecanismos de ajustamento susceptíveis de alterar a situação de desvantagem competitiva destas regiões. No caso de se observar redução nas taxas de remuneração dos factores produtivos, em particular dos salários, os custos

variáveis tornam-se mais atractivos, podendo levar à mobilização de iniciativas e investimentos que conduzam à retoma e expansão da actividade industrial.

Verifica-se assim que a relação existente entre o nível de actividade industrial e a redução de barreiras apresenta uma configuração em U, ilustrando claramente a ambiguidade dos efeitos de integração de mercados sobre o nível de actividade económica regional. Os efeitos serão positivos ou negativos em função da posição que cada região ocupa na trajectória descrita pela curva, sendo também evidente que os efeitos positivos para as regiões periféricas se encontram directamente relacionadas com a flexibilidade do mercado de trabalho e inversamente com o peso relativo das barreiras naturais, cuja verdadeira dimensão é desconhecida na Comunidade, e o grau de sensibilidade das indústrias regionais aos aspectos da acessibilidade.

1.3.3 Apesar de P. Krugman (1989) considerar que a heterogeneidade actual da estrutura económica comunitária favorece a evolução de padrões de especialização produtiva que colocam problemas de ajustamento interno de curto prazo e de redistribuição de maior dimensão do que no passado, não partilha, todavia, de argumentos de que a integração somente é vantajosa para uma economia se esta usufruir de níveis de produtividade comparáveis aos seus parceiros. No seu entendimento, as pequenas economias poderão retirar vantagens do comércio internacional, ainda que esses ganhos resultem, essencialmente, dos efeitos convencionais. Fundamenta a sua posição argumentando que o conceito de vantagem comparativa de Ricardo não impõe a necessidade de uma vantagem absoluta num sector para que se possa beneficiar da integração. O que é importante é que se verifique uma vantagem relativa, a possibilidade de os custos de oportunidade na produção de uma dada mercadoria serem inferiores aos obtidos pelos seus parceiros. Ao chamar a atenção para este facto, Krugman parece querer sublinhar que a especialização interindustrial subjacente ao modelo ricardiano, não é necessariamente divergente.

Alguns analistas têm-se debruçado sobre a compatibilidade dos diferentes padrões de especialização produtiva na Comunidade com objectivos de coesão económica e social. M.J. Rodrigues (1991) apresenta uma perspectiva, apesar de centrada nos Estados-membros as implicações parecem-nos válidas no quadro regional, segundo o qual a construção do mercado interno poderá conduzir à ocorrência de quatro cenários bastante contrastados. Como a autora argumenta tanto os modelos de especialização intraindustrial como interindustrial poderão desembocar em processos de convergência ou divergência, bem como, provavelmente, a realidade produtiva regional espelhará, tendo presente a sua composição sectorial, o predomínio de um dos modelos; na medida em que disporá de sectores que mostram maior aptidão para uma especialização intraindustrial, enquanto que noutros as condições de viabilidade de uma tendência deste tipo são mais difíceis.

A uma dinâmica de convergência são favoráveis os cenários de especialização intra-sectorial qualificante e especialização interindustrial com modernização. O primeiro é tido como o mais desejável, mas, em contrapartida, estão-lhe associados custos de ajustamento de curto prazo mais elevados.

Ora, não só envolverá as medidas conducentes ao *upgrading* tecnológico que permitam às indústrias tradicionais o acesso a uma competição internacional sustentada (infra-estruturas de base e tecnológicas, formação e recursos humanos, I&D, etc.), como também imporá uma grande fluidez dos mercados de factores e a gestão eficiente e



concertada dos seus fluxos interindustriais. O risco dos cenários favoráveis à convergência, em particular da especialização intraindustrial qualificante, reside no aumento do desemprego involuntário que poderá atingir limiares que, do ponto de vista político e social, justifiquem a realização das mutações estruturais num horizonte temporal mais dilatado.

1.3.4 Um outro aspecto que reforça a complexidade da análise espacial dos efeitos de integração económica europeia, frequentemente esquecido, segundo Krugman (1991), pelos modelos da causação cumulativa, relaciona-se com o facto de o mercado real apresentar uma estrutura multipolar. Esta perspectiva de organização espacial da actividade introduz novos elementos à análise pelas implicações decorrentes quanto à disseminação geográfica dos ganhos líquidos da integração. Em consequência do funcionamento do sistema multipolar, os efeitos polarizadores e difusores tendem a reproduzir-se a um nível mais descentralizado, de acordo com a estrutura e dimensão de centros regionais existentes nos diferentes Estados-membros. Pressupõe-se, assim, que os diferentes centros exerçam efeitos polarizadores que lhes assegurará a participação, ainda que diferenciada, nos benefícios da integração.

Uma interrogação que se coloca é a de saber se o crescimento induzido é acompanhado de efeitos difusores sobre os respectivos "hinterlands". Como sugere Williamson (1965), o predomínio dos efeitos difusores sobre os efeitos polarizadores depende da maturidade de desenvolvimento do centro. Em consequência, desta relação, espera-se que nos casos em que o centro se encontra num estágio inicial de desenvolvimento, ou enquanto não se observa a pressão das deseconomias de aglomeração, da obsolescência de sectores produtivos, da poluição, etc., ocorra um agravamento das assimetrias intra-regionais.

## II. Factos e Tendências

### 2.1 Disparidades Regionais do PIB *per capita* na Comunidade Europeia: tendências globais

2.1.1 M. Cingolani (1993) analisa a evolução das disparidades regionais do PIB *per capita* na Comunidade Europeia para o período 1970-1990. Utiliza como indicador de disparidades o índice de entropia relativa de Theil (T- coefficient of Theil) que estabelece uma relação entre a distribuição da produção e a da população. O índice de Theil comunitário é determinado pela expressão analítica

$$TCEE = \sum a_i \log (a_i / b_i) + \sum a_i T_i$$

(1)
(2)

$a_i$  e  $b_i$  representam, respectivamente, os pesos do produto e da população do país  $i$  nos valores totais comunitários e  $T_i$  o índice de Theil do país  $i$  cuja formalização é análoga à expressão anterior

$$T_i = \sum \{a_j \log (a_j / b_j)\}$$

correspondendo, respectivamente,  $a_j$  e  $b_j$  aos pesos do produto e da população da região  $j$  nos valores totais do país  $i$ .

Como se pode observar na expressão analítica do índice de Theil comunitário, o seu valor depende do comportamento de duas componentes: nacional (1) e regional (2). Significa que a evolução das disparidades regionais do PIB *per capita* na Comunidade é influenciada pela dispersão desta variável entre os Estados-membros e no interior destes, respectivamente. O valor assumido pelo índice é sempre positivo, sendo 0 quando ocorre a igualdade interregional do PIB *per capita*.

2.1.2 A modelização empírica confronta-se com alguns problemas que relativizam, de certo modo, os resultados obtidos por investigações desta natureza. Referimo-nos, antes de mais, ao facto dos resultados serem sensíveis à metodologia adoptada e às variáveis-objectivo escolhidas. Quanto à qualidade do PIB como medida de actividade económica, este apresenta algumas insuficiências, nomeadamente tem em conta unicamente as transacções monetárias registadas pelo sistema de contas nacional, deixando de fora os fluxos gerados pela economia subterrânea e outros aspectos como, por exemplo, os impactes ambientais.

Reconhece-se ainda a necessidade de completar a análise com outras variáveis-objectivo, mercados de emprego regionais, stock regional em infra-estruturas, processo de inovação tecnológica, dinamismo do tecido empresarial, etc., por forma a captar a complexidade de relações que determinam a performance regional.

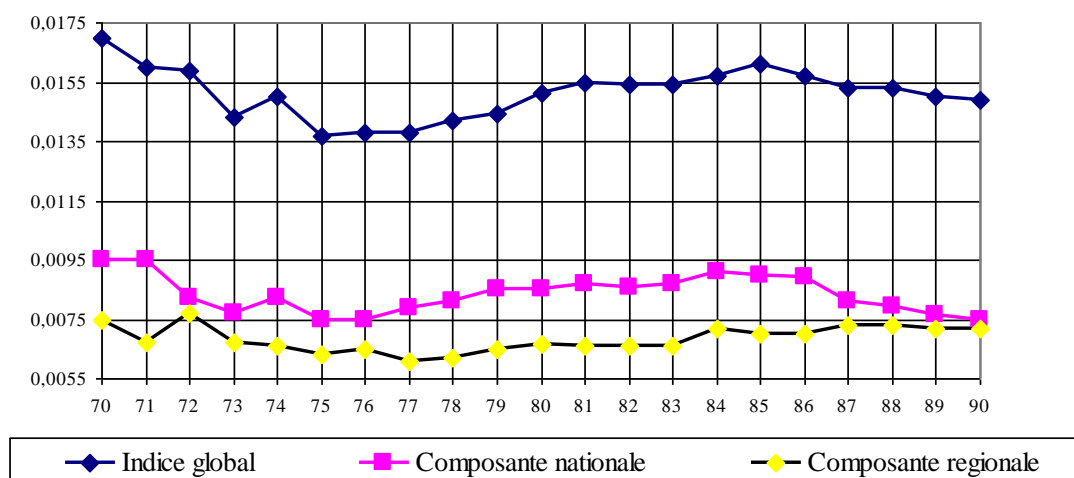
O critério utilizado para a desagregação espacial também interfere nos resultados. As disparidades interregionais tendem a ampliar-se quando procedemos a comparações a um nível muito desagregado e a interferência dos factores nacionais, como os efeitos de conjuntura, esbatem-se de forma evidente, ganhando peso a influência explicativa das características da estrutura socio-productiva regional, a mobilidade dos factores produtivos, etc.

2.1.3 A figura 1, apresenta as flutuações temporais das disparidades na Comunidade no período 1970-90, calculados com recurso ao índice de Theil, desagregado nas suas componentes regional e nacional.

Poder-se-á afirmar que o período de 1970-90 corresponde a uma fase de estabilização das disparidades do PIB *per capita*, apesar de o índice de dispersão global conhecer um ligeiro decréscimo.

Mas esta estabilidade não é resultado de movimentos regulares. Observam-se, com efeito, flutuações sensíveis que tornam possível identificar três subperíodos: verifica-se entre 1970-75 uma tendência acentuada para a redução das disparidades; no subperíodo 1975-85, ocorre uma clara inversão desta tendência; a segunda metade da década de 80 caracteriza-se por uma diminuição das disparidades, em resultado, fundamentalmente, dos efeitos positivos da componente nacional, já que a componente regional evidencia um agravamento, ainda que ligeiro, das disparidades regionais nos Estados-membros. Situação, aliás, bem diferente dos subperíodos anteriores, nos quais o comportamento de ambas as componentes é relativamente similar

**Fig. 1**  
**Evolution des disparités de produit par tête dans la Communauté: 1970-1990**



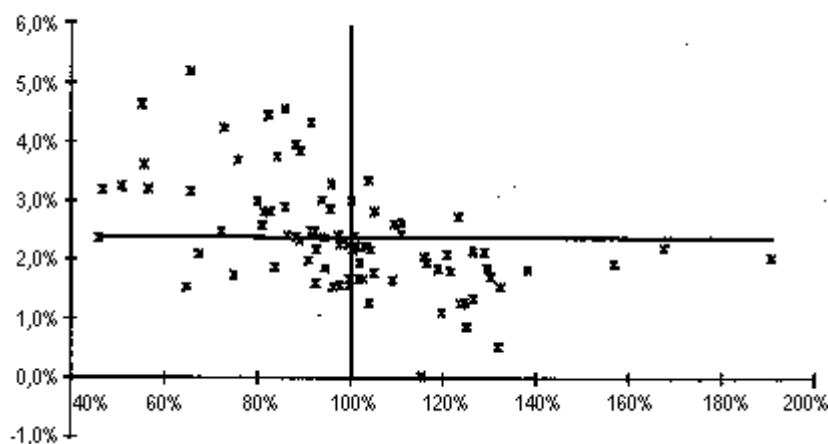
(\*) Calculé à champ constant sur 91 régions Nuts 0, I et II  
 Fonte: M. Cingolani, 1993

É perceptível, pois, que as flutuações observadas reflectem com evidência os efeitos do enquadramento macroeconómico: ocorre uma desaceleração do crescimento do PIB per capita comunitário entre 1976-81 e a retoma que se seguiu foi marcada até 1985 por uma taxa de crescimento inferior a 2,5% ao ano. Os resultados parecem confirmar as conclusões do estudo realizado por W. Molle (1987) para o período 1950-70, sobre a importância das tendências macroeconómicas para o desenvolvimento das regiões menos desenvolvidas. Cingolani procedeu, com base no trabalho de Molle, à avaliação das disparidades regionais numa Comunidade a 12 para o mesmo período. As elevadas taxas de desenvolvimento económico observadas entre 1950-70 teriam favorecido, segundo os seus cálculos, a redução do índice de dispersão na ordem dos 40%.

2.1.4. As tendências globais das disparidades regionais reflectem o efeito agregado das trajectórias de crescimento de cada uma das regiões consideradas. Para que o crescimento se traduza numa dinâmica de convergência, as regiões menos desenvolvidas têm que obter diferenciais de crescimento positivos suficientemente amplos.

O exame do desempenho individual permite detectar, de acordo com a figura 2, uma propensão para as regiões menos desenvolvidas alcançarem ritmos de crescimento superiores à média.

**Fig. 2**  
**Relation entre taux de croissance et niveau relatif de départ**



Fonte: M. Cingolani, 1993

Os dados permitem-nos sublinhar, a ocorrência de uma relação relevante do ponto de vista teórico. O facto de uma parte importante das regiões menos desenvolvidas crescerem mais rapidamente que as regiões centrais sugere a possibilidade da existência de uma relação negativa entre a variação do PIB *per capita* e o nível do mesmo no ano tomado como base para análise, indo, deste modo, ao encontro da tese da convergência. Contudo, como faz notar Cingolani, a relação negativa, sendo uma condição necessária, não é, porém, suficiente.

O que os dados revelam é que ela não é ainda suficientemente negativa para conduzir a uma convergência inequívoca entre as regiões da Comunidade. Facto que deixa em aberto a interrogação sobre os factores que determinam as trajectórias individuais de crescimento e sobre a relação entre as trajectórias e a posição de partida.

## **2.2 Capital Físico e Capital Humano: uma relação de complementaridade determinante**

2.2.1 O Mezzogiorno é sobejamente conhecido na literatura regional, em particular por constituir uma região que tem sido, desde o início da integração económica europeia, objecto de uma forte intervenção no âmbito da política regional comunitária, marcada por uma elevada concentração de recursos financeiros por forma a reduzir o défice de desenvolvimento apresentado pelos seus indicadores socio-económicos face à média comunitária.

Situada a sul da Itália, com uma estrutura económica dominada por uma actividade agrícola de organização tradicional e baixos níveis de produtividade, foi sujeita até meados da década de 60 a uma acentuada erosão demográfica da sua população activa: inicialmente orientada para o continente americano e num passado mais recente para o norte de Itália.

No sentido de inverter esta situação foram tomadas na segunda metade dos anos 40 algumas medidas de política económica no domínio agrícola e das infra-estruturas. Somente nos finais da década de 50 é que foi assumida uma política explícita de fomento industrial, através de incentivos ao investimento produtivo, tendo permitido uma redução média dos custos de investimento na região na ordem dos 10%. As medidas implementadas não atingiram, contudo, os objectivos desejados. O elevado dinamismo do norte e as remunerações salariais mais elevadas aí existentes polarizaram os movimentos de capitais e atraíram fluxos imigratórios originários do sul.

Em meados da década de 60 ocorreram alterações estruturais importantes para o desenvolvimento posterior do Mezzogiorno. Por um lado, verifica-se um abrandamento do ritmo de crescimento do norte industrial. Por outro, é realizado um acordo laboral com os sindicatos nacionais (gabbie salariali) que reduz substancialmente as diferenças existentes nas taxas salariais entre o norte e o sul. Neste contexto, a promoção da mobilidade do capital impõe-se como a estratégia de política regional com maior viabilidade.

As medidas então implementadas consistiram no aumento dos investimentos públicos em infra-estruturas de transportes e comunicações, na redução dos encargos para a segurança social, visando compensar a aproximação das taxas salariais, e no reforço do sistema de incentivos financeiros, flexibilizando as condições de acesso e reduzindo os custos burocráticos associados à formalização das candidaturas, bem como aumentando a participação pública nos projectos de investimento; o que levou a uma redução dos custos de investimento na região em cerca de 25%, entre 1966 e 1973.

2.2.2 Segundo R. Faini (1989), o impacte das alterações ocorridas nos mercados de factores foram consideráveis sobre a mobilidade do trabalho e do capital. Observa-se, com efeito, uma diminuição do surto emigratório, em consequência do esbatimento das diferenças nos níveis salariais, e um aumento dos fluxos de capital no sentido do sul. Apesar deste esforço, o autor reconhece que a avaliação dos resultados não permite afirmar que as alterações estruturais observadas conduziram, inequivocamente, a uma melhoria do posicionamento relativo do Mezzogiorno e sustenta a sua argumentação em três ordens de razões.

Em primeiro lugar, as alterações introduzidas pela política regional no mercado de factores aumentaram o desemprego. A ênfase concedida aos subsídios ao capital favoreceram um processo de industrialização intensivo em capital, caracterizado por um efeito de substituição considerável de capital por trabalho, superior ao acréscimo de emprego induzidos pelo aumento do produto regional. Por sua vez, contrariamente a certos argumentos teóricos, verificou-se que os subsídios à criação de emprego não tiveram efeito negativo sobre o volume de investimento.

Em segundo, o sistema de incentivos ao investimento é apontado como responsável pelas distorções observadas no padrão de crescimento ao favorecer a implantação de sectores verticalmente integrados, dominados pelos estabelecimentos de grande dimensão e de elevada intensidade de capital, com reduzidas conexões com a economia local. A organização da produção destas macro-unidades estabelece-se num universo interregional ou multinacional e estrutura-se de acordo com uma lógica de circuito fechado. A sua elevada propensão para incluir no cálculo económico os diferenciais de remuneração contrasta com a quase ausência de relações de complementaridade com as actividades industriais e terciárias locais. Como sugere R. Faini (1984), tal explica, em

certa medida, a pouca importância dos efeitos multiplicadores resultantes do grande esforço de industrialização realizado nas últimas décadas nas regiões menos desenvolvidas.

Finalmente, a redução das barreiras ao comércio, quer artificiais quer naturais, não poderão ser tidas como necessariamente benéficas. As vulnerabilidades no padrão de especialização regional, em parte resultantes das distorções no mercado de factores, não permitem obter do comércio internacional os ganhos potenciais decorrentes dos efeitos de escala do processo de integração e a sua disseminação no tecido produtivo regional e local. O seu aproveitamento somente é possível quando o sector exportador incorpora *non trade inputs*, actividades sujeitas a rendimentos crescentes. A não acontecer, os efeitos de escala poderão levar à desarticulação da estrutura produtiva das economias atrasadas pela via da redução dos preços dos produtos importados.

## **2.3 Factores de Competitividade Regional: uma avaliação empresarial**

2.3.1 A IFO elaborou um estudo (cf. CCE, 1990) em que procede à identificação dos factores que mais influenciam o desempenho competitivo das empresas localizadas nas regiões com atraso de desenvolvimento e em declínio industrial. A amostra é constituída por 9 000 empresas pertencentes ao sector industrial e aos dos serviços de apoio à actividade empresarial, abrangendo 45 regiões-problema. Os resultados obtidos nestas regiões são comparados com os alcançados em 10 regiões desenvolvidas, tomadas para análise como regiões de controlo.

A percepção das empresas da incidência dos diferentes factores de competitividade, quer nacional quer regional, foi expressa em conformidade com três parâmetros: positivo, negativo e neutral.

2.3.2 A figura 3 apresenta a avaliação comparativa dos resultados: representa a diferença, em termos percentuais, entre as percepções da incidência dos factores de competitividade das regiões-problema e a percepção revelada pelas regiões de controlo. Os valores positivos correspondem a vantagens e os negativos a desvantagens em relação às características estruturais de competitividade das regiões desenvolvidas.

No que concerne os factores nacionais, o funcionamento do mercado financeiro constitui, claramente, o factor que mais penaliza a competitividade das empresas localizadas nas regiões menos desenvolvidas e em declínio. No primeiro caso, as desvantagens devem-se ao elevado custo de crédito e à não disponibilidade de capital de risco. No segundo, o último factor é o que se revela negativo.

Deste modo, as políticas monetárias restritivas parecem exercer influência negativa por se traduzirem num aumento relativo dos custos financeiros das empresas. Quando aos objectivos da política da redução da liquidez se associa um quadro de recessão económica, estes efeitos ampliam-se consideravelmente, em particular nas regiões menos desenvolvidas pelas dificuldades reveladas no processo de ajustamento, dado que nem a composição sectorial, nem a política industrial se apresentam favoráveis.

A legislação laboral e os custos salariais directos e indirectos assumem-se como os factores cuja incidência positiva é mais considerável. É ainda de notar a aparente neutralidade da política cambial. Os seus efeitos não foram nem positiva nem

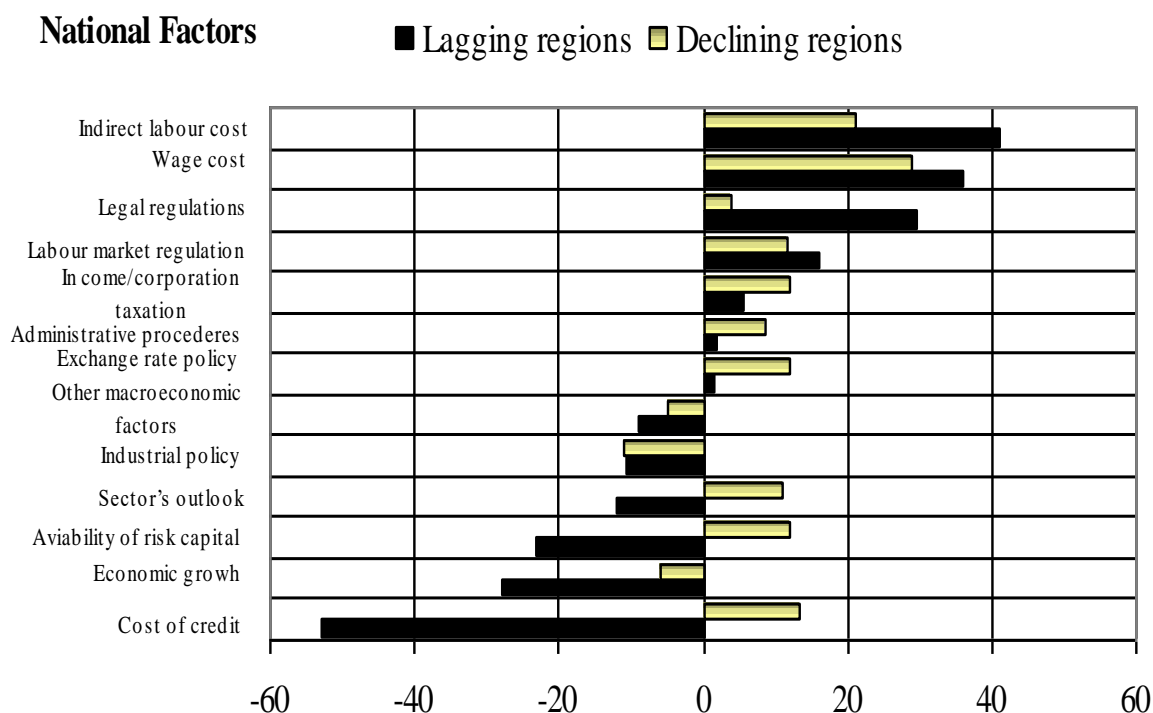
negativamente enfatizados, sugerindo a inexistência de efeitos significativos dos choques associados à criação da moeda única.

Relativamente aos factores regionais, é de realçar a pouca importância atribuída à proximidade geográfica dos mercados e aos incentivos da política regional. Não se vislumbra ainda uma divergência profunda quanto aos factores que afectam positiva ou negativamente as economias menos desenvolvidas e em declínio. O que se verifica é uma diferente intensidade quanto à importância de cada um dos factores.

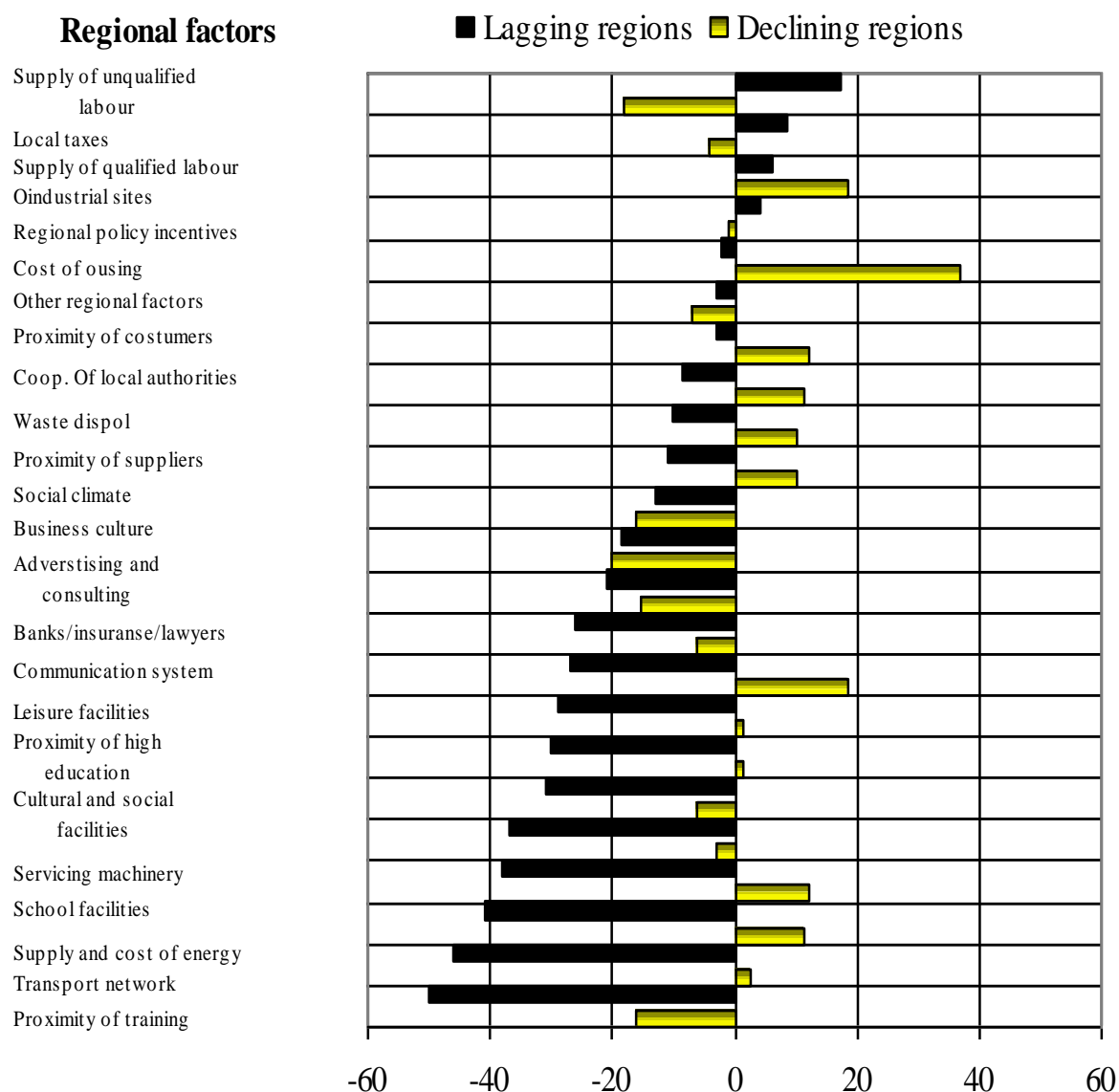
Torna-se evidente, no caso das primeiras, a insuficiente dotação em infra-estruturas económicas e sociais (transporte, comunicações, energéticas, culturais e de lazer, estruturas de educação e formação): neste domínio, o problema das regiões em declínio não resulta da escassez de infra-estruturas, mas da conservação e da qualidade das mesmas.

As desvantagens competitivas devem-se também, segundo as empresas a um insuficiente desenvolvimento dos serviços de apoio à indústria, em particular financeiros, seguros, advocacia, publicidade e consultoria. É neste âmbito que as insuficiências competitivas mais significativas das regiões em declínio se manifestam.

**Fig. 3**  
**Enterprise assessment of factors of regional competitiveness**



**Fig. 4**  
**Enterprise assessment of factors of regional competitiveness**



### III Considerações Finais

Contrariamente, às previsões da teoria da convergência que, enfatizando a acção da mobilidade dos factores, encara como hipótese mais provável a aproximação dos níveis de desenvolvimento e da teoria da divergência que, baseando a sua análise no papel dos custos de transporte e das economias de escala, argumenta que a integração conduz, per si, a um agravamento dos problemas regionais, algumas das contribuições teóricas mais recentes realçam a ambiguidade das consequências espaciais, sublinhando o facto de o resultado final depender da conjugação de um conjunto de factores como a interacção entre economias de escala e custos de transporte, a dimensão do sector industrial e a estrutura de centros e seu nível de desenvolvimento.



Os resultados dos três estudos empíricos analisados permitem tirar algumas conclusões.

Em primeiro lugar sugere que a redução das disparidades regionais tendem a coincidir com períodos de elevado ritmo de crescimento económico e que as conjunturas de recessão penalizam as regiões menos desenvolvidas. Dois aspectos parece-nos importante salientar.

Por um lado, caracteriza o crescimento económico na Comunidade como um crescimento tendencialmente não polarizador: próprio de uma economia num estágio de maturidade de desenvolvimento, no sentido que lhe é dado por Williamson (1965), e confirma as dificuldades de ajustamento estrutural das economias menos desenvolvidas.

Por outro faz depender, em larga medida, a evolução das assimetrias regionais de uma variável sobre a qual não se encontram suficientemente explorados os efeitos da integração (cf. P. Krugman, 1989). A abordagem mais exaustiva, ainda que institucional, das consequências macroeconómicas da integração deve-se ao estudo de avaliação do impacto do mercado interno, mais conhecido por Relatório Cecchini. Segundo as suas conclusões prevê-se que ocorra uma expansão da procura, em virtude da redução esperada dos custos de produção, que por sua vez estimulará o investimento e o emprego, desenvolvendo-se esta interacção de acordo com o encadeamento lógico keynesiano. Estima-se ainda que os efeitos sobre o emprego se venham a observar unicamente no médio-longo prazo, depois de uma redução de curto prazo. Como sublinha M.J. Rodrigues (1991) a construção deste cenário parece assentar em pressupostos que poderão não ser de todo verificáveis:

1. não é seguro que a redução dos custos de produção induzidos pelo aumento da concorrência venha a corresponder uma redução dos preços, tudo dependerá da evolução do poder de monopólio associado às estruturas oligopolistas que parecem caracterizar a larga maioria dos sectores e da eficácia da política de concorrência;
2. implica um elevado grau de coordenação da política macroeconómica que poderá ser inviabilizado pelas diferenças na escala de prioridades da política económica, nomeadamente quanto ao controlo da inflação versus desemprego;
3. pressupõe a existência de uma elevada mobilidade dos factores produtivos, em particular do trabalho, cujo mercado permanece profundamente segmentado por normas de índole nacional, profissional e sectorial;
4. a magnitude dos efeitos de escala dependerá, em muito, do efeito demonstração ou da homogeneização dos padrões de consumo, que poderá ser contrariado por razões de natureza sociológica e cultural.

Acresce também que o actual contexto internacional é de acentuada recessão e que os objectivos de convergência nominal impõe aos "países da coesão económica e social" custos adicionais que poderão comprometer, pelo menos no curto prazo e mesmo com a duplicação dos fundos estruturais, os esforços de convergência real, quer entre os Estados-membros quer entre as regiões de cada Estado.

Observa-se ainda que a dinâmica de crescimento não é favorável às regiões centrais, estas não revelam protagonismo quanto ao ritmo de crescimento. Por isso, o pressuposto defendido pelas teorias da divergência, de que existe uma relação positiva entre a taxa de crescimento regional e a sua posição de partida, não é confirmado. Sugerindo, porém, os resultados uma relação negativa, ela não é suficiente ampla para assegurar

uma dinâmica de convergência, constatando-se que as décadas de 70 e 80 foram marcadas, em termos globais, por uma estabilização dos coeficientes de dispersão.

Mas a observação empírica sugere-nos uma interrogação à qual dois modelos que têm dominado a dinâmica teórica se mostram inadequados para responder. Como explicar que regiões que têm uma posição de partida semelhante revelem dinâmicas de crescimento significativamente distintas e divergentes? A dificuldade de encontrar uma resposta a esta questão traduz a complexidade da problemática e relativiza o poder explicativo das leis gerais. Ao retirar-lhes a universalidade inerente a uma teoria geral impõe a necessidade de proceder a estudos casuísticos e a aproximações parcelares de forma a obter um conhecimento mais profundo das determinantes do conhecimento regional e dos seus diferentes modos de articulação.

O trabalho de R. Faini (1989) sobre o Mezzogiorno dá um contributo substancial para a compreensão das trajetórias de crescimento assentes num enorme esforço de industrialização. O que se nos apresenta como relevante nas conclusões de Faini é que o aumento da mobilidade dos factores não assegura, *ceteris paribus*, a redução dos problemas regionais: Tendo em conta a imobilidade do trabalho, pensou-se que o aumento da mobilidade do capital levaria, *per se*, a uma aproximação dos níveis de desenvolvimento: o que, do ponto de vista teórico, é sustentável dado conduzir ao nivelamento do coeficiente capital/trabalho. Todavia, as elevadas taxas de desemprego observadas e a fragilidade da composição sectorial de um tecido industrial que cresceu significativamente está em vias de tornar uma economia, marcada no passado por atraso de desenvolvimento, numa região em declínio industrial.

Este resultado parece dever-se, na perspectiva de Faini, ao facto de a estratégia prosseguida não ter tido em conta a importância da relação de complementaridade entre capital físico e capital humano no processo de desenvolvimento. Apesar de se ter conhecido um incremento substancial do stock de infra-estruturas e de capital fixo empresarial, a estrutura da função de produção regional não reflecte uma sensível diversificação dos inputs, nem um incremento do seu grau de sofisticação.

Em consequência, os efeitos multiplicadores são pouco relevantes, o grau de incorporação tecnológica e de valorização dos recursos é reduzido e a capacidade de aproveitamento de economias de escala é fraco. Assim, o poder competitivo das empresas depende de um controlo apertado dos custos de produção, o que cria uma situação de grande vulnerabilidade em contextos de contracção relativa ou absoluta da procura e de aumento da concorrência, susceptível de conduzir a uma integração no comércio internacional marcada por fortes pressões desarticuladoras do tecido produtivo.

De acordo com o inquérito às empresas a acessibilidade a mercados parece não constituir um factor relevante de competitividade, o que faz supor a perda de importância de um dos factores mais enfatizados na explicação das tendências aglomerativas. Contudo, a distância económica ainda persiste, mas como indicam os resultados empíricos, ela parece dever-se às assimetrias na disponibilidades de infra-estruturas económicas e sociais e de inputs intangíveis fornecidos pela indústria de serviços.

No que concerne às infra-estruturas a sua correcção é determinada fundamentalmente pela intervenção pública, prevendo-se com o reforço da política regional um aumento do seu stock nas regiões menos desenvolvidas. Já no que diz respeito aos serviços de apoio às actividades produtivas a sua evolução quantitativa e qualitativa depende em

larga medida do mercado, da dimensão e da importância do sector industrial. Não significa, todavia, que não possa ser objecto de uma acção reguladora, visando influenciar a sua localização. Aliás, como sustenta Faini, a sua importância na valorização da produção e na formulação de estratégias competitivas nos mercados internacionais justifica alterações de conteúdo no âmbito da política regional, nomeadamente o enquadramento da indústria de serviços no conjunto de actividades que são objecto de apoio.

## **Referências Bibliográficas**

- Aydalot, P., 1985. *Economie Régionale et Urbaine*, Paris, Economica.
- Aziz, Rashid et al., 1983. "Regional equity and efficiency : some experiments for Canada", *Journal of Regional Science*, Vol. 23, 3 : 397-412.
- Balassa, B. e Bauwens, L., 1989. "The determinants of intra-european trade in manufactured goods", in A. Jacquemin e A. Sapir (ed.), *The European Internal Market. Trade and Competition*, Oxford, Oxford Univer. Press: 185-201.
- Balassa, Bela, 1972. *Teoria da Integração Económica*, 2ª ed., Lisboa, Clássica Editora.
- Borts, G.H. e Stein, J.L., 1964. *Economic Growth in a Free Market*, Columbia, Columbia University Press.
- Camagni, Roberto e Cappellin, Riccardo, 1984. "Changement structural et croissance de la productivité dans les régions européennes", *Revue d' Economie Régionale et Urbaine*, 2 : 177-215.
- CCE, 1990. "One market, one money. An evaluation of the potential benefits and cost of forming an economic and monetary union", *European Economy*, 44, October.
- CCE, 1988. "1991. La nouvelle économie européenne. Une évaluation des effets économiques potentiels de l'achèvement du marché intérieur de la Communauté Européenne", *Economie Européenne*, 35, Março.
- Cingolani, M., 1993. *Regional Disparities of GDP per Head in the Community*, Luxembourg, EIB Papers, 19, Mars.
- Clark, C. et al, 1969. "Industrial location and economic potential in Western Europe", *Regional Studies*, 3: 197-212.
- Corden, W., 1989. "Economies of scale and customs union theory", in A. Jacquemin e A. Sapir (ed.), *The European Internal Market. Trade and Competition*, Oxford, Oxford Univer. Press: 33-43.
- Costa, José S., 1988. "Le rôle des équipements collectifs dans le développement regional", *Revue d' Economie Regionale et Urbaine*, 1 : 143-57.
- Drèze, J., 1989. "The standard goods hypothesis", in A. Jacquemin e A. Sapir (ed.), *The European Internal Market. Trade and Competition*, Oxford, Oxford Univer. Press: 13-32.
- Faini, R., 1989. "Regional development and economic integration", in J.S.Lopes e L. M. Beleza (ed.), *Portugal and the Internal Market of the EEC*, Lisboa, Banco de Portugal.

- Faini, R., 1984. "Increasing returns, non-traded inputs and regional development", *The Economic Journal*, 94:308-23.
- Helpman, E. Krugman, P., 1986. *Market Structure and Foreign Trade. Increasing Returns, Imperfect Competition and the International Economy*, The MIT Press.
- Hirschman, A.O., 1958. *The Strategy of Economic Development*, New Haven, Conn : Yale UP.
- Keeble, D. et al, 1988. *Peripheral Regions in a Community of Twelve Member States*, Luxembourg, CEC.
- Krugman, P., 1989. "Economic integration in Europe: Some conceptual issues" in A. Jacquemin e A. Sapir (ed.), *The European Internal Marke. Trade and Competition*, Oxford, Oxford Univer. Press: 357-80.
- Krugman, P., 1991. "Increasing returns and economic geography", *Journal of Political Economy*, 99,(3):483-99.
- Krugman, P., e Venables,A., 1990. "Integration and the competitiveness of peripheral industry", in C. Bliss e Braga de Macedo (ed.), *Unity with Diversity in the European Economy: the Community's Southern Frontier*, Cambridge, Cambridge Univer. Press:56-77.
- Molle, W., 1987. *Regional Disparity and Economic Development in the European Community*, Avebury.
- Myrdal, Gunnar, 1957. *Economic Theory and Underdevelopped Regions*, London, Methueen.
- Perroux, François, 1955. "Note sur la notion de pôle de croissance" in F. Perroux, *L'Economie du XX<sup>ème</sup> Siècle*, Paris, P.U.F..
- Peschel, K., 1975. " Integration and the spatial distribution of economic activity", *Papers of the Regional Science Association*,34: 27-42.
- Porter, M., 1985. *Competitive Advantage: Creating and Sustaining Superior*
- Porter, M., 1990. *The Competitive Advantage of Nations*, London, The The Macmillan Press.
- Robson, Peter , 1984. *The Economics of International Integration*, 2<sup>a</sup> edição, Oxford, George Allen and Unwin .
- Rodrigues, M. João, 1991. *Competitividade e Recursos Humanos*, Lisboa, Dom Quixote.
- Romer, P., 1986. "Increasing returns and long-run growth", *Journal of Political Economy*, 94, (5): 1003-1037.
- Scherer, F. e Ross, D., 1990. *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Boston, Houghton Mifflin Company.
- Shepherd, W., 1990. *The Economics of Industrial Organization*, New Jersey, Prentice-Hall, Inc.
- Williamson, J., 1965. "Regional inequqlity and the process of regional development: a description of the patterns", *Economic Development and Cultural Change*,13.

## **Capítulo 4**

### **Municípios e desenvolvimento regional**



# **Local development initiatives – an intercultural comparison: life strategies and global structural change**

Walter B. Stöhr  
(Universidade de Vienna)

Andreas Novy  
(Universidade de Vienna)

Andreas Verner  
Herman Fried

## 1. Introduction

For almost two decades, the analysis of local and regional development processes has been a central topic at the Institute for Urban and Regional Studies (IIR) of the Vienna University of Economics and Business Administration. At the beginning, the reorientation from centralized state regional planning – “top down” – to decentralized regional development policy – “bottom up” – stood in the foreground (Stöhr/Taylor, 1981). During the course of the 1980s, research interests shifted toward an integrated analysis of local and regional development process (Muegge/ Stöhr, 1987) and then finally to the analysis of case studies of local development initiatives (Stöhr, 1990a). With this final approach, local actors are the focal point of research, as they were also in Andreas Novy’s dissertation at IIR (Novy, 1994).

The need to address the interaction between local initiatives, government policy and global structural change led to the conception of a new research project: “Local development initiatives – an Intercultural Comparison: Life Strategies and Global Structural Change”, which sought to understand both local development and the effects of local action (Kacirek et al., 1990), as well as their interplay with global structural development (Fröbel et al., 1986).

Through the use of both case-based and structural-theoretic approaches, an attempt was made to strengthen the basis of local development theory. Instead of limiting this project to describing case studies (as is often done), it used empirical findings from two study areas to improve the theoretical understanding of local development. In this context, frequently used key concepts such as “periphery” proved to be too imprecise, so it was necessary to reformulate them during the course of research. This need becomes clear when one examines the particulars of the two cases dealt with here – the districts of Gmünd and Waidhofen an der Thaya in the Waldviertel in Austria (see Baum, 1991, Komlosy, 1988, Waldert, 1992), and the Parque Paulistano in São Paulo, Brazil (see Brant, 1989, Dedecca, 1989, SEADE, 1992) – both of which could admittedly be described as peripheries, although in many respects they differ. During the course of this project, a new conceptualization arose, based on a distinction between geographic and social peripheries. There are interrelations between these two concepts, but they are not identical. The Waldviertel and the Parque Paulistano are geographic peripheries, in which socially peripheral groups are more frequently found.

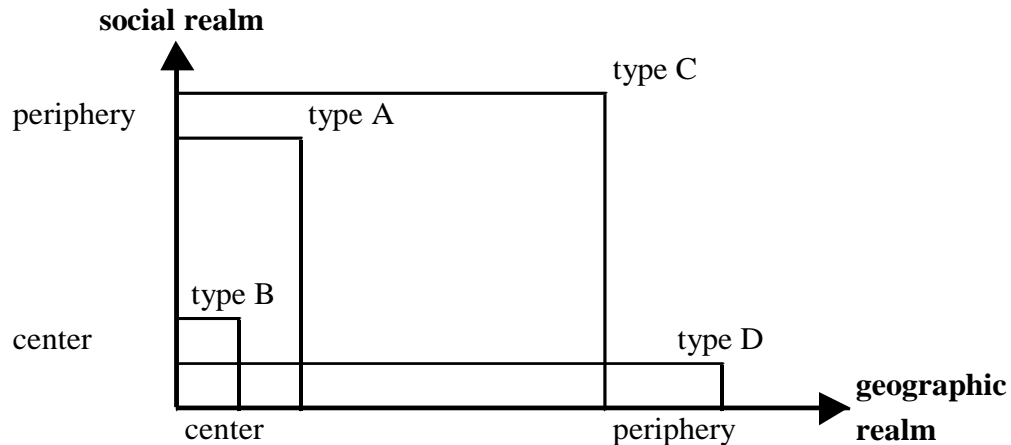
The following summary starts by presenting the theoretical basis of the project: a conceptualization of local initiatives, types of peripheries, and power relations based on Hirschman’s well known concepts of “exit” and “voice” (Hirschman, 1970). The second section presents the main results of the survey on the resources of initiative leaders, initiative members, and local inhabitants.



## 2. Theoretical basis

### 2.1. Periphery

This section analyses the basic theoretical concepts of local and regional development. It starts by defining the crucial concept of periphery. The following figure shows four ideal types of regions in a two-dimensional center-periphery model.



**Fig. 1: Ideal Types in the Two Dimensional Center-Periphery Model**

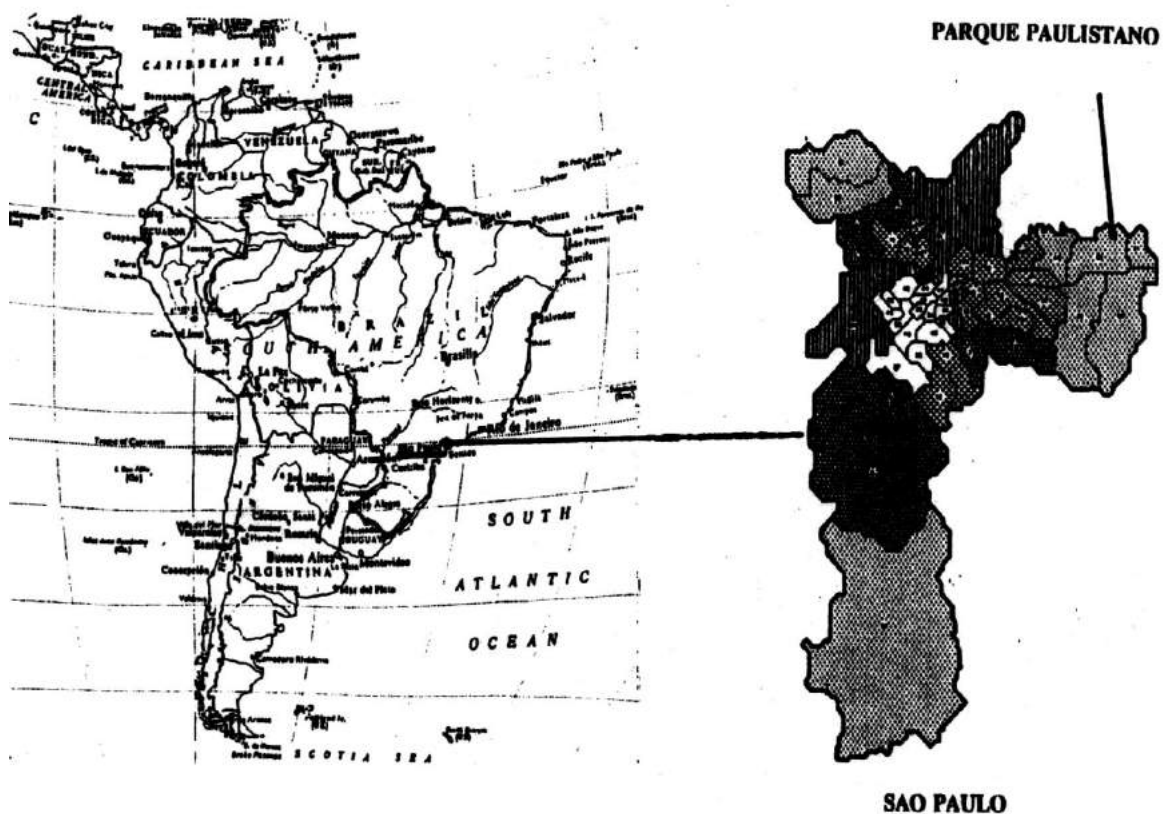
The Type A community is clearly found geographically in the center, although from a social standpoint it contains underprivileged socially marginalized groups. With this comes a lack of access to economic and political power. One example is the poor quarter of a large city center. The Type B community occupies a place in the center for both dimensions. A typical representative is the upper middle class occupant. The exact counterpart to this is the Type C community. An occupant of a peripheral region, where regional development is strongly affected by an unpropitious geographical location and through the pull-effect of the city center, must every day fear the loss of a poorly paying job. His or her access to political and economic power is extremely low. The type D community is of particular importance in this respect. The residents of this idealized type clearly live in a problem region, however they have at their disposal inordinately large amounts of resources, and are well prepared to complete and to carry out their personal life strategies.

For the endogenous development of a peripheral region in the geographic-spatial sense, Type D plays a large role. It is distinguished by a relatively high resource potential (education, contacts, etc.). With this often arises a property structure that is further influenced by local key persons. Type D regions can be considered seedbeds for the development of local initiatives, in the original sense of the term.

In the research project we used this socio-spatial concept of periphery. Based on three premises, two study areas were chosen: (1) in both regions the majority of the population is socially and geographically peripheral, (2) one periphery should be urban and the other rural, and (3) they should more generally differ economically and culturally in order to facilitate the identification of specific mechanisms in these two

types of regions. Both regions were known as peripheral areas where many local initiatives could be found. The Waldviertel is a region where the concept of endogenous regional development has already existed for a long time (Baum, 1991). São Paulo, the main city of Brazil, has since the early 1980s been a key region in the resistance to the existing economic and political order, which has its roots in military dictatorship (Brant, 1989). As a pair, they lend themselves well to comparison and contrast within the framework of the central research questions. For this research project we chose the two north-western districts of the Waldviertel – Waidhofen/Thaya and Gmünd – with 70,000 inhabitants (ÖSTAT, 1993) and the Parque Paulistano, a poor quarter in northeast São Paulo with 109,000 inhabitants. The choice has also been influenced by previous research done by A. Novy (1994).

**Fig. 3: Study area in Brazil (Parque Paulistano in the City of São Paulo)**





option open to the higher social strata: “exit”. The latter is an individual and private possibility for the solution of problems that normally causes no societal change. The empirical results show to what extent one finds these strategies in peripheral areas.

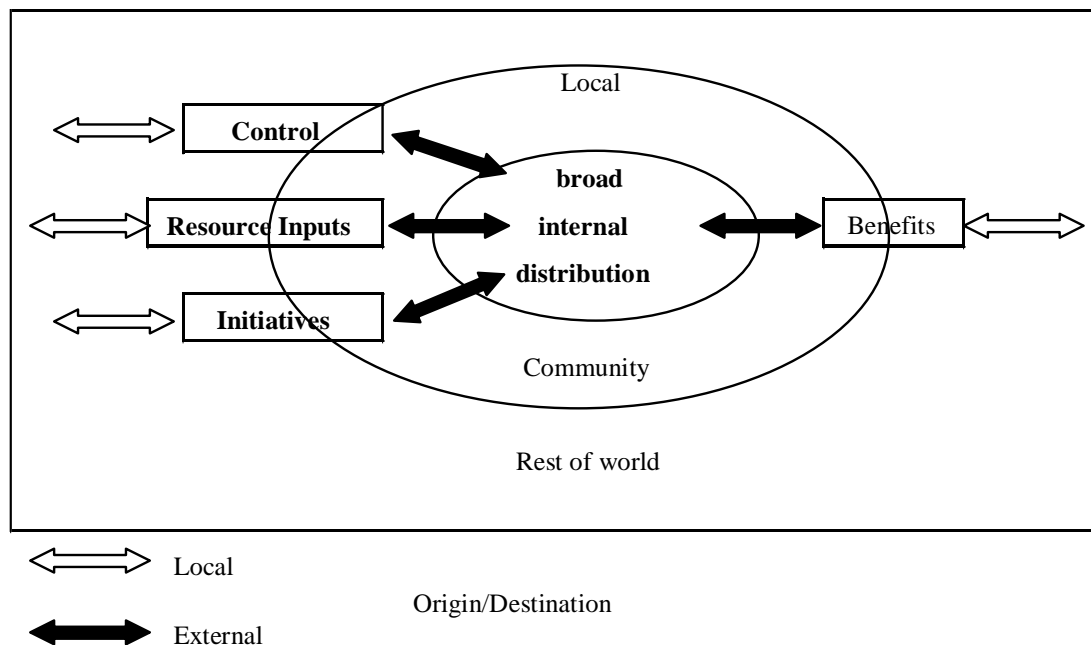
Power analysis emphasises actors. Privileged local actors that use the “voice” option are local initiators. They are the actors that this research analyzed in detail.

### 2.3. Local initiatives

Stöhr characterizes local initiatives by four dimensions: control, benefit, input and initiative (1990b: 31 ff.). Following this definition, it is not essential that every attribute of an initiative is local in a given situation. More important are the overall features of the initiative, which reflect the concrete application of these criteria. Stöhr notes as particularly important the predominance of local benefits and local control. The concepts “local” and “initiative”, as applied here, are further explained below.

The word “initiative” has basically two meanings. One is to initiate, in the sense of the Aristotelian understanding of action. Under this conception, building on the ancient model of there human activities (to labor, to work or fabricate, and to act) an initiative exists “without the use of matter, material and things; occurring directly between men” (Arendt, 1981: 14f.). This conception of “occurring directly between men” brings the requirement that an initiative needs more than one person, which means a communal or collective element. The second approach derives from the general use of the word “initiative”. Initiative means a beginning, an initiation, something newly begun. It is here that the element of the word initiative can be seen. It follows that for activities to be called initiatives in the sense of the project, both communal and innovative elements should be found.

**Fig. 4: Definition of Local Development Initiatives (Source: Stöhr, 1990b: 32.)**

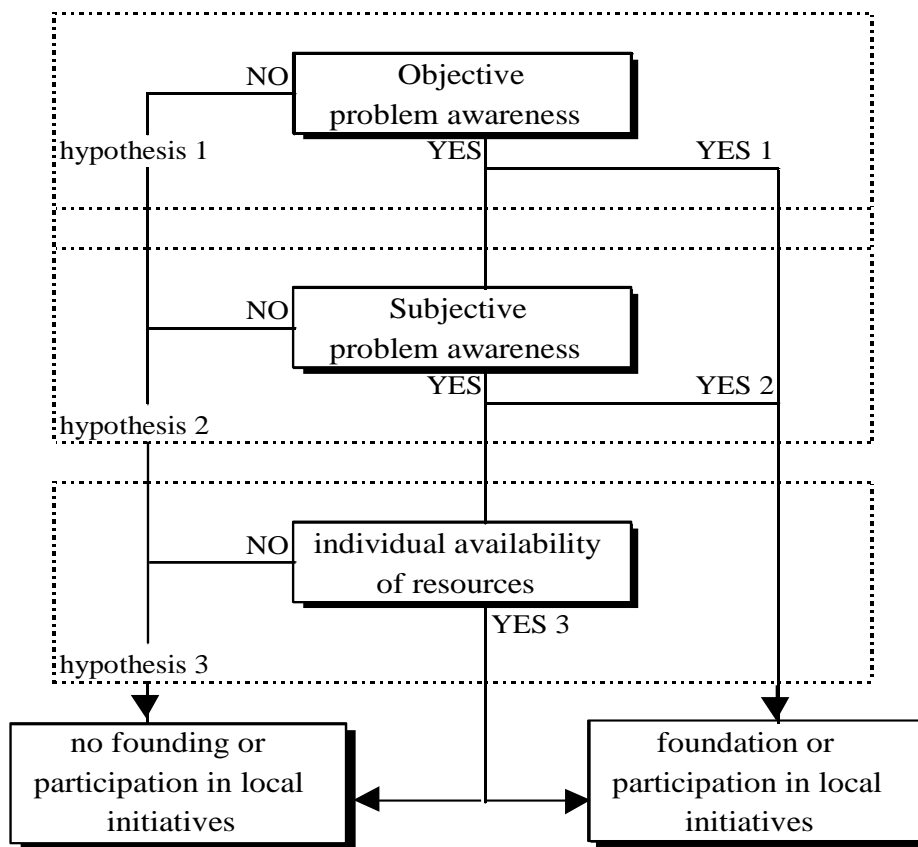


The word “*local*” brings an additional dimension to the definition: that action takes place within a particular location and that it has a particular place-related origin, although it is not limited to its physical dimension (Stöhr, 1990b: 33).

Empirically, lists of local initiatives developed by local key persons were used in order to approximate the theoretical concept of “local initiatives” as closely as possible. This provided representative portrait of local activities as the basis for an intensive examination of all local initiatives in both the study areas. A total of 34 local initiatives were identified: 23 in the Waldviertel and 11 in the Parque Paulistano. Key persons from each were interviewed. The local initiatives in the Waldviertel were concentrated in the areas of job creation and economic initiative (13), culture (4), energy (2) and transport (2). The explicit objective of one local initiative was to provide incentives to other initiatives. In the Parque Paulistano there were initiatives with neighborhood activities such as requests for sewage systems or better streets, one initiative with health, five with education and development, and two with culture.

## 2.4. Research Program

Taking the theoretical concepts described above and a basic knowledge of the region and its local initiatives as its starting point, the project posed three central research questions. The first two covered the actions of the local actors, and the third the structural interrelationships.



**Fig. 5: The Original of Local Initiatives**

In respect to the local actors, the questions “Why do local initiatives exist?” and “Who participates in them?” were asked. In respect to structural development, the question “Are local initiatives an answer to global structural changes?” was posed. The figure below presents a conceptualization of the project.

As can be seen in the figure, the first research interest is the whether there are objective problems or not. The second one, whether there is subjective problem awareness. If these two items are responded to positively there is a third set of explanatory variables related to individual resources. Following the figure, there are five hypotheses underlying research:

Hypothesis 1: In order for a local initiative to be founded and people to participate in it there must be an objective problem.

Hypothesis 2: In order for someone to found a local initiative or to participate in one, it is not necessary that he or she be directly affected by the problem. It is much more crucial that he or she is aware of the problem.

Hypothesis 3: The factors leading someone to found lead, or participate in, a local initiative are not only the existence of clear objective or subjective problems, but much more importantly the possession by the concerned individuals of the resources needed to exercise countervailing power.

Hypothesis 4: The individual resources belonging to those who participate in/found/or lead local initiatives is above the regional average.

Hypothesis 5: Local initiatives represent a local reaction to global challenge.

### **3. Empirical results**

Empirical results relating to each hypothesis are presented in this section. Each hypothesis was elaborated in a standardized questionnaire in Austria and Brazil<sup>1</sup>. The above-mentioned hypothesis, especially hypothesis 2, 3 and 4, were tested through 1,941 interviews (514 in Austria and 527 in Brazil). The interviews were conducted during July and August 1992 in Austria, and in September 1992 in Brazil. In each study area, three groups were distinguished: the leader and founder of the local initiative (who was given a complete interview), participants (all of whom were interviewed in Brazil; only a random sample in Austria), and lastly the complete study area population (by means of random samples in both study areas).

#### **3.1. Objective Regional Problems and Local Initiatives**

The first question on the origin of local initiatives is addressed by hypothesis 1-3.

Hypothesis 1 is that an objective problem leads to the initiative. This hypothesis was checked through regional analyses, by comparing whether the central problems in each area correspond with the orientation of the local initiatives active in that area.

---

<sup>1</sup> Only in exceptional cases research questions were different; e.g. by taking the informal labor market in Brazil into consideration.

The Waldviertel is characterized by its poor access to regional and national centers. This is changing only recently and slowly due to the fall of the Iron Curtain. But commuting on a weekly basis remains a widespread response to the lack of local employment opportunities. The regional labor market is characterized by low-income jobs, which results in low local revenue. One can observe the vicious circle of out migration by young qualified people. This might even be reinforced by the local educational system, which is comparable to the Austrian average in quantitative respects. Its output therefore often exceeds regional job opportunities. Health care, like the educational system, does not differ significantly from the Austrian average.

In the Parque Paulistano, on the periphery of São Paulo, it can be shown that there is a clear social segregation that expresses itself geographically. In housing, health care, and education and in the social, cultural and physical infrastructure in general the Parque Paulistano has worse indicators than the urban average. Only every fifth inhabitant works within the region, causing daily commuting and the identification of the region as dormitory quarter.

Looking at the local initiatives, one observes that more than two-thirds of them are active in areas where there are great objective problems. However, objective problems are not in any way a guarantee for the appearance of a local initiative.

### **3.2. Assessment of Problems and Existence of Local Initiatives**

The second hypothesis states that subjective problem awareness leads to the creation of local initiatives. This was tested by asking about the main personal and regional problems. Taking the percentage of respondents as an indicator for *subjective problem awareness*, hypothesis 2 was only partially supported. It was confirmed only among the founders, who had an essentially higher awareness of regional and subjective problems than participants and the general population. Among the participants, there was a higher awareness only for personal (Austria) or only for regional (Brazil) problems. A connection between the subjective awareness of a problem and the creation of local initiatives cannot be found at a higher level of aggregation, either. Only one-third of all initiatives is active in an area with a large subjective problem pressure.

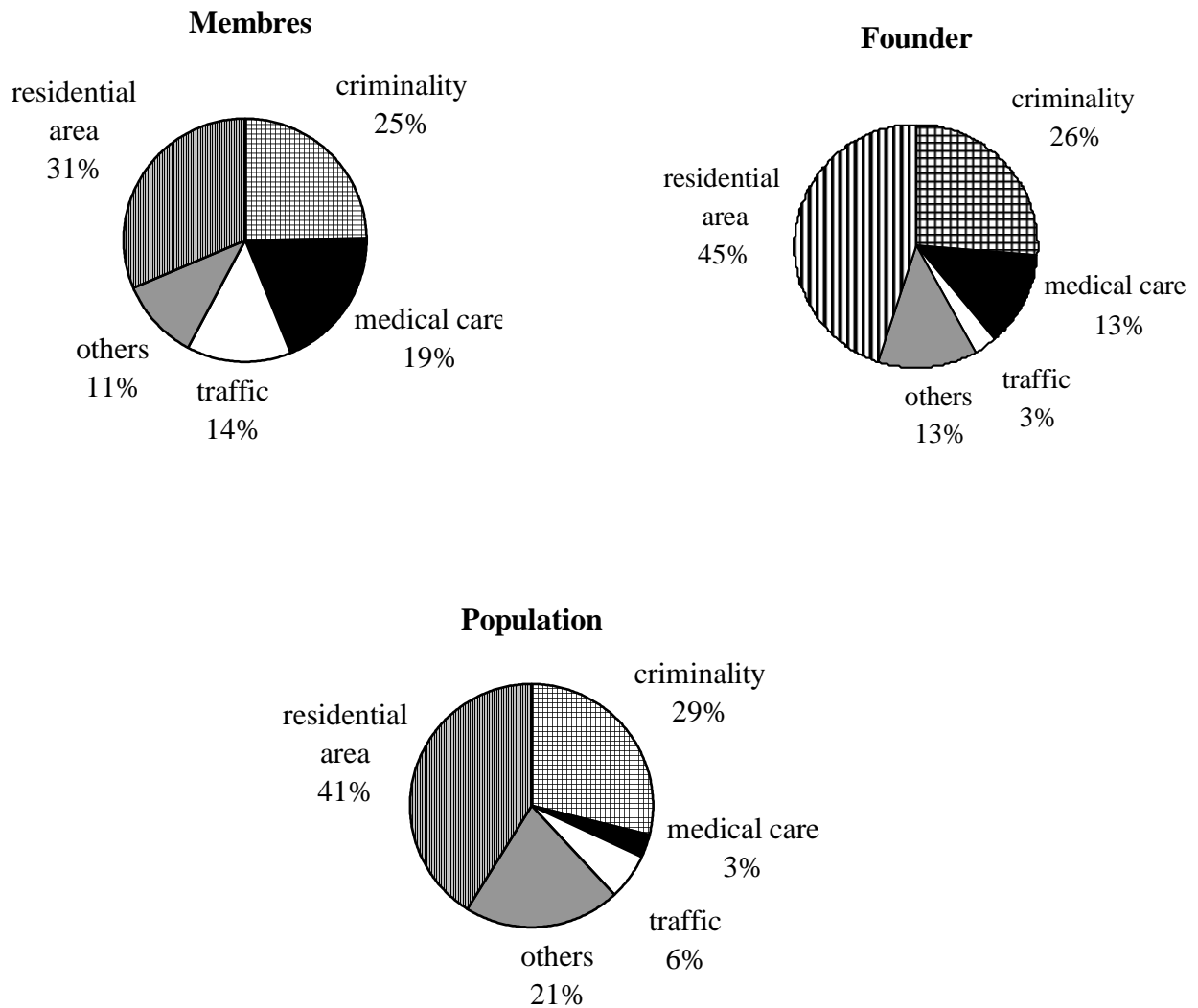
Another aspect concerning regional is of considerable interest, namely the type of regional problems mentioned.

In the Parque Paulistano problems in the neighborhood, concerning the sewage system or paving, were considered the main problem by all interviewed groups, followed by criminality.

This predominance of “life world” problems stands in apparent contrast to the results in the Northern Waldviertel. The main regional problems mentioned by all groups are the labour market and, second, the transportation problems.

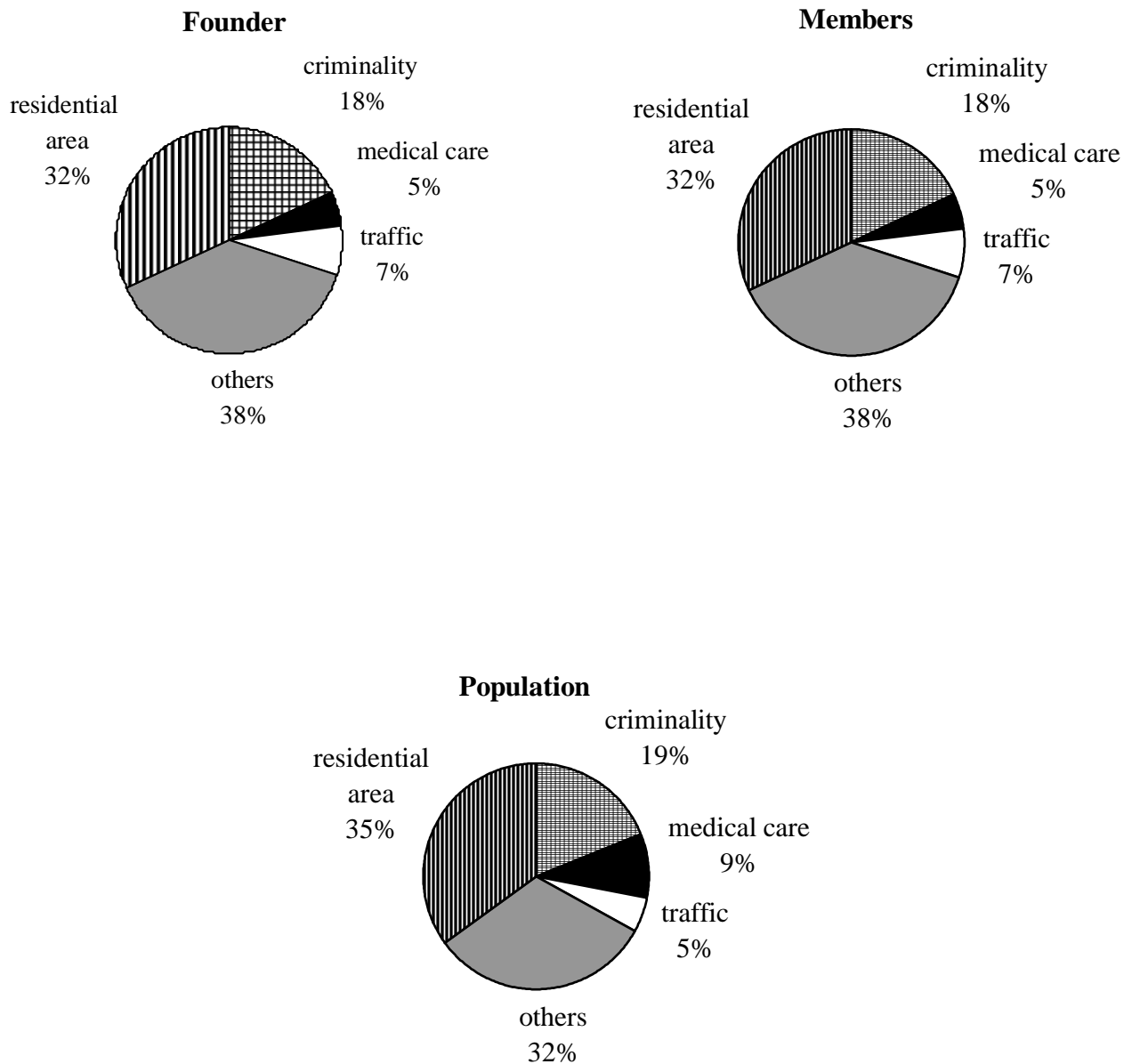
Some points can be made about these differing answers. First, the mentioned problems have been identified in the regional analyses as crucial objective problems. Second, there is a dominance of “life world” initiatives in São Paulo and of “work world” initiatives in Northern Waldviertel. Third, the region is identified as a dormitory quarter, that means a “life world”-sphere in São Paulo, whereas the Northern Waldviertel is a region that is considered to fulfill economic needs too.

**Fig. 7 – Regional Problems – Northern Waldviertel**





**Fig. 6 – Regional Problems – Parque Paulistano**



### **3.3. Resources and Membership in Local Initiatives**

The third hypothesis derives from Friedmann's work. Following his ideas, one expects that sufficient individual resources are a prerequisite for the formation of local initiatives. The basis for the questionnaire for the local population, members and leaders of local initiatives was the empowerment model of Friedmann (1992: 67) in which he defines *poverty as the lack of access to bases of social power*. He identifies eight types

of resources important for a household. On this basis a questionnaire was developed to gather data about these eight types of resources<sup>2</sup>:

- \* surplus time
- \* defensible life space
- \* knowledge and skills
- \* appropriate information
- \* social organization
- \* social networks
- \* working conditions (instruments of work and livelihood)<sup>3</sup>
- \* financial resources
- \* surplus time:

In the Parque Paulistano as well as in the Northern Waldviertel, the founders and leaders work more than average, thus confirming the present hypothesis: A higher activity level in private life as well as work correlates positively with the participation in the and the founding of local initiatives. The multitude of commitments increases one's integration into a diverse social network, and with that brings as well the probability of participation in a local initiative. With this participation, the demands on an individual's time grow even more. In detail, however, there have to be made some specifications.

First, in Austria leaders have an additional burden: they more often live alone and/or more often have additional dependent children. Second, there are differences between the regions concerning the participants. In the Austrian study area, the time demand profile of participants mirrors that of founders (higher percentage of married persons, overly high commuting time) in a somewhat weaker and altered form. In the Parque Paulistano, the participants in the local initiatives show no conspicuous deviation from the regional average.

- \* defensible life space

The literature gives a lot of emphasis to housing and neighborhood as explaining variables for participation in local initiatives. However, concerning the quality of housing and the type of neighborhood, no relation could be observed with the participation in local initiatives. Only concerning real estate property was there a positive correlation in both case study areas.

- \* knowledge and skills

The indicators for analyzing this resource were occupation, education level, continuing education, frequency of reading newspaper, and frequency of reading quality newspapers. In the Northern Waldviertel all of the indicators for the acquisition of knowledge and skills are clearly higher among the founders and leaders than the regional average population. The use of the same indicators in the Parque Paulistano shows, in any case, better access to knowledge and skills among the leaders. Access of

---

<sup>2</sup> In addition there was some other asked. These were similar to the above mentioned one about personal and regional problems.

<sup>3</sup> Instead of centering only on the instruments of work and livelihood, as Friedman does, in the research the work sphere in general was analyzed.

local initiative participants, however, was contrary to expectations: a few percentage points below the regional average.

\* appropriate information

The willingness to found or lead local initiatives increases with access to information at the household level and with the frequency of acquisition of this information. For mere participants in local initiatives there appear to be, besides occupation, knowledge, and skills, other factors (such as the frequency of maintaining contacts) that are important for the appropriation of information. The relevance of this resource was confirmed in both study areas.

\* social organization and social networks:

The following table shows the questionnaire results on what kind of help the interviewed persons obtained in constructing their own house. The answers are divided into two categories: friends and family.

**Table 1: Help in Home Construction, in percent**

	Population		Participants		Founders	
	Wald-viertel	Parque Paulistano	Wald-viertel	Parque Paulistano	Wald-viertel	Parque Paulistano
Family	87,9	41,1	91,8	61	72,2	47,6
Friends	44,4	8,9	45,1	5,2	61,1	4,8

Two things are remarkable: first, the prevalence of assistance is much higher in Austria than in Brazil. Second, in Austria help from friends is more frequent among founders than among the other researched groups. In contrast, in Brazil friends were of less help to founders than to the other groups. Occupational activity, frequent attention to contacts, and active participation in organizations of varying kinds leads to increase in social connections and to their reinforcement. Social networks are a resource that the participants in local networks, especially the founders, are well positioned to influence. An alternative to this are connections to relatives, but because of the limit of extent families, they cannot be of comparable importance to the development of local initiatives. They seem to be mutually exclusive networks, the first one public and the second private.

\* conditions in the work sphere

Competitive pressure and the frequency of contacts are used as indicators of solidarity. In the Northern Waldviertel, the competitive pressure drops clearly from the general population to the founders and leaders, while the frequency of contact at the work place rose strongly. In the Parque Paulistano the data show similar trends. The competitive pressure on local initiative founders and leaders is about equal while the pressure on both other groups is clearly higher. As an indicator of the control of changes in work life, the individual's ability to organize his or her work, as well as the ability to introduce one's own ideas were used in the Austrian study area. In the Northern Waldviertel, the proportion of persons who could organize their work and as well their

own ideas, is clearly higher among the founders and leaders of local initiatives than among the general population. In the Parque Paulistano, the local initiative leaders are, in any case, the group with the greatest ability to control changes in their own work sphere. Only negligible differences between the local initiative participants and the regional average can be identified. Persons who are able to control change in their work process have more contacts with their colleagues, and have a higher willingness to participate in local initiatives.

Employment in enterprises active only within the home region can the willingness of persons to found or lead local initiatives there. Concerning the predominance of regional or interregional contacts and concerning commuting, the data does not provide useful results.

\* financial resources

Net personal income of those questioned, net household income, and the method of financing housing are used as indicators of financial resources. Net personal income in both study areas is highest among the founders of local initiatives and lowest for the average population. This structure is apparent also for net household income in the Northern Waldviertel. In the Parque Paulistano, the participants in local initiatives have the highest net household income and the leaders and founders have the lowest, a fact which is due to their largest households. Concerning the use of credit, the Brazilian data show a rise from the regional average, to the local initiative participants, and then further to the founders who make the most use of credit. In the Northern Waldviertel, the peak lies with the participants, while the founders hardly vary from the regional average. With personal access to financial resources, there is an increase in the participation in local initiatives.

To sum up, three of the perceived resource characteristics correlate conspicuously closely with the local initiative participants and founders. They are therefore resources that, in the sense of the third hypothesis, are important in determining the participation in a local initiative. These resources are:

\* social organization and networks

\* personal control of financial resources

\* real estate property

These characteristics appear much more frequently among the participants in local initiatives both in Austria and in Brazil, than among the general population. The more active a person is at work place and in the household, the more likely that she or he also participates in additional activities relating to local initiatives. The less active, the less likely that she or he participates in these activities. Borrowing from Path (1984), this phenomenon can be described as a process of “polarization of activities” (see Harrison/Bluestone, 1988, Natter/Riedelsberger, 1988).

It is not possible to provide a general assessment of the “participants” group; although many parallels can be drawn between the samples in both countries, differences dominate. While the Austrian test area has more male participants, in the Brazilian one women dominate. There is a group of resources in which the Brazilian participants are worse off than in their general population, whereas the Australian participants are better off than their regional average. These dissimilarities between population and participants are present in the following areas:

\* appropriate information (education, continuing education, reads (quality) newspapers)

\* working conditions (government employment, intraregional employer)

The following table summarizes the main empirical results.

**Table 2: Resources and Participation in Local Initiatives**

RESOURCE	RELATIONSHIP WITH PARTICIPATION IN LOCAL INITIATIVES
free disposable time	negative
housing, homeownership	no relationship
real estate	
(ownership of developed land)	positive
knowledge and skills	positive(with the exception of members of Brazil)
appropriate information	positive(with the exception of members of Brazil)
social organization and networks	positive
working conditions	positive
financial resources	positive

### 3.4. Personality profiles of leaders of local initiatives

Besides analyzing the relationship between individual resource endowments and membership in local initiatives, the elaboration of personality profiles of leaders, members and non-participants was of special interest. One can observe a much larger involvement at work by leaders and founders than by participants or by the average regional population. This concerns the participation in the labour market as well as the working time. Furthermore leaders and founders are principally employed in the public sector (38,9% in the Waldviertel and 52,6% in the Parque Paulistano) and in locally headquartered firms (71,4% in the Waldviertel and 89,5% in the Parque Paulistano).

Surprisingly, only in the Australian case leaders have a higher percentage of self-employment (33,3% compared to 12,5% in the Brazilian case). The high share of leaders and founders of local initiatives being employed in the public sector might be explained by their public interest and concern for the common good. Employment in locally headquartered firm seems to incentive people to found and lead local initiatives, which might be interpreted as strong local personal ties. A further characteristic is the much larger amount of personal contacts of leaders as well in the Waldviertel as in the Parque Paulistano. This is both cause and effect of participating in local initiatives. Leaders also read more quality newspapers and journals and their net income is higher than the average. A further characteristic of those founding local initiatives proved to be important: the average founder of local initiatives in the Waldviertel was 30 years old, in Parque Paulistano 34 years.

In summary, the ideal-type founder/leader of local initiatives may be described as being between 30 – 34 years old, with a higher probability of having a job, having an above average net income, reading more quality newspapers, and participating to a higher degree in continuing education than the average regional population. In general these

characteristics are similar for Austrian and for Brazilian founders/leaders of local initiatives, although the statistical medians for Brazilian founders are about 30 percent lower than the corresponding values for Australian founders.

While the ideal-type leader of local initiatives can be easily described, a similar profile can not be detected concerning the participants of local initiatives. Here the Australian and Brazilian samples are characterized by differences rather than by similarities. The main explanation can be found in gender differences and in the “life work world” orientation of local initiatives. This is analyzed in detail further below.

### **3.5. Local Initiatives as a Reaction to Global Change**

The effectiveness of local initiatives was examined through an assessment of each initiative according to operational success and contribution to the solution of the regional problem through attainment of strategic goals. In the Parque Paulistano as well as in Northern Waldviertel, only 8n to 9% of the examined local initiatives can be categorized as ineffective. Local initiatives can therefore fundamentally be considered an effective local answer to global change – which supports a positive answer to the final hypothesis.

Besides testing the main hypothesis, the research provided some conceptually interesting results that might stimulate future research.

### **3.6. “Life World” and “Work World” Initiatives and the Role of Women and Men**

In the Parque Paulistano, local initiatives are primarily active in what Novy (1994:85ff.) calls the “life world” and the percentage of women among the participants (63,2%) and founders (59,4%) is clearly higher than in the regional population (52,9%). In the Northern Waldviertel local initiatives are primarily active in the “work world” which results in a male share of 69%. Among participants and the regional population this percentage is approximately 55%. The interest in participation in local initiatives for “life world” problems stronger among women, while for “work world” initiatives it is stronger among men. In Brazil, women were more often participants (see Caldeira, 1984 and 1987); in Austria, men. But this is not all.

Another explanatory factor is significant: the activity area of the local initiatives, and gender and the activity area are closely correlated. The activity areas of local initiatives differ fundamentally between the two study areas. As mentioned above, in São Paulo the majority of the local initiatives deal with “life world” problems, in the Waldviertel they deal with the “work world”. These differing emphases lead to very specific participant groups, whose characteristics are more clearly visible in the regional context. “Work world” initiatives are tied to money-earning work, the market, and better resources. “Life world” initiatives are tied to unpaid work, market independence, and consequently, fewer available resources. These connections can also be made among the different resource levels of participants in Brazil and Austria. Furthermore, a correlation between the resource level of participation and the contents of local initiatives can also be shown within Austria. Participants within “life world” initiatives on average have essentially lower resource availability than participants in “work world” initiatives. No

judgement should or can be given here, however, on the casual relationship. This difference is caused and intensified by different social factors in each study area. Founding correlates to a large extent with objective problem pressure. This problem pressure is, however, different in two areas. The lack of a public social security system in Brazil is of importance here. A majority of the initiatives in Brazil carry out activities that in Austria are already provided for by the state, or indirectly through state support of social services.

In Brazil, therefore, local initiatives for the most part help to satisfy basic needs. Based on this fact, it is easy to understand the differences in personal resources between the Austrian and Brazilian case study areas. In Austria it is assumed that the satisfaction of basic needs is provided for by the state, and so the local initiatives can concentrate on other areas, namely, the “work world”.

The activity area of a local initiative is to a large extent dependent on the resources of individual participants. This may explain why the participants in life-world-oriented initiatives have fewer resources, and those in work-world-oriented initiatives have more than the average population.

### **3.7. Local Initiatives and the “Voice”- Option**

How effective the “voice” strategy of the local initiative is depends strongly on its connection to the regional but also to the national network. Here, the founders and leaders play an important role as *functional centers and representatives of the local initiative*. They give “voice” to the populace of a region and bring existing regional problems to public awareness. If the internal organization of the local initiative is good, a favorable form of delegation of central functions can be achieved. But by this the key person’s vertical power increases. The more she or he is successful, by itself or by tying together different action arenas, the stronger the control of strategic factors within this network and consequently the horizontal power of the leader, that means the power within the local initiative. The latter results from her or his concentration of resources.

The disadvantages of this delegation of power to the key are the loss of countervailing power of the initiative through reciprocal participation. The leaders bring outside interests of other organizations into the local initiative, instead of the interests of the initiative being advocated outside. A particularly significant danger to local initiatives is a close relation to powerful supra-regional organizations. Only if the local initiative has sufficient autonomy, is it possible to prevent colonization by the ruling system of countervailing power activity, and to put into place endogenous processes that bring lasting change.

## **4. Final considerations**

If one returns to the originally posed power theory considerations of Friedmann, one sees that these prove to be extraordinarily helpful to the understanding of local initiatives in both study areas. They further a rethinking of the basic assumptions of local and regional development processes. The research results confirm the importance of communication as well as of economic factors, most importantly financial resources, for the participation in local initiatives. They show that, in addition to other factors

which until now have not entered into the theoretical model, they are important explaining variables for the participation in initiatives. Most significantly, these other factors include the knowledge about local and supra-local contexts especially social and public networks, through within a region are bound together.

The latter consideration is rarely given attention in regional policy. This project showed the importance of these non-economic resources for the life strategies of the inhabitants of periphery regions. The influence of Hirschman's "voice" strategy in the development of a region was investigated only at the margin. There was, nevertheless, a group of indicators positively related to this phenomenon.

The interdisciplinary social science approach of this project has been supported by recent results on an archetypal example, namely Italy. Putnam (1992) explains vividly why the decades-long efforts to dismantle the center-periphery differences in Italy will not be successful without an analysis of the organizations, initiatives, and associations of a region. The organizational diversity of a region is – as shown also by the Italian example – not the result, but the prerequisite for local economic development.

The authors hope that the research project, with its analysis of local actors, underlying organizations, and initiatives, and a power-theoretical approach, will prove to be a useful contribution to a new conceptualization of development processes in peripheral regions. The participation in local initiatives with "voice" is the answer to responsible citizens to the process of social polarization, which is particularly evident in the geographic periphery. The provision of non-economic resources for its citizens through regional policy instruments (besides economic ones) is an essential help that regional policy can give to the life strategies of the inhabitants of peripheral regions.

## **Bibliography**

- ARENDDT, Hannah, 1981: *Vita Activa oder vom tätigen Leben*. München: Piper.
- BAUM, Josef, 1991: "Die regionalwirtschaftliche Entwicklung des Waldviertel in den achtziger Jahren", *Das Waldviertel*, 40. Jg., Heft 3, S.201-212.
- BRANT, Vinícius Caldeira et al., 1989: *São Paulo: Trabalhar e Viver*. Comissão Justiça e Paz de São Paulo. São Paulo: Brasileira.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio, 1984: *A Política dos Outros: O Cotidiano dos Moradores da Periferia e o que Pensam do Poder e dos Poderosos*. São Paulo: Editora brasileira.
- CALDEIRA, Teresa Pires de, 1987: *Mujeres, cotidianeidad y politica*. In: JELIN, Elisabeth, *Ciudadanía e identidad: Las mujeres en los movimientos sociales latino-americanos*. Ginebra: Unrisd.
- CLEGG, Stewart, R., 1989: *Frameworks of Power*. London: SAGE.
- DEDECCA, Claudio Salvadori, 1989: *Areas homogêneas: Característica ocupacional, diferenças de renda e desemprego*. In: SEADE, *Mercado de Trabalho na Grande São Paulo*: 21-33. São Paulo: SEADE.
- FRIEDMENN, John, 1992: *Empowerment. The Politics of Alternative Development*. Cambridge MA & Oxford UK: Blackwell.
- FRÖBEL, F., HEINRICHS, J. KREYE, O., 1986: *Umbruch in der Weltwirtschaft*. Reinbek bei Hamburg: Rowohlt.



- HARRISON, Bennet, BLUESTONE, Barry, 1988: The Great U-Turn. New York: Basic Books.
- HIRSCHMAN, Albert, O., 1970: Exit, Voice and Loyalty; Responses to Decline in Firms, Organizations, and States. Cambridge-MA and London: Harvard University Press.
- KACIREK, W.; CORTOLEZIS, K.; STROHMEIER, G., 1990: Unternehmensentwicklung in peripheren Regionen (Projektendbericht), St. Pölten: Interuniversitäres Forschungsinstitut für Fernstudien Projektzentrum "Bildung und regionale Entwicklung".
- KOMLOSY, Andrea, 1988: An den Rand gedrängt. Wien: Verlag für Gesellschaftskritik.
- KRIESE, Hanspeter, 1988: The Mobilization Potential of New Social Movements: Its Structural & Cultural Basis. In: Frierg, ed., 1988: New Social Movements in Western Europe. Gothenberg: Padrigu. S 57-97.
- MUEGGE, Hermann, STÖHR, Walter B., eds., 1987: International Economic Restructuring and the Regional Community. Aldershot/UK: Gower.
- NATTER, Ehrenfried, RIEDELSPERGER, Alois, eds., 1988: Zweidrittelgesellschaft. Wien: Europaverlag.
- NOVY, Andreas, 1992: Gegenmachtstrategien: Sprechen und Handeln von Bürgerinitiativen in Brasilien und Österreich. In: Kurswechsekl 2/92. S 28-46.
- NOVY, Andreas, 1994: Lokaler Widerstand und struktureller Wandel in Brasilien: Lokalinitiativen der Armen an der Peripherie von São Paulo. Frankfurt/Bern/New York/Paris: Peter Lang Verlag.
- ÖSTAT – ÖSTERREICHISCHES STATISTISCHES ZENTRALAMT, 1993: Volkszählung 1991 – Wohnbevölkerung nach Gemeinden. Wien:Heft 1030/0.
- PHAL, Raymond, 1984: Divisions of labour. Oxford: Basil Blackwell.
- PUNTNAM, Robert D., 1993., Making Democracy Work, Civic Traditions in Modern Italy. Princeton University Press.
- SANDNER, Karl, 1990: Prozesse der Match. Zur Entstehung, Stabilisierung und Veränderung der Match von Akteuren in Unternehmen. Berlin Heidelberg: Springer.
- SEADE (FUNDAÇÃO SISTEMA ESTADUAL DE ANÁLISES DE DADOS), 1992: O Novo Retrato de São Paulo. Avaliação dos primeiros resultados do Censo Demográfico de 1991. São Paulo: SEADE.
- STÖHR, Walter, B., ed., 1990a: Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe. London: Mansell.
- STÖHR, Walter, B., 1990b: Introduction. In: Stöhr, Walter, B., ed., 1990: Global Challenge and Local Response. Initiatives for Economic Regeneration in Contemporary Europe. London: Mansell. S 20-35.
- STÖHR, Walter, B., TAYLOR, Fraser D. R., eds., 1981: Development from above or below?, The Dialectics of Regional Panning in Developing Countries. Chichester/UK: Will.
- WALDERT, Helmut, 1992: Gründungen. Starke Projekte in Schwachen Regionen. Wien Falter.



# **Desenvolvimento regional e pólos de base regional: reflexões e estudos de caso**

Abraham B. Sicsú <sup>1</sup>  
(Universidade Federal de Pernambuco)

João Policarpo Lima  
(Universidade Federal de Pernambuco)

---

<sup>1</sup> Os autores são, respectivamente, pesquisador do DESAT/FUNDAJ e Professor do PIMES/UFPE; e Professor do PIMES/UFPE. Ambos são pesquisadores do CNPq e foram, na ordem acima, Secretário Adjunto e Diretor de Planejamento da Secretaria de Projetos Especiais do Estado de Pernambuco. Os autores agradecem a Adriano B. Dias e a Antonio Carlos F. Galvão pelos valiosos comentários feitos a uma versão anterior deste documento, obviamente isentando-os por erros ou impropriedades porventura remanescentes.

## **I – Introdução**

Mudanças estruturais têm sido introduzidas no planejamento do desenvolvimento de regiões periféricas. Ultrapassando as conceituações de pólos de desenvolvimento à base de matérias primas locais e a centralização do desenvolvimento em grandes projetos estruturadores, a noção de desenvolvimento sustentável vem trazendo novas alternativas ao planejamento. Reconhecendo a complexidade dessas economias em que, no curto prazo, qualquer proposta trará conflitos entre os aspectos econômicos, sociais e ambientais envolvidos, busca-se a compatibilização de interesses, a médio e a longo prazos, contando, como fundamentais para isso, com os parâmetros tecnológicos e institucionais. E nesse sentido começa-se a pensar em estratégias que compatibilizam a atração de projetos estruturadores, cuja complexidade dos possíveis impactos ambientais, econômicos e sociais levam a difíceis e demoradas negociações, com o concomitante apoio a pólos econômicos de base local os quais têm dado sustentação, inclusive em período de crise, às economias das áreas menos dinâmicas das regiões periféricas.

Esse “mix” que reúne a atração de projetos estruturadores com o apoio a pólos locais traz em si uma ótica do desenvolvimento em que se reconhece a necessidade de articular a visão futura com os interesses mais imediatos das populações.

O presente trabalho trata, como casos exemplo, de dois desses pólos em que ações efetivas começam a ser tomadas: a Zona da Mata Pernambucana e a Região do Araripe. No caso da Zona da Mata, vários estudos têm sido desenvolvidos já há alguns anos. Região com graves problemas econômicos, foi a mesma analisada por especialistas nos aspectos ecológico-ambientais, econômicos, sociais e institucionais envolvendo os diferentes segmentos existentes na região como plantadores de cana, usineiros, trabalhadores, pequenos proprietários, setores urbanos, entre outros.

A complexidade dos problemas indicou a necessidade de reestruturação fundiária, modernização tecnológica, diversificação agrícola, geração de emprego e renda no meio urbano, e criação de infra-estrutura adequada, como os principais segmentos a serem trabalhados. A compatibilização de estratégias de curto e médio prazo é fundamental, dados os problemas sociais envolvidos na questão.

Na região do Araripe, tradicionalmente conhecida como mineradora de gipsita, e em menor escala, pela agricultura de alimentos e pecuária os estudos visaram a elaboração de um plano de desenvolvimento integrado. Nesse sentido não se ativeram apenas a um levantamento exaustivo das empresas do setor mineral e da infra-estrutura necessária, mas também, envolveram setores como o agrícola e/ou comercial, entre outros. Após uma análise detida de suas características foi elaborado um plano de ação que pretende dar sustentação a uma região do sertão que, ciclicamente, passa por dificuldades.

A questão tecnológica sobressai-se com especial relevância nesses pólos. De uma maneira geral, nota-se que as economias de base local estudadas defrontam-se com estrangulamentos visíveis relativos à não adoção de avanços tecnológicos já introduzidos em outras áreas cujas economias apresentam semelhanças. Aqui deve-se então destacar a necessidade de um esforço coordenado da iniciativa privada, junto com o Estado, no sentido da adaptação de tecnologias e na criação de facilidades para sua difusão. Com isso já se pode prever resultados efetivos em termos de competitividade, além da quebra do quadro de tradicionalismo que, em geral, predomina nessas economias de base local.

Tendo em conta os contornos gerais acima definidos, as próximas seções tratam do conceito de desenvolvimento regional e local (II), dos dois casos exemplo aqui desenvolvidos (III) e das reflexões e propostas (IV). Busca-se com este trabalho chamar a atenção para a nova forma de encarar o fomento estatal a regiões deprimidas, esperando-se que com isso se possa estimular a reflexão sobre o tema e a reprodução dessas experiências em nível de outros Estados e/ou regiões.

## **II - DESENVOLVIMENTO REGIONAL, PÓLOS DE DESENVOLVIMENTO DE BASE LOCAL E METODOLOGIA DE ANÁLISE**

### **II.1 - Desenvolvimento e Planejamento: aspectos gerais**

O desenvolvimento de regiões periféricas tem sido tema freqüente de preocupações de acadêmicos, planejadores, políticos, enfim, daqueles que direta ou indiretamente envolvem-se com as constatações de carências e de estreiteza da base econômica de áreas com menor grau de dinamismo. Daí têm resultado tentativas, as mais diversas, de teorização sobre os processos que podem explicar, para então estimular, a dinâmica do crescimento em regiões menos desenvolvidas. Busca-se, em geral, entendimento dos mecanismos que levam ao crescimento, havendo os que defendem a idéia de que os mecanismos de mercado terminam funcionando no sentido de reduzir as desigualdades inter-regionais, os que apontam a incapacidade de ocorrer essa redução pela via do mercado, ou ainda os que afirmam serem os mecanismos de mercado naturalmente concentradores. Da relativa predominância das posições contrárias à idéia de que o mercado tende a resolver as disparidades e defensoras da ação estatal com o fito de corrigi-las, originou-se e ganhou corpo o planejamento regional. Deriva daí a implantação da “Política Regional” através do Governo Federal e de seus órgãos específicos. No Brasil várias experiências nesse sentido podem ser contabilizadas com graus variados de êxitos e fracassos que não cabe aqui avaliar. De uma maneira geral essas políticas visam implantar em regiões menos dinâmicas novas atividades, em geral industriais, de forma a diversificar a base econômica, atrair a poupança externa e com isso deflagrar um ciclo virtuoso de crescimento do produto, renda e emprego.

Assim, o planejamento econômico para o desenvolvimento regional, tem sido associado a transferências governamentais e ao estímulo à atração do excedente exógeno para ampliar o investimento e, conseqüentemente, o produto, o emprego e a renda. Essa estratégia mais geral tem a ver com a visão tradicional da macroeconomia do crescimento, que funda-se na idéia de que o crescimento do produto de uma economia ou região depende diretamente da sua dotação dos fatores trabalho e capital e, em menor nível de importância, da dotação dos recursos naturais. Ou seja, na função de produção tradicional admitia-se o produto como função quase que unicamente do capital e do trabalho. A variação no nível de produto estaria na dependência de variações naqueles fatores, segundo determinados coeficientes, as produtividades marginais<sup>2</sup>.

Mais recentemente, mesmo que essas concepções de cunho neoclássico tenham sido criticadas anteriormente com alguma freqüência, têm-se admitido, mesmo por autores de linhagem ortodoxa, que outros fatores como conhecimento, informações, pesquisa e desenvolvimento partilhem a composição dos elementos influenciadores do volume

---

<sup>2</sup> Sobre isso ver, por exemplo, Souza, 1993.

potencial de produção, sendo então variáveis endógenas à função. Deriva daí uma “nova” teoria do crescimento endógeno na visão dos chamados novos clássicos que obtém crescente reconhecimento acadêmico. Esta atribui ao progresso tecnológico e aos demais “novos” fatores um papel crucial na determinação do crescimento<sup>3</sup>. Por aí pode-se desenhar uma estratégia de crescimento onde o conhecimento, e sua difusão, desponte como variável tão ou mais importante que aqueles fatores tradicionalmente enfocados<sup>4</sup>.

Um tanto mais ampla, conforme será mais explicitado adiante, é a idéia do desenvolvimento endógeno de uma determinada região que associa-se à criação, em bases sustentáveis, de condições para a expansão de suas atividades produtivas, através da ampliação quantitativa e qualitativa de sua estrutura econômica. Para isso pode-se tanto fomentar atividades de base local quanto atrair novas atividades, fazendo-se uso dos instrumentos de política econômica, evidentemente que tendo em conta as condições e potencialidades locais.

Em geral, as intervenções da política econômica de cunho regional estruturavam-se na concessão de incentivos fiscais e/ou creditícios, na implantação de obras de infraestrutura, na proteção e controle da concorrência, etc. Ou seja, de uma maneira geral, a intervenção estatal atrelava-se à renúncia fiscal e à dispêndios financeiros explícitos, afora as medidas de regulação e controle. Mais recentemente, tais intervenções têm-se rareado bastante em vista da crise financeira do setor público e da redefinição do papel do Estado. Com isso tem sido observada no Brasil a quase falência da política regional, que já teve papel importante no estímulo à redefinição dos espaços econômicos no país<sup>5</sup>. Com isso têm-se também assistido ações mais localizadas de estados da federação no sentido de atrair investimentos, deflagrando-se a chamada “guerra fiscal” que termina reforçando a posição dos estados melhor dotados de recursos, ou seja, tende a beneficiar mais os que têm mais a oferecer.

Aos estados menos aquinhoados de externalidades ou com orçamentos mais carentes parecem sobrar poucas alternativas à promoção do desenvolvimento local. Na falta de melhores condicionamentos, no entanto, há que se buscar soluções mais criativas. Uma a ser aqui exposta é o apoio aos chamados pólos econômicos de base local<sup>6</sup>. Com isso procura-se reforçar-lhes a competitividade e sua capacidade de endogeneizar o excedente via ampliação de suas articulações a nível local e/ou estadual, ou mesmo global<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> Ver, para maiores detalhes, Amaral Filho, (1995)

<sup>4</sup> Na verdade, não há originalidade nesta “nova” teoria. A endogeneização do progresso técnico já fora desenvolvida anteriormente. A ênfase que lhe vem sendo concedida mais recentemente está, e aqui concordamos com Amaral Filho (1995), “no *simples* fato de que economistas neoclássicos (dentre os quais um dos líderes da nova macroeconomia, R. Lucas) terem reconhecido a existência e a superioridade do conceito de rendimentos crescentes e que estes são provocados por outros fatores de produção além dos tradicionais capital físico e força de trabalho.” (op. cit., p. 595).

<sup>5</sup> Para uma visão mais detalhada da política regional no Brasil ver, entre outros, Haddad (1996) e Guimarães Neto (1996).

<sup>6</sup> Esse conceito será definido no item II.3. Antes disso, cabe esclarecer que a concepção de pólos diverge da visão tradicional de pólos de desenvolvimento de F. Perroux, tratando-se de atividades econômicas já existentes em áreas diversas há algum tempo. No caso dos pólos de desenvolvimento de Perroux, em geral associa-se a idéia de introdução em uma região de um setor com dinamismo suficiente para estimular a multiplicação de atividades em seu entorno, à montante e/ou à jusante, levando, assim, a gradativo espraiamento do desenvolvimento, inclusive para outras regiões, sob determinadas condições (Sobre isso ver Souza, 1993). No caso aqui tratado, os pólos ligam-se a atividades já existentes, mas podem repercutir de forma semelhante sobre o ambiente ao seu redor, mesmo que em dimensões diferenciadas.

<sup>7</sup> Vale lembrar que num contexto de economia globalizada a competição exacerba-se e exige, principalmente das regiões mais atrasadas, ações amplas, públicas e privadas, no sentido do reforço da competitividade se se quer evitar, ou amenizar, a “desconexão forçada” mencionada por Chesnais (1996).

Implícita aí está a visão de que este reforço passa pela criação e/ou expansão de externalidades e pela facilitação de mudanças tecnológicas, fortalecimento institucional, pesquisa e desenvolvimento, capacitação de trabalhadores e empresários etc., em consonância com a “nova” teoria do crescimento.

Assim, mesmo sem abandonar a estratégia de tentar atrair para suas economias alguns projetos estruturadores, é oportuno reconhecer a existência de alternativas mais localizadas de impulsionar a base econômica, o que pode ser denominado de estratégia de apoio aos pólos econômicos de base local. Algumas experiências serão adiante relatadas com o objetivo de realçar seu caráter inovador e de chamar a atenção para a possibilidade concreta de vir essa estratégia a ser adotada em outros Estados, mesmo que de forma complementar à tradicional política de atrair investimentos exógenos em projetos estruturadores de grande porte. Vale lembrar que, em sendo os pólos locais de dimensões reduzidas em termos de emprego e renda gerados, não se pode prescindir da atração de projetos maiores. Porém, a dinamização das economias locais pode contribuir significativamente para a descentralização do desenvolvimento através de menores aportes de recursos (exógenos ou não) e do uso mais eficiente dos mesmos.

## **II.2 - Pólos de Modernização Tecnológica**

A estratégia aqui enfocada tem também uma vinculação mais direta com alguns aspectos teóricos ligados à difusão do conhecimento tecnológico em segmentos tradicionais. Na literatura que trata da interação dinâmica entre o sistema produtivo e o desenvolvimento tecnológico abre-se espaço para os chamados pólos de modernização tecnológica e núcleos associados. Com isso busca-se incentivar a transferência de conhecimento de instituições de ensino e pesquisa para setores tradicionais (alimentos, têxteis, construção, etc.), os quais, em geral, apresentam-se defasados tecnologicamente, em regiões periféricas principalmente. Esses pólos de modernização tecnológica abrem um espaço importante a ser aproveitado na promoção do desenvolvimento vez que estes setores tradicionais são carentes de atualização tecnológica inclusive em termos gerenciais e administrativos.

Esses pólos apresentam-se na prática dispensando a interação direta dos centros de pesquisa avançada com as empresas, constituindo-se em instância intermediária, materializando-se em grupos e pessoas vinculadas a empresas e/ou associações empresariais, escolas técnicas ou instituições especializadas. Através desses grupos faz-se a introdução de inovações (passando os mesmo por treinamento e pelo acesso a informações) que permitam elevar a produtividade em segmentos tradicionais da economia, estabelecendo a interação entre as empresas que lhe são vinculadas e os centros de pesquisa.

A formação desses pólos surge assim como importante elo da promoção da difusão do avanço tecnológico, superando barreiras que dificultam a modernização de industriais tradicionais. Para o uso eficiente de recursos públicos e a dinamização de resultados recomenda-se induzir a formação de grupos ou associações que venham a interagir com um conjunto de empresas. Estas, por seu turno, devem agregar-se aos grupos desenvolvendo parcerias co-financiadas que permitam a absorção do conhecimento disponível. Com isso o sistema de produção do conhecimento pode participar do desenvolvimento tecnológico de setores tradicionais, integrando-se ao sistema produtivo

tendo em conta também a necessidade de adaptação de tecnologias de acordo com as especificidade de cada setor<sup>8</sup>.

Essa via modernizante já conta com experiências concretas no Brasil. Enquadram-se aqui, por exemplo, o Centro Tecnológico da Indústria Química e Têxtil (CETIQT-SENAI, Rio de Janeiro) e outras articulações de apoio a setores como móveis, confecções, cerâmica vermelha, em Estados do Sul/Sudeste (Medeiros et alli, op. cit.). A idéia de apoio a pólos econômicos de base local casa-se perfeitamente com o desenvolvimento desses pólos de modernização tecnológica reforçando-se mutuamente<sup>9</sup>. O que se está chamando a atenção é que os pólos de modernização, para existirem, são ações induzidas que necessitam de apoio de políticas públicas. A existência dessas políticas, e a conseqüente difusão de pólos de modernização, pode, portanto, ser um importante mecanismo para reforçar os pólos econômicos de base local e dar-lhes maior estabilidade e dinamismo. Isso principalmente num contexto em que a inserção competitiva duradoura dos países nos mercados internacionais é cada vez mais condicionada pela capacidade e possibilidade de acompanhar os avanços tecnológicos a nível internacional (Fajnzylber, 1992).

Como será adiante exposto, os casos aqui examinados também incorporam esta articulação, enquanto apoiando a modernização de dois setores com as características delineadas acima e tendo como preocupação marcante o desenvolvimento da capacitação e da adaptação de tecnologias.

### **II.3 - A Idéia de Pólos Econômicos de Base Local**

A seguir, será feita uma breve caracterização dos pólos de base local. Em diferentes estados e regiões do Brasil com desempenho econômico global desfavorável em relação ao resto do País, observa-se uma série de experiências municipais que conseguiram implantar uma dinâmica econômica local positiva e que, em muitos casos, extrapola o limite desses municípios. Esses casos exitosos constituem os pólos econômicos de base local e a partir deles é que se vê a possibilidade do planejamento vir a contribuir para sua consolidação.

O surgimento e dinamização das economias locais tem origem diversificada. Se em alguns casos a intervenção estatal, através de programas seja federais, estaduais ou municipais, foi o vetor das transformações, em outros os principais fatores foram iniciativas de empresas, de sindicatos, de organizações não governamentais e mesmo da igreja. Compreender essas experiências, suas limitações e suas potencialidades, dá ao planejamento estatal mecanismos mais sólidos de colaborar com a alavancagem das mesmas. A Identificação de potencialidades, limitações e estrangulamentos, permite propor ações coerentes para a intervenção pública. Mais, não só fortalecer e ampliar esses espaços, como articulá-los à macro-dinâmica econômica estadual e/ou global e tirar lições para que outros espaços sejam estruturado à semelhança é fundamental para o desenvolvimento dessas regiões.

---

<sup>8</sup> Ver Medeiros et alli (1992).

<sup>9</sup> Mesmo parecendo ocioso, vale lembrar que o progresso técnico tem, entre outras coisas, contribuído bastante para deixar as indústrias cada vez mais "sem raízes" (footlose) facilitando sua localização em regiões menos desenvolvidas. Assim, a disseminação da base tecnológica e destes pólos de modernização pelos vários espaços é fundamental. Sobre isso ver Azzoni, 1993).



Para realizar os estudos que dão lugar às ações de planejamento é fundamental que os pólos mais dinâmicos sejam detectados, analisar essas experiências e formular propostas. Nesse sentido devem ser caracterizados os fatores determinantes do êxito da experiência, os limitantes e as possibilidades de ampliação das mesmas, tendo por base a qualificação e quantificação dos investimentos necessários e das possíveis fontes de financiamento. Também é básico que participem do processo os diferentes atores locais e estaduais envolvidos com essas experiências.

Em Pernambuco, local dos casos aqui examinados, foram formadas equipes que vêm analisando 25 pólos que se enquadram no conceito de pólos econômicos de base local. Essas equipes foram às regiões, detectaram os principais atores sociais que influíram nessas transformações e através de entrevistas estruturadas, obtiveram o levantamento de informações secundárias fazendo um diagnóstico da situação encontrada e dos possíveis cenários prospectivos. Com essa visão, foram realizadas reuniões com a comunidade local a fim de discutir propostas estratégicas e conjunturais para a Região. Concensados os rumos a seguir, foram feitos detalhamentos e procurados parceiros para a implantação dos mesmos.

Os pólos identificados em Pernambuco apresentam características as mais diversas com base em atividades agrícolas, agro-industriais, artesanais, e industriais de pequeno porte. A exemplo desses, é possível encontrar em outros estados e regiões outros pólos com qualificações semelhantes passíveis de serem apoiados pelo planejamento, com história e motivações particulares, a serem examinadas caso a caso.

O planejamento dessa forma desenvolvido tem a vantagem da descentralização, do engajamento de instâncias diversas, incluindo a esfera privada, ONG's, etc., propiciando a participação dos atores sociais relevantes e até aqui não incorporados, pelo menor porte ou por outros fatores, às ações do planejamento<sup>10</sup>.

A seguir são descritas duas formulações com esta metodologia e nesse contexto, com um nível mínimo de detalhes para que se possa entender melhor o processo de planejamento e as proposições dele derivadas.

### **III - CASOS EXEMPLO**

#### **A. Araripe Pernambuco<sup>11</sup>**

##### ***A.1 - Caracterização Econômica***

A região do Araripe é composta por nove municípios, com uma área de cerca de 12 mil km<sup>2</sup>, cobrindo aproximadamente 12% do território do Estado. Sua população estimada em 1993 é de 253 mil habitantes, sendo que 97 mil vivem na Zona Urbana e o restante, cerca de 156 mil, na Zona Rural.

A economia da região tem sua maior potencialidade na extração mineral e no pólo industrial que vem se formando em seu entorno.

---

<sup>10</sup> Mais detalhes dessa metodologia de planejamento podem ser extraídos ao longo do exame dos casos examinados no texto.

<sup>11</sup> Síntese do Documento SICSÚ, A.B.; PERES, L.. Diagnóstico e Fundamentos para uma Intervenção Governamental - Região do Araripe, SEPES/PE, 1995.

Com uma reserva medida superior a 200 milhões de toneladas, uma das maiores do País, e uma produção anual girando em torno de 1 milhão e 200 mil toneladas de gipsita e derivados, equivalente a 55 milhões de reais, a Região do Araripe se caracteriza como Pólo Gesseiro em Pernambuco. Formado por cerca de 200 empresas, o Pólo é responsável por 92% da produção nacional de gipsita e seus derivados. Os custos de mineração e beneficiamento da Gipsita no Araripe tem possibilitado, até o momento, a sua marcante participação no mercado nacional e garantido a operação de 18 minerações, 48 calcinadoras, e 148 fabricantes de pré-moldados. Essas empresas geram cerca de 3 mil empregos diretos e induzem o surgimento de empresas periféricas como oficinas mecânicas, elétricas e metalúrgicas e, ao mesmo tempo, influenciam a especialização do comércio local.

O mercado de gipsita, que na década de 70 estava voltado para o setor cimenteiro, sofreu o impacto da competição com o fosfogesso que reduziu drasticamente o consumo do minério, obrigando os empresários do Araripe a desenvolverem outros produtos, o que implicou mudanças na estrutura de produção e o fortalecimento da economia local.

Atualmente, 61,3% da produção de gipsita é transformada no Pólo e destinada ao setor da construção civil, onde a utilização do gesso como revestimento e de pré-moldados como elemento de vedação vem introduzindo mudanças significativas na direção da racionalização dos processos construtivos, na redução dos custos com materiais e mão-de-obra e no aumento da qualidade ambiental das obras prontas. Desta forma, a Região do Araripe se apresenta como um Pólo Industrial de grande importância para a sócioeconomia do Estado, necessitando, entretanto, de intervenções nas áreas tecnológicas e operacionais capazes de permitir uma maior competitividade do setor no mercado nacional e internacional, criando as condições básicas para a ampliação da produção. Recentemente, com a abertura da economia e a redução das alíquotas de importação, o Pólo tem sofrido concorrência, nos mercados inter-regionais, de minério e produtos acabados importados, principalmente da Espanha, o que o levou a uma crise transitória e necessidade de repensar as bases do seu crescimento, articulado a uma estratégia menos vulnerável à competição externa.

## ***A.2 - Problemas Estruturais Observados***

O exame das questões do pólo permitiu identificar fatores estruturais que contribuem para a diminuição da competitividade dos seus produtos. Seu equacionamento é fundamental para a atividade ser dinamizada no Pólo. Dentre estes destacam-se:

- A falta da água na Região, tem se tornado uma ameaça à continuidade da fabricação dos pré-moldados de gesso como placas, blocos e giz;
- A carência de infra-estrutura educacional adequada e de mão-de-obra qualificada e devidamente treinada, no Araripe, tem mantido muito baixo o nível de eficiência dos processos industriais;
- A falta de apoio ao desenvolvimento tecnológico das empresas que fabricam equipamentos, na região, tem inibido a modernização dos processos industriais<sup>12</sup>;

---

<sup>12</sup> Embora as empresas de porte médio e grande nos últimos anos tenham adquirido plantas extra-regionalmente, existe no Araripe um pequeno parque fabril de equipamentos (fornos, moldes etc.) que atende principalmente às pequenas calcinadoras e aos fabricantes de pré-moldados.

- A distância do Pólo Gesseiro do Araripe aos centros consumidores e o meio de transporte utilizado têm gerado custos de difícil compensação através da racionalização dos processos de produção;
- A falta, no País, de um conjunto de Normas Técnicas que permitam o controle da qualidade dos produtos e definam os procedimentos para sua aplicação tem dificultado a utilização do gesso como material de construção.

Os maiores problemas ambientais, provocados pelo processo produtivo, estão associados a poluição atmosférica com partículas finas de gipsita, gesso e dos gases de combustão e, principalmente, pelo desmatamento provocado pela necessidade de lenha, para a geração de energia térmica, que atualmente gira em torno de 411 mil st/ano.

A lenha, utilizada basicamente por pequenas e médias empresas locais, provém na sua maioria de pequenos desmates, desenvolvidos de forma indiscriminada, que provocam a diminuição gradativa da biodiversidade, com a extinção de espécies animais e vegetais, empobrecimento do solo e concorrendo ainda para o aumento da dificuldade da retenção de água pelo solo, acelerando o efeito da erosão.

### ***A.3 - A Estruturação das Ações de Apoio ao Pólo***

Com a finalidade de dar maior consistência às intervenções dos órgãos Governamentais na Região, bem como de uma dinâmica interativa com o setor privado, realizou-se um trabalho visando a elaboração de um Plano Integrado de Desenvolvimento para o Araripe.

Um primeiro passo foi a reestruturação de um Grupo de Trabalho sobre a gipsita o qual passou a ter uma maior abrangência e sua representação ampliada. Foi integrado por diversos organismos do Governo Estadual que tratavam de questões agrícolas, industriais, ambientais, de planejamento, de financiamento e de tecnologia. Também, instituições do Governo Federal se engajaram no trabalho, seja da área ambiental, seja da área mineral. Por fim, a iniciativa privada através de sindicatos e entidades de classe, além de órgãos como o SENAI e o SEBRAE, fizeram-se presentes.

Dada a importância do pólo gesseiro, um subgrupo dedicou-se exclusivamente a um cadastramento censitário do setor, de sua problemática e de possíveis alternativas. Assim, foram feitas, entrevistas estruturadas com lideranças políticas, empresariais e dos trabalhadores das diversas áreas. Além disso, foram realizadas entrevistas com os setores demandantes dos produtos do Araripe, para verificar possíveis problemas e potencialidades de mercado. Essas informações deram a base para a análise de possíveis ações de intervenção na área, redirecionamento de trabalhos que vinham sendo feitos e sugerindo novas áreas. Associado a estes, foram analisadas as tendências dos principais mercados produtores e consumidores a nível mundial, que balizaram as potencialidades de mercado dos produtos já produzidos bem como as possibilidades para novos produtos.

Dessa análise, surgiram as propostas de intervenção imediata e uma visão estratégica discriminadas a seguir:

No que tange ao apoio à capacitação das empresa locais e ampliação dos mercados de seus produtos, foram propostas, como prioritárias, a elaboração de normas técnicas, apoio ao desenvolvimento tecnológico das empresas locais, programas de formação de

recursos humanos, além da organização de uma base de dados informacional para a gipsita, seus derivados, produtores e consumidores. Também, gestões políticas na área tarifária, a fim de tornar competitivos os produtos da região, com os importados, foram iniciadas, levando à adoção de medidas favoráveis.

Na área de infra-estrutura, ações a médio prazo começaram a ser vislumbradas, como a ligação da região à implantação da Hidrovia do São Francisco e término da Ferrovia Transnordestina, criando corredores de exportação, além da recuperação das estradas vicinais. Na área de águas, além da Adutora do Oeste, obra a mais largo prazo, foram iniciadas pesquisas de águas subterrâneas com tratamento de baixo custo e realizadas obras de captação.

No que tange à degradação ambiental, foram propostas mudanças na matriz energética, ações de reflorestamento, bem como de mudanças tecnológicas nas empresas e agricultura da região. A adaptação de novas variedades agrícolas às características dos solos locais também tem sido analisadas para aumentar a produtividade da região.

Caso se restringisse às ações imediatas em nada se alteraria o planejamento das ações para a Região. As próprias entrevistas e interação com a comunidade local mostraram existirem fatores que levariam a uma visão estratégica de sobrevivência do pólo a longo prazo. Definir o papel do Estado nesse processo foi ação coletiva e que teve por base as seguintes observações:

- a) Com um faturamento anual de R\$ 55,5 milhões, em 1995, o Pólo Gesso é o principal fator de dinamização da economia local. Ainda não supera isoladamente a agricultura no que diz respeito a geração de empregos diretos, mas tem fomentado o surgimento de vários outros setores econômicos periféricos na região;
- b) o Parque Industrial do Gesso vem sofrendo rápido processo de modernização, no que destacam-se empresas que têm investido em tecnologia de última geração e estão se habilitando a processar o gesso do tipo alfa, necessário à confecção de material ortopédico e odontológico, bem como outros de nível tecnológico avançado;
- c) o setor cimenteiro, dominado por grandes empresas, consome 31% da produção de gipsita da região e, no entanto, agrega apenas 4,7% ao faturamento do Pólo, constituindo-se no setor que menos adiciona valor, por volume, à gipsita extraída;
- d) há uma tendência à concentração das atividades mais intensivas em tecnologia (calcinação e gessos especiais) pelas grandes empresas regionais. Não obstante, tais empresas continuam atuando na confecção de pré-moldados e giz, setores de elevado valor agregado e que não demandam avanços de nível tecnológico significativo. Tal situação pode levar a um estrangulamento das pequenas e médias empresas, cujas produções restringem-se basicamente aos pré-moldados;
- e) no caso específico da produção de giz, os pequenos e médios produtores, embora não esbarrem em significativas barreiras tecnológicas, perdem competitividade em função dos ganhos de escala auferidos pelos grandes; aqui a atuação em cooperativas e associações pode minorar esse problema.
- f) a modernização do Pólo, como um todo, depende fortemente de uma ligação com grupos internacionais detentores de tecnologia, bem como de um acompanhamento das tendências nos setores demandantes, com ênfase na construção civil;

- g) as pequenas e médias empresas são as maiores usuárias de lenha como fonte energética;
- h) a agricultura ainda constitui-se na principal atividade geradora de empregos na região. Neste sentido é fundamental o apoio estatal, dada a baixa produtividade e os problemas de solo e água observados;
- i) no que tange à agricultura comercial, as maiores potencialidades estão ligadas às agroindústrias da mandioca, algodão, mamona e à produção de milho. Nesse sentido, é fundamental reorganizar a produção e um processo mais agressivo de difusão de tecnologia.

Com esse quadro, considerou-se estratégico para a Região:

- I Apoiar o Pólo em seu conjunto, suprindo, no que lhe diz respeito, a infra-estrutura necessária à sua consolidação, bem como gerenciando politicamente para o que o Governo Federal proceda da mesma forma nas questões que lhes são pertinentes.
- II Intervir no sentido de garantir a sobrevivência das empresas locais através da estratificação do mercado, fortalecendo o surgimento e modernização de empresas nas áreas de gessos especiais e garantindo o apoio às pequenas e médias na sua organização e melhor capacitação para atender ao setor da construção civil.
- III Apoiar a difusão do uso dos derivados da gipsita, tanto para a construção civil, quanto para áreas mais sofisticadas.
- IV Colaborar especificamente com a estruturação das pequenas e microempresas em cooperativas e associações, a fim de que possam enfrentar os ganhos de escala das grandes.
- V Apoiar o intercâmbio tecnológico com centros nacionais e internacionais mais desenvolvidos, tornando os avanços nesta área acessíveis a todas as empresas .
- VI Difundir tecnologia apropriada e orientar a comercialização dos produtos agrícola e agro-industriais.

Com isso pode-se notar a forte influência de ações de capacitação, informação e desenvolvimento tecnológico na estratégia de evolução do pólo.

## **B. Zona da Mata: Programa de Desenvolvimento Sustentável**

### ***B.1 - Caracterização da Área***

Tradicionalmente dominada pela agroindústria álcool-açucareira, a Zona da Mata de Pernambuco é também tradicionalmente uma região de elevados contrastes. De um lado condições bastante favoráveis de clima e solo junto com um aporte de infra-estrutura bem mais favorável que o existente nas demais regiões do Estado. De outro a proliferação de condições de trabalho as mais precárias e mal remuneradas, elevados índices de mortalidade infantil e de analfabetismo, etc.

Por trás desse quadro contrastante, coloca-se a situação atual da agroindústria sucro-alcooleira. Mantido sob a proteção da política paternalista do Instituto do Açúcar e do

Alcool-IAA, este setor foi acumulando uma situação de aversão a mudanças tecnológicas, uma cultura empresarial fortemente conservadora cujos resultados mais visíveis hoje são empresas com fortes dificuldades financeiras, com níveis de produtividade bem aquém dos possíveis. Fazem parte desse quadro, também, as práticas culturais prevalecentes na cultura da cana e a sua disseminação em áreas não recomendáveis seja pelo fator topográfico (encostas íngremes), seja pela pluviosidade inferior à mínima ideal. Daí advém índices de produtividade agrícola bastante reduzidos que influenciam fortemente as dificuldades enfrentadas pelas empresas industriais, além de exigirem subsídios para sua sobrevivência. A partir do momento em que a política oficial deixou de sancionar automaticamente os custos maiores com reajustes de preços, como ocorria freqüentemente no passado, desnudou-se a fragilidade e a vulnerabilidade da agroindústria canavieira de Pernambuco.

Esse panorama mais geral pode ser melhor caracterizado com base no documento síntese do Programa, cujas idéias básicas são expostas a seguir:<sup>13</sup>

### **Contexto Social da Área**

Na Zona da Mata/Domínio Canavieiro, vivem atualmente cerca de 2.537,3 mil pessoas, ao que se estima representando aproximadamente 35,6% da população Pernambucana, com uma densidade demográfica de 211,77 hab./km<sup>2</sup>, superior a média de Pernambuco de 72,32 hab./km<sup>2</sup>.

A evolução demográfica da área, apresenta um processo acelerado de desruralização da população uma vez que a população rural que representava 56% em 1970 passa para 36% em 1991 (IBGE-estimativa). Este processo resulta, principalmente, das mudanças ocorridas na economia açucareira, na expansão da produção da cana e nas mudanças das relações de trabalho. Por outro lado, a presença do trabalhador temporário, associada à sazonalidade do emprego de parcela importante dos trabalhadores, constitui uma marca importante do mercado de trabalho.

Por outro lado, a Zona da Mata vive em condições sociais, particularmente graves. A região apresenta déficits sociais superiores às médias nacionais. O índice de analfabetismo da Zona da Mata é de mais de 50%, contra 35,1% da média nacional; a esperança de vida ao nascer é de apenas 46 anos, contra 60 anos verificados na média nacional; e a mortalidade infantil da área é de 124 em mil nascidos, bem superior à média nacional que é de 87 em cada mil nascidos.

No campo da saúde, são freqüentes as doenças infecciosas e parasitárias associadas à desnutrição, que contribuem para a baixa expectativa de vida. Apenas 35% do domicílio têm abastecimento d'água ligados à rede geral, contra 41% no Estado e 73% na média brasileira. Por outro lado, cerca de 38% dos domicílios não possuem instalações sanitárias e apenas 3% dispõem de instalações ligadas à rede ou à fossas sépticas.

---

<sup>13</sup> Trata-se do documento: Marco de Referência do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata de Pernambuco, da Secretaria de Planejamento de Pernambuco.

### **Situação Econômica**

A estrutura econômica, embora com tendência declinante, ainda se encontra fundamentada no setor primário. A cultura da cana-de-açúcar que já exercia plena hegemonia na área, passou a se expandir mais ainda, notadamente com o PROALCOOL, na segunda metade da década de 70. A área colhida aumentou constantemente, sobretudo, em detrimento das terras ainda ocupadas por matas e também daquelas outrora cedidas aos trabalhadores rurais para a exploração de culturas alimentícias. Por outro lado, a predominância de grandes propriedades na Zona da Mata, vem tornando a terra praticamente inacessível às faixas de baixa renda. Tanto que 77% da área total disponível, corresponde a propriedades com superfície igual ou superior a 100 ha.

A agroindústria sucro-alcooleira pernambucana, se comparada à nacional, demonstra uma reduzida capacidade competitiva, devido, entre outros fatores, ao plantio da cana em áreas impróprias ao seu cultivo, a limitada incorporação de modernas tecnologias, e a problemas diversos de ordem gerencial.

Apesar deste contexto, vêm surgindo novas alternativas agrícolas, com a intensificação da exploração de culturas, de já comprovada adaptação na área, como: banana, inhame, acerola, coco da bahia, seringueira, entre outras; além da exploração da pecuária de leite e de corte. Outras atividades vêm crescendo de importância, merecendo destaque as atividades industriais, destacando-se as de produtos alimentícios, de fabricação de cimento, de artigos de barro cozido e setores de menor expressão como os de madeira, mobiliário, vestuário, calçados e artefatos de tecido, bebidas, etc.

### **Situação Ambiental**

O ambiente natural se apresenta hoje bastante castigado pela secular ocupação. O avanço da cultura da cana-de-açúcar sobre as encostas provocou o desmatamento e como decorrência acentuou a erosão, a sedimentação das várzeas, o assoreamento dos rios, entre outros reflexos negativos. Por outro lado, a degradação do meio ambiente, nas últimas décadas, se manifestou, também, na deterioração dos recursos hídricos, pelo constante e crescente despejo de resíduos industriais e dejetos humanos diretamente nos cursos d'água, principalmente pela falta de esgotamento sanitário, contribuindo para o elevado índice de doenças endêmicas, a redução drástica da piscosidade e a proliferação de insetos.

### **Situação Espacial**

Atualmente a organização do espaço se caracteriza por um baixo dinamismo econômico de grande parte dos centros urbanos. A região apresenta características distintas na medida que se aproxima da Região Metropolitana do Recife, onde se observa a concentração da base produtiva urbana do Estado. As cidades nesta área encontram-se claramente articuladas com o pólo macrorregional do Recife. Como agravante, há alguns anos, o êxodo rural vem alimentando o crescimento das cidades, sem o correspondente aumento da oferta de serviços básicos e de infra-estrutura social necessária, provocando processos de favelização e de subemprego, mesmo nos centros urbanos menores da região.

No entanto, a estratégica localização geográfica de Pernambuco, apresenta clara vantagem no contexto espacial do Nordeste, com a maior proximidade dos grandes blocos econômicos mundiais como NAFTA e a União Européia. Neste contexto, a Zona da Mata é especialmente beneficiada. A infra-estrutura portuária, principalmente projetada para SUAPE, constitui vantagem evidente, de modo especial nos tempos atuais, de crescente abertura comercial do País.

Para o desenvolvimento de atividades de base local, a existência de uma rede de pequenos e médios centros urbanos, ao lado de um elevado e variado potencial de recursos naturais disponíveis, hoje com boas perspectivas de aproveitamento, constituem vantagens potenciais evidentes.

### **Situação Tecnológica**

Quando se avalia o processo produtivo pelos parâmetros convencionais de uso de tratores e insumos agrícolas básicos, de modo especial, de emprego de tecnologias biológico-químicas, particularmente variedades genéticas adaptadas, evidencia-se uma defasagem científico tecnológica, em relação a outros centros econômicos. A propósito, tem sido insignificante a introdução de novas variedades genéticas na melhoria da cana-de-açúcar em Pernambuco. Segundo dados das últimas safras, observa-se ainda predomínio de variedades obsoletas, atingindo áreas superiores a 50%, com conseqüente problemas de degeneração genética, além de ampla repercussão sobre a produtividade agrícola e o rendimento industrial.

Por outro lado, não obstante existirem tecnologias para melhor aproveitar os efluentes industriais e transformar, o que hoje se constitui pressão ambiental, em novas atividades de valor econômico, falta adaptação e aprimoramentos tecnológico, bem como, o suporte das instituições de pesquisa e desenvolvimento, que facilitem a introdução destas inovações.

## **B. 2 - Bases Principais do Programa**

Com base na situação acima descrita, a proposta de intervenção vai assentar-se na reformulação do estilo de ocupação econômica da área, apontando para a reestruturação da agroindústria canavieira e para a diversificação de atividades a nível rural e urbano. Tendo em conta fatores como: disponibilidade de recursos naturais, infra-estrutura econômica e vantagens locacionais o Programa aponta para a necessidade de adoção de medidas no sentido da elevação dos patamares de produtividade, apoiando-se também na, mesmo incipiente, diversificação já existente.

A estratégia é, resumidamente, a seguinte: ampliar as bases econômicas e tecnológicas do sistema produtivo através de uma política organicamente articulada e ampla de fomento. Busca-se também implementar um processo de desenvolvimento que combata os atuais entraves estruturais da sócio-economia da região, pressupondo também a liberação de terras impróprias ao cultivo da cana-de-açúcar.

As necessárias transformações estruturais deverão orientar-se no sentido dos seguintes componentes:

- Diversificação das atividades de produção agrícola, industrial, comercial e de serviço;



- reestruturação e modernização da agroindústria sucro-alcooleira;
- reforma agrária;
- apoio a programas de desenvolvimento tecnológico;
- capacitação e formação de recursos humanos;
- implementação de programas sociais;
- realização de zoneamento agro-ecológico e econômico;
- conservação e recuperação dos recursos naturais;
- modernização das relações de trabalho;
- reestruturação e fortalecimento das instituições públicas e privadas, que atuam diretamente na área.

A implementação do Programa deverá estar apoiada na criação de uma Unidade Técnica de gerenciamento, a qual articulará as ações das instituições públicas, bem como o envolvimento dos empresários, trabalhadores e organizações não governamentais. Enfatiza-se o apoio à diversificação produtiva e a articulação de órgãos de pesquisa no apoio aos avanços tecnológicos.

O Programa para a Zona da Mata prevê a implantação de ações diversas ligadas a:

- Modernização e Reestruturação da Indústria Sucro-alcooleira, envolvendo modernização tecnológica e gerencial, o redimensionamento do setor e a diversificação da estrutura produtiva.
- Apoio à Diversificação Produtiva, que contempla a ampliação de linhas de crédito, facilitação do acesso à terra, apoio à comercialização, estímulos ao desenvolvimento de agroindústrias, capacitação de mão-de-obra e assistência técnica, melhoria de infra-estrutura, etc.
- Pesquisa, desenvolvimento e difusão de tecnologias, para viabilizar a elevação dos padrões de produtividade bem como a diversificação produtiva, tendo como base o Instituto de Pesquisas Agronômicas de Pernambuco e as universidades federais do estado.
- Saneamento Básico: aqui as carências são extremas e estão previstas a ampliação do suprimento de água potável e a implantação de sistemas de esgotamento sanitário.
- Proteção Ambiental abrangendo o monitoramento climático e dos recursos hídricos, a conservação de recursos florestais e do solo bem como a educação ambiental.
- Fortalecimento de Instituições Públicas, envolvendo também o fortalecimento de instituições privadas e a modernização de métodos gerenciais.

### **Recursos Financeiros**

O Programa deverá contar com recursos financeiros de empréstimos por parte do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) bem como da contrapartida governamental. Estima-se em US\$ 220,00 milhões o montante a ser aportado pelo BID, prevendo-se que a área de Saneamento Básico deverá receber a maior fatia de gastos. A alocação de

recursos no espaço da região deverá obedecer a critérios discutidos com os atores sociais de cada município, segundo Planos Municipais de Desenvolvimento.

#### **IV - REFLEXÕES E PROPOSTAS**

As experiências de planejamento regional/local anteriormente discutidas encerram algumas lições relevantes que cabem ser aqui destacadas.

Em primeiro lugar, cabe realçar que tratam-se de realidades bastante distintas que mereceram formulações de planejamento também distintas.

O nível de complexidade de problemas e de encaminhamento de soluções também é diverso, sofrendo estas experiências dificuldades diferenciadas em termos de negociações com os atores sociais relevantes e mesmo a nível dos vários órgãos governamentais envolvidos.

Ambas as experiências não podem ainda ser avaliadas em termos de resultados obtidos uma vez que tratam-se de processos de planejamento ainda em uma fase inicial de implantação (o caso do Araripe) ou mesmo ainda em processo de negociação com o BID para a efetiva liberação de recursos e implementação do conjunto de ações previsto (Zona da Mata). Mesmo assim, o seu conteúdo inovador já justifica a divulgação dessas experiências, embora não esteja ainda claro qual a dimensão da participação social e suas vinculações com os mecanismos oficiais. Também não está ainda claro qual o peso dos “novos fatores de produção” como sustentáculos do processo de crescimento microregional.

Mesmo estando em fase de implantação, ou pré-implantação, os casos aqui descritos já permitem que se aponte algumas dificuldades enfrentadas ao longo do processo de formulação e discussão de propostas. De uma maneira geral enfrenta-se resistências e incompreensões por parte de órgãos públicos afins aos que coordenam o processo de planejamento. Do mesmo modo emergem resistências por parte dos segmentos econômicos sociais envolvidos. Aqui o tradicionalismo e o papel paternalista desempenhado através de décadas de ação estatal fazem a cena. De uma maneira geral há que se buscar com persistência e determinação os caminhos não óbvios da apresentação de propostas, ou seja, a fuga de situações que simplesmente levam o Estado a manter-se em seu papel tradicional de provedor de recursos, bem como enfatizando a mobilização de capital e trabalho de acordo com a concepção ortodoxa do desenvolvimento.

Nessa última linha de raciocínio e em compasso com o exposto na Seção II deste trabalho, deve-se enfatizar aqui a preocupação desta visão de planejamento para com os “novos” fatores de produção. Como se pode observar na Seção III, o componente tecnológico, a preocupação com a capacitação e treinamento de trabalhadores e empresários, a ênfase dada à necessidade de pesquisa e desenvolvimento, o forte apoio à integração dos órgãos de pesquisa de forma dirigida às questões específicas de cada setor, são claras demonstrações de uma visão mais abrangente, e com preocupações sustentáveis, do planejamento que podem e devem ser reproduzidas e realçadas. Essas experiências demonstram assim que o conceito de pólos de modernização tecnológica e as conseqüentes políticas públicas nas áreas de informação, conhecimento e tecnologia podem vir a ser importante fator para consolidação dos pólos econômicos de base local.

Além disso, deve-se enfatizar nessas experiências a preocupação em definir intervenções com base na consulta e no apoio dos atores sociais relevantes. Por meio das entrevistas com as lideranças políticas e empresariais e das opiniões emitidas em reuniões com as entidades (associações, cooperativas, etc.) existentes em cada Pólo foram concensadas as ações prioritárias, e possíveis, a serem implementadas. Com isso amplia-se o apoio local e reduz-se as resistências às mudanças necessárias, sendo a intervenção estatal legitimada e orientada para o apoio à solução de questões que transcendem o âmbito de atuação de cada segmento individualmente.

Em época de extrema escassez de recursos e de mudanças no papel do Estado na economia, a multiplicação dessas experiências poderá ser mecanismo eficaz de política desenvolvimentista com um planejamento participativo que possibilita intervenções, a curto prazo, e ações efetivas do Governo para a superação de problemas locais, sendo ainda as mesmas norteadoras para reprodução em outros espaços geo-econômicos <sup>14</sup>.

De uma maneira mais abrangente, as experiências apontam para caminhos reestruturadores do planejamento regional. Nesse sentido, vale observar a importância de que, no mundo em transformação em que vivemos, tenha-se consciência das mudanças e suas tendências, em nível global, para poder atuar no nível das realidades locais. Esta estratégia, dos pólos econômicos de base local, ao invés de ser contraditória com essas tendências, vem ao encontro das mesmas, permitindo que economias regionais não se desestruturem e seja reforçada a sua competitividade.

Se isso é verdade, torna-se fundamental um repensar dos caminhos do planejamento em todas as suas instâncias, desde a federal até a municipal, incorporando a necessidade de apoio às economias de base local, integrando e internalizando esforços nessa direção. A idéia de pólos de economia de base local parece não estar suficientemente absorvida, até o momento, nas diferentes abordagens do planejamento regional, sendo, no entanto, básica para uma ação mais efetiva do Estado em sua missão de harmonização do desenvolvimento nas diferentes regiões do país.

Neste sentido, chama-se a atenção para o fato de que a proposta aqui explicitada depende, basicamente, da decisão política no sentido de tornar o Estado um agente da busca da equidade, do crescimento equilibrado, da diminuição das disparidades regionais. Vale salientar que essas ações não necessariamente seriam contraditórias com a busca de eficiência produtiva. Ao contrário, têm na sua lógica o reforço à competitividade de economias que demonstram potencialidades efetivas.

A estratégia aqui tratada também pode concorrer para relativizar o problema da concentração populacional e econômica nas grandes metrópoles. Experiências européias, por exemplo, mostram que o processo de metropolização pode ser revertido quando a ação efetiva do planejamento cria e/ou estimula alternativas econômicas em cidades de menor porte (Pereira, 1996). Essa é uma proposta no sentido da desconcentração do desenvolvimento e melhoria das condições de vida que pode concorrer para o desvio de fluxos migratórios.

Por fim, mas não menos importante, cabe aqui chamar a atenção para a necessidade de criação de instrumentos que permitam a operacionalização da estratégia de reforço às economias locais. Feitos como, por exemplo, a constituição de um fundo de apoio à

---

<sup>14</sup> Embora em um contexto um pouco diferente essa estratégia sintoniza com a afirmação de Haddad (1996): “Para se pensar um conjunto de ações que resgatem o papel do planejamento, sobretudo em áreas que necessitam de política regional, se faz necessária a reestruturação dos instrumentos de política regional, atento aos conceitos de desenvolvimento sustentável e de crescimento endógeno. A descentralização de políticas deve atribuir às regiões e localidades papel de destaque nesse processo” (p. 133).

consolidação das mesmas via criação de externalidades que apoiem potencialidades e retirem estrangulamentos ao seu desenvolvimento são caminhos possíveis na nova visão do planejamento e sintonizados com as tendências da economia mundial.

## **Bibliografia**

- Amaral Filho, J., 1995, Desenvolvimento Regional Endógeno: (re)construção de um conceito, reformulação de estratégias alternativas (à guerra fiscal), Anais do 23o. Encontro Nacional de Economia, ANPEC, Salvador
- Azzoni, Carlos R., 1993, Equilíbrio, Progresso Técnico e Desigualdades Regionais, *Análise Econômica*, mar/93, No. 19, Porto Alegre.
- Chesnais, François, 1996, A Mundialização do Capital, São Paulo: Xamã.
- Fajnzylber, Fernando, 1992, Industrialização na América Latina: da “Caixa Negra” à “Caixa Postal Vazia”, *Revista de Economia Política*, vol. 12, No. 4(48), out/dez/92, São Paulo.
- Guimarães Neto, Leonardo, 1996, A Experiência Brasileira de Política Regional da Perspectiva do Nordeste, em *Política Regional. A Política Regional na Era da Globalização*, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/IPEA,
- Haddad, Paulo R., 1996, A Experiência Brasileira de Planejamento Regional e suas Perspectivas, em *Política Regional. A Política Regional na Era da Globalização*, São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung/IPEA.
- Medeiros, Adelino, et alli, 1992, Pólos, Parques e Incubadoras, Brasília: CNPq, IBICT, SENAI.
- Pereira, Rubens de M., 1996, Algumas Lições Úteis da Experiência Européia, em *Política Regional, A Política Regional na Era da Globalização*, em Konrad Adenauer Stiftung/IPEA, São Paulo.
- Pernambuco, Secretaria de Planejamento, 1996, Marco de Referência do Programa de Apoio ao Desenvolvimento Sustentável da Zona da Mata, Recife: xerox
- Sicsú, Abraham B. e Peres, Luciano, 1995, Diagnóstico e Fundamentos para uma Intervenção Governamental - Região do Araripe, Recife: SEPES/PE, xerox.
- Souza, Nali de J., 1993, Desenvolvimento Polarizado e Desequilíbrios Regionais, *Análise Econômica*, março /93, nº 19. Porto Alegre.

# Serviços às empresas e desenvolvimento local

Ana Paula Delgado<sup>1</sup>  
(Universidade do Porto)

## Resumo:

O desenvolvimento de uma oferta local de serviços às empresas é uma condição *sine qua non* de acesso aos serviços pelas empresas industriais de pequena dimensão e de carácter local. Contudo, estudos realizados têm demonstrado que este tipo de empresas dificilmente gera um volume de procura suficiente para sustentar a emergência, a nível local, de empresas de serviços.

Esta relação entre a procura e a oferta de serviços às empresas tem-se revelado particularmente gravosa para as regiões desprovidas de centros urbanos de grande dimensão e cuja base económica assenta em pequenas e médias empresas industriais locais. Por um lado, a ausência de uma oferta local de serviços às empresas constitui um travão efectivo à utilização de serviços por parte das empresas locais e limita, de facto, o dinamismo, a capacidade de adaptação à mudança e de inovação destas. Por outro lado, as características da base económica local não asseguram o limiar de procura suficiente para a emergência de uma oferta adequada. Este *ciclo vicioso*, que afecta a performance da economia local, justifica que uma maior atenção deva ser atribuída aos serviços às empresas na definição das políticas locais de desenvolvimento, muito particularmente daquelas directamente vocacionadas para a promoção da capacidade competitiva das empresas.

O desenvolvimento das actividades de serviços às empresas pode ainda justificar-se no quadro de uma política de diversificação da base económica local. De facto, os estudos realizados sobre a extensão espacial do mercado das empresas de serviços à produção permitem estabelecer que se está perante um conjunto de actividades cujo âmbito espacial não pode mais ser considerado estritamente local.

Nesta comunicação pretendemos abordar os temas acima enunciados apresentando uma síntese dos resultados de uma série de trabalhos sobre a oferta e a procura de serviços às empresas, suas características e implicações em termos de desenvolvimento local. Fundamentamo-nos ainda nos resultados da investigação que, sobre este mesmo tema, temos vindo a realizar.

---

<sup>1</sup> Faculdade de Economia do Porto, R. Dr. Roberto Frias, 4200 Porto, Portugal - Fax: + 351-2-5505050 e-mail: apaula@fep.up.pt

## 1. Introdução

As actividades de serviços dominam hoje a estrutura económica dos países do mundo ocidental e dos países em vias de desenvolvimento (Riddle, 1986). O contributo dos serviços para o produto interno bruto situa-se além dos 50% e, na maior parte dos países da OCDE a sua parte no emprego ultrapassa já os 70% (Martinelli, 1992). Além disso os serviços revelaram, nas últimas décadas, uma capacidade notável de criação de novos empregos, sendo responsáveis por 75% dos novos empregos criados, entre 1970 e 1990, nos países europeus (Coffey e Bailly, 1996).

Até aos finais da segunda guerra mundial o crescimento dos serviços foi obscurecido pela dinâmica do sector industrial. No entanto, como sublinha Fuchs (1968), a passagem de uma economia agrícola a uma economia industrial foi acompanhada por um crescimento importante das actividades de serviços. No pós-guerra, o crescimento dos serviços em termos de emprego ultrapassa largamente, nos países mais desenvolvidos, o comportamento do sector industrial. Esta tendência é ainda reforçada pela evolução da estrutura das qualificações e das profissões, dado que no próprio sector industrial uma parte importante dos acréscimos de emprego são imputáveis ao crescimento de funções/ tarefas, que, se realizadas no exterior da empresa, seriam classificadas como actividades industriais.

Conquanto já Fisher (1935), Clark (1940), Fourastié (1950), Stigler (1956) tivessem chamado a atenção para a crescente importância das actividades terciárias na estrutura das economias mais desenvolvidas, até ao início dos anos setenta os serviços foram considerados actividades residuais, de baixa produtividade, cujo crescimento era induzido pela evolução das outras actividades (industriais) e das normas de consumo.

O debate moderno em torno da interpretação desta alteração estrutural e dos seus efeitos sobre a performance das economias desenvolve-se a partir dos finais dos anos sessenta, com os trabalhos pioneiros de Greenfeld (1966), Baumol (1967), Fuchs (1968), Bell (1973), Gershuny (1978), Bluestone e Harrison (1982).

As primeiras interpretações sobre o crescimento dos serviços, colocando ênfase especial no contributo destes para o emprego e nas actividades de serviços à população, realçaram essencialmente quatro factores:

- maior elasticidade rendimento da procura de serviços, relativamente à procura de bens de consumo;
- emergência do Estado-providência e crescimento da oferta de serviços públicos à população;
- transferência de actividades de serviços da esfera familiar (informal) para o mercado, em consequência da crescente participação da mulheres no mercado de trabalho;
- menores ganhos de produtividade das actividades de serviços, relativamente às actividades industriais.

Os trabalhos mais recentes, desenvolvidos nos finais dos anos setenta e na década de oitenta, distinguem os serviços orientados essencialmente para a satisfação da procura final (serviços às famílias) e os serviços que são usados como inputs intermédios (serviços à produção ou serviços às empresas).

Embora pouca atenção tenha sido atribuída a estes últimos até aos anos 70, os serviços às empresas não são um fenómeno novo. Formas tradicionais de serviços intermédios - transportes, seguros, serviços bancários - surgiram com forte relevância nas economias ocidentais mais desenvolvidas, marcando indelevelmente o tecido económico das principais cidades e centros industriais, nos finais do século passado. O aparecimento das grandes empresas industriais verticalmente integradas, a produção em massa, a generalização dos métodos de organização científica do trabalho fabril, a extensão geográfica dos mercados de inputs e de outputs determinaram um crescimento muito significativo das necessidades em serviços das empresas industriais e do número (absoluto e relativo) dos seus efectivos adstritos a tarefas e funções de serviços (Bureau, 1984). Com o advento do Estado social algumas grandes empresas desenvolveram também departamentos de prestação de serviços ao pessoal, tais como transporte, cantinas, creches.

O que há de verdadeiramente novo na expansão que se observou, mais recentemente, nas actividades de serviços à produção, é o aparecimento de serviços com elevado conteúdo informacional (conselho em gestão e organização, serviços técnicos, informáticos e de software); a complexificação de alguns serviços tradicionais para fazer face quer à crescente expansão, especificidade e perecibilidade dos mercados quer ao aumento e sofisticação das regulamentações públicas no domínio jurídico, fiscal, do trabalho, da protecção do ambiente; a externalização de um conjunto de actividades de serviços, até aí desenvolvidas no interior das firmas utilizadoras, na procura não apenas de uma redução dos custos operacionais mas também de uma maior flexibilidade.

A emergência e crescimento deste tipo de serviços ocorre primeiro nos países mais desenvolvidos (EU, Reino Unido, França), posteriormente em países de nível intermédio, sendo um fenómeno mais recente nas economias menos desenvolvidas, muito fechadas ao exterior, como é o caso da economia portuguesa até à década de sessenta.

Numa primeira fase, o crescimento dos serviços às empresas foi visto essencialmente como um crescimento dependente da evolução registada na indústria, ou dito de outro modo, nas actividades produtivas. De facto, a dinâmica e os mecanismos internos de adaptação das actividades industriais às novas condições da economia mundial determinaram um crescimento importante da procura de serviços pelas empresas. Contudo assistiu-se também a um processo de reorganização interna das firmas o qual implicou uma progressiva externalização das funções terciárias. Alguns autores chegam mesmo a discutir se o crescimento observado no contributo dos serviços para o emprego e o produto corresponde a um verdadeiro crescimento ou a uma mera transferência, para fora das actividades industriais, de tarefas e funções terciárias que anteriormente seriam aí desempenhadas.

A partir de meados dos anos oitenta o papel e o contributo dos serviços à produção para o desenvolvimento económico começa a ser reconhecido de direito

próprio. O crescimento das actividades de serviços é integrado num processo mais vasto de alteração do paradigma técnico-económico e social dominante. Não se trata já de interpretar o crescimento das actividades de serviços em oposição ao crescimento das actividades industriais, mas de interpretar o processo de alteração estrutural das economias como a ponta visível das profundas transformações em curso no modo de produzir. Estas transformações, tornadas viáveis pelo desenvolvimento tecnológico integrado no domínio dos transportes, das comunicações e da electrónica, modificaram não apenas a estrutura sectorial do emprego e do produto, como a estrutura ocupacional e de qualificações da mão-de-obra e puseram em acção mecanismos de redistribuição espacial das actividades. Enquanto as regiões industriais tradicionais entravam em declínio, novos espaços industriais emergiam, a nível nacional e internacional, especializados quer em actividades na fase madura do ciclo de vida, quer em actividades tecnologicamente de ponta.

A própria inovação tecnológica realça, pelos seus contornos específicos, o contributo dos serviços. Os novos produtos industriais, sobretudo relacionados com as novas tecnologias da informação (informática, telecomunicações) são intensivos em serviços. Para este tipo de produtos, o custo dos inputs materiais não representa senão uma parcela reduzida do custo final. Mas também ao nível dos produtos maduros, o conteúdo em serviços dos bens industriais é cada vez mais significativo. O acréscimo da concorrência levou os produtores a substituírem as estratégias baseadas apenas na redução dos custos de produção por estratégias que assentam cada vez mais na diferenciação dos produtos. Uma e outras determinam um aumento significativo das necessidades em serviços das empresas e um novo posicionamento face aos modos de satisfação dessas necessidades, recorrendo à externalização das funções terciárias que não integram o núcleo das actividades que constituem o cerne das vantagens competitivas das empresas.

Estes trabalhos permitiram estabelecer que a utilização de serviços aumenta a produtividade do conjunto do sistema produtivo e gera vantagens competitivas para as firmas utilizadoras e para as regiões onde estas se localizam. A divisão entre regiões desenvolvidas, que asseguram o controlo do sistema económico, e as outras é, cada vez mais, a divisão entre as regiões que possuem uma oferta diversificada de serviços e aquelas onde este tipo de actividades se encontra ausente.

## **2. Serviços às empresas: conteúdo de um conceito**

Passadas quase três décadas sobre a publicação dos estudos que modernamente deram origem à “economia dos serviços”, o conteúdo do conceito permanece ainda aberto a controvérsia, quer no que refere à distinção entre bens e serviços, quer no que refere à definição de diferentes grupos de serviços.

Uma classificação hoje generalizadamente aceite tende a distinguir, as actividades de serviços à população (orientadas para a procura final) das actividades de serviços à produção. Estas últimas incluem o conjunto das actividades de serviços cujo output é consumido enquanto input intermédio e não como um bem final (Noyelle et Stanback, 1984; Coffey et Polèse, 1984).



Conquanto metodologicamente claro, o conceito de serviços às empresas apresenta algumas dificuldades operacionais, já que muitas das actividades de serviços partilham a característica de serem simultaneamente inputs intermédios e bens finais. Assim, a definição do conjunto de actividades englobadas sob a designação de serviços às empresas é feita em regra por enumeração dos serviços cujo output se dirige essencialmente para o consumo intermédio. São em regra consideradas como integrando os serviços às empresas as actividades constantes do quadro 1.

### Quadro 1 - Serviços à produção

Serviços auxiliares de intermediação financeira e seguros
Aluguer de máquinas e equipamentos de produção e de escritório
Consultoria em equipamento informático, consultoria e programação, processamento de dados e actividades de bancos de dados
Investigação e desenvolvimento
Actividades jurídicas, de contabilidade e auditoria
Consultoria fiscal e contabilística
Estudos de mercado e sondagens de opinião
Consultoria empresarial e de gestão
Serviços de arquitectura, engenharia e serviços técnicos afins
Ensaio e análises técnicas
Publicidade
Seleção, colocação de pessoal e serviços de trabalho temporário
Vigilância e segurança
Limpeza
Secretariado, tradução e outros serviços administrativos
Outros serviços às empresas (fotografia, embalagem, organização de feiras e exposições, ...)

Fonte:INE (1992), Classificação Portuguesa das Actividades Económicas (CAE - Rev.2)

Uma definição deste tipo não permite no entanto medir correctamente o contributo das actividades de serviços à produção para o emprego e o produto já que exclui os serviços intermédios produzidos internamente pelas empresas que pertencem a outros sectores de actividade, nomeadamente as classificadas nas actividades industriais.

Mais recentemente os autores têm distinguido, no universo dos serviços às empresas, os serviços avançados dos serviços banais. Os primeiros integram actividades complexas intensivas em conhecimento, de que são exemplos os serviços de engenharia relacionados com as novas tecnologias de informação, comunicação e automação, serviços de gestão de recursos humanos, consultoria estratégica, serviços jurídicos especializados (Moulaert e Tödtling, 1995). Correspondem, grosso modo, ao conjunto de actividades que Machlup (1966), Porat (1972) Osberg et alii (1984) denominaram, respectivamente, de actividades de produção de conhecimento, actividades de informação primária e actividades de informação. O conceito de serviços banais refere o conjunto de actividades de serviços à produção que envolvem essencialmente uma prestação material: vigilância, limpeza, dactilografia, reprodução de documentos, restauração, transporte.

### **3. O papel dos serviços à produção no desenvolvimento económico**

Os modelos de desenvolvimento que adoptam uma perspectiva centrada essencialmente sobre o lado da procura, tendem a subestimar fortemente o papel das actividades de serviços na promoção e dinamização do desenvolvimento a nível regional e/ou local. Pelo contrário, os modelos que analisam as questões do desenvolvimento regional/local atribuindo ênfase aos factores do lado da oferta consideram os serviços como uma infra-estrutura/condição necessária ao desenvolvimento regional/local.

Numa perspectiva de longo prazo, o desenvolvimento não pode basear-se apenas na dinâmica da procura externa associada a um conjunto particular de sectores de especialização nos quais a economia local detém, num dado momento do tempo, vantagens competitivas. O verdadeiro factor de sucesso das economias reside na sua capacidade de identificar novos mercados e novos sectores dinâmicos, de inovar ao nível dos produtos e dos processos de produção e, deste modo, repor sucessivamente a sua capacidade competitiva. Os serviços constituem assim, pelo seu contributo para o aprofundamento daquelas capacidades, o centro das vantagens competitivas das economias regionais/locais.

Mais recentemente, um conjunto de estudos sobre as empresas de serviços e a orientação geográfica do seu output permitiu estabelecer que os serviços são actividades com capacidade de exportar os seus produtos num quadro diferente do que resulta da teoria dos lugares centrais. O contributo dos autores que se têm debruçado sobre o comércio inter-regional de serviços às empresas permite considerá-los como verdadeiras actividades motoras no sentido de Perroux (1955).

#### **3.1. Os serviços à produção como actividades locais e induzidas**

Desde cedo que, no quadro dos modelos de crescimento e desenvolvimento urbano, os autores têm distinguido entre actividades orientadas para a procura externa e as actividades orientadas para a satisfação das necessidades da população local, identificadas respectivamente com as actividades industriais e de serviços (Camagni, 1996).

Desenvolvida inicialmente como um instrumento de análise dos efeitos de um acréscimo exógeno e autónomo da procura sobre o nível de actividade económica de uma região, a teoria da base económica (Hoyt, 1939, 1954; North, 1955; Tiebout, 1956) atribui às actividades de exportação - básicas - um papel estratégico (e motor) no desenvolvimento regional (local).

De acordo com a teoria da base o volume de produção e de emprego de uma região dependem das suas actividades de exportação as quais induzem, através de mecanismos de interdependência na produção e no consumo, o crescimento do emprego e do rendimento das actividades a montante e das actividades orientadas para a satisfação das necessidades de consumo da população urbana.

O conceito de actividade básica compreendia inicialmente todas as actividades susceptíveis de atrair à região uma procura externa, quer se tratasse de

exportações de bens quer de serviços. Contudo a ênfase atribuída às actividades industriais nas teorias do desenvolvimento (e na definição das políticas regionais) contribuiu para que progressivamente, na extensa literatura sobre a teoria da base económica, as actividades básicas fossem sendo identificadas com as actividades de produção de bens materiais (industriais). As actividades de serviços foram sendo remetidas para um papel complementar/ secundário, de apoio à exportação ou de satisfação da procura final local. O crescimento das actividades de serviços, integrados no conjunto das actividades locais, fica assim dependente da procura gerada, directa ou indirectamente, pelas actividades de exportação.

Na perspectiva do desenvolvimento regional/local, as actividades motoras são as actividades industriais. Os serviços à produção não merecem uma atenção particular dado que são vistos como actividades induzidas. O desenvolvimento industrial induz (a montante, a jusante e em paralelo) o aparecimento de um conjunto de actividades de serviços cuja localização e dinâmica fica dependente da capacidade de crescimento das actividades industriais motoras (de exportação).

Nesta concepção ortodoxa da teoria da base o papel dos serviços no desenvolvimento não é correctamente avaliado. É que a capacidade de indução de crescimento das actividades básicas depende da capacidade da região reter os efeitos multiplicadores. Ou seja, quanto mais o tecido produtivo local for diversificado e integrado, maior será a capacidade de retenção local dos efeitos multiplicadores. Nesta perspectiva a existência de uma oferta local e diversificada de serviços à produção é uma condição necessária do funcionamento correcto dos mecanismos multiplicadores. Por outro lado, à medida que o sector exportador cresce, o sector não exportador pode crescer e a ritmo mais rápido, em função de fenómenos de substituição de importações.

Uma interpretação mecanicista da teoria da base tende a ignorar que a capacidade exportadora da região (área urbana) supõe que sejam atingidos níveis adequados de especialização (e competitividade) nas actividades que constituem a base de exportação. No longo prazo, a capacidade competitiva da base económica de exportação depende da qualidade dos factores produtivos locais e da sua capacidade de gerar crescimento e engendrar uma mutação estrutural da economia, substituindo progressivamente os sectores exportadores em declínio, por novas actividades mais dinâmicas e com capacidade de difusão do crescimento e da inovação ao conjunto do sistema económico local. Ou seja, a competitividade no longo prazo da economia regional depende da sua base de serviços a qual contribui decisivamente para:

- acréscimo da qualidade dos factores de produção - por exemplo, pelo seu contributo para a melhoria da qualificação da mão-de-obra (serviços de educação e de formação profissional);
- uma correcta afectação sectorial dos recursos - através dos serviços financeiros e bancários;
- a melhoria geral da eficácia económica dos actividades de base - serviços de conselho, comunicação e transporte, serviços administrativos, de marketing;
- aumento da flexibilidade do sistema produtivo e da sua capacidade de se adaptar às mutações da procura mundial externa (Camagni, 1996).

Finalmente, a teoria da base económica supõe que toda a produção de serviços se orienta para a satisfação das necessidades da população local ou para a procura intermédia gerada pelo sector exportador. Os estudos realizados sobre as actividades de serviços e a orientação geográfica das suas vendas permitem estabelecer que se trata de actividades com importante capacidade de exportação do seu output e questionar consequentemente o papel induzido que lhes é atribuído no quadro da teoria da base económica.

### **3.2. Os serviços às empresas, infra-estrutura do desenvolvimento**

Numa outra perspectiva o contributo dos serviços para o desenvolvimento regional/local tem sido visto essencialmente pela contribuição destas actividades para o crescimento da produtividade, qualidade e capacidade competitiva das restantes actividades.

Assim, os serviços, permitindo um acréscimo significativo da informação disponível, contribuem para um conhecimento adequado das transformações em curso no meio envolvente (tecnologias, produtos, mercados, condições políticas e sociais) e aumentam a capacidade de antecipação e de adaptação das empresas às novas condições externas.

Os serviços às empresas geram também um acréscimo da capacidade de inovação e de modernização das firmas utilizadoras. Os serviços tiveram (têm) um papel muito importante no desenvolvimento de novas tecnologias, novos processos de produção, novos produtos, novas técnicas de organização e gestão, na sua difusão e adaptação. A título meramente exemplificativo cite-se a evolução registada nos programas informáticos, desenhados para serem acessíveis a utilizadores não familiarizados com este tipo de tecnologias o que, em conjugação com o progresso registado no hardware, permitiu uma generalização do uso de meios informáticos até há meia dúzia de anos apanágio apenas das grandes empresas ou dos centros de investigação. Também os consultores das empresas de serviços são agentes importantes na mudança dos métodos/técnicas de gestão das empresas clientes. Novos serviços têm vindo a alterar completamente as formas de financiamento das empresas - leasing, factoring - ou ainda as técnicas de distribuição e venda - franchising, venda por catálogo, televenda.

Os serviços desempenham um papel fundamental no processo de expansão geográfica das empresas. A história económica tem sublinhado o contributo de alguns serviços (transportes, comunicação, seguros, serviços financeiros) para a integração dos mercados regionais no mercado nacional e para a criação posterior de um mercado mundial. Mais recentemente, o complexo de investigação tecnológica material e imaterial subjacente ao conceito de novas tecnologias de informação, que integra o hardware de suporte mas cada vez mais depende dos avanços realizados no software que explora as oportunidades abertas pelos novos meios de comunicação, assume um papel fundamental na explosão do horizonte espacial - potencial e efectivo - das empresas (Planque, 1983). Técnicas de gestão de stocks do tipo “just in time” repousam tanto na inovação ao nível dos equipamentos, como nos programas que permitem a comunicação entre os diferentes estabelecimentos e departamentos, dos fornecedores de inputs aos pontos directos de venda.

Os serviços permitem ainda às empresas uma maior flexibilidade. A coordenação entre fluxos de informação e de bens permite reduzir os stocks e responder rapidamente às alterações da procura. O recurso à externalização de algumas funções de serviços possibilita a concentração dos recursos humanos estratégicos sobre as actividades que constituem o cerne das vantagens competitivas da empresa, a eliminação de áreas subutilizadas, uma maior capacidade de resposta às flutuações do volume de actividade, sem incorrer nos elevados custos resultantes de eventuais excessos de capacidade. A externalização de actividades acessórias - limpeza, segurança, fornecimento de refeições, transporte, etc - para empresas de serviços, permite ainda ganhos significativos em termos do custo global da prestação. Esses ganhos podem decorrer, por exemplo, do facto destas empresas de serviços poderem obter reduções significativas no custo de mão-de-obra, dada a diferente natureza dos contratos de trabalho.

Finalmente, o output das actividades não terciárias integra uma proporção crescente de serviços. O sucesso competitivo das empresas depende cada vez mais das actividades de serviços a montante, necessárias à criação do produto e à organização do processo produtivo - investigação e desenvolvimento, engenharia, conselho técnico, lay-out - e a jusante - pesquisa de mercado, publicidade, marketing, distribuição, serviços pós venda.

Por todos estes factores os serviços à produção contribuem decisivamente para o aumento da produtividade das actividades de produção de bens materiais (Kuznets, 1977; Gillis, 1987; Marshall et al. 1988). O acesso aos serviços, permitindo aumentar a eficiência da empresa e, conseqüentemente, diminuir os custos de produção, pode ser decisivo na sua afirmação no mercado. Os serviços são também importantes agentes de mudança das práticas organizacionais e de difusão de novas tecnologias. Neste sentido, as regiões que possuem uma oferta diversificada de serviços apresentam vantagens competitivas sobre as restantes.

### **3.3. Serviços como elemento polarizador do crescimento**

Os autores que atribuem aos serviços capacidade de indução de um processo de crescimento baseiam-se no estudo da evolução das economias das grandes áreas metropolitanas, fortemente especializadas em actividades de serviços avançados às empresas e em actividades direccionais (Noyelle 1983; Noyelle e Stanback 1984; Drenann 1994; Sassen 1990, 1991). Os serviços (avançados) às empresas são um elemento fundamental para a capacidade de uma região / cidade reter os centros de decisão e deste modo reforçar a sua posição no espaço nacional / internacional. A presença de serviços avançados atrai à região actividades direccionais e de decisão para as quais a proximidade à oferta de serviços é fundamental. Conceitos como o de complexo de actividades de serviços avançados traduzem o efeito de atracção que a presença de serviços avançados/ sedes sociais - direcções gerais( regionais) das grandes empresas / centros de investigação e universidades exercem sobre as actividades (Noyelle 1983; Pedersen, 1986; Bailly e Maillat, 1988, Illeris,1989). Os serviços avançados às empresas constituem cada vez mais um elemento determinante do sucesso competitivo das cidades e do seu posicionamento no sistema urbano (Senn, 1993; Sassen, 1990, 1991) e têm um papel dinamizador da base económica regional. Esta série de trabalhos permite concluir que as actividades

de serviços avançados constituem o núcleo estratégico e dinâmico da base económica das grandes áreas metropolitanas. Estamos perante um fenómeno novo, a emergência de uma rede mundial de grandes cidades - “Global city” na expressão de Sassen - cuja base económica é constituída por serviços avançados (financeiros, seguradores, comunicação, tratamento informático, serviços às empresas) e por funções de direcção e controlo na medida em que abrigam as sedes sociais e escritórios centrais das grandes empresas industriais e de serviços. Estas cidades globais parecem constituir o núcleo de uma hierarquia urbana a nível mundial, controlando os destinos de vastos territórios.

Os próprios requisitos de localização dos serviços às empresas contribuem para reforçar estas tendências de concentração. Os serviços avançados necessitam de acesso a infra-estruturas de transporte e de comunicação muito desenvolvidas, permitindo um acesso rápido ao espaço nacional / internacional. A presença de bacias de mão-de-obra muito qualificadas e com qualificações diversificadas é também um factor muito relevante na localização deste tipo de actividades. As regiões privadas de infra-estruturas de transporte e de comunicação modernas, desprovidas de mão-de-obra qualificada ou que não possuam os requisitos necessários à retenção deste tipo de mão-de-obra (habitação de qualidade; serviços de educação, saúde, pessoais, culturais e de lazer de alto nível; bom clima social) são pois pouco atractivas para as empresas de serviços.

Uma outra linha de análise, baseada essencialmente no estudo das empresas de serviços e da estrutura geográfica das suas vendas, permite estabelecer o carácter exportador das actividades de serviços às empresas. Tradicionalmente, os serviços às empresas têm sido considerados actividades orientadas para o mercado local. Esta concepção radica num conjunto de atributos que são normalmente considerados como distinguindo os bens dos serviços e limitando as possibilidades de exportação destes. Os serviços, pelo seu carácter perecível e não stockável, exigem a proximidade entre fornecedor e cliente. A exportação de serviços fica assim limitada pela deslocação do prestador junto do cliente ou vice-versa. Uma cobertura alargada do mercado exige às empresas de serviços uma rede de estabelecimentos que assegure a proximidade entre o fornecedor e o cliente. Ou então, a empresa deve contentar-se com um mercado local, cuja dimensão é limitada por um lado pelas condições técnicas de produção, que determinam o limiar mínimo de procura necessário à emergência da oferta e, por outro lado, pela sensibilidade do serviço ao custo de deslocação do fornecedor e/ou do utilizador.

As trocas interurbanas de serviços seguem assim um modelo do tipo da teoria dos lugares centrais, processando-se descendentemente dos centros de ordem superior para os centros de ordem inferior. Não há possibilidade de exportação de serviços para lá da área de influência do lugar central, para outras áreas urbanas nacionais/ internacionais de nível hierárquico superior ou para áreas urbanas de dimensão mais pequena mas situadas na área de influência de outros lugares centrais.

Julgamos ter estabelecido nos pontos anteriores que os serviços à produção são actividades exportadoras, quer indirectamente pelo aumento contínuo do conteúdo em serviços dos bens materiais, quer directamente, pela exportação de serviços, descendentemente na hierarquia urbana, como resulta do quadro da teoria dos lugares centrais. Os trabalhos de Noyelle e Stanback (1986), Daniels (1985), Marshall et al. (1988), Harrington e Lombard (1989), permitem concluir que os serviços financeiros, seguradores, publicidade, serviços informáticos, consultores

em gestão, e diversos serviços profissionais localizados nas áreas urbanas do topo da hierarquia, exportam o seu output para fora da região de origem. Trabalhos que estudam o comportamento das multinacionais de serviços mostram também que o comércio internacional deste tipo de actividades assume uma importância crescente, embora possa assumir formas particulares.

Mais relevantes, na perspectiva da nossa problemática, são os trabalhos de autores como Michalak e Fairbairn (1988), Stabler e Howe (1988), Pred (1977), Beyers e Alvine (1985), Coffey e Polèse (1987), Polèse (1982), Smith e Pulver (1981) Poterfield e Pulver (1991) os quais permitem concluir que empresas de serviços localizadas em centros urbanos de pequena dimensão e/ou regiões periféricas relativamente ao espaço nacional, não têm apenas mercados locais. Da análise desses trabalhos é possível retirar um conjunto de conclusões gerais (Gallouj, 1996):

- a) os fluxos de serviços às empresas não se dirigem apenas para os níveis inferiores da hierarquia urbana; uma multiplicidade de situações é possível, desde fluxos entre centros de oferta da mesma dimensão, a fluxos entre centros pertencentes a diferentes áreas de influência;
- b) empresas de serviços localizadas em centros de pequena e média dimensão, exportam o seu output para centros de nível hierarquicamente superior;
- c) as exportações de serviços a partir de regiões periféricas e/ou dotadas de centros de média/pequena dimensão podem ser muito importantes;
- d) as exportações de serviços parecem independentes da dimensão da empresa exportadora - as pequenas empresas podem exportar, em termos relativos, tanto ou mais do que as grandes empresas;
- e) a orientação exportadora das firmas de serviços varia com o tipo de serviço: os serviços de engenharia, arquitectura, consultadoria de gestão, serviços informáticos e de R&D, conselho em marketing, estudos de mercado e estudos económicos exibem uma maior orientação exportadora do que as actividades de trabalho temporário, gestão e formação de pessoal, contabilidade, serviços jurídicos e advogados, serviços de segurança e catering mais orientadas para o mercado local;
- f) o contributo dos serviços para a base de exportação depende também da estrutura organizacional e de propriedade da firma. Assim, enquanto que as sedes sociais das empresas de serviços multi-estabelecimento e os estabelecimentos autónomos, de carácter local, se caracterizam por uma maior propensão à exportação extra-regional dos seus outputs, os estabelecimentos cuja sede social está localizada fora da região estão em regra orientados para o mercado local.

Os estudos anteriores mostram que as empresas de serviços, mesmo quando de pequena dimensão e localizadas em centros urbanos de pequena e média dimensão e em regiões periféricas, contribuem directamente para a base de exportação realizando uma parte significativa do seu volume de negócios fora da sua região de origem. Além disso as exportações extra regionais têm vindo a representar uma parte crescente no volume de negócios das empresas de serviços à produção (Beyers e Alvine, 1985; Stabler e Howe, 1988) Acresce que os serviços apresentam uma maior propensão para adquirir localmente os inputs que utilizam.

Finalmente, alguns dos poucos estudos existentes sobre as trocas de serviços intersectoriais apontam para a elevada importância das trocas intra-sectoriais. Beyers e Alvine (1985) põem em causa a ideia de que o crescimento das actividades de serviços intermédios se deveria essencialmente ao aumento da procura de serviços pelas actividades industriais ao demonstrar que o comércio intrasectorial de serviços é não só mais importante como cresce mais rapidamente do que as trocas com as actividades industriais.

Em conclusão, o contributo dos serviços para o desenvolvimento regional/ local é muito significativo. Não só as actividades de serviços à produção revelam capacidade de exportação extra regional a partir de cidades de média/pequena dimensão e de regiões periféricas, como parecem exercer efeitos multiplicadores importantes sobre a economia local, dado que exibem uma maior tendência para o recurso a inputs locais. Além disso, contribuem positivamente para os ganhos de produtividade realizados no conjunto da economia, para a criação de novas vantagens competitivas e para aumentar a capacidade de adaptação das economias locais às modificações das condições externas. Como elementos de um meio local de qualidade são também importantes factores de atracção à região de actividades dinâmicas, inovadoras e com elevado potencial de difusão do crescimento.

#### **4. A localização das actividades de serviços às empresas**

As tendências de localização das actividades de serviços às empresas, nas últimas duas décadas, parecem apontar em dois sentidos. Por um lado a concentração destas actividades nas áreas urbanas que constituem o topo da hierarquia urbana nacional é muito elevada em todos os países. Por outro lado, há alguns sinais que parecem apontar no sentido de uma desconcentração espacial de algumas actividades de serviços às empresas.

A concentração dos serviços às empresas, sobretudo dos serviços avançados, nas grandes áreas metropolitanas do topo da hierarquia urbana tem sido interpretado num quadro em que se combina, por um lado, a tendência para a substituição dos departamentos internos de serviços por fornecedores externos e, por outro, as ligações que se estabelecem localmente entre as sedes sociais, divisões funcionais, regionais ou de produto, das grandes empresas multiproducto e multiestabelecimento, e os fornecedores externos de serviços (GOE:1990). Factores do lado da oferta jogam também um papel decisivo na explicação da preferência pela concentração metropolitana dos serviços às empresas: necessidade de acesso a infra-estruturas de transporte e comunicação muito desenvolvidas, a bacias de mão-de-obra qualificada, a uma oferta diversificada e especializada de serviços às empresas. Estas tendências são ainda reforçadas pelas próprias preferências de localização dos recursos humanos muito qualificados, as quais privilegiam as regiões que propiciam o acesso a amenidades de carácter natural e construído.

O movimento de descentralização dos serviços para áreas urbanas de menor dimensão e/ou regiões periféricas corresponde ao efeito conjugado de factores de natureza diversa. Sem pretendermos ser exaustivos salientemos:

- acompanhamento da procura, já que muitas actividades industriais se deslocaram para os subúrbios das grandes aglomerações urbanas ou para regiões periféricas sem tradição industrial anterior;



- crescimento das necessidades de serviços, mesmo nas pequenas e médias empresas, em consequência dos factores anteriormente apontados mas também sob a influência pública - regulamentação fiscal, direito de trabalho, legislação no domínio da protecção do ambiente;
- difusão do uso de determinados serviços em consequência da inovação registada no campo da informática;
- estratégias de redução dos custos por parte das grandes empresas de serviços que deslocaram para as regiões periféricas algumas das suas actividades não intensivas em contactos face a face e menos sensíveis a economias de aglomeração;
- aumento da taxa de utilização de serviços por parte das empresas industriais e de serviços e também uma maior tendência para privilegiar a compra de serviços sobre o desenvolvimento interno de funções; esta estratégia, inicialmente confinada às empresas, tem vindo a ser adoptada também pelo sector público administrativo, quer se trate da administração central quer das administrações locais.

Alguns autores julgaram ver na disjunção espacial das grandes empresas e concomitante deslocação das actividades transformadoras e de back office para as áreas mais periféricas, a oportunidade para a diversificação da procura local de serviços nas regiões periféricas e para o desenvolvimento sustentado de centros regionais de serviços. As oportunidades de descentralização da procura de serviços intermédios geradas pelo comportamento espacial das grandes empresas são no entanto limitadas. Conquanto as suas necessidades em serviços sejam maiores e mais diversificadas estas empresas têm tendência a internalizá-las ou a canalizar a aquisição de serviços através da própria organização. Ora como as sedes sociais e os departamentos responsáveis pela aquisição de serviços permanecem nas grandes áreas urbanas, a estrutura espacial dos fluxos externos de serviços das grandes empresas favorecem os centros de serviços de carácter nacional/internacional e não regional. Assim, os fluxos de procura gerados localmente pelos estabelecimentos de empresas multilocalizadas são pouco significativos e a gama de serviços adquiridos localmente é também em regra pequena e limitada aos serviços banais e de proximidade (Marshall, 1982; Lee e North, 1978; Martinelli, 1991).

Além disso, as grandes empresas que actuam em mercados espacialmente dispersos tendem a privilegiar os fornecedores de serviços capazes de assegurar a prestação do serviço ao conjunto da organização, numa base uniforme, o que favorece as empresas de serviços de maior dimensão, que actuam em mercados nacionais e internacionais e se localizam nas áreas urbanas do topo da hierarquia (Ochel e Wegner, 1987).

A emergência e sustentação de uma oferta de serviços de apoio à produção, fora das grandes áreas urbanas, isto é, nos centros urbanos de carácter regional e local, fica assim estrategicamente dependente da procura aí gerada pelas empresas de carácter local. Estas empresas, em geral de menor dimensão, produzindo um leque mais reduzido de produtos e dependentes de mercados menos complexos têm, dada a sua dimensão, menos oportunidades para internalizar as funções de serviços. As suas possibilidades de utilização de serviços de carácter intermédio ficam assim dependentes do acesso a empresas de serviços especializadas. Uma vez que o

horizonte espacial das pequenas e médias empresas é em regra mais reduzido do que o das grandes empresas ou dos estabelecimentos pertencentes a empresas de âmbito nacional/internacional, o desenvolvimento de uma oferta local de serviços às empresas é uma condição *sine qua non* de acesso aos serviços pelas empresas de pequena dimensão e de carácter local. Dado contudo que, por um lado, as necessidades de serviços destas empresas tendem a ser pouco diversificadas e cingidas a serviços de baixo valor acrescentado e banais e, por outro lado, o volume de procura que geram é reduzido, as possibilidades de induzir, a partir dos seus fluxos externos de procura de serviços, a emergência de uma oferta local estão, à partida, limitadas.

Esta relação entre a procura e a oferta de serviços às empresas tem-se revelado particularmente gravosa para as regiões desprovidas de centros urbanos de grande dimensão e cuja base económica assenta em pequenas e médias empresas industriais locais. A ausência de uma oferta local de serviços às empresas constitui um travão efectivo ao desenvolvimento do tecido produtivo local, da sua capacidade de inovação e de afirmação no mercado. Essa barreira é muito mais efectiva para as pequenas e médias empresas, dada a sua maior dependência dos fornecedores externos presentes no local, do que para as empresas de maior dimensão e para os estabelecimentos pertencentes a organizações de âmbito nacional/internacional. Por outro lado, o reduzido grau de utilização de serviços por parte das empresas locais não permite assegurar o limiar de procura suficiente para a expansão sustentada de uma oferta local de serviços à produção. Este *ciclo vicioso*, que afecta a performance da economia local, justifica que uma maior atenção deva ser atribuída aos serviços às empresas na definição das políticas locais de desenvolvimento, muito particularmente daquelas directamente vocacionadas para a promoção da capacidade competitiva das empresas.

## **5. Tendências de localização dos serviços às empresas em Portugal. Breve caracterização.**

Na nossa economia o crescimento das actividades de serviços à produção é mais tardio, correspondendo à abertura ao exterior a qual ocorre progressivamente a partir de meados dos anos sessenta.

As características de localização deste tipo de actividades apontam para uma forte concentração nas duas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, as quais representavam, respectivamente, em 1993, 57,7% e 16,1% do emprego deste conjunto de actividades (Delgado, 1996). Dados relativos à localização das sedes sociais das empresas revelam que as actividades de serviços à produção exibem uma tendência mais acentuada para a localização nas duas áreas metropolitanas e na região de Lisboa e Vale do Tejo. Os quocientes de localização das sedes das firmas de serviços à produção, calculados tomando como referência a distribuição espacial das sedes sociais de todas as empresas são, respectivamente, de 1,60 para a AML, 1,19 para a AMP e de 1,46 para a região LVT (Delgado, 1996).

Dados relativos ao período 1970-1981 parecem indicar alguma desconcentração das actividades de serviços à produção, a qual terá ocorrido sobretudo pela diminuição do peso relativo da AML. No entanto, como sublinham Ferrão e Domingues (1995)

esta desconcentração terá favorecido apenas os centros urbanos de média dimensão e algumas áreas industriais monoespecializadas.

Estes dados globais escondem naturalmente a diferente qualidade dos serviços à produção localizados nas diferentes áreas e o seu diferente impacte em termos de capacidade de indução de um processo sustentado de crescimento, de difusão da inovação e da criação de novos focos de competitividade das economias regionais/locais. Em traços largos, os serviços à produção mais estratégicos, intensivos em conhecimento, estão subrepresentados na AMP como também nos centros de média dimensão e nas zonas industriais de monoespecialização (Ferrão e Domingues, 1995). Nestes dois últimos casos, a base terciária parece estar essencialmente dependente de serviços de menor valor acrescentado, relacionados com a externalização de funções acessórias (limpeza, vigilância, por exemplo) e de funções terciárias que resultam de imposições legais (contabilidade), de serviços técnicos e de formação profissional específicos dos sectores de especialização de cada área, ou de serviços de proximidade (serviços jurídicos, por exemplo). Deverá ainda considerar-se o efeito de alargamento da oferta local de serviços resultante da extensão da rede de balcões bancários e de seguros ocorrida nos últimos anos, da generalização do uso da informática e das necessidades decorrentes do concurso a fundos comunitários.

Numa análise recente sobre a evolução do sistema bancário (Delgado, 1996), pudemos verificar que os bancos cuja sede social estava localizada na área de Lisboa, também aí localizavam os serviços centrais responsáveis pela gestão patrimonial, financeira, das operações internacionais, marketing, logística, recursos humanos e formação de pessoal, contabilidade, auditoria, serviços jurídicos interno. Os departamentos de nível superior localizados noutras regiões do país estavam confinados à gestão comercial a nível regional. Uma estrutura semelhante podia ser detectada relativamente ao Porto e aos bancos cujas sedes sociais aí permaneciam. Contudo, neste último caso, os bancos mantinham em Lisboa estruturas mais complexas do que a mera gestão comercial a nível regional. Num caso extremo, conquanto a sede social permanecesse localizada no Porto, todos os serviços centrais e direccionais do banco se encontravam em Lisboa.

Os recentes movimentos de concentração que ocorreram no sistema bancário e os processos de reestruturação em curso, com a eliminação das empresas e departamentos redundantes ao nível do grupo, acentuarão muito provavelmente esta tendência de concentração dos serviços bancários e financeiros na região da capital. Referimo-nos não apenas aos órgãos de decisão de nível superior e à sua localização, mas também às empresas e aos departamentos internos de serviços, a nível do grupo. Trata-se não apenas de eliminar as estruturas duplicadas em áreas instrumentais (leasing, factoring, corretagem, gestão de patrimónios, seguros) como também ao nível de alguns departamentos centrais internos (marketing e publicidade, compras, logística, informática, recrutamento e formação de pessoal, auditoria e contabilidade)

Por outro lado, os diferentes estudos disponíveis sobre a procura de serviços pelas empresas industriais parecem demonstrar que as taxas de utilização de serviços externos são em regra reduzidas e limitadas a serviços essenciais ao funcionamento quotidiano da empresa e/ou que correspondem a imposições de natureza jurídica e fiscal (Delgado, 1992, 1995; Ferrão, 1992).

No estudo que realizámos sobre a procura de serviços pelas empresas industriais localizadas no Norte Litoral, o padrão espacial dos fluxos externos de procura de serviços aponta para uma relativa circunscrição destes à área em estudo. Nos serviços de menor nível hierárquico, os fluxos tendem a orientar-se para o mercado local, ou seja, para as empresas de serviços localizadas nos centros urbanos de média dimensão próximos da empresa utilizadora. Serviços mais avançados são em regra fornecidos por empresas localizadas na Área Metropolitana do Porto. Esta parece portanto afirmar-se como um centro de oferta de nível superior, o que de resto é um resultado esperado. Os dados não revelaram no entanto qualquer indício de trocas de serviços entre centros urbanos de média dimensão pertencentes a diferentes sub-áreas. Para estes centros urbanos, o mercado de serviços parece ser essencialmente local (Delgado, 1995). Refira-se que o universo analisado era essencialmente constituído por empresas cuja sede se localizava na própria região em estudo. Num outro estudo, no qual o universo das empresas inquiridas era mais diversificado, foi possível detectar um padrão de procura externa de serviços que privilegiando, embora os centros de oferta mais próximos, evidenciava a fuga dos fluxos de serviços de maior valor acrescentado e conteúdo estratégico para fora da região (Delgado, 1992).

## **6. Uma maior atenção às actividades de serviços às empresas nas políticas de desenvolvimento regional.**

Não obstante existirem possibilidades para o desenvolvimento de uma oferta local de serviços às empresas inovadores e orientados para os mercados não locais, em regiões periféricas e áreas urbanas de média dimensão, a evolução tecnológica, as novas formas de organização das empresas de serviços, os requisitos de localização destas actividades tendem, em nossa opinião, a acentuar uma concentração crescente deste tipo de serviços nas áreas urbanas de maior dimensão, sobretudo em países onde as desigualdades regionais sejam muito profundas.

No caso da economia portuguesa, a evolução recente, que parece apontar para uma reconcentração dos centros direccionais e de decisão na capital, é ainda um factor suplementar de reforço da concentração dos serviços às empresas na AML, até porque parecem estar já ultrapassados alguns dos factores responsáveis pelo débil movimento de desconcentração detectado nos anos setenta e meados dos anos oitenta. O reforço do papel da capital como porta de conexão aos centros de decisão internacionais poderá também actuar no mesmo sentido.

Em conclusão, uma desconcentração espacial dos serviços às empresas parece exigir que uma maior atenção seja atribuída ao sector nas políticas de desenvolvimento regional. Essa maior atenção está a nosso ver justificada pelo papel estratégico que os serviços assumem no desenvolvimento das regiões que os abrigam.

Tradicionalmente, não obstante o crescente reconhecimento do contributo estratégico dos serviços para o desenvolvimento regional, quer directamente pela sua capacidade de difusão de inovação e crescimento, quer indirectamente pelo seu contributo para a performance e as vantagens competitivas das restantes actividades, as políticas de promoção do desenvolvimento regional (local) tendem a colocar o acento tónico na promoção das actividades industriais, subalternizando (ignorando?) os serviços à produção.

Do lado da oferta, os instrumentos tradicionais de política regional têm apostado na concessão de subsídios ao investimento em instalações e equipamentos, sob diferentes formas: disponibilização de/ subsídio à aquisição de instalações, subsídios a fundo perdido ou a taxa bonificada, regras de depreciação favoráveis, garantias bancárias. Ora nas actividades de serviços os subsídios ao investimento em capital fixo são pouco eficazes. O investimento inicial, sobretudo para as pequenas empresas, não é muito importante. Os subsídios devem assim ser dirigidos preferencialmente para o financiamento dos custos de operação (salários de pessoal qualificado), do investimento em capital humano (formação de pessoal), da realização de estudos de viabilidade. Por outro lado, os subsídios têm sido concedidos sobretudo a empresas de média e grande dimensão, as quais têm maior capacidade para se organizarem e aceder a benefícios. Uma política deste tipo, que pretenda atingir também as empresas de serviços, deve atribuir uma maior atenção às pequenas empresas. Finalmente, dados recentemente publicados sobre a aplicação do 1º Quadro Comunitário de Apoio permitem verificar que a distribuição espacial dos fundos foi largamente assimétrica e favoreceu as áreas mais desenvolvidas, muito particularmente a região de Lisboa e Vale do Tejo. Haverá também aqui que rever os critérios de atribuição dos benefícios de modo a reverter a distribuição espacial dos fundos em favor das regiões mais desfavorecidas.

A descentralização da oferta de serviços públicos, na medida em que permita fixar nas regiões menos desenvolvidas quadros qualificados, pode constituir também um instrumento interessante de uma mais equilibrada repartição espacial dos serviços às empresas. Também o potencial constituído pela desconcentração do ensino superior, ocorrida na última década, poderá ser aproveitado procurando-se fixar esses quadros qualificados na região e incentivar a partir dessa base de recursos humanos, a formação de empresas de serviços locais. A capacidade de retenção local de recursos humanos qualificados depende também da disponibilidade local de um conjunto de infra-estruturas de carácter social e de serviços à população de qualidade, quer se trate de serviços de educação, saúde, pessoais, culturais e de lazer. Deste ponto de vista, as profundas assimetrias que caracterizam ainda o nosso território não parecem deixar lugar a perspectivas muito optimistas.

A disponibilidade de bons acessos ao mercado nacional e internacional, tanto ao nível dos transportes como das comunicações é também um factor fundamental para a possibilidade de emergência de empresas de serviços à produção orientadas para mercados não locais, nos centros urbanos de média dimensão e nas regiões periféricas.

Para uma região periférica, desprovida de grandes aglomerações urbanas, a extensão do mercado pode ser uma barreira efectiva ao desenvolvimento de uma oferta local de serviços às empresas. Políticas que visem estimular a procura local de serviços às empresas podem contribuir decisivamente para o arranque de uma base local de serviços de carácter intermédio. Estimular a procura de serviços poderá passar pela descentralização/ desconcentração do sector público administrativo e pelo reforço do recurso à aquisição de serviços externos, privilegiando as empresas locais. Subsídios directos à aquisição de serviços - estudos de viabilidade, investigação e desenvolvimento, contratação de pessoal qualificado - poderão também revelar-se interessantes.

Como uma das barreiras efectivas a uma maior utilização de serviços intermédios parece residir na incapacidade que os empresários demonstram de avaliar

correctamente o contributo dos serviços para a performance da empresa, sobretudo numa óptica de médio/ longo prazo, políticas de formação dos empresários e quadros superiores poderão contribuir para aumentar a propensão à utilização de serviços e à sua aquisição a empresas especializadas.

Finalmente poderá ainda recorrer-se a um conjunto de instrumentos - parques tecnológicos e de ciência, agentes de desenvolvimento, correctores de serviços, feiras especializadas - que visam essencialmente diminuir a opacidade do mercado, reforçar os contactos e promover a interacção entre os fornecedores e os utilizadores potenciais de serviços, combinar a procura de várias firmas de modo a gerar o limiar mínimo de procura necessário à emergência e sustentação de uma oferta local de serviços às empresas.

### **Bibliografia**

- Bailly, A. e D. Maillat, 1986, *Le secteur tertiaire en question*, ERESA, Paris, Economica.
- Baumol, W. J., 1967, "Macroeconomics of Unbalanced Growth: The anatomy of urban crisis", *American Economic Review*, vol. 57, nº 3, pp.415-416.
- Bell, D., 1973, *The Coming of Post-Industrial Society*, New York, Basic Books.
- Beyers, W.B. e M. Alvine, 1985, "Export Services in Post Industrial Society", *Papers of the RSA*, vol. 57, pp. 33-45.
- Bluestone, B. e B. Harrison, 1982, *The deindustrialization of america*, New York, Basic Books.
- Bureau, M.-C., 1984, *La Montée des cols blancs dans l'industrie et le développement inégal des régions au début du siècle*, *Cahiers du Centre d'Etudes de l'Emploi*, vol. 28, Paris, Centre d'Études de l'Emploi.
- Camagni, R., 1996, *Principes et modèles de l'Économie Urbaine*, Paris, Economica.
- Clark, C., 1940, *The conditions of Economic Progress*, London
- Coffey, W. e A. Bailly, 1996, "Economic Restructuring: A Conceptual Framework", Lever, W. e A. Bailly, 1996, *The Spatial Impact of Economic Changes in Europe*, Aldershot, Avebury, pp. 13-39.
- Coffey, W. e M. Polèse, 1987, "Trade and location of producer services: a canadian perspective", *Environment and Planning a*, vol. 19, pp. 597-611.
- Coffey, W. e M. Polèse, 1984, "La Localisation des Activités de Bureau et des Services aux Entreprises: un Cadre d'Analyse", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, 1984, nº 5, pp. 717-730.
- Daniels, P.W., 1985, *Service industries: a geographical analysis*, London, Methuen.
- Delgado, A.P., 1996, *The restructuring of BFS in Portugal: urban and regional consequences*, 36<sup>th</sup> European Congress ERSA, Zurich.
- Delgado, A.P., 1995, *Serviços à produção e indústria: O exemplo do Noroeste de Portugal*, III Encontro Nacional da APDR, Porto.

- Delgado, A.P., 1992, "Relações entre os serviços e as PME's industriais. O caso da Zona Industrial da Maia I", *Sociedade e Território*, vol. 17, pp. 91-104.
- Drenann, M.P., 1992, "Gateway Cities: The Metropolitan Sources of US Producer Services Exports", *Urban Studies*, vol. 29, nº 2, pp. 217-235.
- Ferrão, J. e A. Domingues, 1995, "The territorial foundations of a vulnerable tertiarisation process", *Progress in Planning*, vol. 43, nº 2-3-, pp.241-260.
- Ferrão, J., 1992, *Serviços e Inovação*, Oeiras, Celta Editora.
- Fisher, A.G. B., 1935, *The clash of progress and security*, London, MacMillan
- Fourastié, J., 1950, *Le Grand Espoir du XX Siècle*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Fuchs, V.R., 1968, *The Service Economy*, New York, National Bureau of Economic Research.
- Gershuny, J.I., 1978, *After Industrial Society? The Emerging Self-service Economy*, London, MacMillan Press.
- Gillis, N.R., 1987, "Can Service-Producing Industries provide a catalyst for regional Economic Growth?", *Economic Development Quaterly*, vol. 1, nº 3.
- Goe, W.R., 1990, "Producer services, trade and the social division of labour", *Regional Studies*, vol. 24, nº 4, 327-342.
- Greenfeld, H., 1966, *Manpower and the Growth of Producer Services*, New York, Columbia University Press.
- Illeris, S., 1989, *Services and Regions in Europe*, Aldershot, Avebury.
- Lee, R. e D. North, 1978, "Regional aspects of acquisition activity in British manufacturing industry", *Regional Studies*, vol. 12, pp. 227-245.
- Machlup, F. 1966, *The production and distribution of knowledge in the United States*, Princeton, Princeton University Press
- Marshall, J., 1982, "Linkages between manufacturing firms and business services", *Environment and Planning*, 14, pp. 1523-1540.
- Marshall, J. et al., 1988, *Services and Uneven Development*, Oxford, Oxford University Press
- Martinelli, F., 1991, "Services aux producteurs et développement régional", *Espace et Société*, L'Harmattan, nº 66-67, pp. 185-216.
- Michalak, W. e K. Fairbairn, 1988, "Producer services in a peripheral economy", *Canadian Journal of Regional Science*, vol. XI, nº 3, pp. 33-45.
- Moulaert, F. e F. Todtling (eds.), 1995, "The Geography of Advanced Producer services in Europe", *Progress in Planning*, vol. 43, nº 2-3.
- Noyelle, T., 1983, "The rise of advanced services", *APA Journal*, Julho, pp. 280-290.
- Noyelle, T. e T.M. Stanback, 1984, *The economic transformation of american cities*, Totowa, Rowman & Allanheld.
- Ochel, W. e M. Wegner, 1987, *Service Economies in Europe. Opportunities for growth*, Westview, Pinter.

- Pedersen, O. 1986, *Business Services Strategy: The Case of the Provincial Centre of Esbjerg*, CEC, Fast Series, n° 19.
- Perroux, F., 1955, "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, n° 1-2.
- Planque, B., 1983, *Innovation et développement regional*, Paris, Economica.
- Polese, M., 1982, "Regional Demand for Business Services and Interregional Service Flows in a Small Canadian Region", *Papers of the Regional Science Association*, vol. 50, pp., 151-163.
- Porat, M., 1972, *The information society*, Stanford, Stanford University.
- Porterfield, S. e G. Pulver, 1991, "Exports, Impacts and Locations of Services Producers", *International Regional Science Review*, 14
- Pred, A., 1977, *City Systems in Advanced Economies*, New York, Halsted.
- Riddle, D.I., 1985, *Service-Led Growth*, New York, Praeger
- Sassen, S., 1990, "Services financiers et commerciaux à New York: l'internationalisation des réseaux et ses répercussions sur la ville", *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n° 125, pp. 323-344.
- Sassen, s., 1991, *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton, Princeton University Press.
- Senn, L., 1993, "Service activities, urban hierarchy and cumulative growth", *The Service Industries Journal*, vol. 13, n° 2, pp.11-22.
- Stabler J.C. e E. Howe, 1988, "Service exports and regional growth in the post industrial era", *Journal of Regional Science*, vol. 28, n° 3, pp. 303-315.
- Stigler, G., 1956, *Trends in Employment in Service Industries*, Princeton, Princeton University Press.



# **Análisis de los efectos económicos del crecimiento de la deuda pública en las haciendas descentralizadas españolas**

Francisco Gil Jiménez  
(Universidad de Castilla-la-Mancha) <sup>1</sup>

Juan Sebastián Castillo Valero  
(Universidad de Castilla-la-Mancha) <sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Area de economía regional e hacienda pública - Facultad de Ciencias Económicas

<sup>2</sup> Area de economía regional e hacienda pública - Facultad de Ciencias Económicas

## **1.- INTRODUCCIÓN.**

En los últimos años hemos asistido a un incremento prácticamente generalizado de los niveles de endeudamiento público en el contexto nacional e internacional, este crecimiento ha pasado a ocupar un motivo de preocupación política fundamental en las economías occidentales. Junto a la notoriedad que este hecho ha adquirido destacan las controversias teóricas sobre los principios económicos de la deuda pública y su crecimiento en el ámbito del sector público. Este fenómeno ha provocado, en el contexto de la Unión Europea y los condicionantes y disciplinas que de ella se derivan, que los problemas se analicen en su mayor parte en un contexto agregado que, a nuestro juicio, puede provocar un deficiente análisis de las causas y efectos de la deuda pública. Conviene recordar que, en países como España que han asistido en un escaso intervalo de tiempo a un proceso de descentralización importante, son los gobiernos descentralizados los que asumen y generan gran parte de la deuda agregada. Por tanto, independientemente de los análisis de convergencia y del “lastre” que el endeudamiento pueda representar en los Presupuestos Generales, conviene profundizar en análisis desagregados de los efectos económicos de la deuda.

Desde esta perspectiva desagregada quizá tenga más interés la preocupación que despierta el fenómeno de la “restricción fiscal” y su práctica generalizada, al mismo tiempo que la relación entre la deuda pública y la renta, ya sea esta nacional, regional o municipal, ha aumentado en casi todos los países. Ante esta situación parece evidente que el coste del servicio de la deuda puede provocar mayor rigidez en las tensiones ya existentes en la presente situación fiscal. Por ello conviene plantearse qué medidas hay que adoptar para racionalizar el crecimiento de la deuda pública, medidas de cuya aplicación no estén exentos los gobiernos descentralizados.

Con este trabajo pretendemos responder a tres cuestiones que pueden ayudarnos a clarificar el “dilema” sobre la situación presente de la deuda y su sostenibilidad futura. Por ello, en una primera parte, analizaremos, desde una perspectiva teórica y empírica de economía del sector público, su situación. En segundo lugar, analizaremos los efectos del gasto público descentralizado cuando se financia con deuda y sus implicaciones en el déficit público, en tal caso se puede establecer una relación de estas cuestiones con el teorema ricardiano. Y, en último lugar, plantearemos diversas alternativas de modelos que nos permitan comprender la viabilidad futura de la deuda de los entes territoriales, utilizando, a modo de ejemplo, la situación en que se encuentran las operaciones financieras de los gobiernos descentralizados españoles.

## **2. SITUACION ACTUAL SOBRE LOS EFECTOS ECONOMICOS DE LA DEUDA PUBLICA**

En la actualidad los estudios desarrollados sobre la deuda pública se limitan a valorar sus efectos con el fin de atender a condicionantes que la mayor parte de las veces se derivan de criterios de política económica, en cambio, desde un punto de vista académico, los análisis sobre todas estas cuestiones se han centrado en aspectos microeconómicos de asignación y distribución. Por esta razón entendemos que los aspectos relativos a la estabilización macroeconómica deben adquirir una mayor relevancia. En este sentido destacar las cuestiones relativas a la eficiencia, la eficacia de

la política fiscal en el plano macroeconómico, el estudio del comportamiento de los agentes económicos con respecto a la deuda. Quizá uno de los puntos de conexión más importantes que en la actualidad se tienen que debatir desde una perspectiva de economía del sector público y de hacienda pública se refiere a la alternancia deuda / impuestos, de forma que, toda vez que se desarrollen modelos teóricos en lo referente a la neutralidad de aquélla se pueda también avanzar en lo que a la necesidad de una reforma fiscal en el ámbito de las haciendas descentralizadas se refiere. En este sentido, son varios los autores<sup>3</sup> que destacan el aspecto gestión de la deuda como una parte trascendental de la Hacienda Pública independientemente de la rama macroeconómica, toda vez que la distribución temporal de los impuestos como consecuencia del coste del servicio de la deuda requiere el repaso de la teoría de la imposición.

Retornando el clásico trabajo de Barro<sup>4</sup>, en el que se argumenta que la deuda pública y los impuestos tendrán los mismos efectos cuando las generaciones están unidas por una cadena de transferencias intergeneracionales voluntarias inducidas por el altruismo intrafamiliar. Principalmente, se pretende establecer las consecuencias de la financiación mediante deuda y los efectos de que los impuestos no sean de suma fija y permanezcan equilibrados. Sobre estas cuestiones incidiremos más adelante, pues analizaremos el proceso de determinación de la relación deuda / renta, retomando los resultados y la situación actual de los déficits presupuestarios de las Administraciones Públicas y, en particular, de las Territoriales, el crecimiento de la deuda y la renta y la evolución de las proporciones y, finalmente, su relación con los tipos de interés.

Una de las cuestiones más importantes que configuran los debates actuales y que sirven para alimentar las discusiones macroeconómicas y la eficacia de la política fiscal se refieren a los efectos de la equidad intergeneracional y sobre el consumo de la deuda pública y los impuestos como instrumentos de financiación del gasto público. Las distintas perspectivas que han abordado estas cuestiones se pueden resumir en las siguientes<sup>5</sup>:

- A principios de los setenta, Barro<sup>6</sup> argumentó sobre la igualdad de los efectos económicos de la deuda y los impuestos, entendiendo que los déficit presupuestarios que se financiaban a través de deuda pública no implicaban efecto alguno sobre la demanda agregada. Quizá, a partir de su análisis, cobra importancia la cuestión referente a si la deuda pública se puede percibir como riqueza para los individuos, que de ser así podrían alterar su demanda de consumo.
- Carmichael<sup>7</sup> entiende que los efectos reales de la deuda son independientes de la percepción de la misma como riqueza, sino de si los cambios en el nivel de deuda significan o no modificaciones en el esquema intertemporal de consumo
- Feldstein<sup>8</sup> subraya que las transferencias intergeneracionales voluntarias en especie de los ascendientes suponen un gasto adicional, en consecuencia, la existencia de transferencias intergeneracionales, aún perfectamente compensadoras, no invalida la

<sup>3</sup> BARRO, J. R. (1987), "Un programa de política fiscal", *Papeles de Economía Española*, nº 33, F.I.E.S. Madrid.

<sup>4</sup> BARRO, J. R. (1974): "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy*, vol. 82, págs. 1095-1117. Básicamente el autor retorna el teorema ricardiano de la equivalencia.

<sup>5</sup> CONTRERAS GOMEZ C. (1990): "Situación actual de la investigación sobre los efectos económicos de la deuda pública", *Hacienda Pública Española*, Nº 115, págs. 113-165.

<sup>6</sup> BARRO, R. J. (1974): op. cit.

<sup>7</sup> CARMICHAEL, J. (1982): "On Barro's Theorem of Debt Neutrality: The Irrelevance of the Net Wealth", *The American Economic Review*, vol. 72, nº 1.

<sup>8</sup> FELDSTEIN, M. (1982), "Government Deficits and Aggregate Demand", *Journal of Monetary Economics*, nº 9.

tesis de que una reducción de impuestos financiada con deuda pueda incrementar el consumo actual.

- Buchanan<sup>9</sup>, señala que salvo por las intenciones de legado, los grupos son idénticos respecto de su dimensión, pagos impositivos y disfrute de gasto público financiado con deuda. En tal caso el teorema de neutralidad no se cumple porque asumiendo expectativas racionales, un grupo puede ahorrar para constituir sus legados, en tanto que otro incrementará el consumo. En un segundo término, el grupo cuyo equilibrio intertemporal no implique legados no pagará impuestos, en cuyo caso tampoco se cumple el teorema de la neutralidad, y en el caso de que los distintos grupos paguen impuestos pero el conjunto sin legados no tenga descendiente, este último incrementará su consumo y tampoco se cumplirá el teorema de neutralidad.
- Blanchard<sup>10</sup> se muestra partidario de enfatizar el horizonte temporal de optimización de los agentes respecto de la neutralidad o no de la política de deuda.
- En lo relativo a la incertidumbre sobre los impuestos futuros y las políticas redistributivas y el acto de diferir impuestos, Adams y Bernheim<sup>11</sup> sugieren que la deuda pública puede estimular el consumo agregado redistribuyendo recursos hacia individuos con mayores propensiones marginales al consumo, aunque si olvidamos las cuestiones de transferencias intergeneracionales y las restricciones de liquidez, las consecuencias distributivas del diferimiento de impuestos presentan una importancia secundaria.
- Finalmente, Hubbard y Judd<sup>12</sup> se han centrado en los efectos de las restricciones de liquidez sobre los efectos de la política fiscal, en lo referente a la financiación con deuda de un recorte de impuestos y al marco de las reformas impositivas. Entiende que el análisis de las relaciones entre imposición y decisiones de ahorro, consumo y esfuerzo laboral de los contribuyentes se muestra sensible ante las hipótesis adoptadas respecto de la capacidad de los individuos para transferir renta en el tiempo a través del mercado de capitales. Por esta razón, ponen en duda la solvencia de los modelos que incorporan una única restricción presupuestaria para la totalidad del ciclo de vida de la deuda, ignorando las diversas restricciones en la capacidad de los individuos para desplazar temporalmente los impuestos.

### **3. LA HIPOTESIS DE NEUTRALIDAD: UN ANÁLISIS EMPÍRICO DE LA DINAMICA DE LA DEUDA**

En lo sucesivo nos centraremos en los aspectos relativos a la deuda en lo que se refiere a las relaciones de la deuda, déficits presupuestarios y las tasas de crecimiento y tipos de interés. Por ello, nos referiremos a la exposición del modelo (en términos matemáticos) que permite establecer y desarrollar formalmente una relación entre volumen o stock de la deuda, los déficits presupuestarios, las tasas de crecimiento de la renta<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> BUCHANAN (1987): "Deuda Pública y Hacienda Pública", *Papeles de Economía Española*, nº 33, FIES.

<sup>10</sup> BLANCHARD, O. (1985): "Debt Deficits and Finite Horizons", *Journal of Political Economy*, nº 93.

<sup>11</sup> ADAMS, J. D. (1986): "Personal Wealth Transfers", *Quarterly Journal of Economics*, 95.

BERHEIM, B. D. (1988): "Ricardian Equivalence: An evaluation of theory and Evidence", NBER.

<sup>12</sup> HUBBARD, R. B. y JUDD K. C. (1987): "Social Security and Individual Welfare: Precautionary Saving Borrowing Constraints and the Payroll Tax", *The American Economic Review*, vol. 77, nº 4.

<sup>13</sup> La definición de esta variable se puede entender, o bien en términos de PIB o PNB, que es la utilizada en esta ocasión, o bien en términos de potencial fiscal.

En el ámbito de las Entidades Territoriales, al igual que en el resto de las Administraciones Públicas, en los últimos años, se ha producido una situación de déficits presupuestarios ininterrumpidos que han ofrecido como resultado un aumento considerable de la deuda. Por ello, en este estudio, hemos creído conveniente desarrollar un conjunto de cuestiones, siquiera brevemente, ya que constituyen parte esencial de nuestros objetivos: el estudio de la deuda, su equilibrio a largo plazo y su implicación en la solvencia financiera.

Existen algunos estudios realizados para el ámbito de la Administración en general que consideran que ante la existencia de un déficit sin intereses que se mantiene constante, la relación de la deuda coja el Producto Interior Bruto (PIB) aumenta sin ninguna limitación si el tipo de interés al que se ha de hacer frente es mayor que la tasa de crecimiento de la economía y en caso de producirse la inversa tiende a estabilizarse lo que equivale a decir que si el déficit en su conjunto (considerando los intereses) es constante, aquella relación tiende a un valor finito.

A continuación haremos referencia a un modelo<sup>14</sup> y a otras cuestiones que presentan un interés particular en lo referente a la gestión de la deuda y la tesorería.

En primer lugar, el análisis lo hemos centrado en la relación entre el ritmo de crecimiento del tipo de interés al que se financia la deuda y la tasa de crecimiento del PNB. En cuanto al tipo de interés, conviene precisar, tal y como apunta J. Bisphan<sup>15</sup>, lo tenemos que considerar una vez deducidos los impuestos que han soportado los tenedores de bonos por la renta percibida en concepto de pago de intereses. Igualmente, hemos de considerar que el índice de precios utilizados para deflactar el PNB nominal y el utilizado para calcular el tipo de interés real sean iguales, ya que solamente de esta forma conseguiremos establecer las mismas diferencias y distinciones entre situaciones en las que el tipo de interés es menor que la tasa de crecimiento real de la economía y aquéllas en que no o es.

Establecidas estas premisas de partida, podemos establecer el modelo en términos matemáticos utilizando varios escenarios y, posteriormente, observar y analizar los diferentes efectos, en términos económicos, que se derivan de su aplicación. Los escenarios a los que responde la configuración de dicho modelo pueden ser los siguientes:

- Los tipos de interés se sitúan en un nivel inferior al de la tasa de crecimiento, tanto en términos nominales como reales.
- Aquéllos se encuentran en un nivel superior a esta última.

En primer lugar, si la deuda está financiando el déficit, ya sea en parte o en su totalidad, un incremento de aquél no tiene que implicar necesariamente una relación entre stock de deuda y PNB en expansión. Si como señala Bisphan (op. cit), partimos del supuesto de que no existe carga de intereses ligados al pago de la deuda, e cuyo caso sea cual sea la cantidad (q) de déficits considerada, podremos establecer un límite superior de la proporción de deuda (Dmax) que variará con la tasa de crecimiento del PNB en términos nominales (y). En tal caso, podemos plantear la expresión que define el supuesto anterior, en los siguientes términos:

---

<sup>14</sup> Este modelo fue realizado inicialmente por Baiges Planas y nosotros pretendemos desarrollarlo recurriendo a otras nociones como la tasa de equilibrio o la estimación de variables como la renta municipal, que pueden ser importantes a la hora de su realización.

<sup>15</sup> BISPHAN, J.: "El creciente endeudamiento del sector público: una aritmética un poco más desagradable", *Hacienda Pública Española*

$$D_{MAX} = \frac{q(1+y)}{y}$$

En cambio, si se parte de un supuesto más real en el que existe carga de intereses y la carga que resulta de esa situación no es compensada por modificaciones en el déficit primario<sup>16</sup>, entonces la expresión queda como sigue:

$$D_{MAX} = \frac{q(1+y)}{y-t}$$

considerando a  $t$  como el tipo de interés y  $q$  la cantidad de déficit primario.

En esta situación si el tipo de interés ( $t$ ) es menor que  $y$  ( $t < y$ ), el límite de la proporción de deuda se sitúa en un nivel más elevado. Además, el nivel de déficit depende, en esta situación, de la evolución de la deuda, con lo cual el déficit presupuestario no representa una proporción constante de la renta.

En definitiva, si la tasa de crecimiento de la renta se mantiene en niveles superiores a  $t$  de los tipos de interés, el déficit primario no provoca un crecimiento extralimitado de la relación entre la deuda pública y la renta, aunque en tales condiciones tenga como efecto un desplazamiento de la proporción de equilibrio en el largo plazo a un nivel más elevado.

En caso contrario, y sobretodo permaneciendo constantes los tipos de interés, la deuda alcanzará un nivel más alto en un plazo de tiempo desmesuradamente amplio. En definitiva, el incremento en los tipos de interés en relación con crecimientos de la renta nacional provoca incrementos en el límite superior de la cantidad de deuda, que será mayor a medida que la tasa de interés se aproxime a la tasa de crecimiento de la renta nominal.

En segundo lugar, si la tasa de interés es mayor que la tasa de crecimiento nominal de la economía, la situación si puede derivar en inestabilidad, en cuyo caso habrá que observar la velocidad de crecimiento. Inicialmente es necesario situar el nivel o volumen de deuda, pues en tal caso se puede establecer una relación directamente proporcional entre volumen de deuda e inestabilidad (véase cuadro adjunto).

---

<sup>16</sup> Entendemos por déficit primario el que excluye los intereses del total del déficit presupuestario.

INCIDENCIA DE LOS TIPOS DE INTERES, CUYA TASA DE CRESCIMIENTO ES SUPERIOR AL INCREMENTO EN LA TASA DEL PNB NOMINAL				
	1980	1982	1985	1990
BELGICA	**	**	**	**
ALEMANIA	*	**	**	**
FRANCIA		*	**	**
R. UNIDO		**	**	**
ITALIA		*	*	*
P. BAJOS	**	**	**	**
SUECIA		**	**	**
IRLANDA			**	**
DINAM.	**	*	**	**
JAPON	*	**		**
CANADA		**	**	**
EE.UU.	*	**	**	**
ESPAÑA	*	**	**	**

\* Los tipos de interés antes de impuestos excedieron al crecimiento de la renta nominal

\*\* Los tipos de interés antes de impuestos excedieron del crecimiento de la renta nominal

FUENTE: Estimaciones del crecimiento del PNB nominal (OECD Economic Outlook). OCDE y Bisphan (1994).

En conclusión, en el caso de que el tipo de interés tienda a igualar o sobrepasar el nivel de crecimiento de la renta nominal provoca una inestabilidad de donde se pueden derivar efectos económicos a los que haremos referencia más adelante.

Continuando el desarrollo del modelo<sup>17</sup> al que nos hemos referido anteriormente planteando diversos escenarios, podemos ampliar las expresiones anteriores con las siguientes expresiones. Si consideramos la siguiente relación como expresión de una limitación presupuestaria en el tiempo<sup>18</sup>:

<sup>17</sup> BAIGES PLANAS (1991): "Déficit, deuda y solvencia de las Administraciones Públicas. El caso de las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas", *Hacienda Pública Española*, págs. 8-12;

CIVINI, GALLI y MASERA (1987): "Restricción presupuestaria y sostenibilidad de la deuda": *Papeles de Economía*, n.º. 33;

REPULLO, R. (1987): "Evolución a medio plazo de la deuda pública", *Papeles de Economía Española*, n.º. 33.

SEBASTIAN, M.; BAIGES PLANAS, J. y MOLINAS, C. (1981): "Déficit, inflación y deuda", *Papeles de Economía Española*, núm. 33.

<sup>18</sup> Que nos expresa la limitación en el tiempo en materia presupuestaria, si la administración pertinente cubre sus necesidades de financiación únicamente mediante la emisión de títulos de deuda y no de dinero. Este modelo ha sido desarrollado inicialmente por BAIGES PLANAS (1991): op. cit., que se refiere a la restricción presupuestaria y al supuesto de responsabilidad fiscal. Tampoco considerarnos la amortización (A) sino el incremento neto de la deuda, pues se supone que la administración tiene capacidad para refinanciar esta amortización y obtener nuevos créditos ante la aparición de nuevos déficits.

$$(G_t - T_t + i_t B_{t-1}) (B_t - B_{t-1})^{-1} = I \quad t=1,2,\dots,3 \quad (1)$$

Siendo G el gasto público sin intereses, T la recaudación impositiva, B el valor de la deuda, i el tipo de interés nominal e I la matriz identidad. No se incluye la amortización de la deuda inicialmente. En este sentido, es importante saber que si se refinancia el capital principal con nuevos créditos es posible que se contraten a tipo de interés más elevado, con lo cual se produciría un efecto a medio plazo sobre el presupuesto y el margen de maniobra. En consecuencia, hay que considerar los plazos de amortización a efectos de valorar la solvencia de la administración. Sobre estas cuestiones volveremos cuando apliquemos los indicadores que sustentan nuestra propuesta a una administración concreta.

- 1) Si la pretensión es la devolución del montante total de la deuda en el un  $T_0$  entonces el desarrollo del modelo ha de ser el siguiente:

Expresando la ecuación (1) como:

$$B_t - (1+i) B_{t-1} = G_t - T_t \quad (2)$$

particularizando para  $t-1$ ,  $t-2$ , ..., 1 y multiplicando cada igualdad por  $(1-i)I$ ,  $(1-i)2I$ , ...,  $(1-i)^{t-1}I$  respectivamente, obtenemos:

$$(1+i) B_{t-1} - (1+i)^2 B_{t-2} = (1+i) (G_{t-1} - T_{t-1})$$

•  
•  
•

$$(1-i)^{t-1} B_1 - (1+i)^t B_0 = (1+i)^{t-1} (G_1 - T_1)$$

Sumando las expresiones (2) y (3) obtenemos:

$$B_t - (1+i)^t B_0 = \sum_{s=0}^{t-1} (1+i)^s (G_{t-s} - T_{t-s})$$

y particularizando en el instante  $T_0$ :

$$B_{T_0} - (1+i)^{T_0} B_0 = \sum_{s=0}^{T_0-1} (1+i)^s (G_{T_0-s} - T_{T_0-s})$$

Despejando y dividiendo entre  $(1+i)^{T_0} I$  obtenemos:

$$(1/1+i)^{T_0} B_{T_0} = B_0 + \sum_{s=0}^{T_0-1} (1+i)^{s-T_0} (G_{T_0-s} - T_{T_0-s})$$

Si denominamos  $t$  a  $T_0-s$ , la expresión anterior será equivalente a:

$$(*) \quad (1/1+i)^{T_0} B_{T_0} = B_0 + \sum_{t=1}^{T_0} (1/1+i)^t (G_t - T_t)$$

Si se cancela la deuda en el período  $T_0$ :

$$(A^*) \quad B_0 + \sum_{t=1}^{T_0} (1/1+i)^t (G_t - T_t) = 0$$



O también:

$$B_0 + \sum_{t=1}^{T_0} (1/1+i)^t G_t = \sum_{t=1}^{T_0} (1/1+i)^t T_t$$

Entonces, hasta el momento  $T_0$  el valor de los gastos, incluida la deuda inicial, tiene que igualar el valor de los ingresos totales. Si existe déficit

$$(G_t - T_t) > 0.$$

En estas condiciones se necesitará de superávits con el fin de compensar los anteriores y el valor inicial de la deuda.

Pero si la deuda en el momento  $T_0$ , ha de tener un valor determinado, expresado en la igualdad siguiente:

$$(A^{**}) \quad (1/1+i)^{T_0} B_{T_0} = \alpha$$

entonces:

$$B_0 = \alpha - \sum_{t=1}^{t-1} (1/1+i)^{T_0} (G_t - T_t)$$

Con lo cual se dispondrá de un real margen de maniobra con respecto a la situación en que se devuelve toda la deuda en  $T_0$ . Si consideramos un supuesto que denomina Baiges Planas como de "RESPONSABILIDAD FISCAL"<sup>19</sup>, entonces:

Que expresado abreviadamente:

$$\lim_{T_0 \rightarrow \infty} (1/1+i)^{T_0} B_{T_0} = B_0 + \sum_{t=1}^{\infty} (1/1+i)^t G_t - \sum_{t=1}^{\infty} (1/1+i)^t T_t = 0$$

Que expresado abreviadamente:

$$(1/1+i)^{T_0} B_{T_0} \rightarrow 0 \text{ cuando } T_0 \rightarrow \infty$$

Representa la expresión de "disciplina fiscal", es decir, se produce la condición de igualdad entre los gastos públicos sin incluir las cargas financieras y la deuda inicial respecto de los impuestos.

Si consideramos a  $Y$ , como el valor del PIB nominal, podemos traducir la restricción presupuestaria en términos de Producto Interior Bruto, tal y como expresa Baiges Planas, como:

$$b_t - ((1+i)/(1+y))b_{t-1} = g_t - t_t$$

Que expresa por demostración que el déficit (con intereses) mantiene una relación constante con el PIB y, en consecuencia, la relación de la deuda con el PIB tiende a equilibrio. En el caso de que el déficit no incluya en la totalidad la carga de intereses,

<sup>19</sup> Este principio implica que a largo plazo la deuda es devuelta o se aproxima a 0.

entonces el crecimiento del PIB ha de ser superior que el tipo de interés para conseguir la estabilidad

Remitiéndonos<sup>20</sup> al modelo anterior de estacionariedad de la deuda y considerando  $b$  como valor de equilibrio, podemos realizar una extrapolación del mismo al ámbito de las Corporaciones Locales, en ausencia de estimaciones de la renta, por lo que se utilizarán los valores de déficit, deuda e ingresos no financieros. En este caso la limitación presupuestaria en el período  $t$  es:

$$B_t / T_t - (1 + i) B_{t-1} / T_t = (G_t - T_t) / T_t$$

entendiendo  $B_t / T_t$  como  $B_t (T_t)^{-1}$ , Si:

$$T_t = (1 + \delta) T_{t-1} \quad \text{y se define} \quad b_t = B_t / T_t$$

se puede establecer el valor de equilibrio  $b^*$  suponiendo:

$$b_t = b_{t-1} = b^*.$$

En consecuencia:

$$[1 - (1 + i) / (1 + \delta)] b^* = \xi_t - I$$

$$[(\delta - 1) / (1 + \delta)] b^* = \xi_t - I$$

$$b^* = [(1 + \delta) / (\delta - 1)] (\xi_t - I)$$

donde  $\xi_t = G_t / T_t$  es la relación entre el gasto y los ingresos no financieros.

En definitiva, si el déficit, incluyendo intereses, es constante en relación a los ingresos no financieros, como es lógico, la relación *deuda / ingresos no financieros* tiende a un valor de equilibrio (estacionariedad). Si, por el contrario, se mantiene constante el déficit sin considerar los intereses respecto del conjunto de ingresos no financieros, entonces habrá estabilidad si la tasa de crecimiento de los ingresos no financieros es mayor que la tasa de interés al que se amortiza la deuda.

Retomando las expresiones iniciales y las del desarrollo del modelo final, podemos afirmar, que una vez establecida una tasa de crecimiento de la renta nacional, la relación entre la deuda y la renta tiene de a una constante finita, pues el déficit presupuestario constituye una proporción constante del PNB. Podemos establecer la relación siguiente:

---

<sup>20</sup> BAIGES PLANAS, J. (1991): op. cit. pág. 11.

$$BD_t = q \text{ PNB}_t \quad t > 0$$

Donde BD: Déficit presupuestario y q proporción constante.

Entonces la deuda pública pendiente, DPP, es:

$$DPP_t = \sum_{k=1}^T BD_k + DPP$$

de forma que cuando  $T \rightarrow \infty$ , entonces:

$$(DPP_t / \text{PNB}_t) \rightarrow (q / y) (1 + y)$$

Finalmente, podemos resumir sucesivamente distintas situaciones donde la deuda puede llegar a ser explosiva, para el caso de que el déficit presupuestario puede verse condicionado por las modificaciones en los tipos de interés establecidos para el stock de la deuda.

Como señala Bisphan en el modelo que desarrolla (op. cit), cuando t y q adquieren signo positivo, la proporción de la deuda tiende a incrementarse sin límite alguno. En cambio si q es negativa, es decir, en estas circunstancias el presupuesto, una vez efectuados los pagos correspondientes a la carga de intereses, se encuentra en superávit. En estas condiciones, los términos de explosividad de la deuda (cuya expresión matemática obviamos por una razón de espacio) avanzarán en direcciones opuestas, de forma que, la proporción de la deuda explosionará o implosionará según si (solamente en el caso de que  $r > y$ ):

$$Q (1 + y / r - y) \text{ es } < 0 > p$$

Donde p representa la proporción de la deuda inicial.

#### 4.- CONCLUSIONES

El análisis de los efectos económicos de la deuda pública en términos de nivel de actividad y de equidad constituye una cuestión esencial en la actualidad, hasta el punto de que han sido varios los trabajos que pretenden establecer en el terreno empíricas relaciones entre déficit, deuda y tipos de interés y tasa de crecimiento de la economía.

Desde esta óptica hemos pretendido establecer mediante la modelización las relaciones e influencia entre los déficits y los tipos de interés, la deuda y la tasa de crecimiento de la economía, fijando los momentos en los cuales la deuda se puede considerar explosiva o, por el contrario, tiende a estabilizarse manteniéndose en niveles más razonables por relación a las demás variables consideradas. Indirectamente, hemos hecho referencia a cuestiones relativas a la equidad intergeneracional, equidad, etc.

Quizá, a modo de resumen, podemos señalar dos aspectos interesantes que aglutinan las conclusiones derivadas de la modelización: ¿El déficit estructural y permanente ejerce efectos de compensación sobre el nivel de actividad en las economías occidentales, que, por lo general, presentan desequilibrios importantes de la oferta? ¿Las simulaciones sobre condiciones de sostenibilidad y explosividad del endeudamiento demuestran que los objetivos a corto plazo razonables en política económica pueden no serlo o generar efectos “negativos” en el largo plazo? Estas cuestiones y efectos económicos son a los que debemos responder una vez que el modelo se formalice y aplique empíricamente, pues constituyen los principales interrogantes que responderían definitivamente a los objetivos que nos planteamos al principio.

## 5.- BIBLIOGRAFIA

- ADAMS, J. D. (1986), “Personal Wealth Transfers”, *Quarterly Journal of Economics*, 95.
- BAIGES PLANAS (1991), “Déficit, deuda y solvencia de las Administraciones Públicas. El caso de las Corporaciones Locales y las Comunidades Autónomas”, *Hacienda Pública Española*, págs. 8-12.
- BARRO, R. J. (1974), “Are Government Bonds Net Wealth?”, *Journal of Political Economy*, vol. 82, págs. 1095-1117.
- BARRO, R. J. (1987), “Un programa de Política fiscal”, *Papeles de Economía Española*, nº 33, F.I.E.S. Madrid.
- BERHEIM, B. D. (1988), “Ricardian Equivalence: An evaluation of theory and Evidence”, NBER
- BISPHAN, J., “El creciente endudamiento del sector público: una aritmética un poco más desagradable”, *Hacienda Pública Española*.
- BLANCHARD, O. (1985), “Debt, Deficits and Finite Horizons”, *Journal of Political Economy*, nº 93.
- BUCHANAN, J. (1987), “Deuda Pública y Hacienda Pública”, *Papeles de Economía Española*, nº 33, FIES.
- CARMICHAEL, J. (1982), “On Barro’s Theorem of Debt Neutrality: The Irrelevance of the Net Wealth”, *The American Economic Review*, vol. 72, nº 1.
- CIVINI, GALLI y MASERA (1987), “Restricción presupuestaria y sostenibilidad de la deuda”, *Papeles de Economía*, nº. 33.
- CONTRERAS GOMEZ, C. (1990), “Situación actual de la investigación sobre los efectos económicos de la deuda pública”, *Hacienda Pública Española*, nº 115, págs. 113-165.
- FELDSTEIN, M. (1982), “Government Deficits and Aggregate Demand”, *Journal of Monetary Economics*, nº 9.
- GIL JIMENEZ, F. J. (1996), *Una propuesta de Análisis económico financiero en el ámbito de las Haciendas Descentralizadas Españolas: Su aplicación empírica al municipio de Albacete*, Tesis Doctoral, Universidad de Castilla-La Mancha.

- HUBBARD, R. D. y JUDD, K. C. (1987), "Social Security and Individual Welfare: Precautionary Saving Borrowing Constraints and the Payroll Tax", *The American Review*, vol. 77, nº 4.
- REPULLO, R. (1987), "Evolución a medio plazo de la deuda pública", *Papeles de Economía Española*, nº. 33.
- SEBASTIAN. M.; BAIGES PLANAS, J. y MOLINAS, C. (1987), "Déficit, inflación y deuda" *Papeles de Economía Española* nº. 33.



# **La redistribución en la esfera local: una aproximación al caso español**

Mercedes Sanz Gomez  
(Universidade de Castilla-la-Mancha)

Antonio Olaya Iniesta  
(Universidade de Castilla-la-Mancha)

## Introducción

La existencia de un sistema descentralizado de organización político-administrativa, con varios niveles de gobierno, conlleva la necesidad de establecer las funciones económicas a realizar por cada uno de ellos, así como la de establecer y delimitar los mecanismos y recursos financieros adecuados para su consecución. En concreto, la distribución de las funciones fiscales básicas y la asignación de capacidades tributarias y competencias de gasto son los aspectos fundamentales del Federalismo Financiero. Entre ellas, las cuestiones relativas a la función redistributiva ocupan un lugar destacado en los desarrollos hacendísticos recientes, por el nexo existente entre desigualdad, redistribución y crecimiento económico. Aparece así la desigualdad como una de las restricciones al crecimiento y desarrollo económico sostenible y socialmente deseable, a la vez que como una consecuencia generada por desarrollos económicos anteriores. Concepción ésta de desarrollo, en la que una adecuada distribución de la renta y la riqueza constituye una meta inalcanzable y en la que, por tanto, la redistribución se concibe como un objetivo "intermedio", condición necesaria pero no suficiente, al servicio del crecimiento y desarrollo económico. ¿Porque influye una mayor igualdad distributiva en el crecimiento de la renta per cápita a medio plazo? o, por el contrario, qué efectos tiene sobre el crecimiento una reducción de la actividad redistributiva del conjunto del Estado?<sup>1</sup>. Estas cuestiones, de amplia transcendencia política y práctica, se enmarcan en el perseverante intento de realizar una valoración de la intervención pública en la actividad económica, más allá de la mera asignación y provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, no es éste el objetivo de nuestro trabajo. Pretendemos tan sólo mostrar cuáles son las "actitudes"<sup>2</sup> redistributivas de las Corporaciones Locales en España (III), reflexionando acerca de su posible contribución a los objetivos señalados, en el marco de la instrumentación de la política presupuestaria (II).

### I) La redistribución en la esfera local: del Modelo Tiebout-Oates-Musgrave a la Economía Pública Local. Una síntesis.

Según las consideraciones más ortodoxas del modelo convencional de Federalismo Financiero, la función redistributiva debe ser desempeñada por el nivel central de gobierno, argumentando que la diferenciación regional y local afectaría a la elección de localización e incurriría en ineficiencias asignativas. La redistribución fiscal eficaz entre individuos (imposición progresiva en el extremo superior de la escala y transferencias en el extremo inferior) debe ser uniforme dentro de un área en la que exista un alto grado de movilidad. Sin embargo, aún admitiendo esta premisa fundamental, se reconoce y admite que las entidades regionales y locales pueden ser más beligerantes en esta esfera de la intervención pública, bien en apoyo de políticas diseñadas en niveles superiores o bien, actuando simplemente como agentes subsidiarias en aquéllos asuntos

---

<sup>1</sup> GONZALEZ PARAMO, J.M. (1994): "Gasto social y crecimiento económico". En Hacienda Pública Española, nº 2, pág. 135.

<sup>2</sup> SUAREZ PANDIELLO, J. (1989): "La redistribución local en los países de nuestro entorno". En Papeles de Economía Española, nº 41, págs. 306-308.



que afecten a sus propios intereses. Se logra así, no sólo una mayor eficacia en la consecución del objetivo de una distribución más equitativa de la renta y la riqueza, como consecuencia de la mayor proximidad y conocimiento de las realidades concretas; sino también, el cumplimiento de un legítimo interés de las Colectividades Locales de poder alterar y decidir "limitadamente" su patrón distributivo, manifestación fundamental de la "autonomía" que permite y garantiza la descentralización.

En esta línea, autores como Pauly, Tresch, Grewal, Le Grand, Freville y Guengant, entre otros, realizan propuestas redistributivas en la esfera local, en el interior de una misma jurisdicción (equidad interpersonal) y entre jurisdicciones de un mismo nivel (equidad territorial horizontal), considerando las preferencias redistributivas que puede tener todo gobierno autónomo y, por tanto, la redistribución de la renta como un bien público más. La redistribución no será un juego de suma cero, sino que, por el contrario, ciertos individuos obtendrán utilidad en términos económicas y sociales de las ganancias de renta de otros individuos (interdependencia de las funciones de utilidad).

Utilidad estrictamente económica, porque la limitación de las desigualdades, como consecuencia del ejercicio de la autonomía financiera local, favorecerá un desarrollo económico diversificado y equilibrado. Utilidad social, porque una adecuada redistribución de la renta reducirá las tensiones sociales y políticas, permitiendo el logro de los objetivos de equidad y eficiencia que debe inspirar toda acción adoptada en el terreno de la Economía del Sector Público, por tanto, en el ámbito de la Economía Pública Local. Para ello, se efectuarán transferencias de renta entre ciudadanos ricos y pobres (imposición basada en la capacidad económica y programas de gastos sociales) y entre colectividades ricas y pobres (mecanismos de perecuación horizontal), reformando así la política redistributiva central, que contaría con los principales instrumentos de intervención.

## **II) La redistribución local y la política presupuestaria: qué relación de causalidad?**

En efecto, puede ser considerada la redistribución de la renta un bien público local más, deseable en sí mismo (redistribución voluntaria); o, por el contrario, la redistribución de la renta se verá afectada tan sólo por la aplicación de los instrumentos actuariales de la política presupuestaria (redistribución involuntaria)?.

Ambas vertientes redistributivas deberían complementarse, de tal forma que la redistribución voluntaria, por un lado, refuerce los efectos positivos que se deriven de los mecanismos presupuestarios tradicionales y, por otro, corrija los efectos perversos provocados por éstos últimos. El efecto final sobre la redistribución debe ser no sólo cuantitativo, mejoras redistributivas a corto plazo; sino también cualitativo, consistente en la adopción paulatina de renovados instrumentos fiscales y financieros, más heterodoxos, que permitan a medio y largo plazo un reparto más equitativo de la renta y la riqueza.

La redistribución voluntaria se debería traducir, en primer lugar, en la dotación y utilización en el sistema local de figuras impositivas progresivas (impuestos sobre la renta, beneficios y ganancias de capital), reveladoras e indicadores de la auténtica capacidad de pago de los distintos agentes económicos; y, en segundo lugar, en la instauración de sistemas y mecanismos de cooperación voluntarios (ingresos y gastos) entre jurisdicciones de un mismo nivel. Los avances conseguidos en este terreno son en la actualidad todavía limitados:

- Los sistemas impositivos locales siguen basándose, en su mayoría, en impuestos sobre la propiedad, establecidos sobre bases inmóviles y de escasa elasticidad renta, convirtiendo a aquéllos en sistemas regresivos en la práctica.
- Los sistemas y mecanismos de cooperación voluntarios son todavía incipientes y charramente insuficientes. La cooperación entre colectividades puede resolver los problemas que generan las externalidades geográficas, en relación con la eficiencia económica y la equidad territorial, al constituir éstas fuente de redistribución intermunicipal de los recursos. Además, la cooperación voluntaria implicaría la asunción, por parte de las colectividades afectadas, de un compromiso con un proyecto colectivo (que inspira la cooperación) en el que los costes y los beneficios que de él se deriven no se circunscriben estrictamente a las demarcaciones territoriales o administrativas.

La redistribución resultante de la aplicación efectiva de los instrumentos de política presupuestaria en su estado actual (redistribución involuntaria), se concreta, por un lado, en los efectos redistributivos de la imposición y, por otro, en los programas y actividades de gasto de las colectividades locales:

- La imposición local en su configuración actual provoca efectos redistributivos indeseados, provenientes de las disfuncionalidades del propio sistema impositivo. Calificaciones como la de "arcaísmo" de los impuestos locales; sistema fiscal "desequilibrado"; "envejecimiento" e "inadecuación" de bases imponible, se refieren todas ellas a deficiencias fundamentales de nuestros sistemas fiscales, convirtiendo a éstos en sistemas que, en su estructura actual, no se ajustan a las necesidades reales que demandaría una fiscalidad redistributiva eficaz.

"Arcaísmo" de los impuestos locales porque son impuestos que, aunque parcialmente modificados y renovados, responden a la realidad de otra época. Sistema fiscal "desequilibrado" porque se sustenta de forma desigual en la imposición de familias y empresas. "Envejecimiento" de las bases imponible porque no se ha procedido sistemáticamente a una revisión y actualización de las bases imponible, por lo que las valoraciones catastrales, sustentadoras de una buena parte de la imposición municipal, no constituyen una buena medida de la verdadera capacidad económica de los sujetos. "Inadecuación" de determinadas bases imponible, como la del impuesto sobre Actividades Económicas, que debería girarse sobre el valor añadido generado por las empresas, y no sobre índices y medidas arbitrarias, pretendidamente ilustrativas de la capacidad contributiva de las mismas. Insistimos, todas ellas, sobradamente justificativas de la necesidad de reformas que precisarían la fiscalidad local al servicio de una redistribución eficaz.

- Dado el escaso margen redistributivo que permite la fiscalidad, las colectividades locales pueden utilizar los programas y actividades de gasto para conseguir "cierta" redistribución en su ámbito jurisdiccional. Esta posición "beligerante" de las colectividades locales se concreta, por tanto, en actuaciones sectoriales y específicas o "actitudes redistributivas" (provisión de bienes preferentes), más que en auténticas políticas discrecionales, en la actualidad diseñadas y aplicadas por el nivel de gobierno central.

### III) Las "actitudes" redistributivas de las Corporaciones Locales en España.

A efectos de observar cuáles son las actitudes redistributivas de las Corporaciones Locales, hemos utilizado la información que suministran las liquidaciones presupuestarias de estas entidades, más concretamente, la estructura funcional de gastos para el último año disponible, 1993 (cuadro nº1). Para poder concluir sobre la diversidad e intensidad relativa de estas actuaciones, hemos reelaborado la información proporcionada por el cuadro nº 1, de tal forma que una función desempeñada por el sector público local es importante, es decir, resulta representativa, si el porcentaje de recursos destinados a ella es superior a la media aritmética correspondiente al total de las funciones. Puesto que examinamos once funciones de gasto, si el porcentaje (p) destinado a una función es  $p > 9,09 = 100/11$ , concluiremos que el valor es representativo (cuadro nº2)<sup>3</sup>. Centrando nuestra atención en los gastos en bienes y servicios públicos preferentes, tales como seguridad, protección y promoción social; sanidad; educación; vivienda y urbanismo; bienestar comunitario; cultura y otros servicios sociales y transportes y comunicaciones, las conclusiones que podemos obtener del cuadro nº 2 son las siguientes:

- \* Tan sólo en los municipios de tres Comunidades Autónomas, Asturias, Castilla-La Mancha y La Rioja, la función de "protección y promoción social" es representativa.
- \* Los recursos destinados a atender gastos de "sanidad" y "educación", son escasamente representativos, los más reducidos de cuantos efectúan los municipios españoles.
- \* Los gastos en vivienda y urbanismo; bienestar comunitario; cultura; transportes y comunicaciones son, en general, representativos, aunque en niveles reducidos, en todos los municipios españoles.

En definitiva, escasa representatividad de los gastos sociales y, por tanto, reducida contribución de los municipios españoles en el logro de ganancias redistributivas.

### BIBLIOGRAFIA

- AHMAD, E., HEWITT, D. y RUGGIERO, E.(1995): La distribución de las responsabilidades de gasto entre diferentes niveles de Gobierno. En Hacienda Pública Española, nº 133.
- BOSCH, N. y SUAREZ PANDIELLO, J. (1994): Hacienda Local y Elección Pública: el caso de los municipios españoles. Fundación BBV.
- GONZALEZ PARAMO, J.M. (1994): "Gasto social y crecimiento económico". En Hacienda Pública Española, nº 2, pág. 135.
- OCDE (1985): Dépenses Sociales: Problèmes de croissance et de maîtrise. Paris, Marzo.

---

<sup>3</sup> La metodología utilizada es la que utiliza SUAREZ PANDIELLO (1989), op. cit., pág. 307.

- RAYMOND, J.L.(1994): Gasto público y crecimiento. económico: un análisis de los efectos del tamaño del Sector Público en España en la Europa Comunitaria. Centro de Estudios sobre Economía Pública (Fundación BBV), Documentos de Trabajo.
- SUAREZ PANDIELLO, J. (1989): "La redistribución local en los países de nuestro entorno". En Papeles de Economía Española, nº 41, págs. 306-308.
- SUAREZ PANDIELLO, J. (1996): Las Haciendas Locales en la democracia: un balance. Documentos de trabajo de la Fundación FIES, nº 125.
- VVAA (1992): Corporaciones Locales. En Presupuesto y Gasto Público, nº 8.
- VVAA(1995): Las Haciendas Locales. En Economistas, nº 65.



### Estructura Funcional del Gasto de los Municipios

Datos en %	Servivios Generales	Protección Civil y Seguridad Ciudadana	Segur., Protección y Promoc. Social	Sanidad	Educacion	Vivienda y Urbanismo	Bienestar Comunitario	Cultura y otros Serv. Sociales	Transportes y Comunicaciones	Otros Servicios Económicos	Otros Gastos
Andalucía	15,45	6,72	9,06	0,98	3,03	13,13	10,81	9,39	6,84	9,82	16,2
Aragón	23,49	1,25	6,78	1,65	3,05	9,75	12,84	11,45	8	7,08	14,66
Asturias	11,15	6,57	11,8	0,51	4,79	12,01	14,81	10,56	10,93	7,3	9,57
Baleares	14,77	9,16	9,05	1,95	2,98	11,43	13,68	9,7	9,1	5,89	12,29
Canarias	12,8	6,31	8,67	0,58	4,13	12,46	14,81	7,46	4,52	8,16	20,1
Cantabria	10,38	5,29	4,73	0,57	3,03	8,27	13,56	6,87	11,21	4,12	37,97
Castilla-León	16,13	5,12	6,17	0,87	3,09	10,37	12,33	9,89	15,56	8,74	11,73
Castilla-La Mancha	16,44	4,63	10,31	1,09	3,08	9,71	14,24	11,62	7,53	7,29	14,06
Cataluña	10,84	5,91	6,43	1,8	5,76	13,01	10,21	10,09	7,3	9,94	18,71
Extremadura	21,26	5,27	8,78	0,99	4,86	9,8	11,7	12,71	7,81	8,78	8,04
Galicia	15,92	6,12	9,26	0,76	4,28	13,15	11,3	12,88	13,77	5,39	7,17
Madrid	15,04	11,58	7,03	2,44	4,35	13,67	12,04	10,06	7,75	3,9	12,14
Murcia	13,04	7,72	8,65	1,11	5,95	14,9	13,85	11,26	6,45	8,08	8,99
La Rioja	13,04	6,29	10,1	0,36	2,57	15,5	11,52	15,72	6,36	7,49	11,69
Valencia	13,25	6,69	8,21	1,34	4,43	13,2	12,43	10,23	9,23	6,09	14,9

Fuente: Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales. Elaboración Propia.

### Funciones representativas del gasto local en 1993

Datos en %	Servicios Generales	Protección Civil y Seguridad Ciudadana	Segur., Protección y Promoc. Social	Sanidad	Educación	Vivienda y Urbanismo	Bienestar Comunitario	Cultura y otros Serv. Sociales	Transportes y Comunicaciones	Otros Servicios Económicos	Otros Gastos
Andalucía	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si
Aragón	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	Si
Asturias	Si	No	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Baleares	Si	Si	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Canarias	Si	No	No	No	No	No	Si	No	No	No	Si
Cantabria	Si	No	No	No	No	Si	Si	No	Si	No	Si
Castilla-León	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si
Castilla-La Mancha	Si	No	Si	No	No	Si	Si	Si	No	No	Si
Cataluña	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	Si	Si
Extremadura	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	No
Galicia	Si	No	Si	No	No	Si	Si	Si	Si	No	No
Madrid	Si	Si	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	Si
Murcia	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	No	No	No
La Rioja	Si	No	Si	No	No	Si	Si	Si	No	No	Si
Valencia	Si	No	No	No	No	Si	Si	Si	Si	No	Si





# **Estratégias de comunicação e administração municipal**

Eduardo J. M. Camilo  
(Universidade da Beira Interior)

## **Resumo:**

Esta comunicação, que constitui a síntese de algumas partes de uma reflexão que temos levado a cabo sobre a comunicação corporativa e os municípios, visa identificar tipologicamente, a génese das actividades de comunicação dos municípios, quer no que diz respeito aos referentes municipais (acção política, político-administrativa, e administrativa), quer às dimensões que pode assumir (comunicação referencial ou comunicação simbólica.).

Municípios; Câmaras Municipais; Municipais; Presidentes das Câmaras Municipais; Comunicação Corporativa, Comunicação Referencial; Comunicação Simbólica;

## Introdução

No nosso País, os municípios, quer na sua componente administrativa, quer política, têm tido um papel importante no desenvolvimento integrado dos locais, protagonizando várias mudanças estruturais nos concelhos.

No âmbito deste protagonismo, a comunicação municipal tem vindo progressivamente, a ganhar importância. Para as esferas locais ao ser concebida como um recurso, entre tantos outros utilizados pelos municípios, para atingir objectivos municipais específicos independentemente da sua natureza política ou administrativa. Existem várias razões que explicam tal situação. A par da tradicional concepção da comunicação municipal como um mero sistema de difusão pública das actividades municipais dotadas de eficácia externa (previsto aliás, por lei<sup>1</sup>), ou de legitimação político-eleitoral das condutas dos representantes municipais, começam a surgir nalguns concelhos, novas formas de a utilizar. Nestes municípios, geralmente integrados em concelhos com dinâmicas sócio-locais específicas, a comunicação municipal é igualmente, utilizada noutros contextos que não exclusivamente, os supracitados. É o caso, por exemplo, das campanhas de sensibilização municipal, no âmbito das quais, a comunicação municipal tem por objectivo estimular e sensibilizar as populações locais a concretizarem determinados comportamentos colectivos que estejam de acordo com os objectivos públicos (de tipo político ou administrativo) perseguidos pelos municípios, ou a explorarem e a preservarem mais eficazmente, as infraestruturas municipais ou os recursos públicos locais. É também, o caso da utilização da comunicação municipal como canal de expressão das opiniões das sociedades civis municipais (que designamos por opinião pública municipal), condição essencial, para que se registe uma maior participação das populações nas actividades dos municípios, quer estas sejam de tipo administrativo ou político.

Independentemente da variedade de acções de comunicação que podem ser concretizadas a partir dos municípios e que resultam da interrelação dos recursos concelhios e extra-concelhios que eles podem mobilizar, dos objectivos que perseguem e das dinâmicas sociais (de tipo político ou administrativo) que mediam pensamos ser possível, todavia, traçar tipologicamente, um quadro ilustrativo das principais categorias de comunicação municipal.

Este texto, que constitui a síntese de algumas partes de uma reflexão que temos levado a cabo sobre a comunicação corporativa e os municípios, visa identificar tipologicamente, a génese das actividades de comunicação dos municípios, quer no que diz respeito aos referentes municipais (acção política, político-administrativa e administrativa), quer às dimensões que pode assumir (comunicação referencial ou comunicação simbólica).

---

<sup>1</sup> É o caso dos Boletins Municipais e dos estatutos. A este propósito, cf. artigo 84º do Decreto-Lei nº 100/84. PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA - Decreto-Lei nº 100184. Lisboa, "Diário da República, Iª Série, (75), 29 de Março de 1984, p. 1057.

## I - A génese da comunicação municipal

Designamos por comunicação municipal um conjunto de actividades, verbais ou extra-verbais, concretizadas pelos municípios ou tendo-os por referência, que visa legitimar os seus valores, actividades e objectivos. Nesta medida, a comunicação municipal apresenta, logo a priori, duas características estruturais relevantes: por um lado, é uma comunicação corporativa por outro, é concebida como um recurso técnico.

Numa perspectiva corporativa, a comunicação municipal tem como referente a estrutura institucional do município enquanto figura jurídica. Como um município é constituído por três órgãos diferentes, o Presidente da Câmara Municipal a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal, é possível desenvolver também três áreas de comunicação diferentes de acordo com as atribuições, competências e natureza das racionalidades que estão subjacentes às diferentes actividades que estes órgãos concretizam. Voltaremos, mais detalhadamente, a este assunto.

O carácter corporativo da comunicação municipal, pode ser responsável por algumas confusões que tomam a comunicação municipal difícil de reflectir e de operacionalizar. Onde estes problemas estão mais presentes é na relação entre a dimensão corporativa da comunicação municipal (no sentido desta ser concretizada a partir do município e tendo, essencialmente, por referência os seus valores e objectivos) e a natureza da acção municipal, enquanto actividade pública. Expliquemo-nos: as actividades municipais apresentam uma abrangência pública (idealmente, devem destinar-se à globalidade das sociedades civis municipais) e, simultaneamente, uma relevância pública (no sentido de as actividades municipais deverem reflectir as necessidades e os interesses colectivos e, em princípio, terem sido condicionadas pelas populações municipais). O carácter público das actividades dos municípios, enquanto instituições locais, determina assim, que exista um conjunto de interacções cujo sentido vai do tecido social para o aparelho municipal e que este, dentro das suas possibilidades, valores e objectivos, procura reflectir e mediar. É possível então, conceber uma comunicação municipal neste contexto, mas consideramos que ela dificilmente, será de carácter corporativo, no sentido de ser operacionalizada a partir dos municípios. Pelo contrário, é concretizada a partir das sociedades locais para os municípios. Esta situação faz aproximar a comunicação municipal do modelo "habermasiano" da comunicação<sup>2</sup> segundo o qual, a acção comunicacional e os meios de comunicação municipais estariam diluídos no âmbito das práticas e do tecido social dos concelhos, onde, utopicamente, se desencadeariam interacções de tipo puramente racional que resultariam de uma intersubjectividade local nem constrangedora, nem estratégica. Num tal quadro, a comunicação municipal, ao invés de ser operacionalizada a partir do município, seria constituída por práticas comunicacionais que exprimiriam consensos públicos e socialmente participados, a partir das próprias sociedades civis, que tinham por

---

<sup>2</sup> O modelo "habermasiano" de comunicação é uma expressão por nós utilizada, já que Jurgen habermas *nunca* formalizou um modelo específico de comunicação. Todavia, sempre enfatizou o papel da comunicação no âmbito 0.e uma concepção de interacção de tipo racional, intersubjectivo e não estratégico. Na nossa opinião, onde podemos recensear melhor as características destas práticas comunicacionais é na "Mudança Estrutural da Esfera Pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa" (1962) e na "Teoria do Agir comunicacional (1981).

HABERMAS, Jurgen - *Theórie de l'Agir Communicationnel*. Paris, Fayard, 1987, (Col. L'Espace du potifique), Vol. 1

HABERMAS, Jurgen - *Mudança Estrutural na Esfera Pública Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, (Col. Estudos Alemães), 357 p.

referência o aparelho municipal Estes consensos, sob a forma de opiniões públicas municipais, teriam por função condicionar a acção municipal através de imperativos categóricos e, simultaneamente, "vigiar" o funcionamento municipal de forma a garantir que este fosse racional, única garantia de que ele defenderia os interesses públicos de todos. Como mais à frente veremos, algumas acções de comunicação do município devem ter por ideal estes valores.

A contrastar com essa situação está a dimensão corporativa da comunicação municipal na qual, o sentido da comunicação ao invés de ser das sociedades locais para as esferas políticas ou administrativas dos municípios é destas últimas para as sociedades locais, o que, na nossa opinião, faz aproximar estas actividades de práticas de legitimação municipal. Ora, é precisamente neste aspecto que podem surgir os problemas. Na realidade, numa tal situação pensamos existirem condições para que a comunicação ao invés de suportar uma participação popular possa "cair", com facilidade, em estratégias de Legitimação e de naturalização de uma autoridade pública local independentemente da relevância pública da ma acção. Neste contexto, a comunicação municipal assumir-se-ia ou

como um mero sistema de difusão pública de uma arbitrariedade municipal, ou como uma sistema de propaganda e manipulação municipal em que se verificaria uma "camuflagem" pública dessa mesma arbitrariedade. Em termos comunicacionais o grande desafio que se avizinha será, portanto, o de conceber um conjunto de acções e de estratégias de comunicação que permitam simultaneamente exprimir a vontade e as dinâmicas sócio-locais das populações municipais e que se integrem no âmbito dos objectivos, dos valores e dos recursos que os municípios possuem para concretizarem as suas actividades.

Paralelamente ao carácter corporativo e ambivalente da comunicação municipal, esta tende também a ser concebida como um recurso técnico utilizado pelos municípios para solucionar problemas municipais específicos. Neste domínio têm surgido igualmente, alguns impedimentos. O principal obstáculo está relacionado com a dificuldade em demonstrar a pertinência da comunicação na resolução de problemas municipais concretos. Estes condicionalismos prendem-se, por um lado, com a dificuldade, que alguns técnicos municipais apresentam, em identificar e circunscrever os problemas municipais e, por outro, com a falta generalizada de conhecimentos técnicos de comunicação. É por isso que, numa perspectiva administrativa, raramente se recorre à comunicação municipal ficando esta apenas, remetida para o domínio da difusão pública, da legitimação polífico-eleitoral ou da assessoria de imprensa. Outra dificuldade que geralmente, surge, está relacionada com a própria complexidade das estratégias de comunicação muni municipal Estas são constituídas por acções agregadas de comunicação que utilizam simultaneamente, múltiplas técnicas (é o caso, por exemplo, da Publicidade Municipais das Relações Públicas Municipais, das Promoções Municipais ou da Informação ou Comunicação Municipal Interpessoal) pelo que não é raro tornar-se difícil avaliar as potencialidades de cada uma delas na resolução dos problemas municipais. Esta situação toma a comunicação municipal relativamente complexa e dispendiosa e, portanto, frequentemente, incomportável com a ausência de recursos materiais e humanos que ainda se verifica numa boa parte dos municípios portugueses. Por fim é de salientar igualmente, que nos concelhos podem surgir determinados problemas que exigem uma abordagem comunicacional a médio e a longo prazo que poderá ser incompatível com dinâmicas municipais centradas essencialmente, no curto prazo e na resposta a solicitações imediatas.

## 2 - A estrutura da comunicação municipal

As actividades de comunicação municipal estão estruturadas em dois grandes domínios que, interrelacionados um com o outro, permitem-nos conceber, tipologicamente, todas as áreas possíveis de intervenção comunicacional nos municípios. Estes domínios são os níveis e as dimensões de comunicação.

Como já atrás referimos, os níveis de comunicação reportam-se aos referentes da comunicação municipal e estão relacionados com a estrutura orgânica dos municípios. É sabido que os municípios, enquanto instituições locais, são constituídos por três órgãos distintos: o Presidente da Câmara Municipal, a Câmara Municipal e a Assembleia Municipal. Nesta medida, é possível estabelecer três modalidades de comunicação municipal, conforme os objectivos e a natureza das suas actividades. De salientar que, entre os valores que lhes estão subjacentes, estão dois critérios de acção que apresentam uma influência decisiva na comunicação municipal: o princípio da eficácia e o princípio da democracia<sup>3</sup>. O princípio da eficácia é constituído por um conjunto específico de critérios de acção que devem determinar o tipo de actividades dos órgãos administrativos dos municípios (Câmara Municipal). É caracterizado por uma racionalidade privada<sup>4</sup> de tipo técnico, que diz respeito à forma com o conhecimento é utilizado para a concretização de determinados objectivos municipais, independentemente do seu tipo. No âmbito do princípio da eficácia não é necessário reflectir ou discutir sobre a Legitimidade dos objectivos municipais a atingir, mas apenas, utilizar um conhecimento prático e instrumental para os concretizar o mais eficazmente. Do ponto de vista comunicacional, no princípio da eficácia a comunicação é concebida estrategicamente, como um recurso técnico para alcançar determinados objectivos municipais, independentemente da sua relevância pública, já que, implicitamente, se considera que a relevância e a pertinência pública desses objectivos, já foi, previamente, assegurada noutros órgãos municipais (os órgãos políticos e político-administrativos). Consideramos que é no âmbito do princípio da eficácia e no domínio da actuação dos órgãos administrativos dos municípios que a comunicação municipal mais assume uma vertente corporativa. Nesta perspectiva, a comunicação é operacionalizada a partir dos municípios para as populações municipais com o objectivo de divulgar, propor e legitimar uma oferta de consumo público municipal.

Paralelamente ao princípio da eficácia, existe o princípio da democracia, relacionado com os órgãos políticos ou político-administrativos dos municípios (respectivamente, a Assembleia Municipal e o Presidente da Câmara Municipal). Nestes organismos a sua acção é perpassada por uma racionalidade pública. Tal situação significa, que as actividades destes órgãos, de forma a exprimirem o interesse e a vontade colectiva, deveriam ter, idealmente, resultado da possibilidade das sociedades municipais terem podido participar, activamente, nos processos de decisão municipal. Há, pois, um ideal de publicidade<sup>5</sup> subjacente a este tipo de racionalidade, na medida em que as

---

<sup>3</sup> CAETANO, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*, 71 Ed. Coimbra, Coimbra Editora, 1965, p. 411.

<sup>4</sup> Na utilização dos termos "racionalidade privada" e "racionalidade pública" reportamo-nos aos conceitos de uso privado e uso público da razão, utilizados por Jurgen Habermas na "Mudança Estrutural da Esfera Pública". HABERMAS, Jurgen - *Mudança Estrutural da Esfera Pública Investigações quanto a um categoria da sociedade burguesa* Rio de Janeiro, Ed. tempo Brasileiro, 1984, (Col. Estudos Alemães), p. 126-142.

<sup>5</sup> A utilização do termo de publicidade neste texto não remete nem para um contexto legal, no qual seria entendida como o acto de decisão pública de deliberações com eficácia externo, nem remete para um contexto comercial, no

deliberações municipais são duplamente públicas, não só porque a sua amplitude de acção se deve estender à globalidade das sociedades municipais (abrangência pública), como também traduzem simultaneamente, uma vontade colectiva, sobre a forma de consensos publicamente participados (relevância pública).

No âmbito do princípio da democracia, a comunicação municipal tende a afastar-se da sua componente corporativa. Se bem que continue a ser operacionalizada a partir do município, ela tende a suportar mais as interacções a partir dos tecidos sociais municipais para os fóruns institucionais dos municípios, do que destes para as sociedades municipais. Nesta medida, consideramos que esta vertente da comunicação municipal deve apresentar uma componente interactiva, no sentido de permitir e facilitar as interacções públicas no âmbito das sociedades municipais, de forma a gerarem-se espontaneamente, consensos municipais que irão assegurar que a acção dos municípios se concretiza de acordo com uma vontade geral. Nesta medida, consideramos que o principal desafio que surge está na necessidade dos municípios facilitarem e estimularem a criação de um campo de media que permita difundir, sobre a forma de opiniões públicas, as interacções públicas que os actores desenvolvem nos concelhos, a propósito dos problemas e das realidades municipais.

Consideramos que a comunicação municipal relacionada com o princípio da democracia poderá ser relativamente, difícil de implementar por duas razões: uma, está relacionada com as dinâmicas políticas municipais e a outra, com as dinâmicas sociais que existem nos concelhos.

1ª - A comunicação municipal subjacente ao princípio da democracia pressupõe que as deliberações e as actividades municipais sejam previamente, ratificadas pelas sociedades civis. Na prática, tal situação implica um tipo de acção municipal (política ou administrativa) “aberta”, negociada e participada em que, idealmente, os órgãos municipais apenas reflectiriam a vontade colectiva. Neste caso, a actividade municipal seria um assunto transparente e límpido, no âmbito da qual, os meios de comunicação serviriam, apenas, de cadeia de transmissão da vontade colectiva das populações, expressa sobre a forma de opinião pública, para os representantes municipais que se limitariam a traduzir, mecanicamente, na actividade municipal, o interesse público. Ora, os sociólogos<sup>6</sup> já nos demonstraram que nem sempre este modelo corresponde à dinâmica real das acções municipais. Na realidade, as actividades e os consensos municipais, ao contrário de exprimirem uma atitude, por parte dos autarcas, que privilegie a negociação e o debate público de ideias, ainda resultam de uma acção e de um relacionamento municipal de tipo personalizado, autocentrado e multifacetado que varia ao sabor das solicitações e das familiaridades e cumplicidades sociais, político-partidárias, económicas e até mesmo desportivas, que existem nos concelhos. Para além disso, boa parte das dinâmicas municipais ainda se inscrevem em estruturas

---

qual seria concebida como um conjunto de procedimentos e estratégias comunicacionais associado a uma acção comercial.

<sup>6</sup> A este propósito cf. OPPELO, Walter C. - Administração local e cultura política num concelho rural, in: INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA - Análise Social. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, vol., XV, (59), 1979, p. 655 - 672; MOZICAFREDDO, Juan e outros - Poder autárquico e desenvolvimento local, in: CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS - Revista Crítica de ciências Sociais. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (25/26), 1988, p.79-114; RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana - Seis questões pelo Poder Local, in: (Org.) CENTRO DE ESTUDOS SOCIAIS - Revista Crítica de Ciências Sociais. Coimbra, Centro de Estudos Sociais, (25/26), 1989, p 7-21; MOZICAFREDDO, Juan e outros - Gestão e legitimidade no sistema político local. Escher, 199 1, (Col. Estudos, 3), 157 p.; BRAGA DA CRUZ, Manuel - Europeísmo, nacionalismo e regionalismo, in: (Org.) INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS DA UNIVERSIDADE DE LISBOA - Análise Social. Lisboa, Instituto de Ciências Sociais, vol. XXVII, (118-119), 1992, p. 827-853.

sociais de tipo tradicional, nas quais as interações municipais gravitam em torno do autarca, como notável. Este, como elite local, tende a explorar nos órgãos municipais, as sinergias, empatias e as influências sociais que constituem o seu capital simbólico adquirido noutros domínios sociais que não apenas o político. Por outras palavras: afigura-se-nos que as dinâmicas municipais ao invés de serem exclusivamente de tipo público e participativo, tende também a ser de tipo privado e multifacetado.

Por tudo o que foi referido, pensamos que pode ser precipitado considerar que a globalidade dos autarcas adapte facilmente, um modelo de comunicação municipal que implique alterações tão profundas nas práticas municipais daquelas que estão habituados a concretizar;

2<sup>a</sup> - A comunicação municipal para se implementar como um suporte de participação política e administrativa alargada às sociedades municipais, pressupõe a existência de dinâmicas sociais específicas nos concelhos. Antes de mais, é necessário existirem expectativas de participação municipal, acompanhadas de interesses e reivindicações municipalmente pertinentes, isto é, de acordo com as realidades e os problemas municipais existentes. Consideramos que, para que estas condições possam verificar-se, é necessário que exista, por um lado, uma produção e um consumo de produtos culturais sobre as realidades municipais e, por outro, uma disponibilidade para os reflectir subjectiva e intersubjectivamente. Idealmente, consideramos que esta produção e consumo cultural ao invés de ser estimulada pelos municípios deveria surgir a partir das próprias sociedades municipais, ao sabor das suas necessidades e apetências. Ora, consideramos que esta situação frequentemente, não acontece, devido, não só ao baixo nível cultural e intelectual que uma boa parte da população ainda apresenta, como também (com algumas honrosas excepções), à inexistência nos concelhos de mercados significativos que suportem uma indústria cultural de base local ou municipal. Por indústria cultural, consideramos todas as práticas de tipo cultural, continuamente produzidas numa perspectiva mercantil e suportadas por uma esfera de consumo e reflexão cultural, tal como se verificava na modernidade nas esferas públicas burguesas de tipo literário<sup>7</sup>. Uma indústria cultural de base municipal seria constituída, entre outras actividades, por uma produção editorial (jornais e revistas sobre as realidades municipais), visual (pintura, artesanato, artes gráficas que exprimissem, por exemplo, uma estética local), audiovisual (música folclórica, filmes; etnográficos, que fossem significativos de um *modus vivendi*), etc...

Para além desta produção cultural, é necessário também, que as populações municipais apresentem disponibilidade para confrontarem entre si, a subjectividade municipal que adquiriram através do consumo de produtos culturais. Ora, consideramos que tanto o consumo de produtos culturais, como a disponibilidade para encetar relações intersubjectivas a propósito desse consumo, bem como dos problemas concelhios e municipais, são socialmente condicionadas. Na realidade, resultam dos recursos que os actores sociais podem mobilizar tanto para ter acesso ao mercado de bens culturais, como para aceder a determinados círculos sociais onde essas práticas se concretizam. Pensamos, portanto, por tudo o que foi referido, que talvez seja difícil operacionalizar um modelo de comunicação municipal que actualize os ideais subjacentes aos valores democráticos da publicidade (nos quais, idealmente, os consensos deveriam ser socialmente participados e participativos), quando, na realidade, ao nível das próprias sociedades municipais podem existir constrangimentos sociais que impedem uma verdadeira igualdade de circunstâncias quer no desenvolvimento das habilitações para

---

<sup>7</sup> RABERMAS, Jurgén - Op. Cit., p. 5 1-54.

uma participação municipal, quer na própria participação em si, nos assuntos municipais. Tal situação não impede, bem entendido, que tanto os ideais da participação política, como a existência de um campo dos media interactivo, se assumam como valores que tanto as práticas municipais, como as estratégias de comunicação, se devem esforçar por actualizar.

## **2.1- Os níveis da comunicação municipal: a comunicação administrativa, político-administrativa e política**

Já concluímos que, apesar das diferentes práticas sociais e municipais que existem de concelho para concelho, a comunicação, municipal está relacionada com os princípios (da democracia e da eficácia) e as racionalidades (pública e privada) subjacentes à actuação dos diferentes órgãos que constituem os municípios. Esta situação leva a que a comunicação municipal seja, logo à partida, caracterizada por duas grandes áreas de acção: a comunicação política, relacionada com os órgãos políticos do município, que desenvolvem uma actuação de acordo como o princípio da democracia (Assembleia Municipal) e a comunicação administrativa, relacionada com os órgãos municipais (Câmara Municipal) que actualizam o princípio da eficácia. Porém, devido ao enquadramento jurídico do Presidente da Câmara Municipal, enquanto órgão simultaneamente de representação política e supervisão administrativa, é necessário desenvolver uma área suplementar de comunicação municipal: a comunicação político-administrativa (cf Quadro 1).

Passemos, agora a uma descrição sintética das áreas de comunicação municipal:

### **1ª- A comunicação política municipal.**

É constituída por todas as actividades comunicacionais que suportam, ou visam estimular, a participação política das sociedades municipais nas actividades dos órgãos políticos municipais, nomeadamente as Assembleias Municipais. Na comunicação política municipal não é só o princípio da notoriedade da deliberação que está em causa. É também, a capacidade técnica que os meios de comunicação podem apresentar para permitirem a difusão de uma opinião pública municipal que possa influenciar a deliberação municipal. Nesta perspectiva, necessitam de ser estruturalmente interactivos;

**Quadro 1 - As diferentes áreas de comunicação municipal a partir de características subjacentes aos órgãos municipais.**

<b>ÓRGÃOS MUNICIPAIS</b>	<b>CARACTERÍSTICAS</b>			
	<b>Princípios Subjacentes</b>	<b>Natureza da acção municipal</b>	<b>Racionalidade</b>	<b>Área de Comunicação</b>
Assembleia Municipal	Princípio da Democracia	Sazonal	Pública	Comunicação política
Câmara Municipal	Princípio da Democracia	Contínua	Privada	Comunicação administrativa
Presidente da Câmara Municipal	Princípio da Democracia e da eficácia	Contínua	Pública e Privada	Comunicação político - administrativa



## **2ª- A comunicação administrativa ou comunicação de produto municipal.**

Consiste na promoção e na legitimação dos serviços públicos municipais. Trata-se de um tipo de comunicação que visa articular as expectativas e as necessidades; colectivas dos utentes (bem como os valores de consumo público a elas inerentes), com a divulgação das características dos serviços públicos que o município presta para as satisfazer. É por isso, que tendem, sobretudo, a explorar conceitos como os da utilidade e da eficácia;

## **3ª A comunicação político-administrativa.**

Caracteriza-se por estratégias de comunicação específicas que, à semelhança da comunicação política visam estimular a participação pública das populações nos assuntos municipais e, simultaneamente, têm por referência os valores técnico-administrativos subjacentes ao ideal de serviço público.

Na comunicação político-administrativa o objectivo comunicacional não é, apenas, a divulgação pública da deliberação, mas também a possibilidade das populações municipais poderem participar no aperfeiçoamento do aparelho administrativo municipal e na parametrização das actividades e dos serviços públicos municipais. Nesta perspectiva é caracterizada operativamente, por um conjunto de meios e de acções de comunicação que visam, não só recensear as expectativas, os interesses e as necessidades colectivas das populações, mas também, facilitar uma interacção pública município/sociedade municipal que possibilite chegar a consensos participados, de forma a compatibilizar todos os interesses em jogo: os do município, que necessita de gerir os recursos locais, que são sempre escassos e os das sociedades municipais, cujas necessidades são, tendencialmente, ilimitadas.

## **2.2- As dimensões de comunicação: a comunicação referencial e simbólica**

Para além dos níveis de comunicação, a comunicação municipal pode, ainda, assumir duas dimensões diferentes, de acordo com os referentes em que assentam os argumentos e as abordagens. Recenseamos, então, um tipo de comunicação utilizado para designar apenas as actividades municipais (as deliberações políticas ou as características dos serviços públicos municipais). Trata-se da comunicação referencial<sup>8</sup> municipal, como um sentido unívoco e explícito.

Paralelamente a esta categoria comunicacional existe uma outra, que remete para as dinâmicas sociais, sendo a expressão dos valores subjacentes ao município enquanto autarquia local. Consiste na comunicação simbólica municipal. Este tipo de comunicação tem por referência as culturas municipais, a partir das quais surgem as identidades municipais. Consideramo-las importantes, porque é através delas que as populações desenvolvem uma subjectividade local, concretizando um conjunto de condutas locais peculiares e específicas.

Como a comunicação municipal se concretiza a partir do aparelho institucional do município, podem existir vários tipos de comunicação simbólica, conforme as

---

<sup>8</sup> LENDREVIE, Jacques e BROCHAND, Bernard - Le publicitor, 3ª Ed. Paris, Dalloz, 1987, (Col. Dalloz, Gestion Marketing), p. 56-60.

actividade concretizadas pelos diferentes órgãos municipais que fazem apelo a vários tipos de cultura municipais. Assim, pensamos ser possível articular dois grandes grupos de comunicação simbólica, segundo as culturas que actualizam: o que remete para uma cultura político autárquica e o que se articula em relação a uma cultura de consumo público local. As culturas político-autárquicas são actualizadas por uma comunicação simbólica de tipo político, enquanto que as culturas de consumo o são por uma comunicação simbólica de tipo administrativo ou político-administrativo.

A comunicação simbólica de tipo político é a que tem por função actualizar e reactualizar os valores municipais que tornam o município uma comunidade político-autárquica singular. Concretiza-se em referência às culturas políticas existentes no concelho, através das quais, as populações adquirem uma identidade política específica. Visa, portanto, desenvolver uma reprodução cultural das estruturas políticas vigentes. Este é o tipo de comunicação simbólica dos órgãos municipais exclusivamente políticos, com o caso da Assembleia Municipal.

Para lá deste tipo de comunicação, existe também a comunicação simbólica político-administrativa que está relacionada com as actividades do Presidente da Câmara Municipal. Como este órgão é simultaneamente político e administrativo, verifica-se uma actualização de dois tipos diferentes de culturas municipais: uma de tipo político, semelhante à comunicação simbólica da Assembleia Municipal, que visa reafirmar os valores de cidadania municipal e outra, de tipo administrativo, que remete para uma cultura de consumo público municipal que permite legitimar os critérios subjacentes à actuação do aparelho administrativo local.

Paralelamente a estas acções, verifica-se ainda uma comunicação simbólica de tipo administrativo que se inscreve nas actividades concretizadas pela Câmara Municipal. Como este órgão é pautado por uma actividade que actualiza o princípio da eficácia e por uma racionalidade técnica, a cultura municipal que está subjacente a estas iniciativas é a de consumo público municipal. Entendemo-la como conjunto de valores municipais que estão subjacentes a um estilo de vida colectivo e a expectativas sociais públicas (que caracterizam a subjectividade de um consumidor municipal ou de um utente), regido por critérios de finalidade, sejam estes de utilidade e de segurança públicas, conforto e status colectivos, etc..

Por tudo o que já foi mencionado é possível então, identificar seis modalidades possíveis de comunicação, se articularmos as diferentes actividades municipais com as dimensões que a comunicação municipal pode assumir (Quadro 2):

### **1ª- A comunicação municipal administrativa de tipo referencial.**

O seu principal objectivo é a notoriedade e a informação. O tema subjacente às abordagens comunicacionais inscreve-se no *Marketing Mix* do serviço municipal. É, portanto, um tipo de comunicação concreta. Neste contexto, pode incidir não só sobre as características do serviço público, mas também sobre o seu custo de consumo, ou o local onde pode ser usufruído;

### **2ª- A comunicação municipal administrativa de tipo simbólico.**

Remete para as culturas de consumo público local/concelhio, através das quais as populações municipais desenvolvem uma identidade de utente municipal e um conjunto de expectativas colectivas específicas em relação à acção do aparelho administrativo dos municípios;

### **3ª- A comunicação político-administrativa de tipo referencial.**

Corresponde à comunicação pública das deliberações do Presidente da Câmara Municipal, sejam estas políticas, tendo por âmbito orientar a acção da Câmara Municipal, sejam administrativas, quando visam conceber ou desenvolver as atribuições municipais.

Embora possa apresentar uma vertente administrativa, a comunicação referencial do Presidente da Câmara Municipal é distinta da Câmara Municipal, porque os critérios de actuação destes dois órgãos são diferentes. No caso da Câmara Municipal é a racionalidade técnica que está subjacente às suas actividades, pelo que a comunicação referencial se assume como um projecto de consumo colectivo que é divulgado referencial e unilateralmente. No caso do Presidente da Câmara Municipal - órgão político perpassado por uma racionalidade pública e pelo princípio da democracia - a comunicação referencial não é mais do que a publicidade de uma opinião pública. Trata-se da promulgação de um consenso que resultou da participação de todos, mesmo quando este incidiu em problemáticas de índole administrativa. É, portanto, um tipo de comunicação que idealmente deverá ser interactivo, no sentido de permitir que as populações municipais participem publicamente nos assuntos do município.

#### **4ª- A comunicação municipal político-administrativa de tipo simbólico.**

Esta é a área de comunicação municipal mais abrangente e contínua do município. Tanto pode actualizar um património sócio-cultural político como administrativo.

Porque a Presidência da Câmara é, na sua génese, um órgão político eleito pelas, populações, a comunicação simbólica só pode ter como referência a actualização das culturas políticas municipais, nomeadamente, os valores de cidadania e de participação democrática (podendo, porém ser outros se as lógicas políticas municipais também forem diferentes). Todavia, como este órgão concretiza igualmente, actividades de supervisão e orientação administrativas, a comunicação simbólica pode remeter ainda para valores de ' consumo público municipal que apontam para necessidades e expectativas colectivas. Neste caso, o Presidente da Câmara estará simbolicamente a posicionar-se da mesma forma que a Câmara Municipal.

De salientar que a principal diferença da comunicação simbólica deste organismo em relação à da Câmara Municipal e à da Assembleia Municipal, resulta do facto de se articular em torno da figura do autarca, o que contribui para a emergência de uma elitização municipal. Nesta medida, pode remeter, simultaneamente, para uma cultura municipal de tipo administrativo ou de tipo político.

Numa perspectiva administrativa, a comunicação simbólica posiciona o autarca como um funcionário público: um tecnocrata que nunca se engana e raramente tem dúvidas sobre o que todos necessitam no concelho. A comunicação simbólica tem por função idolatrar, ideologicamente, a conduta de alguém que põe à disposição das comunidades concelhias uma competência técnica na concepção unilateral de projectos municipais, independentemente da sua relevância ou irrelevância públicas;

Por sua vez, numa perspectiva política, na comunicação municipal concretiza-se uma associação da acção do autarca com as culturas políticas vigentes nos concelhos. Assim, ao identificá-lo com as estruturas, práticas e culturas políticas vigentes, a comunicação simbólica visa posicioná-lo como um estadista. A máxima de Luís XIV o Rei *Sol, "L'état est moi"* (neste caso, *"Lá ville est moi"*) é o eixo principal de acção deste tipo de comunicação.

**Quadro 2: as diferentes modalidades de comunicação municipal a partir da articulação das actividades municipais com as dimensões de comunicação.**

ACTIVIDADES MUNICIPAIS	ADMINISTRATIVAS		POLÍTICO - ADMINISTRATIVAS		POLÍTICAS	
Dimensões Comunicacionais	Comunicação Referencial	Comunic. Simbólica	Comunic. Referencial	Comunic. Simbólica	Comunic. Referencial	Comunic. Simbólica
Génese:	A inovação; Características do produto/ serviço municipal	O ideal de serviços público; Correlação entre os serviços público e as culturas de consumo locais	A deliberação político - administrativa	Actualização das culturas políticas de consumo público personalizadas nos autarcas	Deliberação política	Actualização das culturas políticas municipais
Exemplos:	"O melhor do serviço" A novidade	"Existimos para o servir". O culto da utilidade e da eficácia	A comunic. pública da deliberação em relação aos serviços públicos municipais	A personalização da cultura municipal. Institucionalização de uma cultura de elite municipal.	O edital e todas as actividades dotadas de publicidade	O culto dos valores autárquicos e de cidadania municipal

A associação do autarca às culturas políticas do concelho está directamente relacionada com as identidades políticas que existem nos concelhos e com a forma como as populações se vêem a si próprias como cidadãos locais (municípes). Pensamos que se estas forem de tipo passivo e subordinado, a comunicação simbólica tende a posicionar o autarca/estadista, ou como um herói carismático, inscrito *a priori* na história sócio-política dos concelhos, ou como um notável, representante e eminente defensor dos seus valores tradicionais. Todavia, as identidades políticas podem também ser de tipo activo no âmbito das quais os municípes, apresentam uma subjectividade que os faz apresentar expectativas em relação a uma participação política activa e pública (ficando menos sensíveis a fenómenos formais e informais de dominação e influência social). Neste caso, a comunicação simbólica tenderá a posicionar o autarca como um líder político que, acima de tudo, privilegia a negociação e o diálogo, como condições para o exercício de uma racionalidade pública. Deste modo, assumir-se-á como o representante mais idóneo dos valores que estão subjacentes a esta prática: a igualdade, a fraternidade e a liberdade.

Por fim, queremos salientar, igualmente, que a comunicação, inerente ao cargo de Presidente da Câmara Municipal, é das actividades mais importantes do município, já que incide num órgão eleito pela população concelhia e, portanto, sujeito às influências da opinião pública municipal. Esta tanto pode ser caracterizada por um consenso dialógico e racional que reflecte os interesses colectivos, como por um consenso estratégico, publicamente manipulado por alguns actores sociais para impor os seus próprios interesses particulares. Trata-se de um problema também existente na Assembleia Municipal. Mas, ao contrário deste órgão e à semelhança da Câmara Municipal, como a acção do Presidente da Câmara é contínua durante o período de

mandato, os riscos de erosão da imagem do autarca ainda são maiores. Esta situação leva à implementação permanente de acções comunicacionais concretas, quer sejam de natureza referencial, quer simbólica.

### **5ª- A comunicação municipal política de tipo referencial.**

É uma actividade semelhante à comunicação referencial do Presidente da Câmara Municipal. Nesta medida, é caracterizada pela difusão pública de deliberações políticas. Mas não só: como as deliberações traduzem consensos políticos que existiram entre os membros deste órgão e, eventualmente, resultaram da participação das populações municipais, a comunicação referencial apresenta, igualmente, uma vertente muito mais ampla do que a mera difusão pública das deliberações. Internamente, deve facilitar a difusão de toda a informação necessária para que todos os membros da Assembleia Municipal possam desempenhar conscientemente, uma actividade política. Externamente, para além de permitir a difusão pública das deliberações municipais, deve assumir-se também como um canal, através do qual, as populações municipais podem exprimir as suas opiniões e, se possível, participar naquilo que se está a debater<sup>9</sup>.

É, portanto, pautada pelo princípio da publicidade, não só pelo facto das suas deliberações necessitarem de difusão pública<sup>10</sup>, mas também por terem resultado de uma participação pública activa.

### **6ª- A comunicação municipal política de tipo simbólico.**

Tem por referência as culturas políticas locais a partir das quais se procura proceder a uma legitimação das instituições políticas municipais vigentes nos concelhos.

Consideramos que estas acções raramente são eficazes. A comunicação simbólica municipal é uma actividade que necessita de ser periódica e continua para ser eficaz. Nesta medida, é incompatível com a sazonalidade das actividades da Assembleia Municipal, passando a ser concretizada, informalmente, em grande parte, pelo Presidente da Câmara Municipal, enquanto representante de uma cultura autárquica, ou

---

<sup>9</sup> Confessamos que esta opção, na prática, é difícil de concretizar devido ao enquadramento jurídico-legal das actividades municipais. Tal situação, fica a dever-se ao facto desta concepção de participação pública ultrapassar o espírito subjacente ao actual regime das autarquias locais, nomeadamente em relação ao artigo 78º, nº 5 do Decreto Lei nº 100/84, onde se afirma, claramente, que, "nos órgãos deliberativos e na falta de regulamentação expressa constante do regulamento, compete ao plenário a faculdade de deliberar sobre a existência de um período de intervenção aberto ao público" (o sublinhado é nosso). Para lá dessa possibilidade, os municípios estão terminantemente proibidos sob pena de multa, de participarem nestes órgãos, no sentido de intervirem nas discussões ou nas deliberações (cf. o mesmo artigo no nº 3).

Este é o único artigo da legislação autárquica que poderia remeter para uma hipotética participação directa no funcionamento, quer da Assembleia Municipal, quer do Presidente da Câmara Municipal. Todavia, esta na realidade, apenas, fica remetida a um período de intervenção popular com o objectivo expresso de se esclarecerem dúvidas sobre tudo aquilo que já foi deliberado, e, mesmo mim, só uma vez por mês (cf. o mesmo artigo no nº2).

Neste contexto, podemos considerar que, se bem que as deliberações tenham carácter de publicidade, os valores subjacentes a este princípio não estão institucionalmente presentes tendo em vista a possibilidade da população municipal ser consultada ou de participar na deliberação municipal. Pensamos todavia, que apesar dos ideais da participação democrática regular não estarem claramente presentes na legislação autárquica, o município não deveria deixar de pautar a sua acção em relação a eles. Para além disso, tal situação não impede que se concretizem, informalmente, ao nível dos próprios municípios e, portanto, paralelamente à estrutura institucional do município, canais de com. comunicação que possibilitem aos cidadãos locais pressionar, condicionar ou participar nas decisões políticas. É por isso que consideramos essencial a existência no local, de um "campo dos media" que se assuma como o veículo de uma opinião pública municipal. No entanto, estes fenómenos dependem das culturas políticas e dos interesses e expectativas sócio-políticos que existem no concelho.

Cf artigo 78º do Decreto-Lei 100/94.

PRESIDÊNCIA DO CONSELHO DE MINISTROS E MINISTÉRIO DA ADMINISTRAÇÃO INTERNA -Op. Cit. p. 1056.

<sup>10</sup> Cf. artigo 84º do Decreto-Lei 100/84 - Idem, p. 1057.

pela Câmara Municipal, através dos pelouros da Cultura ou da Animação Cultural, onde se visa desenvolver uma reprodução dos valores vigentes nos concelhos (sejam estes de tipo político ou administrativo). Como resultado desta situação, consideramos que a comunicação simbólica concretizada pela Assembleia Municipal tende apenas a ficar remetida para acontecimentos especiais de índole extraordinária no âmbito dos quais, se toma necessário exibir a peculiaridade ideológica dos concelhos: efemérides, sessões especiais por altura da celebração de feriados municipais, visitas de notáveis, inaugurações importantes, etc..

Analisámos sinteticamente, os domínios possíveis de intervenção comunicacional nos municípios. Como ficou patente, estes resultam da interacção dos níveis de comunicação com as dimensões de comunicação. Queremos salientar, todavia, que esta análise é de tipo tipológico e que, portanto, não tem em conta nem as dinâmicas municipais nem as dinâmicas sócio-locais a partir das quais, as acções de comunicação que identificámos adquirem uma especificidade própria.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

### Publicações não periódicas

AMARAL, Freitas do - *Curso de Direito Administrativo*. 2ª Ed., 1º Vol. Coimbra, Almedina Editora, 1992, 742 p.;

CAETANO, Marcelo - *Manual de Direito Administrativo*. 7ª Ed. Coimbra, Coimbra Editora, 1965, p. 411;

HABERMAS, Jurgen - *Theórie de l'agir communicationnel*. Paris, Fayard, 1987 (Col. L'Espace du politique), Vol. 1;

HABERMAS, Jurgen - *Mudança Estrutural na Esfera Pública. Investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa*. Rio de Janeiro, Ed. Tempo Brasileiro, 1984, (Col. Estudos Alemães), 357 p.;

LANGENIEUX-VILLARD, Philippe - *L'Information Municipale*. Paris, PUF, 1985, (Col. Que-Sais Je?), 127 p.;

MOZZICAFFREDO, Juan e outros - *Gestão e legitimidade no sistema político local*. Escher, 1991, (Col. Estudos, 3), 157 p.;

### Publicações periódicas

BRAGA DA CRUZ, Manuel – “Europeísmo, nacionalismo e regionalismo”, *Análise Social*, vol. XXVII, (118-119), 1992, p.827-853;

*Diário da República*. Lisboa, P Série (75) de Março de 1984;

MOZZICAFREDDO, Juan e outros – “Poder autárquico e desenvolvimento local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (25/26), 1988, p.79-114;

OPPELO, Walter C. – “Administração local e cultura política num concelho rural”, *Análise Social*, vol. XV (59), 1979, p. 655 - 672;

RUIVO, Fernando e VENEZA, Ana – “Seis questões pelo Poder Local”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, (25/26), 1998, p 7-21;

# **A indústria no contexto do desenvolvimento das cidades médias em Portugal: os casos de Aveiro e Coimbra**

A. Oliveira das Neves<sup>1</sup>  
(I.E.S.E.)

Pedro Costa<sup>2</sup>  
(Universidade Atlântica)

## **Resumo:**

Partindo da problemática da relação entre inovação, especialização e competitividade urbana, pretende-se com esta comunicação equacionar o conceito de “industrialização” no contexto do desenvolvimento das cidades de média dimensão, tendo em particular atenção a sua inserção num espaço relacional simultaneamente geográfico e topológico. Tendo como pano de fundo o processo de planeamento estratégico em torno das actividades e emprego nestes centros urbanos, a análise é centrada nos casos das cidades de Aveiro e Coimbra, equacionando similitudes e diferenças entre dois processos de “industrialização” (à base de determinadas actividades, qualificadas, de serviços) em contextos “industriais” (tradicionais) bem distintos.

---

<sup>1</sup> Economista; Mestre em Planeamento Regional e Local

<sup>2</sup> Economista; Mestre em Planeamento Regional e Urbano

## 1. Introdução: que conceito de indústria(lização)

As mutações estruturais na natureza e nas formas de organização das actividades económicas nas sociedades contemporâneas levantam crescentes e complexos desafios à análise das configurações espaciais que as consubstanciam, e em particular, ao estudo das redes urbanas e da hierarquização dos seus diversos centros. Tendo presente esta ideia base, pretende-se com esta comunicação equacionar o conceito de “industrialização” no contexto das cidades de média dimensão em Portugal, problematizando o seu papel na estruturação dos sistemas económicos sub-regionais por si polarizados e a sua inserção num espaço relacional crescentemente globalizado.

Neste quadro, uma primeira tarefa que se nos depara prende-se com a problematização do conceito de indústria(lização), face às profundas transformações na natureza das actividades económicas ocorridas ao longo dos últimos 20/30 anos, traduzidas, nomeadamente, na crescente importância das diversas actividades de serviços. Com efeito, o crescimento das actividades de serviços registado pelas economias dos países mais industrializados / desenvolvidos, particularmente, a partir da década de 70 é, hoje em dia, uma realidade indiscutível, amplamente reconhecida e documentada. O usualmente chamado sector terciário tornou-se a principal fonte de emprego, tendo igualmente registado acréscimos consideráveis na sua participação para o produto destes países. Que sentido tem, face a esta evolução, continuar a falar em indústria quando se pretende analisar o desenvolvimento e estruturação dos territórios? Qual a validade de pensar em industrialização quando é reconhecido serem as actividades de serviços as que tradicionalmente (e cada vez mais) assumem um papel primordial na organização das redes urbanas?

Como nota Ferrão, o processo de “terciarização” em curso nas sociedades contemporâneas pode ser encarado fundamentalmente de duas ópticas distintas: “para uns “terciarização” é a expansão do sector terciário, isto é do conjunto das actividades produtoras de bens imateriais e intangíveis; para outros, corresponde sobretudo a um movimento de reestruturação dos sistemas produtivos, verificando-se um processo de transformação intersectorial, baseado na crescente integração entre actividades secundárias (e, em menor escala, agrícolas), e terciárias” (Ferrão, 1992, p.2).

Esta segunda concepção do processo de “terciarização”, assente na progressiva integração das várias actividades e na reestruturação dos sistemas produtivos, parece-nos claramente mais profícua do que a primeira. As distinções entre serviços, indústria e agricultura; entre o material e o imaterial; entre o tangível e o intangível, revelam-se cada vez mais inadequadas, devendo evitar-se a dicotomia redutora que lhes está subjacente: a oposição bem/serviço (veja-se, a propósito, Ferrão, 1992, 1994; Domingues, 1993; ou Costa, 1996, p.e.). Em vez disto, importa substituir este par de conceitos pelo de continuum bem-serviço (Bailly et al., 1987)<sup>3</sup>, visto aqueles, separadamente, no seu “estado puro”, não terem cabimento na realidade económica contemporânea, antes se combinando e articulando constantemente ao longo da sua produção, da sua circulação ou do seu consumo.

O processo de progressiva terciarização em curso nas economias actuais poderá ser assim encarado, simplesmente, como a “crescente solicitação de serviços associada ao

<sup>3</sup> BAILLY, A. et al. (1987), “Le services et la production: pour un réexamen des secteurs économiques”, in *L'Espace Géographique*, nº1, pp. 5-13; citado em Ferrão (1992)



processo de mutação dos sistemas económicos” (Bairrada, 1992), a qual decorre directamente das alterações nas formas como se produz e se consome nas sociedades contemporâneas, no seio de uma crescente integração intersectorial das actividades e de reestruturação dos sistemas produtivos.

Com base nestes pressupostos, o conceito de indústria por nós utilizado será, assim, um conceito amplo, mais na tradição anglo-saxónica, de “fileira” e de “cacho de actividades”, do que propriamente de indústria como actividade transformadora de bens.

A ideia de desenvolvimento económico e de progresso do sector produtivo só poderá estar associada a uma concepção de indústria deste tipo. A criação de valor acrescentado em qualquer actividade produtiva encontra-se, cada vez mais, na sua componente imaterial, tanto a montante como a jusante da produção física dos bens (ou da prestação dos serviços) - pense-se em etapas tão essenciais à produção e consumo de qualquer bem-serviço como, por exemplo, a sua concepção, o seu design, a organização do processo produtivo, a formação de competências, a I&D, o marketing e comercialização, os circuitos de distribuição, os serviços de assistência pós-venda, a engenharia financeira,...

## **2. Globalização, flexibilização produtiva e competitividade urbana**

Estas transformações (que poderemos considerar desenrolarem-se sobretudo ao nível da natureza das actividades económicas) articulam-se necessária e simultaneamente com outras, igualmente profundas, ao nível da forma como estas actividades se organizam e como se desenrolam no espaço.

Num quadro de crescente globalização e internacionalização dos espaços económicos, potenciado pelos múltiplos desenvolvimentos no campo das tecnologias de informação e telecomunicação (TIT), que permitem uma nova compressão espacio-temporal (Harvey, 1990), surgem, em particular, importantes mutações relacionadas com a crescente flexibilização exigida, no campo económico, aos mais diversos níveis: desde os processos de produção, à organização e gestão empresarial, à utilização do trabalho, à provisão e utilização de serviços, ou às estratégias de marketing, por exemplo.

Em todos estes campos, a regra é, cada vez mais, a necessidade de adaptação a uma procura em evolução permanente e progressivamente diferenciada, bem como o aumento da eficiência pela adaptação constante das quantidades e qualidades dos inputs utilizados às dinâmicas dos mercados, naquilo que muitos autores consideram a passagem de um regime de acumulação fordista, baseado na produção e no consumo em massa e no aproveitamento de economias de escala, para outro, de acumulação mais flexível.

Este caracteriza-se, em contraponto ao anterior, entre outros factores, por ser um processo de produção em menor escala, baseado sobretudo em economias de gama ou variedade, no just-in-time, na flexibilidade dos processos produtivos e organizativos e na facilidade de adaptação ao mercado, num recurso elevado à quase-integração vertical e à subcontratação, numa maior polivalência e capacidade de adaptação e de responsabilização dos trabalhadores, numa maior diversificação da procura e individualização dos modos de vida e consumo, ou ainda num aumento da desregulação, descentralização e flexibilização da intervenção pública...

Como é que estas transformações se articulam com a organização espacial? A redução da fricção da distância, permitida pelas mutações tecnológicas, facilitando os contactos e a interacção entre indivíduos, instituições e lugares, possibilita uma profunda reestruturação da organização da actividade económica. O espaço de lugares convencional articula-se e inter-relaciona-se crescentemente com um espaço de fluxos (Castells e Henderson, 1987), num processo complexo em que mecanismos globais e especificidades locais se sustentam reciprocamente (Ferrão, 1992), possibilitando a definição de estratégias globais assentes na valorização da diversidade local. Com efeito, o desenvolvimento de lógicas de actuação globalizadas (ao nível das decisões locativas dos agentes, da organização dos processos de produção, do posicionamento face aos mercados, das estruturas institucionais e da decisão política, da difusão das mentalidades e dos estilos de vida,...), leva à crescente possibilidade de aproveitamento e valorização, de forma integrada, das diversidades e especificidades locais, tanto pela valorização do potencial endógeno de cada território como forma de superação das dificuldades impostas pelo desenvolvimento dessas lógicas globais, como pela inserção nessas lógicas, através da potenciação das suas vantagens competitivas.

No quadro de globalização produtiva e económica apontado, e tendo sempre presente a articulação existente entre espaço geográfico (onde a proximidade física é o fundamental) e espaço topológico (onde os aspectos decisivos são o grau de acesso aos diferentes tipos de redes - materiais e imateriais - e a centralidade ocupada no seu interior), facilmente se compreende a deslocação progressiva que se tem assistido, no campo das teorias do desenvolvimento regional e da prática das políticas regionais e de ordenamento do território, para os centros urbanos e para a sua capacidade competitiva: o sistema urbano é considerado estruturante no desenvolvimento territorial, condicionando cada centro fortemente o desenvolvimento da envolvente em que está inserido...

Esta importância dos centros urbanos, reflecte, no fundo, o papel determinante dos diversos efeitos de aglomeração, das economias de variedade e da redução dos custos de transacção aí possibilitados (Scott, 1992) e a formação de limiares críticos mínimos (de recursos, de procura, de interesses, de competências,...) que permite para as diversas actividades (cf., p.e., Neves, 1996; Costa, 1996). Como refere Scott (id., ibid.), o retorno à aglomeração característico das formas flexíveis de produção actuais (embora não se faça exclusivamente a partir de centros urbanos), dá-se pela sobreposição, a diferentes níveis, das diversas formas de aglomeração produtiva, pelo que existem e coexistem, a diferentes escalas e com dinâmicas diversas, múltiplos exemplos daquilo que vários autores consideram o paradigma da nova era de acumulação flexível: os distritos marshallianos<sup>4</sup>.

As novas configurações espaciais de sucesso têm passado pela emergência de novos sistemas produtivos de base territorial, caracterizados pela aglomeração, de formas muito diversificadas, mas apoiados sempre num suporte institucional e numa atmosfera próprios (Scott, op. cit.). Estes podem assumir as mais variadas formas, desde as grandes cidades mundiais, baseadas na aglomeração de serviços muito especializados e qualificados, aos pólos de alta tecnologia (Silicon Valley, tecnopólos japoneses,...), ou a sistemas produtivos de base local como os distritos industriais característicos da 3ª Itália, por exemplo. Esta diversidade de experiências e configurações espaciais de sucesso está bem patente na grande variedade de enfoques teóricos com que têm sido

---

<sup>4</sup> ideia não isenta de críticas (veja-se, p.e., Benko e Lipietz, 1992), mas que poderá ser recuperada com uma visão ampla do conceito de distrito industrial (cf. Costa, 1996)

tratadas estas questões (cf., p.e., Benko e Lipietz, 1992), em busca da explicação para as novas formas de organização espacial e, em particular, dos meios proporcionadores de inovação e da competitividade de um território.

Os desenvolvimentos teóricos registados ao longo dos últimos anos nos estudos que têm por alvo o território, apesar desta diversidade, têm, na sua generalidade (seja a partir do estudo dos sistemas produtivos locais e dos distritos industriais, seja através da problemática dos meios inovadores, seja ainda com base em outras abordagens, mais diversas, como a do desenvolvimento endógeno, p.e.,...), apontado para um desenvolvimento fortemente territorializado, associado à ideia de especialização flexível. Tendo em conta as transformações anteriormente apontadas, este tipo de desenvolvimento salienta a importância dos efeitos aglomerativos, não só em termos estritamente económicos, mas sobretudo ao nível da criação de um ambiente institucional e de uma “atmosfera”, um “meio” propício à inovação, o que se reflecte inevitavelmente, num certo paradigma de aglomeração (Costa, 1996).

Como nota Ferrão, a evolução verificada na descrição e interpretação dos sistemas produtivos territorializados desenvolvidas ao longo dos anos 80, permitiu enriquecer de forma acentuada a análise das transformações verificadas nas actividades produtivas em diversas frentes (Ferrão, 1994):

- Na recuperação do conceito de divisão do trabalho (intra e extra empresa), associando-se a crescente divisão social e técnica do trabalho (e consequentemente a natureza e intensidade das actividades executadas por uma empresa) à correlativa sofisticação das soluções organizacionais, institucionais e tecnológicas de integração;
- Na importância crescente da análise de redes (mais ou menos formalizadas, de cooperação, de intercâmbio,...) entre empresas e entre estas e instituições de apoio à actividade económica e ao desenvolvimento regional e local (as redes como factor de mobilização de recursos e de informação estratégica, de redução de riscos e de incerteza, de possibilitação da flexibilidade de funcionamento,...- aspectos particularmente importantes para a competitividade das PME's)
- Na exploração e difusão do conceito de governância<sup>5</sup> sublinhando as diversas formas de regulação, internas e externas à empresa, mas que não radicam no mercado ou no Estado, mas em mecanismos sociais, culturais e políticos directamente emanados da sociedade civil.

Qualquer destas vertentes aponta claramente para a importância da aglomeração (e, consequentemente, do meio urbano) para a promoção da competitividade, pois tanto é aí que é possível uma maior divisão técnica e social do trabalho (permitindo a integração intersectorial de actividades e a potenciação de economias externas...), como um mais fácil acesso e integração em redes materiais e imateriais por parte dos agentes, como mais facilmente surgem diversos mecanismos, formais ou informais, de auto-regulação e governância. Este processo de promoção da capacidade competitiva, num contexto de globalização, passa, assim, em grande parte pela valorização das diversidades e especificidades locais e o aproveitamento do seu potencial endógeno, não só como base económica mas ainda como factor de vantagem competitiva na atracção de actividades e pessoas para um determinado território.

A dicotomia entre factores endógenos e exógenos de desenvolvimento está ultrapassada, sendo necessárias novas abordagens integradas dos problemas de desenvolvimento

---

<sup>5</sup> cf, p.e., Storper e Harrison, 1992, Pecqueur, 1995

regional, passando, nomeadamente, pela promoção de “meios inovadores”, que, em cada espaço, através da oferta de alguma especificidade, ou seja, potenciando os seus “activos específicos” (cf. Pecqueur, 1995), possibilitem a inserção competitiva de um dado território no espaço globalizado, isto é, explorando a especialização dos centros urbanos e a exploração de complementaridades com outros centros no seio de uma hierarquia urbana mais flexível.

Em suma, poderemos sintetizar as principais ideias-chave decorrentes da análise das novas configurações espaciais de sucesso e das mutações estruturais em curso que as enquadram em torno dos três seguintes vectores (Costa, 1996):

- o papel fundamental da aglomeração, das “centralidades”, do “urbano”; apesar de todas as potencialidades descentralizadoras que se abrem com os desenvolvimentos tecnológicos, a importância da concentração de pessoas e actividades, possibilitando a formação de limiares críticos mínimos que justifiquem uma cada vez maior e mais diversificada panóplia de práticas económicas e sociais (e, nomeadamente, aquelas mais qualificadas ou especializadas que permitem distinguir competitivamente um determinado territórios) é inquestionável, lançando o sistema urbano para o centro das preocupações com o desenvolvimento territorial;
- a noção de que este reforço das centralidades não significa necessariamente um reforço das hierarquias urbanas; a redução da fricção da distância, particularmente com os progressos nas TIT, e a necessidade de valorização dos activos específicos de um território como forma de melhor o inserir em realidades progressivamente globalizadas apontam para o desenvolvimento das possibilidades de articulação e exploração de redes de complementaridades entre os diversos espaços, e nomeadamente, entre cidades, tornando mais difusas as hierarquias urbanas;
- e finalmente, a importância da territorialidade nestes processos, na medida em que cada espaço, com as suas especificidades, assume um papel central no desenvolvimento dos processos em curso; o efeito do “meio” e as formas de governância características de cada território são um factor fundamental na sua inserção global, mediatizando o seu posicionamento no quadro das transformações em curso.

### **3. Estratégias de afirmação das cidades de média dimensão em Portugal**

Em face do que foi dito, como poderão ser equacionadas as estratégias de desenvolvimento para as cidades de média dimensão e, em particular, para as cidades médias no nosso país?

Antes de tentarmos dar resposta a esta questão, esclareçamos o aspecto terminológico. Apesar da utilização, para simplificação do discurso, do conceito de “cidades médias” ou cidades “de média dimensão” este, rigorosamente, poderia (e deverá) ser entendido como o de “cidades intermédias/intermediárias”, que, face à ligação do primeiro a uma visão geométrico-funcionalista do espaço (e às associadas práticas de política regional das décadas de 60 e 70), se distinguiria daquele por sublinhar os aspectos relacionais e, sobretudo, as formas de organização reticulares, características das configurações espaciais contemporâneas. Como referem Ferrão et al. (1994), o que este conceito de “cidade intermédia/intermediária” tem realmente de novo em relação ao (mais tradicional) de cidade média pode resumir-se em três pontos:

- a ideia de que a importância (efectiva e potencial) da cidade releva menos da sua dimensão do que do modo como se articula com os restantes componentes do sistema urbano;
- a valorização dos aspectos qualitativos, estratégicos e relacionados com a capacidade de afirmação da cidade a nível nacional e internacional;
- a substituição do sentido estático e rigidamente hierarquizado de sistema urbano por um conceito mais dinâmico e interactivo (Ferrão et al., op. cit., p. 1129).

Assim sendo, uma visão destas cidades que as individualiza a partir de critérios essencialmente qualitativos e não quantitativos, como a expressa pelo conceito de cidade intermédia, adapta-se de forma mais coerente às necessidades de análise e actuação da política regional actual, substituindo a noção de centro situado a meio da hierarquia urbana pelo de cidade integrada (ou passível de integração) nos circuitos de relações que se estabelecem no seio dos sistemas urbanos nacionais e globais, intermediando espaços com características muito distintas (e, particularmente - mas não imprescindivelmente -, servindo de veículo polarizador para a inserção dos seus territórios envolventes na economia global). O uso indiscriminado que por nós é feito destas diversas expressões, por facilidade comunicativa face à generalizada aceitação do conceito de “cidade média”, não significa que se queiram referir duas realidades distintas, mas antes representa um entendimento indiscutível do conceito destas cidades na segunda aceção apresentada (i.e., como “cidades intermediárias”).

Posta esta questão preliminar, vamos então debruçar-nos sobre as principais possibilidades de integração competitiva nas realidades actuais que, estrategicamente, poderão ser equacionadas para estas cidades. Uma das transformações mais marcantes nas configurações espaciais contemporâneas, como foi visto no ponto anterior, é a possibilidade de flexibilização da rede urbana, com a especialização dos diversos centros urbanos em fileiras em que detenham vantagens competitivas que lhes permitam uma inserção vantajosa numa economia crescentemente globalizada, e a consequente possibilidade de exploração de complementaridades entre si (e, em particular, entre “conjuntos” ou “redes” de centros mais próximos, geográfica ou topologicamente...).

Isto coloca a cada centro urbano um duplo desafio, relacionado, por um lado com a sua capacidade de polarização das áreas de influência em seu redor (variáveis, conforme as funções em causa) e o seu papel na estruturação territorial das zonas envolventes e, por outro lado, com a sua integração numa economia global, num espaço de fluxos dinâmico e em permanente mutação.

A evolução destas cidades nas duas últimas décadas tem apresentado disparidades assinaláveis, dentro de um contexto generalizado de aumento da sua importância relativa face às suas envolventes “rurais” em crescente desertificação. O dinamismo demográfico, económico e socio-cultural inquestionável de alguns destes centros contrasta vivamente com a situação de outros, reduzidos a espaço de transição para as populações das áreas envolventes em direcção a realidades económicas e sociais mais apetecíveis.

Que factores poderão explicar este dinamismo em alguns destes centros? Tornqvist (1988)<sup>6</sup>, procurando identificar as características comuns a diversas cidades europeias “de sucesso” de dimensão média, detectou sete factores fundamentais que, em geral, todas partilhavam (Ferrão et al., 1994, p. 1134):

<sup>6</sup> Tornqvist, G. (1988), “System of cities in changing technological environment”, comunicação apresentada ao 20th European Congress of the Regional Science Association, Estocolmo; citado em Ferrão et al. (1994)

- i) boa rede de comunicações, tanto a nível interno como com o exterior (nacional e internacionalmente);
- ii) nível de instrução e de capacidade de investigação superior à média;
- iii) ambiente residencial atractivo para os segmentos mais qualificados da população activa;
- iv) diversidade significativa de oportunidades de emprego;
- v) núcleo urbano central eficiente;
- vi) forte apoio às actividades de âmbito cultural;
- vii) empenhamento activo das instituições públicas na vida da cidade.

Este dinamismo, não obstante ser relativizado pela importância de (re)metropolização nas configurações espaciais actuais (cf. Benko e Lipietz, 1992; Costa, 1996), é ainda sempre fortemente condicionado pelos factores que implicam a concentração de determinadas actividades e práticas mais qualificadas em cidades de grande dimensão (algumas funções muito especializadas, funções económicas e político-administrativas características de cidades capitais, funções de prestígio,...), independentemente das potencialidades descentralizadoras das novas tecnologias e informação e telecomunicação (assumindo formas extremas no caso das cidades “globais” ou “mundiais” - cf., p.e., Sassen, 1991; Castells, 1989).

De qualquer forma, as características das configurações espaciais típicas dos sistemas de produção e consumo flexíveis e globais (a importância da aglomeração, a todos os níveis; a relevância do “meio” e das formas de governância, a especialização urbana e a exploração de complementaridades,...) permitem definir três grandes pilares indispensáveis à animação sustentada da base económica das cidades intermédias (Ferrão et al., 1994):

- o desenvolvimento de fileiras produtivas globalmente competitivas;
- a intensificação dos mecanismos de integração orgânica no seio do tecido sócio-económico e cultural das cidades;
- e, a sua especialização diversificada.

A solidez da base económica destas cidades, assente nestes vectores, pressupõe, a par da existência de uma divisão social do trabalho intensa e de uma exploração clara das economias externas (de escala e de variedade) geradas, uma predisposição permanente para a inovação, apoiada em formas de governância eficientes (em particular, no campo da concertação formal e informal entre as estratégias dos diversos agentes).

Na criação de uma base económica sólida para as cidades intermédias será aconselhável, assim, em termos gerais, dar particular atenção a um conjunto alargado de aspectos, que serão essenciais para a definição de uma estratégia para o seu desenvolvimento (Ferrão et al., 1994, p. 1137):

- uma produção artesanal, baseada simultaneamente na destreza manual e na originalidade e criatividade intelectual (p.e., mobiliário, couro, cerâmica, artigos de rochas ornamentais, joalharia, moda,...) - destaquem-se neste campo as potencialidades oferecidas pela tradição e o saber-fazer acumulado em cada região,

que poderá ser aproveitado potenciando as formas de governância a elas associadas, historicamente construídas no local;

- uma produção flexível, de elevado valor acrescentado e funcionalmente integrada no tecido económico e institucional local;
- o desenvolvimento de tecnologias de informação e de redes de telecomunicações;
- a expansão de serviços estratégicos para a inovação das várias actividades económicas (modernização organizacional, tecnológica e dos produtos; qualificação da mão-de-obra, prospecção de novos mercados, I&D,...);
- a internacionalização da actividade económica numa óptica de especialização diversificada;
- cooperação empresarial e institucional (a nível local e externo - pense-se na importância das redes...);
- densificação das redes informais de comunicação, reforço dos valores de identidade territorial, criação de um ambiente de qualidade de vida propício à inovação social.

Estes aspectos, permitindo a densificação da base económica de cada cidade em torno de determinados aglomerados de actividades ou fileiras produtivas, favorecerão a formação de novos espaços de competitividade e afirmação da cidade, coexistentes (e articulados) com outras vertentes e sectores mais tradicionais. Paralelamente ao desenvolvimento da produção de valor acrescentado em torno de determinados bens-serviços cuja produção tenha tradição, estruturas institucionais e saber-fazer acumulado na região (através da densificação das fileiras pelo controle dos segmentos - imateriais - mais qualificados, criadores de maior valor acrescentado), oferecem-se novas áreas económicas a estas cidades nas sociedades contemporâneas em torno de campos económicos tão diversos como as novas tecnologias, o turismo, a cultura e o lazer, os serviços de apoio altamente especializados, a investigação ou a formação de competências, entre muitos outros...

Note-se aqui a importância da assunção de uma atitude voluntarista por parte dos diversos agentes económicos e sociais de cada um destes espaços (públicos, privados, associativos,...) e da imprescindibilidade da sua concertação e articulação em torno de objectivos comuns. A adopção de um posicionamento estratégico por parte dos diversos agentes (e, em particular, das administrações locais, responsáveis pela condução do processo de planeamento com impacto nestes territórios) é pois extremamente importante, sendo fundamental a definição concertada e participada de uma estratégia colectiva no contexto referido de profundas reestruturações sócio-económico-culturais por que passam actualmente os territórios.

Face às tendências recentes de (re)metropolitanização favoráveis aos grandes centros urbanos e à necessidade de reforçar estruturas reticulares entre centros urbanos de média dimensão que pretendam conquistar um papel relevante de intermediação supra-regional, importa mobilizar debates e ideias em torno das estratégias e trajectórias a percorrer por esses centros de dimensão intermédia, tanto no que toca à sua estruturação interna como no que concerne à sua inserção em redes de cooperação e articulação interurbana de nível nacional e supranacional.

Sendo o processo de planeamento estratégico de cidades um veículo privilegiado para este debate (cf., p.e., Neves, 1994), problematizam-se de seguida algumas das questões

até aqui equacionadas à luz da experiência concreta de duas cidades de média dimensão em Portugal: as cidades de Aveiro e de Coimbra.

#### **4. Aveiro e Coimbra: entre a indústria e os serviços, com a Universidade pelo meio**

A escolha destes centros urbanos, dentro daquelas a que, em Portugal, se poderão considerar cidades de média dimensão (ou intermédias, na acepção por nós advogada), relaciona-se por um lado, com o facto de, para além de cumprirem (alguns d)os requisitos de “sucesso” característicos anteriormente referidos, apresentarem estruturas e percursos históricos económicos relativamente distintos, face a uma relativa proximidade e homogeneidade sócio-cultural; e, por outro lado, com o envolvimento dos autores nos processos de planeamento estratégico em curso nestas cidades (no diagnóstico e definição de orientações estratégicas nos domínios das actividades económicas e emprego)<sup>7</sup>.

##### **4.1. O caso de Aveiro: da tradição industrial à cidade de serviços avançados às empresas e à colectividade**

Do diagnóstico efectuado, no âmbito do Plano Estratégico da Cidade de Aveiro, no domínio das actividades económicas e emprego, resultou um processo reflexivo que desde cedo se centrou em torno da capacidade da Cidade se afirmar como polarizadora da sua região envolvente, aprofundando a sua especialização na prestação de serviços qualificados às actividades económicas e populações.

Sendo esta cidade o centro de uma vasta e dinâmica bacia demográfica e económica, caracterizada por uma forte dispersão populacional e de actividades, assente numa dinâmica e diversificada base produtiva e beneficiando tanto de óptimas condições de acessibilidade como de alguns recursos de excelência (ao nível da dotação e formação de competências, dos recursos de I&D,...), em algumas áreas específicas bem definidas, susceptíveis de serem ainda potenciados, apresenta condições interessantes para se assumir como centro polarizador de uma sub-região que apresenta uma identidade própria entre a Área Metropolitana do Porto e a envolvente próxima da cidade de Coimbra, bem como protagonista da sua inserção a níveis territoriais mais vastos (note-se, por exemplo a forte internacionalização do tecido produtivo local...).

Num contexto produtivo e empresarial relativamente dinâmico, empreendedor e diversificado, foi possível identificar algumas áreas de excelência na cidade (telecomunicações e electrónica, cerâmica, ambiente,...) - tanto ao nível do tecido empresarial como dos recursos de excelência associados (universidades, unidades de I&D, alguns serviços de apoio especializados,...) -, que, a par de outras fileiras com tradicional peso na região (pesca, metalomecânica, lacticínios, papel, química,...), algumas das quais enfrentando difíceis mas necessários processos de reestruturação, estruturam o tecido produtivo local. A este tecido económico colocam-se sérias necessidades de reestruturação, problema que se faz sentir, em particular, a duas dimensões distintas:

---

<sup>7</sup> Denvolvimento no âmbito da colaboração técnica prestada pelos autores na elaboração dos respectivos Planos Estratégicos de Cidade, via Gabinete Oliveira das Neves, Consultoria Estudos e Projectos, Lda.



- por um lado, ao nível de determinadas actividades tradicionais competitivas (lacticínios, pescas, vitivinicultura,...) que estruturaram quotas de mercado na base de determinados dinamismos que actualmente já não são patentes, e que, para consolidarem posições, carecem de uma forte renovação, incorporando inovação e fomentando a integração com outras actividades (distribuição, marketing, organização da produção, p.e.).
- por outro lado, no campo de determinadas actividades de base industrial, as quais possuem uma procura própria e se confrontam ainda com um amplo potencial de procura a estimular na óptica da qualificação do tecido industrial, quer nas áreas de “saber-fazer” tradicional da região (cerâmica, metalomecânica, metalurgia ligeira,...), quer através de empresas de inovação tecnológica com capacidade de afirmação em novos mercados (telecomunicações, electrónica, informática, ambiente,...).

Atendendo às complexas mutações económicas e sociais associadas aos processos de globalização em curso nas sociedades contemporâneas, onde avulta o crescente papel das múltiplas actividades de serviços (tanto finais, como intermédios) na estruturação dos sistemas económicos, a cidade tem agora oportunidade de aliar a sua tradição e saber-fazer acumulado ao longo dos tempos aos seus actuais recursos de excelência e à sua capacidade inovadora; Aveiro, tal como, no passado, albergou unidades industriais importantes (inovadoras naquele tempo), pode agora, num novo contexto, voltar a acolher e incentivar a inovação, articulando-a com a tradição e o saber-fazer acumulado ao longo dos tempos na região, aliando estas duas características - tradição e inovação - como os vectores estruturantes da afirmação competitiva da cidade.

A dinamização do tecido económico, e, em particular, das suas fileiras mais dinâmicas, pressupõe uma maior integração entre as diversas actividades dentro das várias fileiras produtivas, tarefa onde os diversos serviços de apoio - grande parte deles, transversais às diferentes actividades produtivas - jogam um papel decisivo. Paralelamente, a provisão de serviços mais qualificados à colectividade e aos consumidores é essencial para a atracção e manutenção de recursos que permitam a competitividade do tecido produtivo e social local.

Assim, na óptica da estruturação de toda a actividade económica da área polarizada pela cidade, foi assumida como indiscutível e fundamental a ideia de reforçar e qualificar os serviços avançados na cidade de Aveiro, numa tripla vertente:

- como suporte da satisfação das crescentes necessidades do tecido empresarial (e, paralelamente, funcionando como factor fixador e estimulador da actividade económica, potenciando um efeito de aglomeração que permita a formação de limiares críticos de mercado para estas actividades, em áreas específicas);
- como factor de satisfação das necessidades da população residente e utente da cidade (permitindo, não só a atracção e fixação de população jovem e qualificada, como uma oferta de cidade atractiva para os não residentes);
- na perspectiva da afirmação da cidade de Aveiro na Região e da sua projecção externa (pela dimensão das áreas de influência que criar e conseguir polarizar, em cada uns desses serviços).

Tendo presente a realidade do tecido empresarial e da especialização produtiva da região, caracterizada por uma industrialização acentuada e difusa, e por alguma especialização produtiva em determinadas fileiras “fortes” (onde as economias de escala externas e de localização jogam um papel fundamental), surge como prioritária uma

intervenção onde a inovação surja numa óptica sobretudo “vertical”, reforçando uma lógica de “fileira”, e onde os serviços estratégicos desempenham um papel fundamental. Em particular, deverão ser alvo de maior atenção não só os recursos de excelência identificados na cidade (ao nível dos recursos humanos e materiais, do aparelho científico e tecnológico, do tecido empresarial, do sistema de formação,...), mas igualmente a forma como eles se articulam e destacam no tecido económico local, sobretudo nas principais fileiras de excelência detectadas na cidade (telecomunicações e electrónica, ambiente, cerâmica,...).

Uma intervenção deste tipo, permitindo a redução da dependência externa num quadro de “exportação” de grande parte do produto gerado (via controle de segmentos que criem um maior valor acrescentado, como a distribuição ou a conceptualização, p.e.) e aumentando a capacidade de reconversão (a médio prazo) do tecido produtivo, deverá ter como via privilegiada a valorização da oferta destes serviços (em detrimento da geração de procura), apoiando mais o “meio” do que, especificamente, as próprias empresas, numa óptica de potenciação de economias de escala e variedade externas.

Tendo esta filosofia como base foi definida para a área das actividades económicas e emprego uma linha estratégica base: a especialização da cidade de Aveiro como centro de serviços qualificados (intermédios ou finais) de apoio à actividade económica da região envolvente. Na sequência dos trabalhos do grupo de reflexão respectivo<sup>8</sup>, no âmbito do processo de elaboração do Plano Estratégico da Cidade, foram então equacionadas três grandes dimensões estratégicas de actuação:

- o aprofundamento do estudo do perfil dos serviços a instalar e/ou atrair para a cidade, bem como do conhecimento e acompanhamento da estrutura produtiva e de emprego locais;
- a infraestruturação da cidade em serviços e equipamentos com condições de dinamizarem o tecido sócio-económico da cidade e da sua envolvente;
- a promoção da articulação interinstitucional e da formação de redes materiais e imateriais nas quais a cidade tenha capacidade de se afirmar competitivamente.

Neste quadro, foi definido, a partir da discussão realizada no âmbito das reuniões do grupo de reflexão, um grande objectivo estratégico comum no domínio sócio-económico: a procura de excelência na área económica, reforçando o papel da cidade no apoio ao desenvolvimento da região. Este objectivo geral, consubstanciando o reforço do papel da cidade na região envolvente, através do crescente desempenho de funções de excelência com áreas de influência relativamente alargadas, é traduzido na prática na definição de quatro sub-objectivos: (i) o desenvolvimento da base económica de Aveiro, apoiado na atracção de serviços qualificados às empresas, à colectividade e aos consumidores; (ii) o reforço da coesão e da articulação empresarial (com a criação de um “Centro de Negócios” em Aveiro); (iii) o aprofundamento do conhecimento e monitorização da realidade económica e social da sub-região polarizada pela cidade; e, finalmente, (iv) o desenvolvimento da participação dos agentes e da articulação e cooperação interinstitucional como forma de afirmação externa da cidade. Foi a partir destes objectivos estratégicos (e dos objectivos definidos noutros domínios de intervenção do plano) que foi equacionado e discutido o conjunto de projectos e acções

---

<sup>8</sup> No quadro da elaboração do Plano Estratégico foram constituídos grupos de trabalho por áreas sectoriais relevantes, abrangendo a participação de entidades públicas, associativas e privadas que discutiram documentos e apresentaram propostas.

a desenvolver, que serão a tradução prática do processo de reflexão estratégica efectuado no âmbito do plano.

#### **4.2. O caso de Coimbra: a dinamização do complexo de actividades na interface Universidade / Indústria / Serviços**

A cidade de Coimbra beneficia de uma posição geo-estratégica de excelência no território nacional (fruto tanto de uma localização geográfica singular, entre as zonas de influência das Áreas Metropolitanas de Lisboa e Porto, como de uma dimensão demográfica destacável na rede de cidades médias portuguesas), polarizando uma área de influência que apresenta algumas potencialidades de ser melhor aproveitada e articulada com a cidade (para além de centro da bacia demográfica e industrial envolvente, esta é a “capital” da maior região florestal do país, e, sobretudo, afirma-se como pólo comercial e de serviços e nó de redes de turismo com hinterlands alargados).

Coimbra destaca-se na rede urbana nacional, e particularmente, da zona centro, como Cidade Universitária e de Serviços, oferecendo vantagens locativas assinaláveis pela sua acessibilidade no conjunto do território nacional (e, em particular, no Centro Litoral), pelas infraestruturas logísticas (materiais e imateriais) de que dispõe ou virá a dispor proximamente, pelos níveis de serviços que presta, bem como, ainda, pela dimensão demográfica da cidade e da sua área de influência directa.

Sendo uma cidade com uma forte tradição histórica, cultural e universitária (a universidade pode ser mesmo considerada o principal factor de dinamização e progresso da cidade), destaca-se, no campo económico, como cidade de serviços com algumas áreas de excelência firmadas (Saúde, Ciência e Tecnologia,...), e determinadas funções com potencial de desenvolvimento próprio (Cultura, Desporto, Turismo,...), não obstante algumas debilidades nalguns sectores (equipamentos sociais insuficientes, perda de importância na rede urbana regional das funções superiores dos serviços privados e comércio,...).

Face ao diagnóstico efectuado, na área sócio-económica, e tendo em conta não só o tecido produtivo, mas igualmente a dotação e articulação com outros recursos imprescindíveis à afirmação competitiva da cidade (unidades de formação, de investigação, de dinamização económica e social,...), poderão ser destacados como domínios de excelência da cidade, as fileiras da saúde, da ciência e tecnologia, e do Turismo, apresentando esta última área grandes potencialidades, articuláveis com as vertentes cultural, científica e universitária, relativamente dinâmicas na cidade, e valorizável pela qualidade urbana e ambiental e pela dotação da cidade em equipamentos hoteleiros, desportivos e de saúde.

Como se depreende pelo que anteriormente foi dito, a combinação dos factores localização geográfica, concentração de funções centrais polarizadoras de fluxos, nomeadamente, de deslocações pendulares e existência de recursos de ciência e tecnologia, posiciona Coimbra como uma das cidades do sistema urbano nacional melhor apetrechada para enfrentar os desafios da reorganização do espaço económico (e social) nacional no contexto da realização do mercado interno europeu e, mais abrangentemente, da globalização das economias. A análise das tendências passadas revela, no entanto, que a estruturação e as dinâmicas das actividades económicas e da ocupação populacional não foram de molde a valorizar aqueles factores de competitividade potencial (cf. Neves, 1995):

- a diversidade sectorial de actividades patente na estrutura económica conimbricense, sendo interessante numa óptica de estruturação de mercado, não contribuiu para a afirmação de pólos de especialização produtiva indutores de efeitos de arrastamento (tanto a montante como a jusante), sobretudo na perspectiva da criação de limiares de procura que alimentassem redes de serviços e outras actividades ligadas, que por sua vez estimulassem articulações com a oferta de ciência e tecnologia;
- a expansão das actividades “terciárias” esteve frequentemente associada a funções administrativas de base regional sedeadas na cidade e à dinâmica induzida pela procura universitária; o terciário industrial, ou, mais genericamente, os serviços de apoio às actividades empresariais, não marcaram ainda uma presença decisiva no tecido económico da Coimbra, e esta insuficiência tem consequências, quer no tocante à solidez da sua estrutura económica, quer no que concerne à capacidade de afirmação da cidade no plano económico, na medida em que os fluxos de procura de serviços (cada vez mais) estratégicos por parte do tecido produtivo tendem a deslocar-se para Aveiro, Porto e Lisboa;
- a dinâmica de acesso e utilização de fundos comunitários de apoio ao investimento produtivo tem-se revelado bastante limitada, tanto no plano do volume de projectos apresentados aos diversos programas e instrumentos/incentivos, como no plano da dimensão e diversidade dos projectos candidatados; a esta constatação não é certamente alheio o facto da histórica económica de Coimbra não registar a ocorrência de grupos empresariais com capacidade de consolidação estratégica e de reprodução alargada, com poder de dominação de mercado à escala nacional;
- a existência de diversas unidades do sistema científico e tecnológico (unidades de investigação e ciência inseridas na Universidade, unidades da rede pública e outras de iniciativa associativa...) se, por um lado, marca a presença de recursos estratégicos com dimensão adequada aos desafios de mudança social e económica, por outro lado, tem-se revelado fonte de frustração, dado o reduzido fluxo de relações efectivas com o tecido de utilizadores potenciais na esfera económica e produtiva.

Os dados mais recentes de reforço dos investimentos e da densidade do sistema científico e tecnológico, em torno de determinadas áreas de excelência (saúde, engenharia, informática, biotecnologia,...) acentuam a necessidade de validar na esfera social e económica - designadamente nas fileiras de especialização respectivas - o conjunto de aspectos associados aqueles investimentos, questão tanto mais determinante quanto as tendências e evolução da procura de factores de localização por parte dos investidores vão, cada vez mais, no sentido de valorizarem o tipo de recursos presente em Coimbra, particularmente os oferecidos pela Universidade e demais entidades que compõem o complexo científico e tecnológico da cidade.

A reflexão efectuada no âmbito do processo de planeamento estratégico na cidade aponta, assim, para a possibilidade (e, sobretudo, a necessidade...) da geração de mecanismos que operacionalizem o interface entre o complexo científico e tecnológico e o tecido empresarial, gerando uma oferta utilizável de serviços estratégicos às empresas, viabilizados pela dinâmica destas.

A formulação de uma estratégia de desenvolvimento para a cidade terá assim vantagem em valorizar os recursos de excelência que esta possui, e designadamente, o complexo universitário, com um papel determinante na vida económica e social de Coimbra ao longo da história. Durante séculos, a presença da Universidade na cidade gerou dois

tipos de relações de cujo aprofundamento e qualificação a cidade poderá beneficiar amplamente:

- por um lado, uma relação pela via da procura, através da qual a população universitária transfere para a economia da cidade importantes fluxos de rendimento dirigidos ao consumo final (alojamento, alimentação, serviços pessoais de proximidade, lazeres,...); trata-se de um nível de articulação Universidade/Cidade que se desenvolve pela via do mercado e que tem funcionado relativamente bem, justificando-se sobretudo a sua qualificação e ordenamento, nomeadamente nas áreas de expansão da universidade, procurando um melhor aproveitamento das sinergias resultantes;
- por outro lado, uma relação pela via da oferta, em que a Universidade desempenha um duplo papel, em esferas diferenciadas da economia e sociedade locais: enquanto agente de animação e promoção cultural (estimulando a actividade de grupos de teatro, etnográficos, musicais,...) e enquanto agente de produção de recursos científicos e tecnológicos e de competências escolares superiores; no plano desta segunda relação, onde as sinergias potenciais com a economia urbana têm mostrado menos resultados, o objectivo operativo fundamental deve traduzir-se no aprofundamento de experiências que desenvolvam em articulação dinâmica a procura empresarial e os projectos de investigação aplicada com origem nos laboratórios, centros de pesquisa, centros tecnológicos, etc.; esta postura é igualmente válida no domínio da oferta cultural, onde é desejável a articulação com outros promotores e, sobretudo, uma maior presença em eventos e iniciativas de animação cultural que se inscrevam na composição da oferta turística e da imagem da cidade de Coimbra.

Neste quadro, a definição de uma estratégia, no domínio sócio-económico, para a cidade de Coimbra, terá de passar necessariamente pelo complexo de actividades que resultem da articulação Universidade / Serviços / Indústria, nomeadamente, em torno das fileiras produtivas em que a cidade possui recursos de excelência a nível nacional.

A estruturação de um sistema produtivo dotado de coerência própria no modo como se insere nos mercados de implantação em que actualmente concorre ou nos quais poderia vir a concorrer no futuro, passa em Coimbra, assim, pela capacidade de se conseguir uma relação propícia entre os factores de excelência com origem na Universidade (e demais unidades do sistema de I&D local) e o perfil de utilizadores existentes ou atraível. É este o caminho que deve permitir, a prazo, a viabilização de uma componente produtiva e inovadora na base económica de Coimbra.

Os factores em que assentou a competitividade passada da cidade (localização geográfica, recursos produtivos e mão-de-obra abundante) são confrontados actualmente com ofertas de mercado mais tentadoras e com procuras empresariais dirigidas a outros factores, de natureza menos material (ambiente urbano, competências profissionais qualificadas, presença de unidades de investigação,...), justamente factores que Coimbra tem condições para oferecer. Nesta perspectiva, existe assim um conjunto de áreas de actividade em que se afigura possível enriquecer a capacidade de iniciativa empresarial, na óptica da valorização dos recursos e potencialidades existentes na cidade:

- o turismo urbano, dispondo de produtos que atingem segmentos diversificados da procura (património, cultura, congressos e feiras, religião, ambiente,...);
- as actividades de inovação e desenvolvimento científico e tecnológico, aplicadas à modernização das indústrias tradicionais, designadamente as agro-alimentares, de

mobiliário, de materiais de construção, com particular destaque para a cerâmica, mas aplicadas igualmente a novas actividades industriais que exploram desenvolvimentos da ciência dos materiais e novas oportunidades ligadas à fileira do ambiente;

- o complexo das actividades da saúde, valorizando em diferentes mercados de implantação recursos de excelência existentes em Coimbra no domínio científico e hospitalar, que se admite poderem estruturar cachos de actividades com potencial de mercado supranacional;
- as indústrias da cultura, estimulando os pólos da oferta existente (teatro, fotografia, multimédia, etnografia,...) e dinamizando a procura de bens culturais das diferentes populações de Coimbra (residente, presente e visitante).

## **5. Algumas notas conclusivas**

Após esta breve análise das principais linhas gerais que, no campo das actividades económicas e do emprego, enquadram o processo de reflexão estratégica que tem sido feito nas cidades de Aveiro e de Coimbra, finalizaremos sistematizando algumas ideias que se destacam da comparação entre os dois casos (para uma análise mais aprofundada de cada um dos casos recomenda-se a consulta dos diversos documentos de caracterização e de definição de linhas estratégicas que fazem parte dos planos estratégicos das duas cidades em causa).

### **a) A procura de “nichos de competitividade”**

Em qualquer dos casos é patente, tal como preconizada, a possibilidade de obtenção de “nichos” de competitividade, num espaço crescentemente globalizado, em torno de determinadas fileiras de especialização da base produtiva local, baseadas, por um lado na tradição e no saber-fazer historicamente acumulado e nas soluções institucionais existentes e, por outro, na capacidade de encontrar soluções e articulações inovadoras que permitam a dinamização dessas mesmas fileiras num contexto global claramente diferenciado do tradicionalmente equacionado pelos agentes económicos locais.

Partindo de contextos “industriais” (numa acepção tradicionalista) bem distintos, sendo Aveiro o centro congregador de uma região dinâmica e empreendedora, de forte tradição industrial e Coimbra um centro polarizador de uma zona envolvente fracamente industrializada, mas prestando serviços qualificados de nível superior para hinterlands (nalguns casos) muito vastos, qualquer dos dois centros tenderá a reforçar a sua posição de “intermediário” através da potenciação de serviços de nível superior, sejam estes, finais, ao consumidor, ou sejam essencialmente de apoio à densificação da base produtiva (local ou externa...).

No caso da cidade de Aveiro, a existência na cidade de recursos de excelência diversos nalguns campos (ao nível da dotação e formação de competências, das unidades de investigação instaladas, da existência de alguns serviços de apoio especializados), e de uma tradição e saber-fazer acumulados ao longo dos tempos ao nível de determinados sectores, com a existência de algumas empresas de reconhecida dimensão e mérito nestes sectores, permitiu identificar algumas fileiras de excelência (sobretudo, ao nível das telecomunicações e electrónica, da cerâmica e do ambiente), que apresentam

condições extremamente favoráveis para constituírem o suporte principal da base produtiva da cidade.

Importa, sobretudo, neste caso a densificação das relações existentes entre os diversos agentes e entre estes e o exterior (como forma de inserção externa), que passa, em grande medida, pela densificação de serviços de apoio diversos, transversais às actividades produtivas, que permitam fortalecer a base económica local, via controle de segmentos dos processos produtivos criadores de mais valor.

#### **b) Os novos serviços aos consumidores**

Paralelamente, assume-se como fundamental o desenvolvimento da prestação de serviços e funções de nível superior aos consumidores finais, imprescindíveis para a fixação de pessoas e recursos qualificados na cidade (não só ao nível do acesso a bens materiais, mas, sobretudo em campos como os do lazer, da cultura, da formação, da ciência, do desporto, da ocupação de tempos livres, das ambiências urbanas,...).

Esta última linha de força, respeitante aos serviços finais aos consumidores, é igualmente fulcral na cidade de Coimbra, não apenas pelas mesmas razões, mas ainda por ser um vector essencial da “oferta de cidade”, em termos turísticos (e residenciais), que este centro urbano apresenta como uma das suas principais “fileiras” de excelência. A cidade de Coimbra, tradicionalmente marcada por um peso elevado dos serviços de carácter público-administrativo na sua estrutura económica e por uma dependência muito considerável das dinâmicas induzidas pela procura universitária na cidade, apresenta possibilidades interessantes de densificação de algumas das fileiras em que tradicionalmente se especializou (sobretudo no campo dos serviços finais ao consumidor), potenciando recursos de excelência que detém nalgumas destas áreas. Estes são mais evidentes, sobretudo, em redor da fileira da saúde e da exploração do factor ciência e tecnologia, para além do aproveitamento multidimensional do potencial turístico da cidade e de toda a região envolvente, articulado com a oferta da cidade em recursos diversos, no campo cultural, científico ou ambiental, por exemplo.

#### **c) Atractividade urbana como forma de fixação dos recursos humanos**

Dispondo ambas as cidades de condições de acessibilidade extremamente interessantes no contexto da rede urbana nacional (não só em termos físicos, mas mesmo, no caso de algumas redes, em termos topológicos...) e de uma oferta de recursos chave satisfatória no contexto da rede urbana nacional (oferta de formação, dotação de competências, unidades de investigação, funções e serviços relativamente especializados, equipamentos e práticas culturais, de desporto, de lazer, animação urbana,...), reúnem alguns aspectos fundamentais, em termos do ambiente residencial, que poderá ser considerado atractivo para segmentos populacionais qualificados, indispensáveis ao seu desenvolvimento e ao surgimento da inovação.

Não obstante a grande parcela de população flutuante em ambos os centros (em grande parte devida ao dinamismo induzido, em qualquer das cidades, a escalas diversas, pelos estabelecimentos de ensino superior), a sua competitividade passa, em grande escala, pela capacidade de fixação e manutenção desses recursos humanos qualificados que estarão na base do seu desenvolvimento futuro. No caso de Aveiro, note-se a possibilidade de a cidade continuar a polarizar em termos da “oferta de ambiente urbano” toda uma envolvente demograficamente muito dinâmica, caracterizada por um

povoamento muito difuso, mas cuja população se encontra consideravelmente menos envelhecida do que em Coimbra.

#### **d) As universidades no lugar central da inovação social e económica**

O papel das universidades na dinamização social, cultural e económica de qualquer das cidades é indiscutível. Em Coimbra, apesar de historicamente há muito implantado, esse papel é, a nível económico, ainda muito induzido apenas pela via da procura gerada pela população universitária na cidade.

As potencialidades geradas pela existência de uma oferta de competências e de produção técnica e científica nas universidades com um amplo potencial de aplicação na realidade económica de ambas as cidades ainda não terão sido cabalmente exploradas. Assume assim, em qualquer destes centros, uma importância chave, o reforço da articulação interinstitucional e, sobretudo, da integração entre o tecido produtivo e o complexo científico e tecnológico. Apesar de, no caso de Aveiro, nalguns sectores (como as telecomunicações, p.e.) já haver alguma ligação entre os diversos componentes do tecido económico e científico local (e ter havido indiscutivelmente um esforço neste sentido por parte de alguns agentes...), a desarticulação existente é ainda um facto indesmentível, a indiciar um amplo caminho ainda por percorrer neste campo.

Este é um problema que em Coimbra é mais agravado, face, por um lado, ao menor dinamismo empresarial e, por outro, à fraca ligação das áreas de I&D mais avançadas com as fileiras mais dinâmicas do tecido empresarial. A desarticulação universidade / cidade é, assim, neste caso, um facto ainda mais grave, possibilitando, no entanto, uma inserção (mais ou menos forçada) dos diversos agentes em fluxos relacionais externos dos quais a cidade poderá obter algumas vantagens.

#### **e) A importância da consolidação de redes relacionais**

A capacidade de desenvolvimento de redes relacionais com o exterior é um factor determinante na capacidade competitiva urbana actual, como vimos. Estas, poderão ser de vários tipos, formais ou informais, passando ou não pelo mercado, entre os mais diversos agentes económicos e sociais. Destaque-se, em qualquer dos casos estudados, a relativamente grande variedade e facilidade de inserção em redes deste tipo por parte de alguns agentes locais. A título de exemplo, pense-se na forte capacidade de internacionalização económica do tecido empresarial em Aveiro ou nas redes de investigação e cooperação científica desenvolvidas com a colaboração de qualquer das principais universidades de cada uma das cidades.

De particular relevância para a articulação externa destas cidades (nomeadamente, face às duas grandes áreas metropolitanas nacionais, mas também internamente à rede urbana da região centro) é a questão da regionalização, sobretudo para Coimbra, pois tem tradicionalmente assentado um grande peso da sua estrutura económica no desempenho de funções institucionais e administrativas, particularmente serviços públicos, cuja localização está em jogo neste processo. A especialização dos centros urbanos em torno de fileiras de actividades complementares que tem sido advogada ao longo desta exposição poderá ser um bom referencial para a complexa discussão do processo de regionalização a nível do centro do país...



#### **f) Uma atitude de concertação estratégica para a competitividade urbana**

Estas breves notas que pretenderam, sobretudo, suscitar a discussão e o debate em torno das possibilidades de desenvolvimento de um conjunto de cidades médias, no nosso país, passíveis de, através de uma especialização diversificada em fileiras fortes e dinâmicas, atingirem uma sustentabilidade da sua base económica que lhes permita uma inserção competitiva numa realidade cada vez mais globalizada.

O desenvolvimento de um pensamento prospectivo e estratégico e da concertação entre os diversos agentes que estimule uma postura articulada e participada, por parte dos diversos actores locais, em cada cidade de média dimensão, poderá permitir a definição de linhas estratégicas comuns e de objectivos de actuação partilhados por parte dos diferentes agentes que nela têm interesses, possibilitando assim a formação de dinâmicas económicas, sociais e institucionais que consubstanciem a oferta de especificidade que será a chave da sua competitividade.

#### **6. Referências bibliográficas**

- AYDALOT, Phillipe (Ed.) (1986), *Milieux Innovateurs en Europe*, GREMI, Paris
- BAIRRADA, Mário (1989), *Crescimento dos Serviços e Mutação dos Sistemas Económicos: O Processo de Terciarização - Ensaio sobre a Economia Portuguesa*, Dissertação apresentada ao Instituto Superior de Economia da Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do grau de Doutor em Economia, Lisboa, Setembro de 1989
- BENKO, G. e A. LIPIETZ (orgs.), (1992) *As regiões ganhadoras - Distritos e redes: os novos paradigmas da geografia económica*, Celta Editora, Oeiras, 1994
- BRUNET, Roger (dir.) (1989), *Les villes Européennes*, Reclus-DATAR, Montpellier
- CASTELLS, M. (1989), *The Informational City (Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process)*, Blackwell, Oxford - Cambridge, 1991
- CASTELLS, M. e J. HENDERSON (1987), "Techno-economic Restructuring, Socio-political Processes and Spatial Transformation: A Global perspective", in HENDERSON, J. e M. CASTELLS (Ed.) *Global Restructuring and Territorial Development*, Sage, Beverly Hills, pp. 1-17
- C.M.AVEIRO (1996), *Plano Estratégico da Cidade de Aveiro*, volumes diversos, Bruno Soares Architectos, Lda / Oliveira das Neves - Consultoria, Estudos e Projectos, Lda
- C.M.COIMBRA (1996), *Plano Estratégico da Cidade de Coimbra*, volumes diversos, Bruno Soares Architectos, Lda / Manual - Estudos de Habitação, Urbanismo e Arquitectura, Lda / Oliveira das Neves - Consultoria, Estudos e Projectos, Lda
- CCRC (org.) (1993), *Serviços e Desenvolvimento numa Região em Mudança, Actas do Seminário Internacional*, CCRC / CCE-DG XVI, Coimbra
- COURLET, Claude e Bernard PECQUEUR (1991), "Systemes locaux d'entreprises et externalites: un essai de typologie", *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, nº3/4-1991, pp. 391-405

- COSTA, Pedro (1996), *Reestruturação económica, estilos de vida e novas formas de organização do espaço em Portugal: uma visão estratégico-prospectiva*, Dissertação apresentada à Universidade Técnica de Lisboa para obtenção do grau de Mestre em Planeamento Regional e Urbano, Lisboa
- DANIELS, Peter W. e Frank MOULAERT (eds) (1991), *The changing geography of advanced producer services: theoretical and empirical perspectives*, Belhaven Press, London / New York
- DOMINGUES, Álvaro (1993), *Serviços às Empresas - Concentração metropolitana e desconcentração periférica (o contraponto entre a Área Metropolitana do Porto e as áreas periféricas de industrialização difusa do Noroeste Atlântico de Portugal Continental)*, Dissertação apresentada à FLUP para Doutoramento em Geografia Humana, Porto
- DUNFORD, Mick e Grigoris KAFKALAS (eds.) (1992), *Cities and regions in the new Europe: the global-local interplay and spatial development strategies*, Belhaven Press, London
- FERRÃO, João (1992), *Serviços e inovação: novos caminhos para o desenvolvimento regional*, Celta, Oeiras
- FERRÃO, João (1994), *Serviços e Indústria: uma visão interpretativa de uma relação em permanente mutação*, comunicação apresentada às V jornadas de Geografia Industrial / AGE, 22-24 Setembro 1994, Girona
- FERRÃO, João (1995), *Colectividades territoriais e globalização: contributos para uma nova acção estratégica de emancipação*, comunicação apresentada ao Seminário Internacional “Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración”, Santiago do Chile, 12-14 de Julho de 1995
- FERRÃO, J., E. Brito Henriques e A. Oliveira das Neves (1994), “Repensar as cidades de média dimensão”, *Análise Social*, vol. XXIX (129), 1994 (5º), 1123-1147
- HALL, Peter (1993), "Forces shaping urban Europe", *Urban Studies*, Vol. 30, nº6, pp. 883-898
- HARVEY, David (1989), *The Condition of Postmodernity*, Blackwell, Oxford, 1990
- MAILLAT, Denis (1995), *Systemes territoriaux de production, milieux innovateurs et politiques régionales*, comunicação apresentada no III Encontro Nacional da APDR, FEP, Porto, 27-29 de Abril de 1995
- MARSHALL, J. N. (org.) (1988), *Services and Uneven Development*, Oxford University Press, Oxford
- NEVES, António Oliveira das (1995), “Coimbra: novos olhares sobre a cidade”, *Público*, 17 de Agosto de 1995
- NEVES, António Oliveira das (1996), *Planeamento Estratégico e Ciclo de Vida das Grandes Cidades: os Exemplos de Barcelona e de Lisboa*, Celta Editora, Oeiras
- PALHINHA, Marta (1994), *O Papel dos Serviços de Apoio à Produção no Desenvolvimento Regional*, trabalho não publicado, realizado no Âmbito da disciplina de Desenvolvimento Regional no 6ºMPRU
- PECQUEUR, Bernard (1995), *Sur les Determinants Territoriaux de la Competitivite des Entreprises*, comunicação apresentada no III Encontro Nacional da APDR, FEP, Porto, 27-29 de Abril de 1995

- REIS, José (1992), *Os espaços da indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Edições Afrontamento, Porto
- REIS, José (1995), “A economia portuguesa na viragem da década de oitenta: uma síntese prospectiva”, in AMARAL, J. F. et al. (org.), *Ensaio de Homenagem a Francisco Pereira de Moura*, ISEG/UTL, Lisboa, pp. 487-502
- SANTOS, Boaventura de Sousa (org.) (1993), *Portugal: um retrato singular*, Centro de Estudos Sociais e Ed. Afrontamento, Porto
- SASSEN, Saskia (1991), *The Global City: New York, London, Tokyo*, Princeton University Press, Princeton - New Jersey
- SCOTT, Allen, J. (1992), “A Economia Metropolitana: organização industrial e crescimento urbano”, in BENKO, G. e A. LIPIETZ (orgs.), pp. 63-73
- STORPER, Michael e Bennett HARRISON (1992), “Flexibilidade, Hierarquia e Desenvolvimento Regional: As mudanças de estrutura dos sistemas produtivos industriais e os seus novos modos de governância nos anos 90”, in BENKO, G. e A. LIPIETZ (orgs.), pp.171-187

## **Capítulo 5**

### **Outras comunicações**



## **Vantagens comparativas regionais**

“The different kinds of production will be located where the necessary  
factors of production are present”

Eli Heckscher

Regina Salvador  
(Universidade Nova Lisboa)

## 1. - INTRODUÇÃO

Uma nítida compreensão das causas da especialização produtiva e comercial das regiões constituiria um passo fundamental para a análise teórica e política regionais. No entanto, trata-se de uma área onde quase tudo está ainda por fazer, sobretudo devido à escassez generalizada de dados estatísticos regionalizados, o que quase impossibilita a investigação empírica.

O comércio interregional é muito mais livre do que o comércio internacional: não só as distâncias geográficas são, em geral, muito menores, como a existência de uma estrutura comum a nível institucional, monetário e financeiro contribui para um muito maior grau de integração económica.

É evidente que existem alguns obstáculos ao comércio interregional como, por exemplo, as distorções introduzidas pelos subsídios concedidos pelas diferentes políticas económicas (agrícola, industrial, regional, etc.). No entanto, as barreiras ao comércio entre regiões são incomparavelmente menores do que as existentes entre países, dando à economia regional uma forte componente de abertura que constitui o pano de fundo a ter sempre em conta aquando da sua análise.

A base teórica explicativa do comércio internacional pode também, mediante alguns cuidados, aplicar-se igualmente ao comércio interregional. Assim, Bertil Ohlin, um dos suecos fundadores da teoria neo-clássica de vantagens comparativas, significativamente intitulou o seu livro-referência, datado de 1933, de “Interregional and International Trade”, afirmando que “the differences in factor supplies, described in terms of the quantities of factors in each region and irrespective of their local distribution within it, affect interregional prices. Other things being equal, home market prices will be low in regions where the factors of production important to home market industries are cheap.” (1933, pp.112).

Deste modo, de acordo com este autor sueco, podem aplicar-se os mesmos mecanismos explicativos ao comércio internacional e ao comércio interregional. E não se trata de caso singular : vários autores viram no comércio interregional uma realidade mais próxima da “wonderland of no dimensions” (segundo a famosa expressão de Walter Isard), idealizada pelas hipóteses simplificadoras dos diversos modelos explicativos das vantagens comparativas.

É assim que se pode assinalar na teoria económica um número significativo de tentativas de explicação da especialização regional a partir de modelos directamente derivados do lado real da teoria de comércio internacional. É o caso de Moroney/Walker (1966); de J.Moroney (1967,1970 e 1975); Estle (1967); Klaasen(1973); Dixon (1973); Ingham (1975); Smith (1975); Swales (1979); Hay (1979); McDermott (1979); Horiba/Kirkpatrick (1981); Harrigan (1982 e 1983); Coughlin/Fabel (1988); Neven (1990); Schmitt (1990); Krugman/Venables (1990 e 1995); Krugman (1991,1993 e 1995); Porter (1993, 1994 e 1995), entre outros.

Pese embora o facto de o caso português levantar dificuldades e problemas específicos (de entre os quais ressaltamos a escassez de informação estatística regional e a questão da “direcção da causalidade” dada, nomeadamente, a reduzida extensão geográfica do território português), pareceu-nos que um exercício desta natureza se revelaria do maior interesse teórico e político.

O interesse teórico deriva de, por um lado, o número deste tipo de análises ser ainda relativamente limitado, impedindo uma clara interpretação dos resultados e, por outro lado, do facto de a teoria das vantagens comparativas ter sofrido nos últimos anos uma importante evolução. Desta forma, uma análise que tome em linha de conta as contribuições mais recentes pode ajudar a revelar alguns aspectos mais significativos desta linha do pensamento económico. E a fraca dotação em infraestruturas de transporte e a rigidez do parque habitacional aumentam os obstáculos à perfeita mobilidade factorial em Portugal.

O interesse político deriva da possibilidade de avançar propostas e medidas que visem o desenvolvimento regional. Num momento em que a base económica de todas as regiões portuguesas passa por um processo de profunda reestruturação - fundamentalmente devido à criação da União Económica e Monetária e à crescente concorrência resultante da globalização da economia mundial - toda a informação relativa à identificação das vantagens comparativas e dos factores de competitividade regionais ganha importância acrescida.

## **2. - VANTAGENS DOS TESTES REGIONAIS**

Sumariando estes vários autores, passamos a apresentar as características da economia interregional que a aproximam mais das hipóteses subjacentes à teoria neo-clássica das vantagens comparativas do que o sistema de economia internacional:

A - Funções de produção para cada bem idênticas em todas as economias. Esta hipótese, fundamental para o modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS) é, certamente, menos irrealista no âmbito de regiões de um mesmo país, do que entre países distintos onde, à partida, são de esperar maiores diferenças de desenvolvimento.

Estudos empíricos apontam no sentido da verificação desta hipótese a nível regional (Arrow/Chenery/Minhas/Solow, 1961; Minhas, 1962 e 1963) e da sua não-verificação a nível internacional (Minasian, 1961; Gallaway, 1963; Ball, 1966; Dhrymes, 1965).

B - Factores produtivos qualitativamente idênticos para todas as economias. Também este postulado é mais realista a nível regional, quer no que respeita ao capital, quer quanto ao trabalho.

Situação idêntica ao caso anterior, no que respeita aos estudos empíricos, que apontam para a sua verificabilidade a nível regional (Hanna, 1957) ao invés dos resultados negativos obtidos a nível internacional (Arrow et al. 1961).

C - A hipótese de não-reversibilidade na intensidade dos factores constitui uma das pedras angulares da teoria neo-clássica, pois é com base nela que podemos classificar, categoricamente, um bem como trabalho-intensivo ou capital-intensivo, por exemplo.

À partida, se bem que exista a possibilidade de reversibilidade da intensidade dos factores, as possibilidades da sua verificação a nível regional são bem menores do que a nível internacional: tal facto deriva da variação comparativamente menor nos preços relativos.



Os testes à hipótese de não-reversibilidade na intensidade factorial, efectuados a nível regional, parecem confirmar a tese de Paul Samuelson de que tal possibilidade tem interesse teórico mas pouca relevância empírica.

D - Quanto à hipótese da existência de funções da procura idênticas, a maior homogeneidade cultural da população no interior de um mesmo país diminui a probabilidade de padrões de consumo muito distintos que, a existirem, nos levariam a ter em conta a possibilidade referida por Valavanis-Vail (1954) de um bem fisicamente abundante ser, simultaneamente, economicamente escasso.

E - A existência de comércio livre é uma hipótese razoavelmente realista entre regiões de um mesmo país, mas já não o é a nível internacional.

Tal como J.S.Chipman (1966) assinala, a explicação para o “paradoxo” de Leontief poderá, pura e simplesmente, residir no facto de a vasta panóplia de medidas proteccionistas nacionais (direitos aduaneiros, restrições quantitativas e não-quantitativas, subsídios, etc.) perverter toda a lógica do princípio das vantagens comparativas.

F - A inexistência de custos de transporte parece ser uma hipótese menos irrealista no contexto regional do que no internacional. Como afirma Klaasen (1973, pp.97) : “...the absence of transportation costs may be more nearly applicable to interregional than to international trade”.

Apesar de todas estas vantagens, os resultados das análises empíricas sobre especialização regional, acima referidos, não permitem apoiar inequivocamente nenhuma das teorias explicativas das vantagens comparativas. Para tal facto contribuem diversos factores, entre os quais podemos destacar a escassez de dados estatísticos (obrigando frequentemente à utilização de variáveis alternativas às previstas pela teoria, com os inevitáveis efeitos distorções), o enquadramento e metodologia escolhidos (caso, por exemplo, de testes realizados num contexto multirregional quando, em rigor, a teoria considera um mundo bilateral) e a própria evolução do pensamento teórico que tendo vindo a desenvolver-se no sentido de uma complexidade crescente, ainda não conseguiu integrar as contribuições mais recentes num conjunto totalmente coerente e de fácil compreensão.

No entanto, as claras vantagens do contexto interregional sobre o internacional no que respeita à verificação das hipóteses de base do pensamento teórico - como foi acima referido - levam-nos a pensar que, no futuro, esta será uma área de intensa e frutuosa investigação.

### 3. - APRESENTAÇÃO JUSTIFICADA DAS VARIÁVEIS INTEGRANTES DA ANÁLISE EMPÍRICA

Vamos proceder a uma análise de regressão múltipla, tipo “cross-section”, com vista à identificação dos principais factores explicativos da especialização industrial e comercial regionais.

#### 3.1. - Variável Dependente

A variável dependente irá ser aferida de duas formas alternativas:

- (i) Pela concentração espacial regional dos diversos sectores produtivos (medida “tipo” quociente de localização). A opção por uma medida de concentração sectorial em alternativa a uma medida que nos traduza o saldo comercial (por exemplo, (X-M) ou (X/M), vulgarmente utilizadas nos testes internacionais deste tipo) pode ser justificada por duas ordens de razões:
- A inexistência de estatísticas actualizadas relativas ao comércio entre regiões portuguesas.
  - Permitir a existência de diferentes funções da procura entre regiões. Uma das críticas dirigidas aos testes internacionais da teoria das vantagens comparativas respeita ao facto de assumirem igualdade da procura entre os diferentes países. Ao identificar vantagens comparativas em termos de localização da produção e não em termos de saldos da balança comercial, podemos admitir diferentes funções de procura entre regiões.

Esta metodologia para aferir a variável endógena é seguida na esmagadora maioria de testes de vantagens comparativas aplicadas ao contexto interregional.

Deste modo, a fórmula matemática de cálculo da variável dependente que propomos utilizar é a seguinte:

$$QLir = \frac{Lir}{Lip}$$

Isto é, a medida de especialização adoptada é a do “ratio” do emprego regional no sector  $i$  pelo emprego nas restantes regiões do país no mesmo sector  $i$ . Em alternativa iremos também utilizar o quociente de localização do output (Y).

- (ii) Sempre que possível, pela estimativa do saldo da balança comercial regional (X-M), por sector de actividade.

O problema desta metodologia reside na quase geral falta de elementos estatísticos sobre comércio interregional, ou mesmo de matrizes “input-output” actualizadas.

### 3.2. - Variáveis Independentes

Propõe-se a inclusão, nas diferentes análises de regressão a realizar, das seguintes variáveis exógenas:

#### (i) - Capital Físico

O “capital físico” pode ser aferido por uma de três formas : pelo Activo Fixo (Líquido ou Bruto) do conjunto (ou de uma amostra significativa) das empresas da região; pelo VAB “per capita” de cada sector regional; pela quota dos lucros no VAB, o que pode ser aferido a partir de funções de produção tipo CES (elasticidade de substituição constante).

Atendendo à disponibilidade de dados estatísticos e a argumentação teórica diversa, propomo-nos aferir o capital físico regional, por sector de actividade, pelo VAB “não salarial” (VAB-Salários) “per capita”. Ou seja:

$$KFir = (VABir - Wir) / Lir$$

Trata-se, pois, da simples transcrição matemática do conceito de “non-wage value added” de Lary (1968) que, como este autor salienta, é um conceito mais amplo do que o de capital físico, uma vez que pode incluir alguns elementos de capital humano que não estejam inseridos nos salários (consultoria jurídica e financeira, por exemplo).

#### (ii) - Capital Humano e Trabalho

A dotação sectorial em capital humano de uma economia é normalmente aferida por uma das seguintes formas :

1ª. - Pelo método “clássico” que consiste no produto do excedente, por sector e adequadamente deflacionado, do salário médio global sobre o salário médio da mão-de-obra não especializada, pelo respectivo volume de emprego.

$$KHir = \frac{1}{r} * (Wir - M) * Lir$$

2ª. - Pelo recurso a duas variáveis, uma relativa ao número de trabalhadores especializados (pessoal dirigente) e a outra ao número de trabalhadores não especializados (estimativa do factor trabalho).

3ª. - Pela parte do VAB que se destina a remunerar o factor trabalho (salários + segurança social + encargos diversos). A expressão utilizada é a seguinte:

$$KHir = \frac{(\text{Salários} + \text{Enc. Sociais})_{ir}}{Lir}$$

### (iii) - Recursos Naturais

Embora os “recursos naturais” sejam uma variável de “stock” e não uma variável de “fluxo”, vários autores admitem a existência de uma proporcionalidade entre a dotação dos recursos naturais e a respectiva produção, entendendo-se aqui por produção de recursos naturais a produção agrícola, florestal, pesqueira e das indústrias extractivas. Assim, a metodologia da quase totalidade deste tipo de estudos segue de perto a abordagem de Vanek (1963) que consiste no

cálculo, a partir de quadros “input-output”, das necessidades em recursos naturais para a produção dos diferentes sectores regionais.

Será também a metodologia a ser usada no nosso estudo, melhorada por forma a ter em linha de conta a crítica de Harrigan (1982) de que a sua aplicação, pura e simples, não permite distinguir entre os recursos naturais abundantes na região e os recursos naturais escassos, ou mesmo inexistentes.

Assim, tendo em conta as preocupações teóricas e a disponibilidade de dados regionais, propomos como forma de aferir a dotação regional em recursos naturais a seguinte expressão :

$$RNir = \sum_{j \in T} b_{ij} * Q_{jr} / Q_{jp}$$

onde  $b_{ij}$  é o coeficiente inverso de Leontief;  $T$  representa o conjunto de sectores de “recursos naturais”; e  $Q_{jr}$  e  $Q_{jp}$  representam as produções do recurso natural  $j$  na região em estudo e no resto do País, respectivamente.

### (iv) - Investigação e Desenvolvimento

As teorias neo-tecnológicas defendem que, quanto maior for o número de novos produtos que um país ou região consegue introduzir no mercado ou quanto maior for a sua capacidade de imitação das inovações estrangeiras, maiores serão as vantagens comparativas em tais bens.

A expressão que vamos utilizar no modelo para aferir esta variável será a do “ratio” entre o número de trabalhadores em “I&D” e o número total de trabalhadores, por sector a nível nacional :

$$RD_i = \frac{n^{\circ}.Ls \text{ "I\&D" } i}{n^{\circ}.Ls \text{ } i}$$

Estes dados só existem a nível nacional, não havendo possibilidade de os regionalizar, pelo que admitimos (à semelhança de Harrigan, 1982) que a “intensidade em I&D” de cada sector a nível nacional é idêntica à respectiva intensidade a nível regional.

#### (v) - **Economias de Escala**

A hipótese clássica neste tipo de modelos é a de que os países têm vantagem comparativa nos sectores em que a produção em larga escala permite a obtenção de economias significativas.

As economias de escala podem ser aferidas de diversas formas : o peso das empresas de grande dimensão (ex., empresas com mais de 100 trabalhadores), por sector regional; pela dimensão média das empresas em termos de número de trabalhadores, igualmente por sector regional; pela soma das estimações dos parâmetros ( $\alpha+\beta$ ) dos expoentes das funções de produção sectoriais, tipo Cobb-Douglas.

Devido a razões de disponibilidade estatística tentaremos aferir as economias de escala pelas duas primeiras metodologias acima referidas.

#### (vi) - **Economias de Aglomeração**

Enquanto o modelo neo-clássico de vantagens comparativas assumia custos de transporte nulos, os actuais modelos “geo-económicos” entram em linha de conta com os benefícios derivados da localização contígua de diversas actividades.

Para aferir as economias de aglomeração iremos calcular, à semelhança de Harrigan (1982), para cada região e cada sector em estudo, um índice de concentração da oferta que pode ser obtido a partir da seguinte fórmula:

$$E_{Air} = \sum \frac{T_{ij} + T_{ji}}{X_j} * \frac{L_{ir}}{L_{ip}} * (cir)$$

### 1980

	KF	KH	RN	I&D	E Esc	E.Agl	QL	(X-M)
KF	1							
KH	.573	1						
RN	-.2	-.051	1					
I&D	-.198	-.23	-.149	1				
EEsc	-2.39	.145	.453	-.316	1			
EAg1	-.13	.137	.36	-.233	.506	1		
QL	-.126	.07	.746	-.179	.7	.615	1	
(X-M)	-.35	.207	.237	-.171	.156	.617	.621	1

### 1989

	KF	KH	RN	I&D	EEsc	EAg1	QL
KF	1						
KH	.79	1					
RN	-.081	-.284	1				
I&D	-.158	-.216	-.073	1			
EEsc	-.102	-.216	.812	-.254	1		
EAg1	-.08	.099	.453	-.215	.724	1	
QL	-.105	-.11	.642	-.172	.873	.856	1

De salientar o facto de a esmagadora maioria das relações apresentar os sinais esperados, apesar de serem facilmente detectáveis situações de multicolinearidade (0.812 de correlação entre “economias de escala” e “recursos naturais”; e de 0.79 entre o “capital físico” e o “capital humano”) em 1989.

As hipóteses de base testadas para a variável vantagem comparativa foram as seguintes:

$$QL = f ( KF, KH, RN, ID, EE, EA)$$

$$(X-M) = f (KF, KH, RN, ID, EE, EA)$$

Para 1989, dada a falta de dados estatísticos, limitámo-nos a testar a primeira relação.

Partindo de especificações lineares e recorrendo à análise de regressão múltipla, obtivemos os seguintes resultados:

$$QL \quad (1980) \quad = \quad -0.033 \quad +0.496RN \quad +0.263EAg1. \quad +0.342EEsc.$$

$$R^2 = 0.771 \quad F = 19.096$$

$$(X-M)(1980)=-1.556+0.114RN+0.678EAgl+0.165KH-0.029KF-.279EEsc$$

$$R^2 = 0.446 \quad F = 1.876$$

$$QL(1986) = -0.017 + 0.471EAgl. + 0.532EEsc.$$

$$R^2 = 0.867 \quad F = 58.889$$

A verificação de alguns problemas nos testes estatísticos e a constatação de resultados conflitantes levaram-nos à realização de uma análise gráfica multidimensional.

Como se pode observar pelas gravuras junto, constatamos a existência de um grupo de sectores de características muito semelhantes (isto é, cujos factores determinantes são os mesmos) constituído pela maioria dos sectores NCN analisados <sup>1</sup>.

Os comportamentos “anómalos” observam-se nos sectores NCN 11 (Outros Materiais de Construção), 19 (Conservas de Peixe), 23 (Bebidas) e 27 (Madeira e Cortiça), precisamente aqueles em os quocientes de localização são mais elevados. Isto é, os sectores industriais em que a economia algarvia apresenta maior especialização são determinados por factores produtivos distintos dos que influenciam o conjunto da indústria, como as Figuras junto nos permitem visualizar.

Retirando o sector de conservas de peixe que assinala um comportamento totalmente anómalo temos para 1980:

$$QL=-1.594E-3+0.034RN+0.492EAgl+0.394KH-0.38KF+0.364EE-.08ID$$

$$R^2 = 0.749 \quad F = 6.46$$

Observa-se que, com a exclusão do sector “conservas de peixe”, os “Recursos Naturais” perdem todo o seu poder explicativo. Já as “economias de aglomeração”, o “capital humano” e as “economias de escala” surgem como os elementos explicativos decisivos.

De salientar a significativa relação negativa detectada entre vantagem comparativa e capital físico, parecendo atestar a fraca dotação da economia algarvia neste sector.

## 5. - CONCLUSÕES

Apesar das enormes limitações estatísticas que tivemos com os dados até agora disponíveis, podemos avançar com significativa segurança que as “economias de aglomeração” e as “economias de escala” são os factores que influenciam decisiva e positivamente a especialização industrial algarvia.

---

<sup>1</sup> O “núcleo duro” deste grupo é constituído pelos seguintes sectores NCN : 09 (Porcelana, Faiança, Grês e Olaria); 10 (Vidro e artigos de Vidro); 15 (Máquinas e Aparelhos Eléctricos); 16 (Material de Transporte); 20 (Óleos e Gorduras Animais e Vegetais); 21 (Produtos de Cereais e Leguminosas); 24 (Tabaco); 26 (Curtumes e Couro); 28 (Papel, Artes Gráficas e Edições); 29 (Borracha e Matérias Plásticas); e 30 (Outras Indústrias).

Tal conclusão aponta no sentido de existirem boas possibilidades nos sectores industriais ligados ao turismo, fonte das principais forças aglomeradoras e que continua e continuará a ser omnipresente na estrutura económica regional. É o caso da agro-indústria, da construção e reparação naval, das bebidas, do material de desporto, etc.

Apenas o sector turístico apresenta uma classe empresarial com alguma formação e experiência em unidades de média/grande dimensão e com contactos estabelecidos nos mercados internacionais. Parece assim haver maiores possibilidades de sucesso nas tentativas de diversificação iniciadas por empresários turísticos - desde que resultem da evolução natural das suas empresas - do que na concretização de projectos isolados por parte de empresários de outros sectores, de dentro ou de fora da região.

No que respeita às questões teóricas, a argumentação desenvolvida e a evidência obtida não nos permitem rejeitar os modelos originários da moderna teoria de vantagens comparativas como instrumentos explicativos da especialização regional.

O desenvolvimento deste trabalho - já a decorrer neste momento - graças à disponibilização por parte do INE de um volume muito significativo de elementos (desagregados em 180 sectores para cada uma das sete regiões NUT's II), permitir-nos-á certamente um ganho muito significativo na compreensão teórica destas questões.

Resta-nos, pois, persistir nesta linha de trabalho.

## **BIBLIOGRAFIA:**

ARROW/ CHENERY/ MINHAS/ SOLOW

1961 - Capital-Labor Substitution and Economic Efficiency, Review of Economic and Statistics, pp.225-250

BALL, David

1966 - Factor Intensity Reversals in International Comparison of Factor Cost and Factor Use, Journal of Political Economy, pp.77-80

CHIPMAN, John S.

1965/1966 - A Survey of the Theory of International Trade, Econometrica

COUGHLIN / FABEL,

1988 - State Factor Endowments and Exports : An Alternative to Cross-Sectional Studies, Review of Economic and Statistics

DIXON, J.R.

1973 - Regional Specialisation and Trade in the United Kingdom: A Test of Some Hypotheses, Scottish Journal of Political Economy, pp.159-170

ESTLE, Edwin

1967 - A More Conclusive Regional Test of the Heckscher-Ohlin Hypothesis, Journal of Political Economy, pp.886-888

GALLAWAY, Lowell



1963 - The North-South Wage Differential, Review of Economic and Statistics, pp.264-272

HANNA, Frank

1957 - Analysis of Interstate Income Differentials : Theory and Practice, "Studies in Income and Wealth", Vol.XXI

HARRIGAN, Francis

1982 - Revealed Comparative Advantage and Regional Industry Specialisations : The Case of Scotland, The Fraser of Allender Institute Discussion Paper n.22

1983 - On Regional Industrial Structure and Trade : Some Tests of Alternative Theory, The Fraser of Allender Institute Discussion Paper

HAY, David

1979 - The Location of Industry in a Developing Country. The Case of Brasil, Oxford Economic Papers, pp.93-120

HORIBA, Yutaka /KIRKPATRICK, Rickey

1981 - Factor Endowments, Factor Proportions and the Allocative Efficiency of US Interregional Trade, Review of Economic and Statistics, pp.158-164

INGHAM, Keith

1975 - Regional Specialisation in the United Kingdom, Research Paper n°3, University of Strathclyde

KLAASEN, T.A.

1973 - Regional Comparative Advantage in the United States, Journal of Regional Science, pp.97-105

LARY, Hal B.

1968 - Imports of Manufactures from Less Developed Countries, Columbia Univ.Press

MINASIAN, Jora

1961 - Elasticities of Substitution and Constant-Output Demand Curves for Labor, Journal of Political Economy, pp.261-270

MINHAS, Bagicha

1962 - The Homophypallagic Production Function, Factor Intensity Reversals and the Heckscher-Ohlin Theorem, Journal of Political Economy, pp.261-270

1963 - An International Comparison of Factor Costs and Factor Use, North-Holland

MORONEY, John

1967 - The Strong-Factor-Intensity Hypothesis. A Multisectorial Test, Journal of Political Economy, pp.241-249

1970 - Factor Prices, Factor Proportions and Regional Factor Endowments, JPE, pp.158-164

1975 - Natural Resources Endowments and Comparative Advantage Labor Costs : A Hybrid Model of Comparative Advantage, Journal of Regional Science, pp.139-150

MORONEY, John/WALKER, James

1966 - A Regional Test of the Heckscher-Ohlin Hypothesis, JPE, pp.573-586

McDERMOTT, P.J.

1979 - Multinational Manufacturing Firms and Regional Development : External Control of the Scottish Electronics Industry, Scottish Journal of Political Economy

NEVEN, D.J.

1990 - EEE Integration towards 1992 : Some Distributional Aspects, Economic Policy

OHLIN, Bertil

1933 - Interregional and International Trade, Harvard University Press

SCHMITT, N.

1990 - New International Trade Theories and Europe 1992: Some Results Relevant for EFTA Countries, Journal of Common Market Studies

SMITH, Ben

1975 - Regional Specialisation and Trade in the United Kingdom, Scottish Journal of Political Economy, pp.39-56

SWALES, J.K.

1979 - Relative Factor Prices and Regional Specialisation in the United Kingdom, Scottish Journal of Political Economy, pp.127-146

VALAVANIS-VAIL, Stefan

1954 - Leontief's Scarce Factor Paradox, Journal of Political Economy, pp.523-528

VANEK, Jaroslav

1963 - The Factor Proportion Theory : The N-Factor Case, Kyklos, pp.749-755

## APRESENTAÇÃO JUSTIFICADA DAS VARIÁVEIS

(A) - Variável Dependente

$$QLir = \frac{Lir}{Lip} \quad (1)$$

ou

$$(X-M) \quad (2)$$

(B) - Variáveis Independentes

(i) - Capital Físico

$$KFir = (VABir - Wir) / Lir \quad (3)$$

(ii) - Capital Humano

$$KHir = \frac{1}{r} * (Wir - M) * Lir \quad (4)$$

ou

$$KHir = \frac{(\text{Salários} + \text{Enc.Sociais})ir}{Lir} \quad (5)$$

(iii) - Recursos Naturais

$$RNir = \sum bij * Qjr / Qjp \quad (6)$$

(iv) - Investigação e Desenvolvimento

$$RD_i = \frac{N^{\circ}. Ls \text{ "I\&D" } i}{N^{\circ}. Ls I} \quad (7)$$

(v) - Economias de Aglomeração

$$EAir = \sum \frac{Tij + Tji}{Xj} * \frac{Lir}{Lip} * (cir) \quad (8)$$

$$QL = f ( KF, KH, RN, ID, EE, EA)$$

$$(X-M) = f ( KF, KH, RN, ID, EE, EA)$$

$$QL \quad (1980) \quad = \quad -0.033 \quad +0.496RN \quad +0.263EAgl. \quad +0.342EEsc.$$

$$R2 = 0.771 \quad F = 19.096$$

$$(X-M)(1980) = -1.556 + 0.114RN + 0.678EAgl + 0.165KH - 0.029KF - .279EEsc$$

$$R2 = 0.446 \quad F = 1.876$$

$$QL \quad (1986) = -0.017 + 0.471EAgl. + 0.532EEsc.$$

$$R2 = 0.867 \quad F = 58.889$$

Exclusão do Sector de Conservas de Peixe:

$$QL = -1.594E-3 + 0.034RN + 0.492EAgl + 0.394KH - 0.38KF + 0.364EE - .08ID$$

$$R2 = 0.749 \quad F = 6.46$$

# **Parques de actividades e promoção do desenvolvimento – análise de experiências portuguesas**

Berta Rato<sup>(\*)</sup>

(Espaço e Desenvolvimento – Estudos e Projectos, Lda.)

---

<sup>(\*)</sup> Técnica permanente da empresa Espaço e Desenvolvimento – Estudos e Projectos, Lda.  
E-mail: oliveira.das.neves@ip.pt

## Introdução

Desde o período do Estado Novo, que tem vindo a assistir-se em Portugal a um aumento da oferta de solo infraestruturado para a instalação das mais diversas actividades. Estes espaços têm recebido denominações diversas que reflectem o seu pendor industrial, como o demonstram as expressões mais correntemente utilizadas - loteamentos industriais, zonas industriais ou parques industriais -, passaremos a designá-los por parque de actividades.

Este conceito apresenta diversas vantagens: (i) é suficientemente lato, garantindo uma designação que abrange as várias formas que a oferta de solo infraestruturado para instalação de empresas pode tomar; (ii) torna mais adequada a designação, visto abranger empresas de qualquer actividade, reflectindo, ao mesmo tempo, o esbatimento entre actividades industriais e de serviços.

Definimos, assim, parque de actividades como uma aglomeração de actividades, quer industriais, quer de serviços, localizada num espaço delimitado, promovida tanto por entidades estatais, como privadas.

Os objectivos dos parques de actividades variam consoante o seu promotor ou o problema a que se pretende dar resposta. Contudo, são identificáveis duas vertentes essenciais que podem aparecer tanto isoladamente, como em simultâneo:

- i) o ordenamento urbanístico, i.e., o parque de actividades é criado para albergar empresas que apresentam algum grau de incompatibilidade com o meio urbano, por razões de congestionamento ou por necessidade de expansão (mais característico dos loteamentos industriais);
- ii) o desenvolvimento regional ou industrial, considerado pelas entidades promotoras, associado ao acréscimo do número de empresas e consequentes efeitos sobre o emprego, rendimento disponível ou reestruturação de sectores em crise (objectivos de outras infraestruturas que não os simples loteamentos).

Pretendemos com este trabalho estudar as experiências de parques de actividades portugueses, designadamente o seu papel para o desenvolvimento regional. Este objectivo resulta do interesse de verificar, num contexto de forte investimento pelas Câmaras neste tipo de infraestruturas e grandes expectativas quanto às suas potencialidades, se, efectivamente, o desempenho dos parques está a atingir os objectivos esperados ou se, pelo contrário, se fica por um patamar inferior, o ordenamento urbanístico.

Para a concretização deste objectivo foram seleccionados quatro parques, tendo como principais critérios: (i) a vocação do parque, apenas se seleccionaram parques que têm por objectivo a promoção do desenvolvimento; (ii) a escolha de parques com características diversas ou mesmo opostas, designadamente o tipo de promotor, o espaço físico de inserção do parque ou a diversidade territorial e o nível de sucesso na promoção do desenvolvimento.

Assim, as escolhas recaíram na Zona Industrial de Castelo Branco, apontada como caso de sucesso; no Parque Industrial de Braga-Celeirós (1ª Fase), por ser o parque mais antigo do país e exemplo interessante dos parques da Empresa Pública de Parques Industriais (EPPI); no Parque Industrial e Tecnológico de Évora, também da geração EPPI, com sérios problemas na sua ocupação; finalmente, no Parque Industrial Manuel da Mota, em Pombal, parque com uma extrema centralidade e cujas empresas apresentam a característica de serem maioritariamente de origem estrangeira.

A metodologia de análise destas experiências parte da metodologia proposta por Boudeville [AYDALOT (1984), p.131]<sup>1</sup> para medir os impactes de uma grande unidade empresarial sobre o desenvolvimento - o estudo dos efeitos directos, indirectos e induzidos. A que acrescentámos um conjunto de indicadores que avaliam o potencial de atractividade dos parques e a competitividade das empresas.

O último ponto abre caminho para as conclusões, sintetizamos basicamente o impacto dos parques em termos do desenvolvimento local, recorrendo à tipologia de efeitos. Procuramos ainda responder às questões formuladas quanto à hipótese de os parques se aproximarem ou caminharem, quer para sistemas de empresas ou distritos industriais, quer para parques de ciência e tecnologia.

Concluímos, procurando compreender os principais entraves que se colocam aos parques na concretização dos seus objectivos, explicando os motivos da sua dificuldade em progredir neste sentido. Procuramos também propor algumas formas de actuação que auxiliem à constituição ou up-grading de parques já existentes.

## I. CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS

Ao longo dos anos vários autores têm estudado os benefícios da aglomeração de actividades, quer para a própria empresa, quer para a região em que se encontra implantada.

Um dos primeiros autores a reflectir sobre esta questão foi Marshall, que, já em 1890, salientava que a localização de várias empresas no mesmo espaço pode gerar importantes economias externas, resultantes da formação de bacias de factores comuns de produção. As economias externas resultam do facto, de no longo-prazo, e na presença destas condições, os custos unitários de produção serem inferiores aos que ocorreriam em localizações isoladas [HARRISON (1992), p.472]<sup>2</sup>.

Um segundo tipo de economias externas, denominadas de pecuniárias, foi definido por Scitovsky como os benefícios que podem resultar de um novo investimento de uma empresa sobre outras empresas, sem que estas tenham qualquer custo [op.cit., p.472]

Quando se manifesta um ou outro tipo de economia podemos considerar que estamos na presença de economias de aglomeração.

Uma outra forma de abordar as economias de aglomeração, mais habitual, é a sua separação em economias de localização, internas à indústria, que resultam das vantagens da proximidade de empresas na mesma fileira de produção e do estabelecimento de uma divisão do trabalho/especialização destas empresas que permite reduções de custos, p.e., nos stocks, acesso a bacia de emprego, difusão da inovação, facilidade de comunicação entre fornecedores e clientes, etc. e economias de urbanização, externas à indústria, resultantes do simples facto de várias indústrias se localizarem no mesmo espaço possibilitando menores custos pela utilização conjunta de vários equipamentos ou infraestruturas [DICKEN et al. (1990), pp.207 e segs.]<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> AYDALOT, P. (1985), *Économie Régional et Urbaine*, Paris, Economica, 469 p..

<sup>2</sup> HARRISON, Bennett (1992), "Industrial districts: old wine in new bottles?", *Regional Studies*, 26, pp.469-483.

<sup>3</sup> DICKEN, P. e P. LLOYD (1990) (3ª Ed.), *Theoretical perspectives in economic geography*, N.Y., Harper Collins Publishers, 431 p.

Pode-se considerar que a teoria dos pólos de crescimento de François Perroux foi pioneira na tentativa de explicar a aglomeração de empresas e as vantagens que daí decorrem, propondo uma hipótese explicativa dos processos de desenvolvimento: “o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia” [PERROUX (1955), p. 309]<sup>4</sup>. Pólos de crescimento são, portanto, espaços onde estão instaladas empresas, indústrias ou complexos de indústrias, interagindo com outras unidades do meio, normalmente com base numa relação de dominância.

Nascidas, na maior parte dos casos de forma espontânea, as formas de aglomeração de pequenas empresas são caracterizadas, essencialmente, pelas fortes relações que se estabelecem entre as suas empresas e pela tendência para a especialização num determinado tipo de produto ou serviço, podendo ser designadas, consoante o grau de especialização das unidades, a estreiteza das relações entre empresas ou o desenvolvimento da fileira produtiva em áreas de especialização produtiva, sistemas produtivos locais ou distritos industriais [GAROFOLI (1994), p.38]<sup>5</sup>.

Em termos gerais, podemos salientar como características das aglomerações de pequenas empresas [op.cit., p. 33 e seg. ]: (i) a forte especialização produtiva; (ii) a divisão do trabalho entre as empresas do sistema, e, conseqüentemente, uma rede densa de interdependências produtivas; (iii) a existência de um profissionalismo difuso dos trabalhadores, resultado de um grande conhecimento técnico; (iv) a facilidade de transmissão dos melhoramentos técnicos e organizacionais, devido ao estreito relacionamento entre os vários agentes.

O estudo de vários exemplos de distritos industriais revela o papel determinante destes espaços para o desenvolvimento local. Pelo que, procuraremos identificar se os nossos parques se estão a aproximar deste tipo de áreas, considerando como hipótese que, quanto mais um parque apresenta características de um distrito industrial/sistema produtivo local, mais estará a contribuir para o desenvolvimento da sua área.

As manifestações mais recentes de aglomerações de actividades são os meios inovadores e os parques de ciência e tecnologia.

Em termos muito genéricos podemos definir um meio inovador como “um conjunto territorial reticularmente integrado de recursos materiais e imateriais, dominado por uma cultura historicamente constituída, vector de saber e saber-fazer e repousando sobre um sistema relacional de tipo cooperação-concorrência entre os actores localizados” [LECOQ (1991), p.333]<sup>6</sup>.

Os Parques de Ciência e Tecnologia (PC&T) surgem da tentativa de, através de determinadas políticas, nomeadamente visando a atracção/criação de indústrias de alta tecnologia, promover o aparecimento de meios inovadores, deste modo fomentando novos postos de trabalho, aumentando a qualificação da mão-de-obra, suscitando uma maior ligação universidade-empresa, enfim, desenvolvendo a região ou revitalizando regiões deprimidas [MASSEY (1992), p.28]<sup>7</sup>.

<sup>4</sup> PERROUX, F. (1955), "La notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, n°1-2.

<sup>5</sup> GAROFOLI, G. (1994), “Os sistemas de pequenas empresas”, in: BENKO, G. e A. LIPIETZ (ed.)(1994), *As regiões ganhadoras*, Lisboa, Celta, pp.33-48.

<sup>6</sup> LECOQ, Bruno (1991), “Organisation industrielle. Organisation territoriale: une approche intégrée fondée sur le concept de réseau”, *RERU*, n°3/4, pp.321-341.

<sup>7</sup> MASSEY, Doreen *et al.* (1992), *High-Tech fantasies - Science Parks in society, science and space*, London, Routledge, 267 p..

Apesar de não serem líquidos os efeitos dos PC&T sobre a área envolvente, parece-nos que esta forma de aglomeração espacial, pelas suas características positivas, designadamente a competitividade das suas empresas, grandes utilizadoras de mão-de-obra qualificada, de serviços avançados e relativamente inovadoras, enfim com capacidade para contribuir com mais ou menos força para a competitividade geral da sua região de implantação, deverá ser um modelo a seguir pelos parques de actividades, pelo que, tentaremos avaliar até que ponto os parques se têm aproximado destas organizações espaciais e quais as potencialidades futuras de progredirem neste sentido.

## II. A AGLOMERAÇÃO DE ACTIVIDADES EM PORTUGAL

A história dos parques industriais remonta à época do III Plano de Fomento, que, reconhecendo a existência de graves desequilíbrios regionais, salientava como objectivo a expansão descentralizada da indústria e dos serviços, concretizada pela utilização de pólos de crescimento [Presidência do Conselho (1968), p.619]<sup>8</sup>.

A concretização deste objectivo passaria pela oferta de zonas industriais, fora das principais áreas urbanas. Procurava-se, de forma paralela, a descentralização de actividades e o aproveitamento de economias externas a nível de transportes, de mão-de-obra, de serviços públicos e de assistência técnica [op.cit., p. 621].

Os Relatórios de Ordenamento do Território [STPC (1970a) e STPC (1970b)] e o IV Plano de Fomento [Presidência do Conselho (1973a)]<sup>9</sup> viriam consolidar estes objectivos, propondo como áreas de promoção industrial - Sines, Braga-Guimarães, Coimbra, Covilhã, Évora, Torres Novas-Tomar-Abrantes e Faro-Olhão. O instrumento desta política seriam os parques industriais, entendidos como aglomerações planeadas de unidades industriais, com propósitos de fomento industrial [STPC (1971)]<sup>10</sup>.

A consagração formal da política de parques industriais ocorre no ano de 1973, com o Dec.-Lei nº133/73, de 28 de Março, que define: (i) o estatuto legal dos parques industriais; (ii) as infraestruturas, instalações e serviços de que os parques deveriam dispor (art. 3º, 2.); (iii) as competências da entidade responsável pela execução da política de parques - a Empresa Pública de Parques Industriais (EPPI); (iv) as linhas de enquadramento dos incentivos fiscais e financeiros que beneficiariam as empresas que se instalassem nos parques<sup>11</sup>.

Os parques da EPPI privilegiavam a perspectiva do desenvolvimento polarizado. A implantação dos parques industriais devia originar (folheto de divulgação da EPPI): (i) a dinamização da indústria em pólos de desenvolvimento; (ii) a diversificação e o fortalecimento económico e social da região; (iii) a criação de postos de trabalho; (iv) a viabilização de novas iniciativas válidas no sector industrial.

Para a concretização destes objectivos seriam propostos, entre 1974 e 1976, cinco parques, orientados pela definição de áreas prioritárias do Relatório de Ordenamento Industrial - Braga, Guimarães, Covilhã, Évora e Beja.

<sup>8</sup> Presidência do Conselho (1968), *III Plano de Fomento para 1968-1973*, vol.II, Lisboa, Imprensa Nacional.

<sup>9</sup> STPC (1970a), *Política de ordenamento do território*, Lisboa, STPC. STPC (1970b), *Política de ordenamento industrial do território*, Lisboa, STPC, 70 p..Presidência do Conselho (1973), *IV Plano de Fomento para 1974-1979*, vol. I, Lisboa, Imprensa Nacional.

<sup>10</sup> STPC (1971), *Relatório do Grupo de trabalho sobre zonas industriais, ordenamento do território*, Lisboa, STPC, 26 p..

<sup>11</sup> Posteriormente, o Dec.-Lei 74/74 de 28 de Fevereiro veio regulamentar o regime de incentivos.



O processo de desenvolvimento destes parques seria muito conturbado e, por isso, lento, consequência da crise económica e política dos anos 70, de problemas com a execução física das obras, mas, sobretudo, da insuficiente dotação orçamental face aos investimentos previstos [CEP/NEUR (1982)].

Em 1986, os atrasos na execução das obras, as dificuldades de ocupação de alguns parques (não se rentabilizando os investimentos), o acumular de dívidas e a indefinição do quadro de actuação determinariam a extinção da EPPI.

No mesmo ano, enquadrada num programa de política regional financiado pelas acções comuns de pré-adesão à CEE, surge um projecto de criação de doze loteamentos industriais ou pavilhões de PME's, disseminados pelo país<sup>12</sup>, tendo por objectivo contribuir para a redução dos desequilíbrios regionais entre o litoral e o interior do país, estimulando assim a criação e instalação de actividades produtivas [AA. AA. (1986), p.1<sup>13</sup>].

Mais recentemente, temos vindo a assistir à proliferação de parques de actividades por todo o país<sup>14</sup>, na maior parte dos casos sem quaisquer estudos de viabilidade e sem quaisquer condições, quer urbanísticas, quer ambientais.

É neste contexto que pretendemos avaliar a experiência de parques de actividades portugueses, tendo por base o Parque Industrial de Braga-Celeirós, o Parque Industrial e Tecnológico de Évora, a Zona Industrial de Castelo Branco e o Parque Industrial Manuel da Mota (Pombal).

### **III. OS PARQUES DE ACTIVIDADES E A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO - ANÁLISE DE EXPERIÊNCIAS PORTUGUESAS**

#### **A. Breve evolução dos Parques de Braga, Castelo Branco, Évora e Pombal**

Os quatro parques em análise apresentam características distintas quanto à sua génese, evolução e consolidação, que procuraremos analisar de forma sucinta.

Os parques considerados, exceptuando o de Pombal, surgem em meados/final da década de 70, contudo, enquanto que os parques de Braga e Évora (PITE) resultam da política da EPPI, a Zona Industrial de Castelo Branco (ZICB) é da iniciativa da Câmara Municipal. O parque de Pombal foi também promovido pela Câmara, mas apenas no final da década de 80.

A ruralidade, associada à falta de oportunidades de emprego, de Évora, Castelo Branco e Pombal seria determinante na definição dos principais objectivos destes parques - a atracção ou o fomento de novas iniciativas empresariais, importantes para a criação de novos postos de trabalho. A localização de um parque industrial em Braga procurava, além dos objectivos genéricos dos parques da EPPI, acentuar a vocação industrial do concelho, mas, ao mesmo tempo, contribuir para a reconversão e reestruturação de unidades industriais já existentes e acentuar a concentração industrial, indutora de maiores economias de escala.

---

<sup>12</sup> Localizando-se os loteamentos em Chaves, Vila Real, Bragança, Torre de Moncorvo, Coimbra/Condeixa-a-Nova, Coimbra/Taveiro, Viseu, Guarda, Portalegre, Vila Viçosa e os pavilhões em Mirandela e Paços de Ferreira,

<sup>13</sup> AA. AA. (1986), "Aide de pre-adhesion à la CEE en faveur du Portugal, project des lotissements industriels (raport du 31 decembre 1985)", Lisboa, ?, 19p.

<sup>14</sup> De que a "colecção" de fichas dos parques de actividades, distribuídos por distrito, do IAPMEI é sintomática - em cada distrito estão mencionados sempre pelo menos quatro parques, número que sofre grande acréscimo nas Áreas Metropolitanas.

Os parques caracterizam-se, ainda, pela relevância das suas vantagens locativas, destacando os seus promotores: (i) a acessibilidade fácil, sobretudo em Braga e Pombal; (ii) a centralidade, a nível do país, de Pombal e de Castelo Branco; (iii) a proximidade, excepto em Pombal, de centros urbanos com uma boa dotação de serviços e equipamentos; (iv) no caso dos parques da EPPI, a oferta efectiva e potencial de serviços de apoio no próprio parque. Em termos específicos, aponta-se, em Braga, a tradição industrial da região; em Castelo Branco, o preço simbólico do m<sup>2</sup> (1\$00); em Évora, a localização no eixo de penetração industrial Lisboa-Vendas Novas-Montemor-o-Novo; em Pombal, a abundância de recursos humanos e naturais.

A diferentes combinações de vantagens locativas correspondem evoluções e graus de sucesso na concretização dos objectivos bem diferentes, que passaremos a analisar.

## **B. Efeitos dos parques de actividades no desenvolvimento: potencial de atractividade, efeitos directos, indirectos e induzidos**

O conhecimento da relação entre os parques de actividades e a promoção do desenvolvimento regional não é absolutamente evidente, não existindo um indicador único que nos permita compreendê-la. É, pois, necessário recorrer a uma bateria de indicadores, enquadrados por algumas hipóteses de partida.

Para a compreensão dos efeitos dos parques em termos de desenvolvimento sobre as suas regiões de implantação, considerámos as seguintes hipóteses de partida:

- a) Um parque de actividades contribui para o desenvolvimento de uma região quando as suas empresas criam novos postos de trabalho, empregando as populações locais, assim permitindo o aumento de rendimento das famílias;
- b) Um parque de actividades contribui para o desenvolvimento de uma região quando as suas empresas suscitam o aparecimento de novas empresas, via ligações a montante e/ou jusante, aumentando de forma induzida o nível de emprego e de rendimento, mas também possibilitando o nascimento de relações não mercantis, como sejam as economias externas de localização ou de urbanização;
- c) Por último, importa verificar uma condição necessária para os parques atingirem estes objectivos - o seu grau de atractividade, i.e., a sua capacidade para atrair empresas.

Nos pontos seguintes iremos então procurar avaliar os efeitos dos parques em questão sobre as suas regiões, começando pelo seu potencial de atractividade, mas que não dispensa o estudo concreto dos seus efeitos sobre a região.

### **a) O potencial de atractividade dos parques de actividades**

A confirmação do potencial de atractividade de um parque de actividades é de extrema dificuldade, não só porque não existem indicadores quantitativos óptimos, como também porque entramos no campo dos factores subjectivos, sendo necessário ter em atenção os mais variados aspectos, por vezes pouco evidentes.

Assim, começamos pela análise das taxas de ocupação, desenvolvendo ainda a análise em termos do interesse que os empresários de origem externa à região têm na instalação no parque e de factores de localização que determinaram a instalação no parque.

## **O potencial de atractividade dos parques de actividade: uma visão de síntese**

Se partirmos de uma primeira hipótese em que para um parque contribuir para o desenvolvimento é fundamental que possua vantagens locativas significativas, determinantes na atracção de empresas, criação de postos de trabalho, aumento do nível de rendimento local e estímulo ao aparecimento de outras empresas via efeitos induzidos, chegamos às seguintes conclusões:

O Parque Industrial de Braga apesar de ter actualmente uma imagem muito negativa, beneficia da sua invejável localização e de outras importantes vantagens locativas, encontrando-se completamente ocupado. Assim, está a cumprir o “primeiro patamar” para o desenvolvimento local - a capacidade de atrair empresas. Contudo, é também um parque cuja evolução dificilmente dependerá da instalação de novas empresas, pois encontra-se totalmente preenchido.

A Zona Industrial de Castelo Branco tem evidenciado uma elevada capacidade de atrair empresas, patente numa razoável taxa de ocupação (86% dos lotes vendidos) e implantação de empresas exógenas (47%), consequência, entre outros aspectos variados, do reduzido custo do terreno, do apoio camarário ou da proximidade ao mercado.

No Parque Industrial e Tecnológico de Évora a promoção do desenvolvimento parece, pelo menos nos tempos mais próximos, enfrentar algumas dificuldades. A baixa taxa de ocupação (60% de lotes vendidos, mas apenas 30% com empresas em laboração) e a quase inexistência de empresas exógenas revelam o desinteresse dos empresários por este parque e nomeadamente, como veremos, de empresas com algum nível de “sofisticação”, predominando pequenas empresas comerciais ou de reparação automóvel.

No Parque Industrial Manuel da Mota, embora seja difícil tirar grandes conclusões dada a reduzida dimensão da amostra e do universo, julgamos existirem condições para algum desenvolvimento futuro, porque, não possuindo uma significativa taxa de ocupação, é ainda um parque muito recente e que atravessou um período de crise económica. O número significativo de empresas de capital exógeno (6 empresas num total de 10) é, de facto, sinónimo da sua atractividade. Contudo, apesar de vantagens locativas importantes, como a acessibilidade ou a disponibilidade de mão-de-obra, a ausência de outros factores reconhecidos como determinantes na localização de empresas menos tradicionais ou de alta tecnologia, nomeadamente um meio urbano desenvolvido que facilite o acesso à informação, os contactos empresariais, o recrutamento de mão-de-obra qualificada, etc., poderá travar a instalação deste tipo de empresas.

### **c) Efeitos directos e indirectos gerados pelas empresas nos parques**

As empresas quando se instalam numa determinada região ou quando mudam a sua localização embora dentro do mesmo espaço vão ter consequências mais ou menos intensas sobre este mesmo espaço, dependendo da sua dimensão, estratégias empresariais, intensidade capitalística ou formas de apropriação do espaço. Em termos do desenvolvimento da região, a empresa, independentemente das relações que tenha com outras, provoca efeitos directos e indirectos.

A avaliação dos efeitos directos decorrentes das empresas nos parques, remete-nos para o estudo do emprego criado, sua qualidade, estabilidade temporal e perspectivas futuras. No caso dos efeitos indirectos é extremamente difícil tirar conclusões com a informação que temos disponível, limitar-nos-emos a algumas breves considerações tendo em atenção o

volume de emprego, o nível de qualificações e o conhecimento que temos das regiões em questão.

A avaliação do efeito dos parques de actividades na criação de emprego na região conduz-nos a três dimensões de análise: a) criação de novos postos de trabalho na região; b) peso relativo do emprego no parque em termos concelhios; c) papel do parque na determinação do surgimento de novas empresas ou deslocalização de outras já existentes.

### **Efeitos directos e indirectos gerados pelas empresas nos parques: uma visão de síntese**

Os parques em estudo possibilitaram a criação de um número muito significativo de postos de trabalho<sup>15</sup>. Contudo, as diferenças, de parque para parque, são notórias, nomeadamente na intensidade do fenómeno, no peso do parque na estrutura empresarial do concelho ou na sua influência no surgimento das iniciativas. Também a evolução das qualificações ou das perspectivas futuras de evolução do efectivo de trabalhadores registam situações distintas. Logo, os efeitos directos e indirectos gerados pelos parques ou a análise da sua força serão o resultado da conjugação dos vários aspectos em causa.

Em primeiro lugar, sobressai Castelo Branco, com os 1801 novos postos de trabalho, fomentados maioritariamente por uma grande empresa, a Cablesa, empresas suas subcontratadas<sup>16</sup> e empresas da fileira do frio, designadamente a Centauro. O crescimento do emprego na zona industrial foi tão elevado que, em 1991, representava já mais de metade dos trabalhadores e 21% dos estabelecimentos na indústria transformadora do concelho; 17% e 16% do emprego no comércio e serviços, respectivamente. O forte acréscimo no emprego foi determinante no crescimento de várias actividades como o comércio ou a construção civil, suscitando de forma indirecta o desenvolvimento do concelho.

Em Braga, quer o emprego em novas empresas, quer a criação de emprego em unidades deslocalizadas para expansão da actividade, (em muitos casos instaladas em espaços sem quaisquer condições) registaram valores assinaláveis. Contrariamente à ZICB, dado Braga ser uma região com forte tradição industrial, onde se estrutura um tecido produtivo com uma dimensão expressiva, o parque praticamente não tem peso na indústria transformadora local, apenas se destacando ligeiramente, o número de trabalhadores - 4% dos trabalhadores industriais do concelho.

Apesar do reduzido peso do parque no concelho, não queremos deixar de referir que foi este o parque onde as qualificações sofreram um maior incremento, em muitos casos recorrendo-se a acções de formação profissional. Tal é explicável pela relativamente boa adequação dos cursos de formação oferecidos pelo Centro de Formação Profissional local. Quanto à evolução do número de contratados, é o segundo parque onde os empresários esperam criar mais novos postos de trabalho, apesar de ser o único onde duas empresas afirmam ir reduzir os seus efectivos.

Em Pombal a maior parte do emprego foi criado em novas empresas, este emprego representa 11% do total da indústria transformadora do concelho, e 6% do número de

---

<sup>15</sup> Foi necessário ter em atenção que os novos postos de trabalho podem ter origem em três tipos de estratégias empresariais: criação de um novo estabelecimento, expansão de um já existente, realocização de empresas oriundas de fora do concelho, i.e., há que ter em atenção que uma parte dos postos de trabalho nos parques não representa qualquer criação de emprego, resultando apenas da realocização de empresas já existentes no concelho.

<sup>16</sup> Que, caso não existisse o parque, nunca se teriam instalado no concelho, o que limitaria de forma significativa os efeitos directos e indirectos do parque.

estabelecimentos. Cerca de metade das empresas do parque, não teriam escolhido a localização no concelho se não existisse o parque, o que reduziria o seu impacto a nível do concelho. Este parque é o que evidencia melhores perspectivas futuras de evolução relativa dos seus efeitos directos e indirectos, pois as suas empresas têm fomentado o aumento das qualificações, mas, principalmente, quase todas apontam para o crescimento do número de trabalhadores.

Em Évora, pelo contrário, o parque, devido à sua reduzida taxa de ocupação, ainda está muito aquém das suas possibilidades de criação de emprego, sendo a maior parte dos lugares, gerados por uma empresa de confecções que não existia anteriormente no concelho. Apesar disso, representa já 30% do emprego industrial e 20% do emprego em empresas de prestação de serviços. O número de empresas cujas qualificações não aumentaram é muito elevado o que, conjugado com o não crescimento do número de trabalhadores, limita os efeitos directos e indirectos, via manutenção do nível salarial.

Finalmente, é importante não esquecer que devem estar sempre presentes algumas ameaças futuras não desprezáveis, que podem, quase de um momento para o outro, alterar o nível de emprego nos parques em Évora, Castelo Branco e, em menor grau, Pombal, designadamente o excessivo peso das empresas de origem exógena, principalmente das multinacionais, no emprego local, assistindo-se a um risco permanente de se vir a ter uma brusca quebra no emprego dos parques com todas as consequências que daí adviriam não só a nível de rendimento disponível, mas também de uma certa crise social e problemas psicológicos associados.

#### **d) Efeitos induzidos dos parques de actividades**

Neste ponto pretendemos avaliar os efeitos induzidos pelos parques, ou seja, em que medida a existência do parque provocou o estabelecimento de uma rede de ligações entre as empresas no concelho ou no parque. No primeiro caso, induzindo, via procura ou oferta o surgimento de novas actividades, ou a polarização de actividades, deste modo contribuindo para o desenvolvimento do concelho, pela criação de novos postos de trabalho e aumento do rendimento disponível que lhes está associado.

Através dos nossos inquéritos podemos compreender qual é a intensidade da ligação das empresas no parque ao seu meio, recorrendo aos seguintes indicadores: compra de matérias-primas no local (concelho/distrito), incluindo o recurso à subcontratação deste modo também havendo a hipótese de se criarem ou desenvolverem empresas; destino das vendas ou utilização de serviços externos locais.

A compra de matérias-primas/produtos intermédios locais (nos concelhos ou distritos onde os parques se encontram inseridos) permite-nos ter uma ideia sobre se as empresas no parque suscitam ou não, via procura, o crescimento ou até surgimento de empresas fornecedoras, assim contribuindo para o crescimento da região.

Em que medida a venda de produtos intermédios a empresas locais pode determinar o surgimento de novos estabelecimentos? Ou seja, a produção de um estabelecimento pode dar lugar a uma transformação posterior dos seus produtos na região, i.e., ao nascimento de indústrias a jusante, com consequências sobre o nível de emprego e rendimento. Este tipo de efeito, distingue-se do inverso do anterior (se uma empresa compra, há outra que vende), na medida em que, contrariamente às empresas que vendiam os seus produtos às compradoras do parque, trata-se agora de empresas vendedoras com alguma dimensão e capacidade de influenciar as relações de mercado, suscitando o aparecimento de empresas transformadoras do seu produto.

Além dos efeitos via relações mercantis, as empresas podem também contribuir para o desenvolvimento da região através de outros tipos de relacionamento. Pensamos nos efeitos decorrentes da aglomeração de actividades, ou nas denominadas economias de aglomeração, que podem ser internas à indústria, p.e., pela formação de bacias de factores comuns de produção, como a oferta local de emprego qualificado, formado nas empresas instaladas; facilidade de aprovisionamento de produtos intermédios; pela maior facilidade na difusão da inovação, etc.; ou externas, pelos efeitos positivos que os investimentos de determinadas empresas podem trazer a todos, etc..

### **Efeitos induzidos dos parques de actividades: uma visão de síntese**

No que respeita às relações mercantis com empresas no concelho e impacto sobre o desenvolvimento local, como pudemos observar, os quatro parques apresentam realidades muito diferentes.

Em Braga, dez empresas compram matérias-primas ou produtos intermédios no concelho (destacando-se o sector metalúrgico), contudo, dada a reduzida dimensão das empresas no parque e o reduzido peso da sua indústria no total do concelho, os efeitos indutores são muito diminutos; em Évora, apesar de três empresas comprarem somente na região, a grande maioria recorre ao exterior; em Castelo Branco e em Pombal, as compras locais ou são nulas ou não têm qualquer peso, destacando-se as importações, resultado do grande peso das multinacionais e de estratégias de disjunção funcional do espaço pouco propiciadoras ao desenvolvimento local. Contudo, no concelho e na ZICB a Cablesa é a responsável pela constituição de algumas empresas já com dimensão razoável, gerando um acréscimo dos rendimentos no concelho.

Se analisarmos o impacto das vendas das empresas nos parques na criação de unidades a jusante, também as conclusões não são muito favoráveis: em Pombal, as vendas no concelho limitam-se, numa empresa que produz vestuário em pele, à existência local de uma loja. Em Castelo Branco e Évora, parte considerável das vendas locais destinam-se a espaços comerciais ou então trata-se de prestação de serviços. Embora na ZICB algumas empresas na fileira do frio vendam localmente, em nenhum dos casos, estas transacções potenciaram o nascimento de novas empresas. Em Braga, o intrincado de relações dentro do parque e do parque com o concelho dificulta a análise, contudo quer a produção maioritária de bens finais, quer a reduzida dimensão de empresas dedicadas à produção de bens intermédios, dificultam a formação de empresas transformadoras com alguma importância.

Em qualquer dos parques são poucas as empresas que utilizam serviços externos, principalmente no concelho. Os serviços mais procurados são os menos avançados - aluguer de transportes, contabilidade, bancos e seguros. As empresas multinacionais que poderiam, dada a sua dimensão, contribuir para uma oferta local destes serviços, recorrem normalmente a outros estabelecimentos.

As empresas multinacionais não procuram localmente estes serviços essencialmente por dois motivos: primeiro, porque as funções deslocalizadas são normalmente as que estão ligadas à fase de produção, em poucos casos se instalando também funções-chave, não havendo por isso necessidade de recorrer localmente a serviços avançados; segundo, porque sendo empresas multi-estabelecimento, normalmente possuem noutros estabelecimentos, na proximidade de centros urbanos, este tipo de actividades.

No entanto, no caso de Castelo Branco, o desenvolvimento da fileira do frio, onde predominam as empresas nacionais, parece estar a criar as condições para a criação de

serviços avançados ligados à fileira. De que é já exemplo a construção de um túnel de frio e talvez, no futuro, de um centro tecnológico do frio.

Pelo contrário, Braga, apesar da reduzida dimensão das suas empresas, consegue ter percentagens mais elevadas de utilização destes serviços. A explicação, contudo, não é muito difícil, como sabemos Braga possui uma universidade com competências para prestar serviços de I&D e de engenharia de boa qualidade (nomeadamente no controlo de qualidade dos produtos e testes de materiais) o que não se verifica em nenhum dos outros dois casos.

No que concerne às relações não mercantis observámos que em Évora e Pombal estas são muito ténues, devido à grande diversidade de sectores nos parques e, portanto, à dificuldade de estabelecer conexões entre si. Em Braga e em Castelo Branco, a especialização nalguns sectores, fileiras dos metais e do frio, respectivamente, potencia o surgimento de economias de aglomeração, nomeadamente redução de custos de transacção, partilha de informação e inovação, cooperação rápida quando surgem problemas (falta de equipamento, de matéria-prima,...), etc.. Contudo, em qualquer dos casos estas relações não são muito profundas nem se encontram bem estruturadas sendo impossível considerá-las como distritos industriais ou sistemas produtivos locais, embora se possa talvez incluir estes parques (e a sua envolvente) na categoria “áreas de especialização produtiva”.

#### **IV. COMPETITIVIDADE DAS EMPRESAS INSTALADAS NOS PARQUES DE ACTIVIDADES**

Podem considerar-se como determinantes da competitividade das empresas e, portanto, de um futuro com boas perspectivas, factores como: a qualificação dos recursos humanos, a inovação tecnológica, a cooperação entre empresas, a existência de uma massa crítica de fornecedores/clientes locais, a utilização de serviços de apoio, a subcontratação de empresas, a capacidade exportadora ou a aposta em redes de distribuição/comercialização.

No que respeita às qualificações, salienta-se que, à excepção de Pombal, a maior parte dos sócios principais/gerentes possui habilitações secundárias. Quanto aos trabalhadores, as suas qualificações são bastante fracas, predominando, apesar da realização de várias acções de formação profissional, os operários semi-qualificados ou mesmo não qualificados. No caso de Braga, as qualificações são superiores, dada a necessidade de se dominar o conhecimento técnico de quase todo o processo produtivo em empresas muito pouco especializadas.

O nível tecnológico dos parques não é muito elevado, resumindo-se a cinco o número de empresas com actividades de I&D no próprio estabelecimento. Em Castelo Branco, a investigação é protagonizada por duas empresas da fileira do frio e por outra no sector metalomecânico. Em Évora, a UNESUL, estrutura vocacionada para a investigação, é a única entidade que investe em I&D. Em Pombal, é no sector da fabricação de fios sintéticos entrançados que tem ocorrido alguma investigação, embora muito aplicada. Em Braga, a reduzida dimensão das firmas e as relativas más condições ou impossibilidade de expansão, não criam um ambiente muito propício a este investimento.

A certificação da empresa ou a aposta na qualidade dos produtos pode ter um papel decisivo na competitividade futura das empresas<sup>17</sup>. Destaca-se o parque de Braga, com

---

<sup>17</sup> Embora deva ser relativizada pois há sectores em que as exigências se situam ao nível dos requisitos de exercício da própria actividade.

32% das empresas já certificadas, a organizar presentemente o dossier para certificação ou apenas a “pensar nisso”. Também em Castelo Branco as empresas estão preocupadas com a certificação, mas no futuro, sobressaindo os sectores que têm vindo a evidenciar-se. Apenas duas empresas são certificadas, ambas na fileira do frio. Contudo, devemos realçar que três das empresas exógenas são certificadas na casa-mãe.

A relação que as empresas possuem com a universidade é sinónimo da tentativa de qualificação ou inovação dos seus produtos. Em Braga, algumas empresas utilizam os serviços da Universidade do Minho, nomeadamente para análise e controlo de materiais, o que lhes permite aumentar ou manter a qualidade dos produtos/materiais sem grande aumento de custos. Em Évora, duas empresas estabeleceram ligações com a universidade - a UNESUL e uma empresa que solicitou o desenvolvimento de uma tecnologia de controlo de produção. Em Pombal, uma das empresas contrata também serviços da Universidade do Minho, designadamente na área dos plásticos.

Quanto à cooperação entre empresas, em Braga, a proximidade física das empresas traduziu-se pelo desenvolvimento de uma rede de conexões entre as mesmas, com alguma consolidação. Em Castelo Branco, a situação apresenta algumas semelhanças, mas de forma menos vincada e mais restringida à fileira do frio.

Neste sector as empresas com equipamentos frigoríficos recorrem quase sempre aos serviços de reparação de empresas da ZICB, estes equipamentos foram na maior parte dos casos, adquiridos na própria zona.

Em Évora e Pombal, os apoios entre empresas são muito pouco intensos ou mesmo nulos, não só porque as empresas estão em sectores muito diversos, como acontece em Pombal, como, em Évora, por pertencerem ao sector terciário, onde não se propicia, nestes ramos específicos, a cooperação.

No que respeita às vias de comercialização dos produtos as diferenças são notáveis: as empresas em Braga não possuem, em 70% dos casos, controlo sobre a distribuição dos produtos, realizada por uma empresa intermediária. Nos outros parques são poucas as empresas que não fazem a distribuição. A diferença é, em parte, explicada pelo elevado peso do sector comercial, designadamente em Évora, onde este representa 30% das empresas. Em Castelo Branco, resulta de um maior controlo desta função.

As empresas nos parques apresentam vocações exportadoras muito diferentes. Em Braga, as empresas, embora vendam principalmente fora do distrito, apenas em quatro casos exportam a sua produção, duas das quais são multinacionais. Note-se, pois, que os ramos onde há uma maior integração e cooperação entre empresas são pouco abertos ao exterior.

Em Castelo Branco, apesar de haver um razoável número de empresas muito exportadoras, é de assinalar que nos cinco casos que exportam entre 90-100% se trata de multinacionais.

A realidade não é muito diferente em Évora e Pombal - são principalmente as empresas de capitais estrangeiros que exportam os seus produtos, possuindo redes de distribuição organizadas pelas empresas-mãe, enquanto que, as empresas nacionais se circunscrevem ao mercado local ou, na melhor hipótese, nacional.



## **PARQUES DE ACTIVIDADES E DESENVOLVIMENTO: ALGUMAS CONCLUSÕES**

Estudámos quatro parques de actividades inseridos em diferentes territórios, com características bem diversas, quer dimensionais, quer de imagem, quer de vantagens locativas. Os efeitos para o desenvolvimento do espaço envolvente também não se fizeram sentir da mesma forma, como foi possível verificar recorrendo a critérios vários.

Em Évora, a reduzida ocupação do parque, a dimensão da maior parte das empresas instaladas - micro-empresas - e o excessivo peso de empresas comerciais impedem que o parque possa ser um motor do desenvolvimento da região, limitando-se a contribuir para um maior ordenamento do espaço da cidade, criando condições para que empresas mal instaladas, designadamente no seio do centro urbano, possam ter um local de trabalho mais adequado.

Quanto aos factores que contribuem para a competitividade das empresas e, portanto do parque, refira-se o baixo nível das qualificações, o reduzido investimento em I&D e OAC&T, o fraco recurso a serviços de apoio ou a quase ausência de economias de localização.

Em Pombal, o parque apresenta um cariz radicalmente diferente do do anterior. Estamos na presença de uma notável aglomeração de empresas não autóctones, principalmente de capitais estrangeiros. Neste parque os incentivos financeiros no âmbito do SIBR, aliados à sua excelente acessibilidade no país contribuíram para a atracção destas empresas.

Até ao momento a integração das empresas no meio local é muito fraca. Situação que resulta do carácter rural do concelho, mas, sobretudo, do facto de os sectores representados no parque pouco peso possuírem na região ou do processo produtivo, nalguns casos muito automatizado ou com tecnologias relativamente avançadas. Deste modo, o fraco peso do parque na economia local e os nulos efeitos induzidos até agora não foram determinantes para o desenvolvimento do concelho.

Embora as empresas que predominam no parque aparentem um elevado grau de competitividade, há que referir que, a maior parte das multinacionais, se encontra no segmento mais baixo das gama produtiva, o que determina que, localmente, não possuam actividades de I&D, não recorram a serviços de apoio avançados ou sintam necessidade de ter mão-de-obra qualificada.

Em Castelo Branco, a zona industrial teve significativo impacto sobre todo o concelho, sobretudo devido à grande criação de emprego por ela suscitada que, apesar de ser relativamente pouco qualificado, em termos absolutos possui grande relevância. Manifestaram-se também alguns efeitos induzidos, tanto devido à criação de novos estabelecimentos, como pela aglomeração de empresas na fileira do frio, potenciando algumas economias de aglomeração.

No que respeita à competitividade das suas empresas refira-se que todas viram crescer as suas vendas, esperando-se na maior parte dos casos a manutenção desta tendência. Esta expansão advém da sua competitividade com base em factores como: existência de empresas com actividade de I&D ou OAC&T local, dentro ou fora do estabelecimento; utilização de serviços de apoio, nomeadamente fora do estabelecimento; comercialização e distribuição próprias; grande internacionalização.

O futuro do parque dependerá da concretização dos objectivos gizados pela Câmara Municipal, mas, em parte, muito dependentes da vontade da Administração Central: a

expansão da zona industrial, quase totalmente ocupada; o desenvolvimento do eixo peninsular, que deverá ligar o litoral à fronteira; a instalação de pólos de ensino superior, nomeadamente com cursos na área do frio; a implantação de serviços estratégicos, como os serviços de certificação e controlo de qualidade na fileira do frio.

A concentração na fileira do frio, com a oferta de serviços especializados de apoio, à semelhança de outras áreas no estrangeiro, pode criar condições para que, através da consolidação da fileira, ainda muito incipiente, se evolua para formas de aglomeração mais potenciadoras do desenvolvimento, nomeadamente os sistemas produtivos locais, deste modo induzindo uma evolução muito favorável destas empresas e, portanto, do parque.

Em Braga, os efeitos do parque para o desenvolvimento local deverão ser praticamente nulos, devido ao peso reduzido do parque no sector industrial do concelho, mas também aos fracos efeitos na génese de novas empresas. A inter-relação entre empresas é indiciadora da ocorrência de algumas economias de aglomeração, podendo considerar-se que se trata de uma área de especialização produtiva segundo os critérios discutidos anteriormente: concentração sectorial (sectores metalúrgico e metalomecânico); reduzido estreitamento de relações entre empresas, nomeadamente não havendo divisão de trabalho ou formas de cooperação mais formal; peso das PME's; qualificação ou profissionalismo dos trabalhadores.

Quanto aos factores de competitividade comumente aceites, podemos afirmar que alguns estão presentes, enquanto que outros, não existindo, colocam em risco as perspectivas futuras do parque. No primeiro caso, salientamos as elevadas qualificações dos seus trabalhadores, a realização de actividades de OAC&T, nalguns casos recorrendo também à Universidade do Minho, a percentagem de empresas certificadas ou a preparar a sua certificação e a cooperação entre empresas. No segundo caso, é preocupante a ausência de actividades de I&D, o reduzido recurso a serviços externos, a extrema dependência dos clientes para assegurar o design, comercialização e distribuição dos produtos, perdendo o valor acrescentado gerado nas actividades a jusante, ou a incapacidade de exportar os seus produtos.

Em suma, um breve relance pelo que foi exposto permite-nos uma primeira resposta a algumas das questões colocadas - em que medida os parques de actividades poderão evoluir para parques de ciência e tecnologia (PC&T)? Qual a sua aproximação ao conceito de distrito industrial?

O nível tecnológico geral dos parques em estudo, que salvo algumas excepções nas áreas metropolitanas, têm todas as condições para ser relativamente superior ao da maior parte dos parques noutras regiões (mais periféricas), demonstra que os parques não têm nada a ver com os PC&T, de acordo com os critérios que os definem.

Em Castelo Branco, contrariando o atrás exposto, parece estar a haver alguma mobilização no sentido de provocar o up-grading do parque, eventualmente através da criação de um pólo tecnológico na área do frio. Quer-se apostar: na qualificação de recursos humanos nesta área, recorrendo à criação de cursos técnicos ou superiores relacionados; na oferta de serviços qualificados, de certificação e controlo de qualidade, estando já a funcionar um túnel de frio; nas melhores acessibilidades, fazendo-se pressão para a implementação de um eixo peninsular que ligaria Madrid ao Litoral, via Castelo Branco.

No que respeita à aproximação dos parques ao conceito de distritos industriais, também a sua performance é fraca. Estas aglomerações de empresas são caracterizadas, sobretudo por: aposta em factores de competitividade; grande divisão do trabalho e especialização das empresas; extrema qualificação dos recursos humanos, com formação de importantes

bacias de emprego; cooperação intensa entre todos os elementos das fileiras de produção, especialmente no que toca à troca de informação, com sistemas organizados de apoio; ou à criação de produtos muito adaptados às exigências dos consumidores, o que só é conseguido pelo contacto permanente entre quem produz e quem comercializa.

Ora, como pudemos verificar, a organização das empresas dos parques e destas com o seu meio está longe de evidenciar esta estruturação, sobretudo em Évora e Pombal, onde é perfeitamente utópico falar-se sequer de área de especialização produtiva. Em Braga e Castelo Branco tal não é tão líquido, manifestando-se condições para uma evolução no sentido de uma eventual consolidação e acréscimo de inter-relações entre as suas empresas, contudo, actualmente, as grandes vantagens das aglomerações em áreas-sistema estão ainda vedadas às empresas em qualquer dos parques.

Parques de actividades-desenvolvimento: potencialidades e debilidades

A análise empírica dos parques objecto de estudo de caso permitiu-nos constatar que os impactos em termos de desenvolvimento são, de um modo geral, inferiores às expectativas dos seus promotores, quer em termos de efeitos directos, indirectos, induzidos, quer mesmo no seu contributo para o reforço do potencial da região, através do incremento da competitividade das suas empresas.

Uma segunda abordagem do binómio parques de actividades-desenvolvimento, em que se procurou comprovar a capacidade destes para caminhar para formas espaciais do tipo distrito industrial ou meio inovador/parque de ciência e tecnologia, geralmente com impactos positivos no desenvolvimento das suas regiões de implantação, revelou que não existe correlação significativa entre as dinâmicas económicas e a organização espacial vividas nos parques estudados e as estruturas referidas.

As causas da incapacidade ou dificuldade dos parques evoluírem para sistemas de empresas são várias.

Em primeiro lugar, salientamos a ausência de uma certa tradição industrial, em sectores específicos na região de implantação. Essa tradição pressupõe conhecimentos técnicos acumulados ao longo de gerações, por um grande profissionalismo dos trabalhadores, pelo estreitar de relações e ganho de confiança entre os agentes.

Em segundo lugar, o típico individualismo dos empresários portugueses, que impede o incremento da divisão do trabalho ou a especialização das empresas ou que impossibilita a necessária cooperação entre agentes para os mais diversos fins, assim se perdendo importantes economias de escala e ganhos na competitividade das várias empresas do sistema.

Em terceiro lugar, apontamos a ausência de formas de representação colectiva que possam contribuir para a intermediação dos interesses das empresas instaladas nos parques com outros espaços ou instituições. Essa intermediação evoluindo para criar lobbys que zelassem pelas necessidades sentidas pelas empresas (p.e., capacidade de atrair para o parque uma determinada infraestrutura), poderia ao mesmo tempo contribuir para uma maior inter-relação entre as unidades.

Por último, é também de referir que nos sistemas de empresas se verificam determinadas condições sócio-económicas, que, de um modo geral, não se manifestam nos parques, que contribuem para a sua coesão e desenvolvimento, como a internalização pelas famílias da reprodução social, através da pluriactividade e plurirendimento, que determinam a intensificação das redes de relações, permitindo incrementar a proximidade entre os agentes.

Quanto às dificuldades de os parques caminharem para formas espaciais com empresas inovadoras, as mesmas decorrem essencialmente da sua incapacidade para atrair este tipo de empresas o que, em última análise, é uma consequência das características da própria região.

Assim, se tivermos em atenção que as empresas de alta tecnologia privilegiam factores como a presença de empresas similares; as qualificações da mão-de-obra; as boas acessibilidades; a proximidade de um aeroporto; a qualidade das telecomunicações; a existência de escolas para estrangeiros; os equipamentos educativos, de desporto e de lazer e a atractividade global da área; e se reflectirmos um pouco sobre as condições que, neste momento, oferecem a maior parte das cidades de média dimensão em Portugal, facilmente compreendemos o porquê da quase ausência de empresas de alta tecnologia nos parques em estudo ou noutros parques fora das áreas metropolitanas.

Neste contexto, como proceder para que um parque de actividades possa efectivamente contribuir para o desenvolvimento da sua região, quer através dos efeitos estudados, quer, em termos mais específicos, através da consolidação das suas estruturas empresariais em sistemas de empresas relativamente tradicionais ou inovadoras?

Primeiro que tudo, há uma questão muito importante que não pode ser ignorada - nem todos os concelhos dispõem de condições para possuir um parque de actividades vocacionado para o desenvolvimento, de dimensão superior e envolvendo outro tipo de meios - nalguns casos a função do parque deverá limitar-se a oferecer um ambiente melhor às pequenas empresas instaladas de forma desordenada por toda a região (empresas que se transferem ou porque têm necessidade de expansão física, ou porque têm expectativa de valorização imobiliária) assim contribuindo para uma melhor imagem do espaço concelhio ou mesmo para alguma expansão das suas empresas, tantas vezes incapazes de crescer devido à inadequação das instalações.

A determinação das características do parque, físicas (sobretudo de dimensão) e infraestruturais (materiais e imateriais), deveria ser o resultado de um trabalho prévio, na óptica da viabilidade económica, em que fosse calculado/previsto um número potencial de empresas a instalar no parque; aspectos específicos ao próprio parque (sua localização, custos/ganhos previstos, oferta e qualidade das infraestruturas, etc.); as várias vantagens locativas do concelho, designadamente as características da mão-de-obra local, tanto em quantidade, como em qualidade; as características do meio empresarial, sobretudo a existência de uma base industrial e de serviços de apoio que possa prestar serviços às empresas a instalar-se futuramente ou a existência de infraestruturas materiais e imateriais de vária ordem. Este estudo, além de fundamentar o investimento, pode servir de base para a definição do tipo de empresas a cativar para o parque.

Por outro lado, os promotores de um parque que tenha pretensões de contribuir para o desenvolvimento da sua região não podem ter um papel passivo no processo de ocupação do parque. A necessidade de atrair empresas exógenas e/ou empresas que possam contribuir para a consolidação do meio empresarial local ou incremento das economias de escala, via aumento da divisão do trabalho e inter-relações entre empresas, obriga os promotores dos parques a participarem activamente em todo o processo de concretização dos objectivos do parque, mobilizando-se para a definição de segmentos-alvo de interesse e captação de novos investimentos, designadamente através da prospecção e abordagem de potenciais interessados, negociação das condições oferecidas e acolhimento às novas empresas (desde o apoio na resolução de questões burocráticas até à construção de instalações ou mesmo organização de cursos de formação profissional).

Possuindo o parque condições mínimas para uma vocação desenvolvimentista e estando os seus promotores motivados para uma actuação determinada, coloca-se a questão de como agir no sentido de promover os parques de actividades a parques de ciência e tecnologia e/ou a sistemas de empresas.

No caso dos parques de ciência e tecnologia, havendo recursos financeiros de alguma expressão e vontade política da administração central é possível actuar no sentido de se constituir esta infraestrutura, no entanto, a prossecução desta política é de extrema dificuldade, não basta oferecer as infraestruturas materiais. Como vimos, estes parques exigem a instalação em zonas com algum potencial científico, nomeadamente na proximidade da universidade ou de outras instituições de pesquisa, mais facilmente se estabelecendo formas de colaboração entre a comunidade científica e as empresas; a proximidade de um centro urbano de alguma dimensão; a existência de uma bacia de emprego altamente qualificado; enfim, a oferta de toda uma estrutura-base, desde outros serviços qualificados de apoio às empresas, até empresas mais tradicionais que possam ser subcontratadas. Apenas as áreas metropolitanas apresentam condições mínimas para se implantar este tipo de infraestruturas e, mesmo assim, pudemos observar as dificuldades com que os nossos parques se têm debatido.

Contudo, é possível proceder a um certo up-grading dos parques, designadamente através da oferta de certas infraestruturas, como escolas técnicas, laboratórios especializados, etc., mas somente se se manifestarem limiares de procura suficientes que os justifiquem, o que só será possível se houver alguma concentração de empresas do mesmo ramo. A ZICB parece ser um exemplo interessante do exposto.

No caso dos sistemas de empresas as dificuldades não são menores, nascendo estas aglomerações de forma espontânea e resultando de um acumular de conhecimentos histórico, é extremamente difícil, através de políticas, suscitar o seu aparecimento. Existe, no entanto, alguma margem de manobra quando já estamos na presença de áreas de especialização produtiva, podendo as políticas ser de molde a contribuir para uma evolução no sentido da passagem a sistemas de empresas mais complexos. Não cabe no âmbito deste trabalho propor essas medidas, mas com certeza que passarão sempre pelo aumento da cooperação entre empresas onde poderia ter algum papel a desempenhar a entidade promotora, em conjunto com associações empresariais existentes ou a constituir.

## **BIBLIOGRAFIA BASE**

- BENKO, G. e A. LIPIETZ (ed.)(1994), As regiões ganhadoras, Lisboa, Celta, 265 p.
- BRUXELAS, Mário, M. Bello et al. (1973), Parques Industriais, Lisboa, INII, 192 p..
- EPPI (1977b), Parques Industriais (Braga, Guimarães, Covilhã, Évora, Beja e Faro) - Programa de longo prazo, EPPI, Lisboa, 89p.
- HARRISON, Bennett (1992), "Industrial districts: old wine in new bottles?", *Regional Studies*, 26, pp.469-483.
- OLIVEIRA DAS NEVES, A. (Coord.) (1992a), Estudo da Zona Industrial de Castelo Branco, Lisboa, DINAMIA-ISCTE -SEPDR, 125p. e Anexos.
- PERROUX, F. (1955), "Note sur la notion de pôle de croissance", *Economie Appliquée*, nº1-2, pp.307-320.

- PORTER, M. (1990), *The competitive advantage of nations*, London, MacMillan Press,
- RATO, Berta (1995), *Parques de actividades e promoção do desenvolvimento - análise de experiências portuguesas*, Dissertação de Mestrado em Planeamento Regional e Urbano, Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 174 p. e anexos.
- REIS, José (1992), *Os espaços da indústria: a regulação económica e o desenvolvimento local em Portugal*, Porto, Ed. Afontamento/CES, 276 p..
- STPC (1970a), *Política de ordenamento do território*, Lisboa. STPC.
- STPC (1970b), *Política de ordenamento industrial do território*, Lisboa, STPC, 70 p..
- STPC (1971), *Relatório do Grupo de trabalho sobre zonas industriais, ordenamento do território*, Lisboa, STPC, 26 p..



# **"Comportamento Locativo e Perfil das Empresas Industriais Estrangeiras: referência ao caso Português"**

J. Freitas Santos<sup>1</sup>  
(Universidade do Minho)

J. Cadima Ribeiro<sup>1</sup>  
(Universidade do Minho)

---

<sup>1</sup> Escola de Economia e Gestão



## **1. Introdução**

Os movimentos de investimento directo estrangeiro para a economia portuguesa tornaram-se mais intensos a partir da integração na Comunidade Europeia. De valores em torno dos 24 milhões de contos em 1986, rapidamente se passou para os 140 milhões de contos, dois anos mais tarde. Entre os anos de 1989 e 1992, o peso do investimento externo no total do investimento nacional (Formação Bruta do Capital Fixo) situou-se próximo dos 20%, chegando mesmo a atingir os 32% em 1991. Nos últimos anos, a sua importância apesar de ter diminuído consideravelmente, continua a representar cerca de 2% do PIB (1995).

Nestes fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) são contabilizadas as transferências de capital que se destinam a três fins específicos: i) constituição de novas empresas; ii) aquisição de empresas portuguesas; iii) investimento em empresas estrangeiras já existentes (aumento de capital, prestações suplementares de capital, admissão de novos sócios e reintegrações de capital). Estes afluxos, ainda que contabilizados como IDE, têm implicações diferenciadas na modernização do tecido produtivo português e na criação de emprego.

Neste contexto, a constituição de novas empresas estrangeiras em Portugal afigura-se decisiva, quer do ponto de vista do emprego, da transferência de tecnologia, da inovação ou do desenvolvimento regional.

Os objectivos desta comunicação dividem-se em duas grandes secções. Na primeira, pretende-se caracterizar os fluxos de capital externo para a constituição de novas empresas industriais em Portugal, entre os anos de 1990 e 1994. Começa-se por observar a localização regional, distribuição por indústrias e países de origem, estimando-se, de seguida, o número de empresas instaladas no período em estudo. A outra secção apresenta alguns resultados do estudo de campo, realizado no primeiro semestre deste ano, junto de 37 empresas estrangeiras instaladas em Portugal, entre 1990 e 1994.

## **2. Novos investimentos estrangeiros em Portugal (1990/1994)**

No período em análise convergiram para a indústria transformadora portuguesa grandes projectos de investimento, como o da Continental/Mabor e COFAP (1990), o da Ford/VW e da PEPSICO (1991), o da NESTE (1992), Sommer Allibert (1993) e DAI (1994). A escolha de Portugal por estas empresas correspondeu a uma atitude voluntarista do governo português que se traduziu na negociação directa com as empresas, na atribuição de incentivos de várias ordens (financeiros, formação, etc.) e, nalguns casos, na participação do capital social.

**Quadro 1**  
**Investimento Directo Estrangeiro em Portugal (1990/1994)**

Descrição	1990	1991	1992	1993	1994	Total
IDE Total	468,9	613,7	590,7	273,4	233,2	2180
IDE na Indústria Transformadora						
Valor absoluto	79,2	107,2	113,4	83,8	72,1	455,7
% do total do IDE	16,8	17,4	19,2	30,63	30,9	20,9
Novos Investimentos Industriais						
Valor absoluto	5,06	4,4	1,547	0,97	0,846	12,83
% do total do IDE	1,08	0,72	0,26	0,35	0,36	0,58
% do total da indústria transf.	6,39	4,1	1,36	1,16	1,17	2,81

Fonte: Elaboração própria com base em dados fornecidos pelo ICEP.

O quadro 1 mostra que os anos de 1990 a 1992 foram aqueles onde se verificou o maior afluxo de IDE para Portugal, com valores declarados que rondaram os 500 milhões de contos anuais. Este comportamento ficou a dever-se em parte à aceleração dos ritmos de crescimento económico e às privatizações entretanto efectuadas na economia portuguesa. Correspondendo a uma crise económica que se começou a acentuar na Europa, a partir de 1993, observa-se uma quebra nas entradas de IDE que se agravam no ano seguinte, alcançando o valor mais baixo do período.

Os investimentos destinados à indústria transformadora atingiram o seu auge em 1992 (pouco mais de 113 milhões de contos), se bem que tenham sido os anos de 1993 e 1994 os de maior peso no IDE total. Quanto aos fluxos destinados à constituição de novas empresas o seu valor vem decrescendo desde o ano de 1990 atingindo quatro anos depois o seu valor mais baixo (cerca de 800 mil contos). O mesmo se pode dizer do seu peso no total do IDE e da indústria transformadora, embora nestes casos os anos de 1993 e 1994 possam ser considerados os piores do período.

Como se constata, os investimentos destinados à criação de novas empresas são pouco significativos, quer quando comparados com os volumes globais do IDE (0,5%, excepto em 1990 que é de 1%) quer com os da indústria transformadora (1%, excepto nos anos de 1990 e 1991 que é de 6% e 4%, respectivamente).

Contextualizados os fluxos de investimento destinados à constituição de novas empresas industriais estrangeiras e aferida a sua importância no IDE total, atende-se agora à estimativa do número de novas empresas industriais constituídas entre os anos de 1990 e 1994 (Quadro 2).

Neste tipo de investimento verifica-se que Lisboa é responsável pelo acolhimento do maior número de empresas (245) seguindo-se, a alguma distância, o Porto (120) e Setúbal (38). Numa situação intermédia encontram-se Aveiro (52), Braga (36), Viana do Castelo (33) e Leiria (31) que conseguiram fixar no seu território um número assinalável de empresas industriais de alguma dimensão. Refira-se, a propósito, que no seu conjunto estas regiões acolhem cerca de 25% das empresas com capital social superior a 25.000 contos, estando as outras principalmente em Lisboa (34%), Porto (19,5%) e Setúbal (9%).

## Quadro 2

### Número de novas empresas industriais estrangeiras constituídas no período 1990/94, por distrito e escalões de capital social

Distritos	< 25.000 contos	> 25.000 contos	Total
Aveiro	46	6	52
Beja	0	0	0
Braga	28	8	36
Bragança	3	0	3
Castelo Branco	15	2	17
Coimbra	19	0	19
Évora	4	0	4
Faro	21	0	21
Guarda	7	1	8
Leiria	25	6	31
Lisboa	212	33	245
Portalegre	5	1	6
Porto	101	19	120
Santarém	11	2	13
Setúbal	29	9	38
V. Castelo	29	4	33
V. Real	2	1	3
Viseu	14	5	19
Total	571	97	668

Fonte: Estimativa dos autores

**Saliente-se que uma das regiões mais desfavorecidas do país (Beja), durante o período considerado (5 anos) não hospedou qualquer empresa estrangeira. Outras regiões igualmente desfavorecidas como Bragança e Évora pouco ultrapassaram os 7 mil contos correspondentes, respectivamente, a 3 e 4 empresas.**

As regiões do interior do país que revelam algum dinamismo na atracção de novas empresas são Viseu (19), Portalegre (6) e Castelo Branco (17), devido à sua proximidade com a fronteira espanhola.

### 3. Estudo das empresas industriais estrangeiras instaladas em Portugal no período 1990/1994

#### 3.1 – Metodologia

A entrevista directa, a partir de um questionário estruturado, foi usada como instrumento de recolha da informação junto dos responsáveis pela decisão da localização da empresa estrangeira. Quando tal não foi possível, procurou-se entrevistar

um director funcional que tivesse acompanhado, de perto, o processo de localização da empresa em Portugal.

As entrevistas foram efectuadas no primeiro semestre de 1996 e na sua realização participou sempre um dos autores que se fez acompanhar de um anotador para registar informações extra-questionário, já que a utilização de gravador não se afigurou aconselhável.

### **3.2 – Amostra**

As 37 empresas estudadas, com uma participação estrangeira muito próxima dos 100% na maioria dos casos, foram constituídas no período de 1990-1994, correspondendo 12 (32,4%) ao primeiro ano do período, 10 (27%) ao seguinte, 8 (21,6%) a 1992 e, 4 (10,8%) e 3 (8,1%) aos dois últimos anos, respectivamente.

Destas empresas, 5 (13,5%) possuem um capital social inferior a 25.000 contos, 14 (37,8%) um capital social superior a 100.000 contos e 18 (48,6%) situam-se entre aqueles limites. Quanto ao número de trabalhadores 8 empresas (21,6%) têm ao seu serviço mais de 100 pessoas, 12 (32,4%) entre 50 e 100, 10 (27%) entre 10 e 49 e 7 (18,9%) empregam menos de 10 trabalhadores. No que se reporta ao volume de vendas, 54% das empresas vendem menos de meio milhão de contos enquanto 32,4% vendem acima do milhão de contos.

As empresas pertencem todas à indústria transformadora estando mais representados os subsectores "têxteis, vestuário e couro" (12 - 32,4%), "química, produtos de borracha e plástico" (8 - 21,6%) e "produtos metálicos, máquinas, equipamento e material de transporte" (10 - 27%). Os restantes subsectores têm uma presença única, excepto o da "alimentação, bebidas e tabaco" que conta com 2 empresas. No que se reporta à cobertura geográfica da amostra, Lisboa e Porto com 6 empresas cada, acolheram 32,4% das empresas entrevistadas. O litoral do país e, em particular, os distritos de Aveiro (3), Braga (3), Leiria (3), Santarém (2), Setúbal (4) e Viana do Castelo (2) hospedaram 45,9% das empresas, enquanto os distritos de Castelo Branco (3), Portalegre (1), Vila Real (1) e Viseu (3) receberam as restantes empresas da amostra.

Quanto à nacionalidade da empresa estrangeira, a Alemanha é o país que reúne maior número de empresas (12 - 32,4%), seguindo-se com 6 empresas (16,2%) a Espanha. Com 3 empresas (8,1%) estão a França e Itália, enquanto o Japão, Reino Unido e Suíça contam, cada um, com 2 empresas apenas. Com uma empresa surgem a Holanda, Suécia, Austria, Brasil, Finlândia, Malásia e Estados Unidos.

### **3.3 – Resultados**

Os resultados do estudo foram coligidos de modo a conseguir-se colocar em destaque: i) o comportamento de localização internacional da empresa estrangeira que investiu pela primeira vez em Portugal no período considerado; ii) as suas principais características.

### 3.3.1 - O comportamento de localização internacional da empresa estrangeira

Na análise dos factores de localização da empresa estrangeira instalada em Portugal (Quadro 3), dois motivos prioritários justificam quase 90% dos investimentos realizados.

O primeiro é a dimensão do mercado nacional que, embora reduzido relativamente a outros países da Europa, mantém o interesse para os responsáveis da empresa estrangeira. Esta presença junto dos clientes justifica-se pela necessidade de prestar assistência técnica aos produtos vendidos, cumprir prazos de entrega muito curtos e acompanhar a evolução do mercado nacional (concorrência, novos produtos, etc.). A deslocalização das actividades produtivas para países com custos de mão de obra relativamente mais baixos continua a ser também um factor crítico na escolha de Portugal. Esta decisão é geralmente tomada quando o peso deste factor de produção é suficiente para compensar o acréscimo dos custos de transporte. Refira-se, porém, que o controlo da distribuição e da produção é mantido sempre na empresa mãe.

**Quadro 3**  
**Os 3 factores mais importantes na selecção de Portugal**

Factores de localização	1ª. Escolha		2ª. Escolha		3ª. Escolha	
	Nº.	%	Nº.	%	Nº.	%
Custo de mão obra	16	43,2	4	10,8	5	13,5
Disp. e Qualif. mão obra			3	8,1	8	21,6
Custos de transporte			3	8,1	6	16,2
Acesso recursos naturais	2	5,4	2	5,4		
Mercado importante	17	45,9	1	2,7		
Possibilidade de acesso a outros mercados	1	2,7	8	21,6	1	2,7
Clima político e social			3	8,1	4	10,8
Legislação laboral			1	2,7		
Proximidade geográfica e cultural			2	5,4	4	10,8
Imagem positiva do país			4	10,8	3	8,1
Taxas câmbio favoráveis	1	2,7			1	2,7
Tributação favorável dos lucros					1	2,7
Tradição industrial país			3	8,1	1	2,7
Existência de parceiro					1	2,7
Naturalidade do D.G.					1	2,7
Assistência aos clientes			2	5,4		
Existência concorrentes					1	2,7
Possibilidade de transferir técnicos de língua portuguesa			1	2,7		
Total	37	100	37	100	37	100

A logística das operações de transporte, segundo alguns entrevistados, consiste na recepção à sexta feira de vários camiões com produtos em vias de fabrico ou matéria prima, e o envio para o país de origem do capital, nos mesmos camiões, da produção realizada durante a semana.

A aposta nos diferenciais favoráveis da taxa de câmbio entre o escudo e o iene e a possibilidade de acesso ao mercado europeu por uma empresa não comunitária, reúnem

a preferência de apenas dois entrevistados. No entanto, o interesse por este último factor aumentou (2,7% para 21,6%) quando foi indicado como segunda escolha.

Depois da escolha do principal factor de localização surgem menos destacados os custos da mão de obra e a imagem positiva do país (10,8%). Este último factor foi usado pelos entrevistados para transmitir a ideia de um país conhecido pelos seus custos salariais baixos, uma mão de obra habituada ao trabalho industrial, um grau de desenvolvimento económico crescente e um nível de risco aceitável para o investidor estrangeiro. Associado a este conjunto de atributos está também a estabilidade política e social do país, referida por 3 entrevistados como segundo factor e, por 4, como terceiro.

Mencionados por três vezes como segundo factor mais importante estão também os custos de transporte, a disponibilidade e qualificação da mão de obra e a tradição industrial do país. O primeiro, foi indicado por confronto com países mais distantes (China) ou de mais difícil acesso (Irlanda). O segundo e terceiro, alicerçados na imagem internacional do país em certas indústrias (têxtil e automóvel).

Os factores acabados de comentar foram também os mais citados quando se tratou de indicar o terceiro factor mais importante para instalação da empresa estrangeira em Portugal. Para além de uma carteira alargada de factores que receberam apenas uma menção (7 factores), está a proximidade geográfica e cultural que merecerá análise mais detalhada a pretexto da nacionalidade da empresa.

Dos factores que foram referidos em quarto e quinto lugares pelos inquiridos (Quadro 4) sublinha-se a legislação laboral, apenas citada por dois entrevistados em último lugar e, por um, em segundo.

A importância atribuída pelos responsáveis das empresas estrangeiras à flexibilidade da legislação laboral contrasta com as sucessivas reclamações dos empresários nacionais, que defendem ser o quadro legal um dos elementos condicionadores do investimento. No caso do investidor estrangeiro, as leis nacionais sobre o trabalho parecem exercer escassa influência na decisão de investimento.

**Quadro 4**  
**Outros factores de localização internacional indicados pelos empresários estrangeiros**

Factores de localização	4ª. Escolha		5ª. Escolha	
	Nº.	%	Nº.	%
Custo de mão obra	2	5,4		
Disp. e Qualif. mão obra	4	10,8	1	2,7
Custos de transporte	3	8,1	3	8,1
Direitos aduaneiros	2	5,4	1	2,7
Tradição industrial do país	3	8,1	1	2,7
Possibilidade de acesso a outros mercados	1	2,7	1	2,7
Clima político e social	4	10,8	3	8,1
Legislação laboral			2	5,4
Proximidade geográfica e cultural	4	10,8	2	5,4
Imagem positiva do país	3	8,1	8	21,6
Atitude favorável a estrangeiros	2	5,4	1	2,7
Qualidade de vida e do ambiente			1	2,7
Proximidade a matérias subsidiárias	1	2,7		
Existência de parceiros	1	2,7		
Aumento capacidade produtiva	1	2,7		
Assistência aos clientes	1	2,7		
Não respondeu	5	13,5	13	35,1
Total	37	100	37	100

Outro factor de localização que contraria o pensamento geral pela sua reduzida importância é a qualidade de vida e do ambiente, indicado por um único inquirido e em último lugar.

Dos factores que se esgotam rapidamente na preferência dos inquiridos, salienta-se a disponibilidade e qualificação da mão de obra e o seu custo (não aparece no último lugar), o acesso a recursos naturais e o mercado (que não aparecem a partir da terceira escolha), confirmando-se por esta via, a importância máxima que ocupam na carteira de factores.

Com alguma estabilidade nas preferências a partir da segunda escolha, surgem o clima político e social, os custos de transporte e a proximidade geográfica e cultural.

Nos restantes factores é de notar que alguns deles são explicitações de factores de ordem mais geral, como acontece, por exemplo, com o mercado, muito ligado à necessidade de prestar assistência aos clientes e, com a imagem do país, muito ligada à atitude favorável aos estrangeiros.

Realce ainda para o facto de 5 entrevistados não conseguirem mencionar mais do que três factores determinantes para a sua localização e de 8 não encontrarem mais de quatro factores.

Quanto à concorrência internacional pelo investimento externo (Quadro 5) o país que reúne maior consenso para se constituir como uma localização alternativa a Portugal é a Espanha. Seguem-se-lhe, como primeiras alternativas, a Irlanda e Marrocos, como segundas, a Polónia e a Índia e como terceira a Itália.

No seu conjunto, porém, os países de leste como a Hungria, República Checa, Estónia e Roménia gozam de alguma reputação devido aos custos de mão de obra comparativamente mais baixos, se bem que a ausência de hábitos de trabalho ocidentais e o ambiente político e social instável possam comprometer, nos próximos tempos, as decisões dos investidores estrangeiros.

As razões adiantadas para a preferência por Portugal são variadas e estão intimamente relacionadas com os factores de localização que interferiram directamente na escolha do nosso país. Ainda assim, é de anotar as referências efectuadas ao projecto Ford/VW, à tradição industrial, ao custo da mão de obra e aos programas de incentivos ao investimento.

**Quadro 5**  
**Principais países concorrentes de Portugal na captação de IDE**

Países	1 <sup>a</sup> Alternativa	2 <sup>a</sup> Alternativa	3 <sup>a</sup> Alternativa	Total
Espanha	9			9
Irlanda	2			2
Itália			2	2
Bélgica			1	1
Grécia	1		1	2
Hungria	1			1
Rep. Checa	1	1	1	3
Polónia		2		2
Letónia		1		1
Estónia	1			1
Roménia	1			1
"Países de Leste"	1			1
Marrocos	2	1		3
Índia		2		2
Vietname	1			1
China		1		1
Ilhas Maurícias			1	1
Camarões			1	1
Não responderam	17	29	30	

Sem preocupação pela procura de países alternativos a Portugal foram identificadas 17 empresas, o que não deixa de ser surpreendente com a abertura generalizada dos países de leste ao investimento externo e com as oportunidades de negócio que começam a surgir nos países asiáticos. A estas duas zonas geográficas devem associar-se, também, os custos de mão de obra, incomparavelmente mais baixos do que em Portugal.

No que diz respeito ao tempo necessário para a escolha do país onde vai ser realizado o investimento, a decisão é rápida (menos de 6 meses) em 12 empresas, longa (mais de um ano) em cerca de metade dos casos e só em 2 empresas se situa entre aqueles limites (entre 6 meses e um ano).



### 3.3.2 - Esboço do perfil da empresa estrangeira

Na tentativa de se esboçar um perfil da empresa estrangeira presente em Portugal, no período compreendido entre 1990 e 1994, cruzam-se, de seguida, algumas das características da empresa estrangeira com elementos relativos à sua nacionalidade, orientação sectorial, desempenho, comportamento e estratégia.

Quanto às nacionalidades (Quadro 6) regista-se uma predominância da empresa alemã nas unidades produtivas, enquanto a espanhola aparece mais nas unidades de distribuição. Nas restantes nacionalidades anotam-se as "joint ventures" nas empresas francesas e espanholas e as unidades de distribuição nas empresas oriundas da Malásia e da Holanda.

**Quadro 6**  
**Características da empresa estrangeira, por nacionalidade**

Características da Empresa Estrang.	Nacionalidade (a)													
	AL	ES	FR	IT	JP	RU	SI	EU	SE	ML	HO	FI	BR	AU
<b>Tipo</b>														
Produtiva	10	3	1	3	2	2	2	1	1			1	1	1
Distribuição	1	3	1							1	1			
"Joint Venture"	1		1											
<b>Localização</b>														
Lisboa e Porto	4	3		1	1		1			1	1			
Regiões litoral	5	2	2	1	1	1	1		1			1	1	1
Regiões interior	3	1	1	1		1		1						
<b>Intensidade em mão obra</b>														
<10 pessoas	1	3	1							1		1		
10-49 pessoas	4	1			1	1	1		1		1			
50-100 pessoas	4	1	2	2			1						1	1
>100 pessoas	3	1		1	1	1		1						
<b>Intensidade em capital</b>														
<25 mil contos	1					1	1			1		1		
25-100 mil contos	6	4	2	2		1	1				1			1
>1 milhão contos	5	2	1	1	2			1	1				1	

Legenda: (a) AL - Alemanha, ES - Espanha, FR - França, IT - Itália, JP - Japão, RU - Reino Unido, SI - Suíça, EU - Estados Unidos, SE - Suécia, ML - Malásia, HO - Holanda, FI - Finlândia, BR - Brasil, AU - Áustria.

Na localização regional não se distinguem preferências acentuadas por nacionalidade, embora se observem presenças significativas das empresas alemãs e espanholas nas principais cidades do país, o mesmo sucedendo, aliás, com as italianas, japonesas, suíças, malaias e holandesas.

No que se refere ao número de pessoas ao serviço da empresa estrangeira, verifica-se uma aposta da empresa espanhola na contratação de um número reduzido de pessoas (< 10 pessoas), enquanto a empresa alemã privilegia o emprego de um grande número de assalariados (> 100 pessoas). Na dotação em capital social a empresa estrangeira optou, sobretudo, pelos valores entre os 25 e 100 mil contos, embora se registem alguns casos acima e abaixo daqueles escalões.

Na distribuição da actividade industrial (Quadro 7) alerta-se para a concentração das unidades produtivas nos subsectores "32", "35" e "38", enquanto as unidades de distribuição surgem em maior número nos dois últimos subsectores.

As regiões do litoral absorvem uma quantidade significativa de empresas dos subsectores "32" e "35", enquanto que em Lisboa e Porto se localizam empresas dos subsectores "32" e "38", o mesmo sucedendo, aliás, com as regiões do litoral.

A intensidade em mão de obra e capital é mais notória nos subsectores "32" e "38", se bem que na intensidade capitalística se deva incluir também o subsector "35".

**Quadro 7**  
**Orientação industrial e características da empresa estrangeira**

Características da Empresa Estrangeira	CAE/73 (a)								
	31	32	33	34	35	36	37	38	39
<b>Tipo</b>									
Produtiva	1	11		1	5	1	1	7	1
Distribuição	1	1			2			3	
"Joint Venture"			1		1				
<b>Localização</b>									
Lisboa e Porto	1	4		1	1		1	4	
Regiões litoral	1	6	1		6	1		2	
Regiões interior		2			1			4	1
<b>Intensidade em mão obra</b>									
<10 pessoas	1	2			2			2	
10-49 pessoas		1			4	1		4	
50-100 pessoas	1	5	1	1	2		1	1	
>100 pessoas		4						3	1
<b>Intensidade em capital</b>									
<25 mil contos		3			2				
25-100 mil contos	1	6			3	1		6	1
>1 milhão contos	1	3	1	1	3		1	4	

Legenda: (a) 31 - Indústrias da alimentação, bebidas e tabaco; 32 - Indústrias têxteis, do vestuário e do couro; 33 - Indústrias da madeira e da cortiça; 34 - Indústrias do papel, artes gráficas e edição de publicações; 35 - Indústrias químicas dos derivados do petróleo e do carvão e dos produtos de borracha e de plástico; 36 - Indústrias dos produtos minerais não metálicos, com excepção dos derivados do petróleo bruto e do carvão; 37 - Indústrias metalúrgicas de base; 38 - Fabricação de produtos metálicos e de máquinas, equipamento e material de transporte; 39 - Outras indústrias transformadoras.

No que respeita ao desempenho da empresa estrangeira (Quadro 8) sobressaem os resultados positivos obtidos pela grande maioria das unidades de produção e distribuição presentes em Portugal, excepção feita às "joint ventures", que registam resultados nulos. A localização da empresa nas grandes cidades e nas regiões do litoral parece afectar a sua rendibilidade, o mesmo sugerindo a sua intensidade em capital. Ao invés, a maior intensidade em mão de obra parece favorecer a obtenção de resultados positivos pela empresa estrangeira.

Tendo em conta a dimensão do negócio, conclui-se que os de pequena dimensão são típicos de unidades de distribuição e "joint ventures", que se localizam nas regiões do

litoral (incluindo Lisboa e Porto), empregam um número reduzido de pessoas e estão dotadas de um capital social até 100 mil contos.

**Quadro 8**  
**Características e desempenho da empresa estrangeira**

Características da Empresa Estrangeira	Resultados Líquidos			Volume de Negócios			Origem das M.P. e Destino Produção		
	B	N	P	F	M	GR	MN	Exp.	Imp.
<b>Tipo</b>									
Produtiva	2	3	23	11	5	12	11	23	22
Distribuição		2	5	7			7		7
"Joint Venture"	2			2			2	1	1
<b>Localização</b>									
Lisboa e Porto		2	10	8		4	8	5	11
Regiões litoral	2	3	12	8	5	4	11	11	12
Regiões interior	2		6	4		4	1	8	7
<b>Intensidade em mão obra</b>									
<10 pessoas		2	5	7			7	1	6
10-49 pessoas	1	1	8	6	3	1	6	6	8
50-100 pessoas	2	1	9	6	1	5	6	10	8
>100 pessoas	1	1	6	1	1	6	1	7	8
<b>Intensidade em capital</b>									
<25 mil contos			5	4		1	4	3	3
25-100 mil contos	2	2	14	13	3	2	9	12	15
>1 milhão contos	2	3	9	3	2	9	7	9	12

Legenda: Resultados (B - Nulos, N - Negativos, P - Positivos); Volume de negócios [F - Fraco (menos de 500 mil contos), M - Médio (entre 500 e 999 mil contos), GR - Grande (mais de um milhão de contos)]; Origem das Matérias Primas e Destino da Produção (MN - Mercado nacional, Exp. - Exportação, Imp. - Importação).

Os de média e grande dimensão são exclusivamente unidades produtivas, intensivas em capital e com um número significativo de pessoas ao seu serviço. O que parece distinguir estas duas dimensões de negócio é a localização, no litoral do país para as de médio porte, em todo o território nacional para as outras.

Quanto à origem das matérias primas e ao destino final da produção as unidades de distribuição exploram o mercado nacional e importam os seus produtos exclusivamente dos mercados externos, como seria de esperar. Pelo contrário, as unidades produtivas apostam, sobretudo, na exportação dos seus produtos e contemplam, no aprovisionamento das suas matérias primas, o mercado português.

A empresa estrangeira localizada no interior do país é simultaneamente exportadora de produtos e importadora de matérias primas, o mesmo sucedendo com as situadas no litoral (incluindo Lisboa e Porto), se bem que estas últimas estejam também muito vocacionadas para o mercado nacional.

No que se reporta à intensidade em mão de obra e capital são características da empresa estrangeira que parecem não afectar quer a origem dos aprovisionamentos, quer o destino final da produção.

No comportamento da empresa estrangeira (Quadro 9) sobressai a escassa importância dedicada à investigação e desenvolvimento (I&D) e à publicidade, independentemente das características intrínsecas à empresa.

**Quadro 9**  
**Características e comportamento da empresa estrangeira**

Características da Empresa Estrangeira	Despesas em I&D			Despesas em Publicidade			Grau de Diversificação		
	NT	PS	GS	NT	PS	GS	F	M	GR
<b>Tipo</b>									
Produtiva	25	3		23	4	1	12	12	4
Distribuição	7			5	2		2	3	2
"Joint Venture"	2			2			1		1
<b>Localização</b>									
Lisboa e Porto	12			8	3	1	4	6	2
Regiões litoral	15	2		15	2		8	6	3
Regiões interior	7	1		7	1		3	3	2
<b>Intensidade em mão obra</b>									
<10 pessoas	7			5	2		2	2	3
10-49 pessoas	9	1		9	1		2	6	2
50-100 pessoas	11	1		9	2	1	8	4	
>100 pessoas	7	1		7	1		3	3	2
<b>Intensidade em capital</b>									
<25 mil contos	5			5			1	3	1
25-100 mil contos	17	1		16	2		8	6	4
>1 milhão contos	12	2		9	4	1	6	6	2

Legenda: Despesas em I&D e publicidade (NT - Não tem, PS - Pouco significado, GS - Grande significado); Grau de diversificação [F - Fraca (1 produto), M - Média (entre 2 e 5 produtos), G - Grande (mais de 5 produtos)].

Quanto à diversificação da empresa estrangeira observa-se que, em geral, o seu grau é fraco ou médio, sendo apenas mais significativo nas unidades produtivas, nas regiões do litoral e nas empresas com maior intensidade de capital.

Relacionando, por fim, as características da empresa estrangeira com a sua estratégia (Quadro 10), chega-se à conclusão que o grau de autonomia dos responsáveis da empresa estrangeira é na maior parte dos casos escassa (restringida ao funcionamento corrente da empresa) ou ilimitada (segundo um dos inquiridos "só não pode vender a empresa"). As empresas onde o grau de autonomia é nulo são unidades produtivas, situam-se nas regiões do litoral e são empresas onde o capital social alcança valores inferiores a 25 mil contos.

**Quadro 10**  
**Características e estratégia da empresa estrangeira**

Características da Empresa Estrangeira	Grau de Autonomia			Vantagem Competitiva da empresa					Grau de Internacional.		
	N	L	GR	TEC	MK	OG	CT	OUT	F	M	GR
<b>Tipo</b>											
Produtiva	4	14	10	7	9	7	5		12	14	2
Distribuição		3	4	1	4	1		1	2	2	3
"Joint Venture"			2	2					1	1	
<b>Localização</b>											
Lisboa e Porto	2	5	5	2	4	3	2	1	5	4	3
Regiões litoral	2	6	9	5	8	1	3		7	8	2
Regiões interior		6	2	3	1	4			3	5	
<b>Intensidade em mão obra</b>											
<10 pessoas	1	2	4	1	3	1	1	1	3	2	2
10-49 pessoas		6	4	4	4	2			3	4	3
50-100 pessoas	3	3	6	2	5	2	3		8	4	
>100 pessoas		6	2	3	1	3	1		1	7	
<b>Intensidade em capital</b>											
<25 mil contos	2	2	1	1	1		2	1	2	1	2
25-100 mil contos	1	10	7	3	7	7	1		8	8	2
>1 milhão contos	1	5	8	6	5	1	2		5	8	1

Legenda: Grau de autonomia (N - Nenhuma, L - Limitada, GR - Grande); Vantagem competitiva da empresa [TEC - Tecnológica, MK - Marketing, OG - Organizacional, CT - Custo, OUT - Outra (taxa de câmbio)]; Grau de internacionalização [F - Fraca (presença em apenas 2 países, um dos quais Portugal), M - Média (presença entre 3 e 10 países), GR - Grande (presença em mais de 10 países)].

As vantagens tecnológicas da empresa estrangeira são comuns às "joint ventures", enquanto as unidades produtivas dispõem não só destas, como das de "marketing", organizacionais ou de custos. As vantagens de "marketing" e de custos estão mais representadas nas empresas localizadas no litoral, enquanto as organizacionais se concentram no interior do país.

A intensidade em capital da empresa estrangeira parece ser determinante para a detenção de vantagens tecnológicas, de "marketing" e organizacionais, enquanto as vantagens de custo se relacionam mais com a intensidade em mão de obra. No grau de internacionalização da empresa salienta-se o domínio das unidades de distribuição, localizadas no litoral do país e com uma fraca intensidade em capital ou mão de obra.

#### 4. Conclusão

Os fluxos de IDE para a economia portuguesa atingiram o seu apogeu no início dos anos 90. No entanto, quando se focaliza a análise nas verbas destinadas à indústria transformadora e, particularmente, nos dados relativos à constituição de novas empresas, registam-se algumas divergências com a totalidade do IDE no que se refere à distribuição regional, nacionalidade do investidor e actividade industrial.

No que se reporta ao comportamento locativo, os incentivos financeiros desempenharam um papel relevante nas decisões de localização do empresário estrangeiro, se

bem que também tivessem sido mencionados com insistência os apoios à formação profissional.

Como principais factores de localização foram citados os custos mais baixos da mão de obra e a possibilidade de exploração do mercado doméstico. Os custos de transporte aparecem com uma importância diminuta (nunca surge mencionado em primeiro lugar) o mesmo sucedendo com a disponibilidade e qualificação da mão de obra que só aparece como terceira escolha.

Os países europeus mais citados pelos empresários entrevistados como atractivos para os seus investimentos no exterior foram a Espanha e a Irlanda, num plano mais destacado, e a Grécia e os países de leste, num plano inferior. Fora da Europa o rol de países é mais vasto, ainda que se possam salientar Marrocos, China e Índia.

Quanto às características das empresas estudadas distinguem-se, na sua maioria, pela posse de vantagens de marketing ou organizacionais, a ausência de publicidade e investigação e desenvolvimento, a sua aposta num único produto e a presença internacional num número reduzido de países.

Finalmente, o desempenho da empresa estrangeira, medida pelos resultados, afigura-se favorável às empresas de pequena dimensão, que realizam uma grande parte dos seus aprovisionamentos e vendas nos mercados externos.

**Agradecimentos:** Os autores agradecem o apoio financeiro fornecido pela Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU).

## **Bibliografia**

- Investimentos, Comércio e Turismo de Portugal (ICEP), Dados não publicados, Lisboa, 1994.



## **Ordenamento do território e seus instrumentos**

António de Jesus Fernandes de Matos  
(Universidade da Beira Interior)



## **1 - Introdução**

A evolução das forças produtivas tem sido, ao longo da história, responsável pela evolução económica e social, pelas sucessivas mudanças dos sistemas políticos e pela crescente complexidade das relações inter e intrasistémicas aos diversos níveis da sociedade.

Com essa crescente complexidade aumenta também a necessidade de, por um lado, articular e hierarquizar os diversos níveis de planeamento (nacional, regional e municipal) e, por outro lado, de reforçar o trabalho interdisciplinar, quer a nível analítico quer, sobretudo, a nível da escolha de estratégias, definição de objectivos, fixação de metas, elaboração de programas e de projectos e mesmo a nível da implementação dos planos e do controle da sua execução.

O reconhecimento progressivo da interdisciplinaridade do planeamento tem sido determinado, não só pelas lições do passado, como também pela própria dinâmica de transformação dos espaços urbano e rural e dos hábitos dos seus residentes, necessidades e exigências das populações. Paralelamente, tem crescido a consciência da função social do espaço e consequentemente da defesa do seu ordenamento.

## **2. Crescimento económico e ordenamento do território**

O rápido crescimento industrial do séc. XX, que se registou nos países mais desenvolvidos, determinou um enorme afluxo populacional às cidades (e, em parte, foi por ele determinado num ciclo vicioso). Neste contexto, o "planeamento" das novas áreas de expansão urbana limitou-se, praticamente, aos projectos de infraestruturas e de parcelamento do solo, sem quaisquer preocupações quanto ao equipamento social, estruturas verdes ou ao seu enquadramento. Nos primeiros anos do pós-guerra definiram-se figuras de plano à escala dos aglomerados urbanos, cujo objectivo considerado fundamental era delimitar, com rigor, zonas diferenciadas da ocupação e uso do solo: habitação, indústria, comércio e serviços, estruturas verdes, zonas de defesa e salvaguarda, etc.. O estudo de um aglomerado urbano no seu conjunto, incluindo áreas de expansão, procurava garantir o equilíbrio da sua evolução, de modo a proporcionar à população, em condições de boa acessibilidade, não só o equipamento social e a qualidade ambiental que devem dispor, como também as infraestruturas necessárias, devidamente dimensionadas na sua capacidade, para o presente e para o futuro.

A política urbanística praticada nos modelos racionalistas (do pós IIª Guerra até à crise dos anos 70) orientou-se, sobretudo, para a regulação física da expansão urbana. Campus Venuti denomina os planos urbanísticos deste período como "Planos de 2ª Geração" concebidos, essencialmente, para prever e regular o crescimento extensivo dos aglomerados urbanos (Venuti, 1987). Em pleno período "Fordista", o salto de escala do processo de dilatação urbana traduziu-se num crescimento centrífugo das cidades, originando-se as cinturas industriais urbanas e as zonas periféricas de habitação.

O rápido desenvolvimento da Investigação Operacional e da Engenharia de Sistemas aplicada à Gestão Empresarial, registado durante os anos 40 e 50, levou os profissionais do planeamento urbanístico, nomeadamente nos EUA e na Inglaterra, a tentarem a

modelação dos "sistemas " urbanos<sup>1</sup>. Pretendeu-se com este tipo de análise simular o comportamento dos sistemas urbanos nos seus múltiplos aspectos, e duma forma integrada, de modo a prever a evolução conjunta e o impacto que a adopção de diferentes políticas e programas de acção poderiam provocar. Ganhou-se, por outro lado, uma nova dimensão, ao entender-se o plano como um processo contínuo, em que a revisão dos planos passaria necessariamente pelo "feed-back" resultante do controle e gestão dos resultados da sua implementação. Não obstante o Plano segue, neste modelo, princípios racionalistas e apoia-se, sobretudo na capacidade de investimento público. Pretendia-se um plano de carácter geral, de prazo de execução alargado, capaz de prever as dinâmicas territoriais (infraestruturação, oferta de habitação, provisão de equipamentos públicos, limites de expansão dos aglomerados, etc.) e usando uma filosofia de intervenção de tipo normativa e com um quadro regulamentador claro. O zonamento como critério de uso do solo e como instrumento produtor da forma urbana, constituiu o instrumento central da prática do planeamento urbano. Em relação à esfera produtiva, o plano racionalista concentrou-se sobretudo na produção e na localização urbana do solo industrial (Zonas e Parques industriais, Pólos de crescimento) e na construção de infraestruturas logísticas (Vias de comunicação, Plataformas intermodais, Portos e Aeroportos) e energéticas (Centrais de produção de energia, Postos de transformação, Centrais de distribuição).

A crise da economia ocidental, na década de 70, e com ela do modelo racionalista, conduziu a uma profunda mudança no tipo dos problemas urbanos preponderantes. Uma das roturas mais evidentes traduziu-se pelo denominado processo de "desindustrialização". A importância desta questão foi tal, ao ponto de se identificar completamente a crise urbana com a crise industrial (Martin; Rowthorn, 1986). A diminuição de postos de trabalho já existentes e a quebra drástica dos ritmos de criação de novos empregos industriais, levam as aglomerações urbanas não só a perderem uma boa parte dos seus efeitos de atractividade, como a acumular tensões sociais cada vez maiores já que a sobre-especialização dificulta a mobilidade profissional. Ao nível territorial/urbano, a crise industrial é visível na degradação ambiental, como são os casos dos edifícios e zonas industriais "abandonadas", ou das infraestruturas portuárias desactivadas, mas também no acentuar da marginalização das antigas "cinturas vermelhas", onde se concentravam as populações operárias. A perda de competitividade e a obsolescência de muitos segmentos da produção industrial conduzem à sua migração para países e regiões onde o custo dos factores de produção e as exigências sociais e ambientais são menores. Paralelamente, assiste-se à crescente internacionalização do sistema económico e terciarização das economias. A internacionalização urbana tem várias incidências, nomeadamente:

- 1 - ao nível da progressiva concentração urbana de funções económicas de carácter direccionado conferindo a algumas metrópoles papéis-chave na gestão e no controle da rede global das transacções internacionais e do desajustamento crescente entre o quadro de incidência das políticas (local e urbano), por um lado, e a regulação (internacional) do sistema económico, por outro;
- 2 - forte polarização entre cidades que funcionam como "portas", "placas giratórias" e "nós" do relacionamento internacional à escala da economia-mundo, por um lado, e cidades que ficam limitadas à sua influência regional e nacional, por outro;
- 3 - importância crescente das condições logísticas.

---

<sup>1</sup> Cite-se por exemplo o "Modelo de Lowry". Por sistema urbano entende-se o conjunto de actividades urbanas e dos espaços físicos em que se desenrolam, suas relações e interdependências.

O processo de terciarização que se assiste, um pouco por todo o mundo, é uma componente da complexificação dos processos de produção e distribuição. A expansão e diversificação das funções e das actividades de serviços inscrevem-se no processo da divisão social e técnica do trabalho. A ocorrência dos vários serviços tem uma matriz predominantemente urbana levando à concentração nas cidades segundo um processo de "aglomeração em rede" cuja raiz explicativa tem a ver com o efeito das "economias de aglomeração" que derivam da proximidade física entre actividades especializadas mas, de alguma forma, complementares ou interdependentes do ponto de vista da organização da oferta, do uso de infraestruturas comuns, do acesso a um mercado de trabalho diversificado, da aproximação a clientelas comuns, etc. É assim que do período em que se programavam investimentos públicos fazendo uso da folgada capacidade financeira da Administração Central e Local, se passou a uma situação de crise, em que a definição de prioridades e o faseamento cuidadoso dos investimentos se tornaram críticos. Além disso, em muitos casos, deixou de ser praticamente necessário prever extensas áreas de expansão, tornando-se mais útil dar prioridade às acções de conservação, renovação e restauro das áreas urbanas existentes. Do ponto de vista físico, morfológico estes planos serão os "planos de 3ª geração" (Venuti, 1987) ou como refere Nuno Portas (Portas, 1992) os planos dos "rr" isto é, renovação, recuperação e revitalização. Estes planos não são generalistas e reguladores da expansão urbana, antes pelo contrário são planos de transformação e de urbanismo intensivo.

As relações entre a gestão dos recursos, os sectores da produção e dos serviços e a gestão da mobilidade, bem como as relações entre estes e o desenvolvimento sustentável não são unívocas pelo contrário, é de realçar as sua interacção e interdependência. Em termos de gestão da mobilidade, o ordenamento do território aparece em lugar de destaque e sendo este interdisciplinar é composto por vários sistemas e domínios, nomeadamente: a demografia, os estabelecimentos humanos, a floresta, a agricultura, a ecologia, as redes de distribuição, a conservação do património e o recreio e que, por sua vez, se desdobram em vários sub-sistemas tal como se pode verificar no quadro adaptado de Barreto<sup>2</sup>, A. V.

---

<sup>2</sup> Barreto, A. V. (1994), "O enquadramento do território e a floresta" *in* Ingenium Revista da Ordem dos Engenheiros, Julho/Agosto

## Quadro 1

### Componentes do Ordenamento do Território

<i>SISTEMAS E DOMÍNIOS</i>	<i>SUB-SISTEMAS</i>
<input type="checkbox"/> 1. DEMOGRAFIA <input type="checkbox"/>	1. Urbanização <input type="checkbox"/> 2. Espaços rurais <input type="checkbox"/> 3. Regiões de fronteira <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 2. ESTABELECIMENTOS HUMANOS <input type="checkbox"/>	1. Habitação <input type="checkbox"/> 2. Indústria <input type="checkbox"/> 3. Equipamentos e serviços <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 3. FLORESTA <input type="checkbox"/>	1. Produção <input type="checkbox"/> 2. Conservação <input type="checkbox"/> 3. Ordenamento <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 4. AGRICULTURA <input type="checkbox"/>	1. Classificação dos solos 2. Intensiva 3. Extensiva
<input type="checkbox"/> 5. ECOLOGIA <input type="checkbox"/>	1. Gestão e utilização da Terra (recursos) <input type="checkbox"/> 2. Protecção e conservação da <input type="checkbox"/> biodiversidade <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 6. REDES DE DISTRIBUIÇÃO <input type="checkbox"/>	1. Transportes <input type="checkbox"/> 2. Telecomunicações <input type="checkbox"/> 3. Energia <input type="checkbox"/>
<input type="checkbox"/> 7. CONSERVAÇÃO DO PATRIMÓNIO	1. Natural 2. Cultural 3. Humanização
<input type="checkbox"/> 8. RECREIO <input type="checkbox"/>	1. Actividades desportivas <input type="checkbox"/> 2. Actividades de lazer <input type="checkbox"/> 3. Viagens turísticas <input type="checkbox"/>

A complexidade do ordenamento do território leva a que a elaboração de um Plano de Ordenamento do Território compreenda seis etapas principais, nomeadamente:

- Identificação e descrição do sistema com reconhecimento das variáveis mais importantes;
- Estabelecimento de uma hierarquia de valores considerados essenciais no Plano;  
☐
- Definição de objectivos baseando-se nos problemas actuais e nas aspirações e ☐ expectativas dos agentes económicos; ☐
- Elaboração de alternativas que satisfaçam os objectivos sem violarem o sistema;  
☐
- Apuramento da solução, isto é, classificação e escolha da melhor solução tendo em consideração as alternativas existentes e conceitos mais subjectivos; ☐  
☐
- Execução do Plano e seu controle.  
☐

### 3. Os Planos de Ordenamento do Território a nível nacional

Os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT), de acordo com o Dec.-Lei nº 176-A/88 de 18 de Maio, elaborados pelas Comissões de Coordenação Regionais, constituem-se como " ... instrumentos de carácter programático e normativo visando o correcto ordenamento do território através do desenvolvimento harmonioso das suas diferentes parcelas pela optimização das implantações humanas e do uso do espaço e pelo aproveitamento racional dos seus recursos" e têm por objectivo<sup>3</sup>, entre outros, a concretização para a área por eles abrangida da política do ordenamento, a definição das

<sup>3</sup> Dec.-Lei nº 176-A/88 de 18 de Maio, Diário da República Nº 115 de 15/8/88

opções e o estabelecimento dos critérios de organização e uso do espaço, tendo em conta, de forma integrada, as aptidões e potencialidades da área abrangida, bem como o estabelecimento de normas gerais de ocupação e utilização que permitam fundamentar um correcto zonamento, utilização e gestão do território abrangido, tendo em conta a salvaguarda de valores naturais. No início de 1995, estavam em vigor 4 PROT's, nomeadamente: PROZED - Plano Regional de Ordenamento da Zona Envolvente do Douro; PROZAG - Plano Regional de Ordenamento das Albufeiras da Aguieira, Coiço e Fronhas; PROTALI - Plano Regional de Ordenamento do Litoral Alentejano; PROTAL - Plano Regional de Ordenamento do Algarve e encontravam-se em elaboração o Plano Regional de Ordenamento do Alto Minho, o Plano Regional de Ordenamento do Centro Litoral, o Plano Regional de Ordenamento da Zona dos Marmores (PROZOM) e o Plano Regional de Ordenamento da Zona Envolvente da Albufeira do Alqueva (PROZEA). Há, ainda, uma proposta de Plano Regional de Ordenamento da Área Metropolitana de Lisboa. De forma a ordenar as zonas de protecção das albufeiras, designadamente a definição dos princípios e regras de utilização das águas públicas e da ocupação, uso e transformação do solo da respectiva zona de protecção foram aprovados, por despacho conjunto do MPAT e do MARN, os Planos de Ordenamento das Albufeiras do Azibo, Caniçada, Vigia, Gameiro e Castelo do Bode.

Os Planos Municipais de Ordenamento do Território (PMOT) constituem-se como Planos de Desenvolvimento Económico e Social, de Ordenamento do Território e de Ordenamento Urbano. Os PMOT's <sup>4</sup> são da competência dos Municípios e compreendem os Planos Directores Municipais (PDM), os Planos de Urbanização (PU) e os Planos de Pormenor (PP) devendo estes três níveis de planeamento municipal estarem articulados entre si. Os PDM's, como peças fundamentais obrigatórias incluem a Carta de Ordenamento, a Carta Actualizada de Condicionantes, a Carta de Enquadramento e o Relatório de Medidas, Indicações e Disposições Adoptadas<sup>5</sup>. De referir, no entanto, que as duas primeiras são consideradas peças fundamentais do PDM enquanto as restantes são complementares. Em Setembro de 1994, do conjunto dos 275 conselhos do Continente, 103 ou seja 37,5% das autarquias dispunham de PDM. De referir que estes conselhos representam 1/3 da superfície do Continente e mais de metade da população (52,6%). Em Julho de 1996<sup>6</sup>, 228 dos municípios, ou seja cerca de 83% do total, tinham o seu PDM ratificado. De registar que na "região" Norte e do Algarve o processo encontra-se mais adiantado com um índice de quase 100% de processos concluídos. Em contrapartida, Lisboa e Vale do Tejo parece ser a região em que o processo está mais atrasado, na verdade mais de 40% dos municípios não dispunha nesta data de PDM. Em termos de PU's e PP's a situação tem vindo a conhecer algum desenvolvimento prevendo-se um maior dinamismo na elaboração destes planos por parte dos municípios o que poderá significar, a prazo, uma mudança qualitativa na produção do solo urbano, até há pouco tempo predominantemente assente em operações de loteamento promovidas pelos particulares, na maior parte dos casos sem enquadramento estratégico em instrumentos de planeamento do município.

Na preparação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território que correspondem ao nível mais baixo dos PROT, por um lado, tem que se ter em consideração " ... as normas, princípios e decisões que traduzem a consideração do interesse nacional, consolidam opções de âmbito supra municipal e asseguram a homogeneidade ao

---

<sup>4</sup> Deceto-Lei 69/90, de 2 de Março, Diário da República N° 51 de 2/3/90

<sup>5</sup> Idem

<sup>6</sup> Ver Quadro da Situação em anexo

tratamento de situações exigindo actuação integrada"<sup>7</sup> e, por outro, pretende-se promover a racionalização da ocupação do território nacional e da utilização dos seus recursos naturais pelo que os Planos Municipais de Ordenamento do Território devem ser articulados com os Planos Regionais de Ordenamento do Território. De uma leitura preliminar, necessariamente não exaustiva, de um número significativo de PDM's já finalizados tiram-se duas importantes conclusões:

- a) os casos em que do dossier se retira um quadro estratégico de desenvolvimento do concelho minimamente sistematizado são minoritários. Não obstante, nos PDM's é geralmente abordada a problemática do desenvolvimento local e são formuladas propostas coerentes neste domínio;
- b) os regulamentos dos PDM's são bastante lactos, deixando margens de liberdade para o uso e transformação do solo, permitindo estratégias de desenvolvimento eventualmente divergentes ou até contraditórias entre si.

No sentido de integrar nos PDM's a componente estratégica seriam necessários dois ajustamentos, ou seja, por um lado incluir-se-ia o Quadro Estratégico de Desenvolvimento (opções estratégicas do Município e por ele assumidas) e, por outro, um Quadro de Iniciativas a Desenvolver (incluindo as condicionadas pela verificação de determinados pressupostos ou vissem a sua efectivação dependente de contratualização com a administração centra/regional). A implementação destes dois quadros levaria à criação de um mecanismo específico proporcionador, de forma expedita, da alteração do plano/regulamento do uso dos solos para introdução das implicações territoriais das iniciativas atrás referidas que se fossem formalizando. Admitindo que o processo de produção da primeira geração de PDM's (a terminar a muito curto prazo) permitiu ultrapassar a inexperiência neste tipo de planos pensamos ser necessário proceder a uma revisão dos actuais PDM's de forma a ultrapassar as lacunas que se vão detectando: desactualização geral da cartografia utilizada, a incorrecta definição dos critérios de delimitação espacial das Reservas Agrícola Nacional e Ecológica Nacional (RAN e REN), a quase inexistente interligação dos vários PDM's de concelhos limítrofes que se traduz frequentemente na sobreposição de propostas. A resolução destas graves lacunas só poderá ser levada a bom termo se dispusermos de bases cartográficas de qualidade e devidamente actualizadas. Aliás, a digitalização das mesmas, a criação de bases de dados geo-referenciáveis (SIG's) e a utilização de satélites no âmbito do planeamento/ordenamento do território é, por um lado, indispensável para a actualização permanente de toda a informação de âmbito municipal e regional e, por outro, estes tornaram-se num instrumento de importância primordial para o planeamento a nível municipal, sub-regional, regional e nacional.

O Ordenamento do Território é pois um processo mediante o qual se estabelecem, em sentido amplo, as necessidades das populações actuais e futuras de forma a conciliar a oferta biofísica e as suas possibilidades com a procura sócio-económica. Qualquer dos métodos utilizados, actualmente, no ordenamento do território têm, à semelhança do planeamento de desenvolvimento social e económico, como característica importante a sua interactividade. O carácter cíclico dos métodos utilizados, ao contrário dos métodos sequenciais, consoante as etapas dos estudos a realizar e dos factores e domínios a percorrer, geram sucessivamente novas propostas em contínuo processo de tomada de decisões. Daí se poder afirmar que, normalmente, a gestão territorial põe permanentemente em causa o próprio planeamento, de tal forma que o Ordenamento do Território nunca se encontrará plenamente realizado. Ao mesmo tempo, este deve-se

---

<sup>7</sup> Idem

limitar, cada vez mais, às grandes linhas orientadoras de carácter nacional, deixando ao nível local e à gestão a responsabilidade da sua adaptação às condições reais do meio envolvente. É, contudo, imprescindível que o planeamento a nível local respeite sem deturpações nem ambiguidades, as grandes linhas de orientação da política nacional que se traduzem nas leis fundamentais do Ordenamento do Território de forma a integrar os vários planos. Assim, e a título de exemplo, os Planos Directores Municipais (PDM's) devem integrar-se de forma harmoniosa nos objectivos e orientações dos Planos de nível mais geral, como os Programas Operacionais de Desenvolvimento, e nos Planos de nível regional ou subregional que se integram por sua vez, no Plano de Desenvolvimento Regional. Por outras palavras, os vários níveis de planeamento (municipal, sub-regional, regional e nacional) além de apresentarem dinâmicas próprias e características específicas estão interligados entre si sendo mutuamente influenciados. Assim, um plano de nível inferior deve-se enquadrar harmoniosamente num plano de nível superior e este, por sua vez, exerce influência no anterior. Por outras palavras, pode-se afirmar que os planos, embora se possam situar em níveis diferentes, são interdependentes e inter-actantes. Não obstante o esforço desenvolvido, nos últimos tempos, continua a existir um desfasamento entre os instrumentos de planeamento à escala municipal e os planos de escala hierárquica superior, designadamente os Planos Regionais de Ordenamento do Território.

Em Portugal, a base legal do Ordenamento do Território é constituído fundamentalmente pelas Leis das Reservas Agrícola Nacional e Ecológica Nacional (RAN e REN), Bases do Ambiente e de Ordenamento do Território. No entanto, elas não estão enquadradas num "pacote" legislativo uniformizado e iterativo provocando uma certa desorientação aos investidores, organismos de controle e à população em geral pelo que a sua elaboração é urgente. Outra questão a merecer atenção é o facto de as questões ambientais e do ordenamento do território se encontrarem sob a responsabilidade de Ministérios diferentes o que restringe, por um lado, uma unidade de pensamento e de acção e, por outro, reduz a eficácia de uma política global e correcta de desenvolvimento já que o ordenamento do território não existe sem os estudos de caracterização local que permitem definir com rigor a aptidão biofísica, ambiental e paisagística do terreno.

#### **4. O Ordenamento do Território na União europeia**

O ordenamento do território é um dos grandes problemas actuais e que merece a atenção dos investigadores e dos agentes económicos nacionais e estrangeiros, enquanto utilizadores de espaço. O planeamento espacial a nível europeu, acaba por ser um requisito essencial para o desenvolvimento harmonioso da União Europeia e para uma melhor integração das áreas que lhe são periféricas. Por outro lado, os benefícios potenciais do Mercado Interno serão, eventualmente, melhor realizados se liquidarmos os problemas espaciais tais como o congestionamento dos grandes centros e da área central mais rica da Europa, a falta de ligações nas redes de comunicações e uma certa incongruência das políticas económicas dos países-membros, já que estas situações diferenciadas acabam por impedir uma afectação mais racional dos recursos comunitários. Na sequência da reforma dos Fundos Estruturais, levada a cabo em 1988, e tendo em consideração, a necessidade de promover a *Coesão Económica e Social* e o *Mercado Interno*, a Comissão nos seus documentos "Europa 2000" e "Europa 2000+" analisa diversos factores importantes para a organização do território europeu, as

principais evoluções urbanas, rurais e fronteiriças e os sistemas e instrumentos de ordenamento do território que dependem essencialmente da responsabilidade dos Estados-Membros e das instituições regionais, bem como apresenta as perspectivas transnacionais do território europeu até 2010.

A Comissão atenta aos problemas do desenvolvimento/ordenamento do território, além dos instrumentos financeiros, criou um Comité de Desenvolvimento Espacial, constituído pelos vários Estados Membros, para troca de informações sobre as Políticas de Ordenamento do Território dos diferentes países bem como para a preparação das decisões do Conselho de Ministros da Política Regional e Ordenamento do Território. Igualmente, se discute no seio da União o EDEC - Esquema de Desenvolvimento do Espaço Europeu que deverá reflectir três grandes preocupações, ou seja, um sistema urbano mais equilibrado e policêntrico, a gestão do património natural e cultural e o acesso equilibrado às infraestruturas e às redes imateriais de infraestruturas nas quais se incluem as redes científicas (Pires, M. 1995). Actualmente, estão à disposição dos Estados-membros 14 iniciativas comunitárias que reflectem o empenho em desenvolver o espaço comunitário numa perspectiva de um ordenamento equilibrado.

Em vários países, nomeadamente do norte europeu, está-se a dar cada vez mais importância à temática do ordenamento, não só a nível interno, mas também a nível externo através da cooperação que começa, normalmente, por uma cooperação fronteiriça de estudo e actuação conjunta nos espaços de ambos os lados da fronteira. De realçar que, pouco a pouco, esta cooperação de fronteira se começa a aprofundar no sentido da própria articulação e compatibilização das políticas. A França, a Alemanha, a Bélgica e a Holanda surgem como os países da União Europeia que mais se adiantaram nesta lógica de cooperação. Esta evolução leva a reflectir sobre as novas orientações a tomar, em termos de ordenamento do território nacional/regional, já que sendo Portugal um Estado-Membro da União Europeia não pode ficar indiferente a estas transformações devendo, antes de mais, ser um elemento activo neste processo pelo que se torna necessário pensar em acções comuns no âmbito de uma cooperação regional transfronteiriça.

**Quadro 3**  
**Iniciativas comunitárias**

<b>Iniciativas</b>	<b>ÂMBITO</b>
<i>ENVIREG</i> □	Protecção do ambiente□
<i>RECHAR</i> □	Reconversão económica das áreas de mineração do carvão, actualmente em declínio□
<i>REGIS</i> □	Desenvolvimento de acções em regiões ultraperiféricas□
<i>STRIDE</i> □	Reforço das capacidades regionais no domínio da tecnologia e inovação
<i>INTERREG</i> □	Desenvolvimento das regiões fronteiriças de Portugal e Espanha□
<i>NOW</i> □	Igualdade de oportunidades para as mulheres no mercado de trabalho□
<i>HORIZON</i> □	Acesso dos deficientes e desfavorecidos ao mercado de trabalho
<i>EUROFORM</i> □	Novas competências e possibilidades de emprego relacionadas com o mercado único□



<i>TELEMATIQUE</i> □	Apoio à utilização de serviços avançados de telecomunicações nas regiões mais desfavorecidas □
<i>REGEN</i> □	Apoio ao investimento em infra-estruturas de gás natural
<i>LEADER</i> □	Apoio a soluções inovadoras de iniciativa local de manutenção de uma economia rural activa □
<i>PRISMA</i> □	Apoio às empresas na conquista de condições de competitividade externa □
<i>RETEX</i> □	Apoio à modernização das empresas das regiões dependentes das indústrias têxteis e do vestuário
<i>KONVER</i> □	Apoio à reconversão da indústria do armamento □

Fonte: Desenvolvimento regional em marcha, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Fevereiro de 1994

Assim, pensamos que o desenvolvimento da vasta área correspondente à raia luso-espanhola deveria seguir um padrão idêntico ao dos países europeus mais avançados nesta matéria já que ao estabelecermos políticas de ordenamento e desenvolvimento devidamente articuladas e compatibilizadas estaremos a potenciar os laços históricos, culturais e económicos já existentes criando complementaridades que se poderão transformar num instrumento, de primordial importância, na ordenação territorial desta área transfronteiriça e na maximização dos recursos endógenos.

## 5. Notas Finais

Estamos convictos de que hoje, mais do que nunca, é impossível continuar a desenvolver as regiões/país sem uma política coerente de ordenamento do território nacional. Esta situação é resultado, por um lado, de uma política muito branda ou quase inexistente de ordenamento do território embora, nos últimos anos, se tenha a vindo a notar um esforço do poder central e local para alterar esta realidade. Por outro lado, os crescentes problemas ambientais (poluição de vastas áreas terrestres, do oceano e zonas ribeirinhas, dos cursos de água e lagos e da atmosfera) levam a uma tomada de consciência nesse sentido. O terceiro factor, tem a ver com a escala crescente de utilização de recursos naturais que pode pôr em causa a própria sobrevivência da humanidade. É assim que ganha importância crescente a utilização das chamadas *tecnologias limpas*, consumidoras de menores recursos, menos poluidoras e que possibilitam a reciclagem e reutilização dos materiais. Aliás, a *indústria do ambiente* tem condições únicas para, num futuro muito próximo, se constituir num importante ramo de produção com amplas possibilidades de desenvolvimento, movimentando importantes recursos humanos, materiais e tecnológicos.

O ordenamento do território é um elemento importante que permite estruturar o espaço, enquanto suporte de toda a actividade humana de acordo com as suas aptidões biofísicas. Assim, ganha importância crescente a elaboração dos PMOT's, constituídos pelos PDM's, PU's e PP's, e dos PROT's que embora seja elaborados a níveis e entidades diferentes devem estar interligados entre si. Da mesma forma, os vários PROT's devem estar em consonância com o PDR elaborado pelo governo central. De referir ainda que a elaboração dos vários PDM's têm levantado vários problemas (cartografia desactualizada, desarticulação entre os PDM's de concelhos vizinhos, critérios deficientes de delimitação das áreas destinadas à RAN e à REN) que será necessário suprimir aquando da revisão dos planos sob pena de correremos o risco da sua desvalorização.

A criação e manutenção de SIG's a nível concelhio e regional será uma forma inovadora, pelo menos para a Beira Interior, de resolver este problema e paralelamente permitirá aos decisores públicos e privados acederem a um importante instrumento de planeamento do desenvolvimento sócio-económico e de ordenamento do território.

## Bibliografia

- ALBERTO, D. M. F. (1995) - "Proposta metodológica para avaliação de projectos de investimento integrado em Programas de Desenvolvimento Regional" no *Seminário Investigação, Inovação e Desenvolvimento Transfronteiriço III*, CEDR/UBI, Covilhã, 26 a 29 Jan.
- BARRETO, V. A. (1991) " O Ordenamento do território e a floresta" *in* Ingenium Revista da Ordem dos Engenheiros, Julho/Agosto
- BENKO, G., LIPIETZ, A. (1994) - "As regiões ganhadoras", Celta Editora, Oeiras
- COOK, P. (1993) - " Regional innovation networks: an evaluation of six European cases" *in* Urban and Regional Development and Policy edited by Getimis, P. and Kafkalas, G., Topos, Athens
- COVAS, A. (1995) - "União Europeia, Estado-nacional e actividades territoriais: que política de desenvolvimento regional ?" no *IIIº Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Porto, 27/29 de Abril
- DOMINGUES, A. (1995) - "Política urbana e competitividade" no *IIIº Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Porto, 27/29 de Abril
- HENRIQUES, R. G., NEVES, N. - "Os Sistemas de Informação Geográfica no âmbito municipal", Centro de Documentação e Informação, CNIG, Lisboa
- LECOQ, B. (1991) - "Organisation Industrielle, Organisation Territoriale: une approche integree fondee sur le concept de reseau" *in* Revue d'Economie Régionale et Urbaine, nº 3/4
- MACHADO, J. A. R. (1993) - "A emergência dos Sistemas de Informação Geográfica na análise e organização do espaço", Ed. CNIG, Lisboa
- MATOS, A. J. F. (1995) - "Centro Transfronteiriço de Informação Geográfica e Desenvolvimento" no *IIIº Encontro Nacional da Associação Portuguesa para o Desenvolvimento Regional*, Porto, 27 a 29 de Abril
- MURÇA, F. A. M. (1989) - " SIG: uma perspectiva eficaz para a gestão urbana, ambiental e de recursos" *in* Ingenium Revista da Ordem dos Engenheiros, Abril
- PIRES, M. (1995) Conferência proferida no Seminário "Investigação, Inovação e Desenvolvimento Transfronteiriço III" *in* Actas do Seminário *Investigação, Inovação e Desenvolvimento Transfronteiriço III*, CEDR/UBI, Covilhã, 26 a 29 Jan.
- PORTAS, N. (1992) - " ... ", Congresso Iberoamericano de Urbanismo, Valência (policopiado)
- PORTO, M. (1996) - O ordenamento do território face aos desafios da ), Fevereiro de 1994
- "Preparar Portugal para o séc. XXI", Vol. I, II e II, DGDR/MPAT, Lisboa 1993

"Relatório do Estado do Ordenamento do Território - 1994", DGOTDU/MPAT, Lisboa, 1995

Diário da República nº 115, 1ª Série, de 18-5-88

Diário da República nº 37, 1ª Série, de 13-2-90

Diário da República nº 51, 1ª Série, de 2-3-90

Diário da República nº 244, 1ª Série, de 22-10-92

Situação dos Planos Directores Municipais em Julho de 1996

## **Imagens da Nossa História da Regionalização**

Delfim da Costa Correia  
(Universidade Fernando Pessoa)

No amplo debate sobre a regionalização do país interessa fazer uma abordagem histórica do processo. Sem me apresentar como historiador, o que não sou, pretendo reflectir, servindo-me da investigação realizada, sobre as tendências mais fortes que a História de Portugal regista a propósito do fenómeno, conhecido por descentralização e regionalização.

1 - Não me imiscuindo nos longos debates epistemológicos sobre a periodização na História, julgo ser consensual que a historiografia contemporânea procura descer do fluxo contínuo dos incontáveis acontecimentos históricos isolados às estruturas básicas da vida social que condicionam e explicam os actos humanos (Hespanha, 1982: 37): é o movimento da longa duração segundo F. Braudel, a natureza das estruturas sociais subjacentes, a estrutura ou formação social de base que arranca dos dados demográficos, dos níveis tecnológicos ou técnicos e dos modelos das relações sociais no âmbito da actividade económica.

Embora a formação social se imponha como um fenómeno duradouro, eminente ou determinante, existem ritmos históricos específicos marcados pela influência (ou sobredeterminação) de estruturas subjacentes específicas como é o caso daquelas que são analisadas pelas Ciências da Administração e, portanto, determinada por aqueles aspectos que a definem. Assim, procuram-se encontrar e traduzir as realidades duradouras que se encontram subjacentes à miríade de factos de natureza administrativa em que se desdobra, dia a dia, a prática administrativa dos longos oito séculos e meio da história de Portugal (Hespenha, 1982: 37-38)

Embora a nível das diferentes espécies de actividade administrativa se possam encontrar ritmos históricos com rupturas e/ou continuidades específicas, os possíveis ritmos de regionalização deve relacionar-se com as formas globais de intervenção da actividade administrativa na vida social e com a organização da actividade administrativa no seu conjunto.

2.- Deixando de lado o período anterior à formação do Condado Portucalense do século XI, vamos reportar-nos a partir do período em que os nobres franceses da Borgonha apareceram na península ibérica a apoiar o rei de Leão e de Castela, Afonso VI, na luta da Reconquista. Muita acção político-administrativa se desenvolveu no actual território português antes desta segunda metade do século XI; mas não a vamos considerar para abreviar a nossa análise.

Conforme avançava a Reconquista para sul, encontramos restos de um separatismo de intensidade variável conforme as zonas: Galiza, Portugal, Castela, Catalunha, Valença, Andaluzia. De todos, apenas Portugal vingou como Estado independente, apesar de uma reunificação posterior dentre várias tentativas surgidas.

3.- No período de formação de Portugal e até meados do século XIV, domina o poder dos senhores e dos concelhos. Pelas terras dos ricos-homens distribuíam-se honras e prestamos. As comunidades viviam isoladas e só os centros urbanos possuíam poder de decisão sobre vizinhos. (MATTOSO, 1993: 280-281)

Na sequência dos elementos moçárabes e islâmicos, juntos aos fenómenos da Reconquista, o direito geral é substituído pelos costumes locais, pelos forais, pelas normas jurídicas especiais (privilégios). A autoridade confunde-se com a propriedade: quem é dono, é senhor e quem é senhor, é dono. O poder central é esvaziado das suas

atribuições que são apropriadas ou cedidas aos senhores territoriais (*domini terrae*) na situação de vassalagem, que representam o resto da população. (HESPANHA, 1982: 42-43). Todavia, apesar do aumento de população, manteve-se que, em todas as senhorias, o rei tinha a última palavra, sobretudo nos casos de alta justiça (MARQUES, 1977: 126)

Mas, e os concelhos? A importância do desenvolvimento da vida municipal nesta época leva-nos a concluir que são uma realidade nova no âmbito da Reconquista, que a sua organização assentava na capacidade executiva, na estrutura administrativa e no aparelho judicial, (BAQUERO MORENO, 1985: 12) adquirindo cada vez mais uma organização administrativa complexa.

Todavia, para autores como Alexandre Herculano, as instituições municipais são a mola real que tornou possível e viável a lenta e obscura promoção do homem português através de um combate quotidiano no sentido de alcançar os direitos fundamentais para conseguir a dignificação da pessoa humana. (BAQUERO MORENO, 1985: 26).

Constata-se, assim, uma complexa repartição de tipo militar-feudal em terras e alcaldarias, a que se tinham ainda de somar as unidades concelhias. (MARQUES, 1977: 261) e onde os cursos de água foram os limites naturais da divisão, como fronteiras físicas a dividirem espaços administrativos.

4.- Desde meados do séc. XIV ao início do século XVIII, desenvolve-se um sistema corporativo em que o poder político se reparte, não já apenas entre senhores feudais, mas entre ordens, corpos ou estados, grupos sociais infra-estaduais dotados de poderes de auto-regulamentação que participam no governo. O poder real e dos seus delegados (juizes de fora, corregedores, vereadores, etc.) espalha-se pelo território em concorrência com as estruturas escolhidas pelas populações. Mas há "um crescendo de actividade régia". (SANTOS, 1985: 33) A estrutura do poder político ganha uma feição dualista ou pactada, baseando-se neste confronto o negociação entre o rei e o regime organizado em ordens que, por vezes, se desequilibra para o lado da coroa que começa a assumir uma série de poderes antes dispersos pelos senhores e pelos corpos infraperiféricos. (SANTOS, 1985: 33)

Na passagem da idade média para a moderna, existiu articulação entre o governo central e o poder local, apesar das dificuldades, nos planos judicial, fiscal e militar: o judicial foi aquele que gerou mais dificuldades; no militar nem sempre as coisas correram pelo melhor; apenas no plano fiscal (pagamento de impostos) se observa um menor número de atritos. A carência de corpos intermédios de ligação com os corpos regionais dependentes do rei, sobretudo fora dos eixos de governação directa da coroa, obstou uma aceitável articulação entre os poderes, impedindo uma eficaz centralização de que resultou uma marcha lenta na imposição de um regime de cariz absoluto que apenas triunfaria com as medidas políticas do rei D. João II. (BAQUERO MORENO, 1985: 86) Ao mesmo tempo, a nobreza representa um forte entrave, a nível local, à aplicação das normas, substituindo-se à coroa.

Este tipo centralizante e burocratizante parece visar uma resposta às dificuldades da cobrança periférica de renda feudal: o poder central vai agora encarregar-se dessa cobrança através dos impostos e vai proceder à sua redistribuição pelas classes feudais através de tenças, de doações de bens e de cargos, de padrões de juro, etc. Com isto, surgem características novas ao nível do aparelho administrativo central que deixa de ser constituído apenas por altos magnates, sobretudo eclesiásticos, e passe a ser integrado por oficiais especializados - os letrados, nomeados pelo rei, embora dotados

de grande autonomia funcional e de bens patrimoniais. (HESPANHA, 1982: 43-44)

Para fins administrativos e judiciais, Portugal dividia-se em seis províncias, também chamadas comarcas por alguns: Entre-Douro-e-Minho, Trás-os-Montes, Beira, Estremadura, Alentejo e Algarve, cuja origem era remota mas que apenas se oficializou no século XV e se converteu em permanente com ligeiras alterações posteriores dos seus limites. Nos fins do séc. XVI e no séc. XVII, o nome de província ficou reservado às seis divisões básicas e o termo comarca para unidades menores em que aquelas se subdividiam, quer para fins judiciais quer para fins financeiros. Em cada província ou comarca, o rei achava-se representado por um corregedor, cujas atribuições jamais deixaram de crescer. Além desta divisão, existia uma outra em almoxarifados para efeitos fiscais, (26 ou 27 nos finais do séc. XV, 32 ou 33 em meados do séc. XVI) cada qual superintendido por um almoxarife que cobrava as rendas para a Coroa na sua área. Desde fins do séc. XVI que comarcas e almoxarifados quase coincidem. Esta situação duraria até às reformas administrativas do século XIX (MARQUES, 1977: 261)

As províncias e as comarcas manifestem uma tendência para a regionalização, se atendermos aos poderes de que dispunham, e que “se cimentou numa regionalização provincial”. (FIGUEIREDO, 1988: 193) Mas também simbolizavam a tendência renascentista para a centralização, a regularização e a intervenção real. Estes corpos regionais e locais possuem uma certa margem de autonomia - a descentralização política surgida com Tocqueville - e de uma descentralização administrativa que, nos termos da teoria da delegação, autorizava os poderes periféricos a uma gestão autónoma dos seus próprios interesses, salvaguardada a unidade do Estado e a preeminência do interesse geral. (HESPANHA, 1994: 24).

5.- Do início do séc. XVIII ao primeiro terço do século XIX, o poder do soberano liberta-se definitivamente dos limites postos pelas jurisdições dos corpos infraestaduais e dos próprios funcionários, ou dos privilégios, liberdades e franquias das antigas ordens. Integra-se numa estratégia cultural e política visando a definitiva superação da ordem feudal.

O poder real e dos delegados do monarca espalhou-se pelo território. O seu poder é considerado absoluto tanto no ordenamento interno como externo, limitado apenas pelo carácter genérico da lei que o deve ser em termos gerais e abstractos. Esta expropriação consome a separação entre o público e o privado, entre a sociedade civil e o Estado, irrompendo esta última entidade com as características que hoje lhe são atribuídas: titular de direitos públicos, defensor e representante único de comunidade.

No plano institucional concreto, a absolutização e concentração do poder processa-se através da assunção pela coroa de atribuições até aí periféricas, exercidas através da governação de seus secretários em desfavor das atribuições tradicionais dos conselhos (MARQUES, 1977: 537): a fiscalidade, com maior dinamismo a partir de finais do século XVI; a justiça que apenas teve mutações decisivas com o liberalismo; a defesa, sobretudo a partir da guerra da restauração; a cultura com a instituição do ensino primário oficial pelo Marquês de Pombal, reforma regalista da Universidade de Coimbra, etc.; a economia com a substituição da regulamentação corporativa pelos regimentos económicos da coroa; etc. (HESPANHA, 1984: 63)

O Estado assume, agora, as tarefas de ordenação social prosseguidas antes pelo elemento comunal-concelhio, pelas corporações, pelo elemento nobiliárquico-feudal, que exige uma importante máquina administrativa, por vezes com carácter policial

(MARQUES, 1977: 537-538) cuja racionalização e docilidade são as condições da sua eficácia. O absolutismo tem de recorrer à centralização e domesticação da máquina política, à promoção da riqueza nacional como base de tributação e do seu desafogo económico. Para obter o êxito, compatibilizar a preservação dos interesses das classes feudais com a garantia de alguns interesses da burguesia comercial e industrial.

Para além da manutenção da divisão em províncias, aumento o número de comarcas para 44 no início do séc. XIX. O aperfeiçoamento o complexidade do sistema administrativo manifesta-se no aparecimento de uma nova unidade entre as duas - a provedoria - existindo umas 25 ou 26 nos finais da centúria de setecentos. (SANTOS, 1985: 42)

6.- Desde o início das revoluções liberais e a correspondente revolução burguesa, até ao primeiro terço do século XX, dá-se a vigência de formas típicas de liberalismo. Acentuam-se os princípios e as formas centralizadoras e atribuem-se amplos poderes aos representantes do governo. As províncias, as comarcas e os concelhos primeiro, ou os distritos, os concelhos e as paróquias depois, aparecem sob formas em que umas vezes se acentua o pendor centralista (Constituição de 1822, Mouzinho de Silveira, Costa Cabral, Luciano de Castro, João Franco), outras tendia-se para uma menor centralização e um aumento da autonomia local (Passos Manuel, Rodrigues Sampaio, 1ª República). (MARQUES, 1977: 27) Mas a Administração Públicas regional e local constituiu uma força viva que alterou profundamente a estruturação anterior. (FIGUEIREDO, 1988- 194)

A burguesia já tomava parte no poder do Estado absoluto numa posição subordinada. Agora, domina o poder e exulta com a epopeia da desfeudalização, o que explica o carácter limitado e sectorial das modificações geradas pela revolução quanto à continuidade e às rupturas do Estado pós-revolucionário. O Estado liberal assegura o poder aos estratos superiores e médios da burguesia pois só eles têm acesso ao Parlamento, às forjas da lei e aos centros de todo o poder.

O advento do Estado, separado da sociedade civil e pairando sobre ela como um elemento racionalizador e um árbitro imparcial dos conflitos particulares de interesses, aparecia como um momento marcante da história humana, como um estádio decisivo da modernização social. Ao mesmo tempo, o princípio liberal assegura uma plena liberdade de funcionamento dos mecanismos económico-sociais, formalismo que se baseia na ficção de que o eleitor é um cidadão esclarecido e livre de qualquer tipo de constrangimento e na reacção contra os corpos infra-estaduais. (HESPANHA, 1984: 48)

Porque a burguesia pretendia dominar o poder não era favorável à sua descentralização e suprimiu a descentralização política herdada do Antigo Regime. Apesar dos autores liberais e românticos enaltecerem a tradição medieval e defenderem a sua retoma, a verdade é que a situação prossegue, mesmo durante a 1ª República, quando as propostas de divisão em províncias (ou regiões) de cariz administrativo, oscilaram entre os números 8 e 11, sem nunca se concretizarem.

Apesar dos programas partidários insistirem na descentralização e na regionalização da vida política e económica, propondo a autonomia política de todas as cidades, a vitalização das funções administrativas locais e progressiva eliminação das funções exercidos pelos representantes do poder central, tal não se concretizou (MARQUES, 1977: 244), nem se realizou qualquer reforma profunda e descentralizadora do Estado.



7.- Desde a década de 30 do nosso século, cristalizasse a crise do Estado liberal posterior à 1ª Guerra Mundial.

A questão social e as necessidades de intervenção do Estado na vida económica mostraram a inutilidade de aposta do Estado liberal no automatismo dos mecanismos sociais e económicas que não asseguravam o crescimento continuado da economia nem a harmonia social. A intervenção do Estado na economia é a solução encontrada para superar a crise económica e no plano social é a forma de impedir a eclosão de conflitos capazes de pôr em causa a integração social. (HESPANHA, 1984: 49)

A matriz de intervenção social do Estado originou traços novos na constituição jurídico-política, pondo a tónica na actividade programática e executiva do Estado tem consequências no equilíbrio de poderes, promovendo uma anteposição do executivo ao parlamento. A máquina Estatal ganha dimensões desconhecidas, novo espírito e nova organização: o espírito managerial e a organização por objectivos.

É assim que o Estado Novo tende a uma centralização acentuada para todos os efeitos práticos, com ampla diminuição dos poderes até então repartidos entre as instituições espalhadas pelo território. A divisão em 11 províncias, baseada em critérios geográficos e em aspectos económicos e sociais (FIGUEIREDO, 1988: 208) não chega a implementar-se desaparecendo mesmo do texto constitucional em 1959. A divisão em 18 distritos é mais visível, mas os seus governadores são meros representantes do governo central. Acentua-se uma retirada de poderes aos concelhos cujos presidentes são escolhidos e nomeados pelo poder central, apesar da eleição dos vereadores resultar da escolha de uma pequena parte da população local e, nas freguesias, os regedores passam a ser nomeados pelo poder central.

8.- A necessidade de captar investimentos estrangeiros para o desenvolvimento e crescimento do país, impôs a necessidade de rever a situação na óptica regional, e não na de organização administrativa autárquica, o próprio contexto onde se realizava o planeamento económico e social nas diferentes regiões, até na perspectiva da própria Câmara Corporativa, em 1962. (OLIVEIRA, 1996: 496) A partir de década de 70, e sobretudo depois da revolução de 1974, tendeu-se para uma democratização do regime. A Constituição Portuguesa de 1976 cria as regiões administrativas, caracterizando-as genericamente. Aí também se criam as regiões autónomas dos Açores e da Madeira. Ao mesmo tempo, assiste-se a um apagar progressivo da figura do governador civil e uma cada vez maior notoriedade dos municípios e dos seus eleitos que são escolhidos por sufrágio universal e secreto.

Na sequência destas necessidades criam-se 49 Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) para possibilitar meios de planeamento aos municípios e as cinco Comissões de Coordenação Regional (CCR) em 1979 a quem se atribuem poderes técnicos e de apoio às autarquias locais, como órgãos desconcentrados sem poderes próprios.

Ao mesmo tempo, as diferentes direcções-gerais, ou órgãos similares, foram criando delegações regionais, umas vezes nas sedes de distrito, outras vezes nas sedes de cada uma dos CCRS, a que foram chamando, impropriamente, direcções regionais. Mas não se chegou a uma efectiva racionalização do território. Temos órgãos desconcentrados com poderes delegados e não próprios. As escassas tentativas de descentralização foram tímidas e sempre controladas pelo poder central, mormente a partir da adesão de Portugal à CEE/UE e da entrada massiva de fundos comunitários em Portugal (OUVEIRA, 1996: 502)

Assim, aconteceu um amplo debate sobre a problemática de racionalização do país. Houve um esmorecimento em finais da década de 80 e princípios de 90. Apesar disso, criam-se as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, estabelece-se uma Lei-Quadro das regiões administrativas. A questão voltou à agenda política e passou a ser um tema candente de que têm resultado profundos debates na sociedade portuguesa dos nossos dias. A Europa saída do Tratado de Maastricht torna mais premente este debate pois o peso das regiões foi reforçado.

Para terminar, talvez se possa assumir que, para desconcentrar os órgãos administrativos e descentralizar os poderes do Estado, em consonância com os princípios basilares do desenvolvimento regional, apenas se devam considerar as regiões que mais sentido formam a nível nacional. E estas só se concebem como enraizadas na história do país.

## **BIBLIOGRAFIA**

- BAQUERO MORENO, Humberto. 1986. Os Municípios Portugueses nos séculos XIII a XVI. Estudos de História. 1ª edição. Lisboa: Editorial Presença.
- BARROS, Henrique da Gama. 1945. História da Administração Pública em Portugal dos Séculos XII a XV. Lisboa: 11 volumes
- FIGUEIREDO, Ernesto V. S. 1988. Portugal., que regiões? Algumas Propostas de Delimitação Regional para o Continente Português. Braga: Instituto Nacional de Investigação Científica.
- HESPANHA, António M. 1982. História das instituições. Época medieval e moderna. Coimbra: Livraria Almedina.
- HESPANHA, António M. 1984. Poder e Instituições na Europa do Antigo Regime. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- HESPANHA, António M. 1994. As vésperas do leviathem - instituições e poder político. Portugal - séc. XVII. Coimbra: Livraria Almedina.
- MARQUES, A. H. de Oliveira. 1977. História de Portugal. 711 edição. Lisboa: Palas Editores. 2 volumes.
- MATTOSO, José (Dir.) 1993. História de Portugal. Lisboa: Editorial Estampa. 8 volumes.
- OLIVEIRA, César de (Dir.) 1995. História dos Municípios e do Poder Local (dos Finais de Idade Média à União Europeia). Coleção Grandes Temas de Nossa História. Lisboa: Círculo de Leitores.
- SANTOS, José António. 1986. Regionalização, Processo histórico. Coleção Espaço e Sociedade. Lisboa: Livros horizonte.
- SERRÃO, Joel (Dir). 1979. Dicionário de História de Portugal. Porto: iniciativas Editoriais/Livraria Figueirinhas.



# Os media e o poder

José Ricardo Carvalheiro  
(Jornal do Fundão)

## **Resumo:**

Gostaria de começar por esclarecer que hesitei sobre se o tema "os media e o poder" responderia a alguma questão de desenvolvimento, que é afinal o objectivo deste encontro. Pareceu-me que sim. Se acreditarmos que só há desenvolvimento se houver democracia. E que só há verdadeira democracia onde há informação relativamente livre dos poderes. Mais: informação que vigia e controla os poderes.

Decidi, por isso, abordar o tema.

Entre os vários poderes, esta comunicação privilegia o poder político local. Mas tentará, ainda que brevemente, aludir a outros poderes: as sedes do saber, a administração central, o poder económico, os poderes corporativos e as instituições europeias.

Como ponto prévio, gostaria de dizer que o que aqui for entendido como crítica aos media da região, obviamente que é também uma autocrítica do autor desta comunicação, que faz parte da comunicação social regional e que, portanto, tem a sua quota parte de responsabilidade no actual estado de coisas.

## **1 - A RELAÇÃO ENTRE OS MEDIA E O PODER POLÍTICO LOCAL**

Há vários tipos de políticos locais, do ponto de vista da atitude para com os media.

O primeiro grupo é o dos que seguram o braço do jornalista para lhe fazerem supostas confidências. Os que põem o jornalista à vontade e até lhe contam umas anedotas. Sabem que, como o comum dos mortais, o jornalista aprecia a intimidade com os famosos. Afinal, quem anda com os importantes, tem a sensação de se tomar, ele próprio, importante. Em troca de alguma familiaridade e umas quantas informações em exclusivo, o político espera, do jornalista, indulgência e pudor em proferir críticas.

O segundo grupo é o dos que escolhem manter a distância e infundir respeito. É a velha tática do poder pelo simbólico. Tentam cultivar a aura de inacessibilidade do poder. Manter o jornalista intimidado pela suposta importância da personalidade. Com isto esperam criar, no jornalista, temor em defrontá-los.

O terceiro grupo é o daqueles cuja estratégia é publicitar eficazmente, através dos media, o trabalho que fazem. Apoiam-se numa relação profissional, cordial, com o jornalista e as redacções de um modo geral. É uma estratégia que, obviamente, só resulta se houver obra. E como têm obra, esperam merecer a simpatia do jornalista. Esperam até alguma empatia, porque sabem que o jornalista também gosta de se olhar como um paladino do desenvolvimento regional.

A todos estes autarcas-tipo é comum a crescente consciência de que ao poder, para se afirmar, convém a mediatização.

Parece-me que estas estratégias do poder têm hoje alguma importância devido à transformação recente porque passaram -- e passam - os media locais em Portugal.

O país cuja imprensa regional, até aos anos 80, era na quase totalidade uma imprensa dos "cães atropelados" - no sentido de que se dedicava a notícias do calibre de atropelamentos dos ditos canídeos -, começa a ter uma rede de jornais e estações de rádio com alguma capacidade crítica e de reflexão. E também com alguma independência política, porque se vai desfazendo a sobreposição entre partidos e órgãos de informação.

Portanto, o jornalista tende a ser cada vez mais um intermediário entre o poder e o público e cada vez menos um simples veículo de informação.

Se se mantiver como veículo, o jornalista faz de mera câmara de ampliação das mensagens do poder. Como intermediário, o jornalista gera um valor acrescentado, conduz a sua acção por critérios que lhe são próprios e que obedecem a uma finalidade - seja ela o dever de informar ou a obrigação de servir a empresa de que faz parte.

Apesar das transformações referidas, os media da Beira Interior não deixaram de sentir dificuldades quanto a assumir o papel de controladores do poder. Afrontar o poder político continua a ser um problema.

Primeiro, porque os media desta região reflectem o meio social em que se inserem. E neste ainda predomina uma tradição respeitosa ou mesmo veneradora do poder. No jornalismo como no meio social local, há alguma dificuldade em passar da crítica de café para a crítica objectiva a fundamentada, com factos, investigação e rigor.

Segundo, porque apesar de não existir uma sobreposição entre os partidos políticos e os media da região, os detentores destes não deixam, frequentemente, de ter interesses que se cruzem com a política. O que condiciona as atitudes dos órgãos de informação.

Terceiro, porque boa parte dos media são empresas frágeis, com jornalistas em situação de precaridade laboral e salarial ou com escassa qualificação à partida. E se quanto à qualificação se detecta alguma mudança, para melhor, já em relação à precária situação laborei subsistem muitas dúvidas. O resultado disto é que, por um lado, o jornalista sente falta de segurança profissional para atacar os poderosos e, por outro lado, o jornalista torna-se compreensivelmente mais vulnerável às ofertas do poder. Quando se aceitam as ofertas - ou cargos - está dado mais o passo decisivo para a auto-inibição do jornalista.

Convém, no entanto, dizer, que este problema não se põe apenas aqui, numa região de Portugal, e com jornalistas precarizados na sua função. Também existe onde os jornalistas desfrutam de todas as condições de trabalho e são autênticas vedetas.

Em França, por exemplo, há muito quem diga que os jornalistas não cumprem o seu papel, porque há promiscuidade com o poder. O poder usa as tais estratégias de aliciamento: chega a convidar vedetas para passar férias nas suas casas de campo -- e elas, as vedetas, vão. Tal é a sedução da proximidade com os poderosos. E a ânsia de se ter acesso privilegiado às mais altas fontes -- esquecendo que, desta forma, o jornalista fica condicionado pelas próprias fontes.

Este aspecto do distanciamento dos jornalistas e das condições para fazer cabalmente o seu trabalho parece-me vital, seja em França, seja na Beira Interior.

Porque o controlo do poder ou parte dos jornalistas ou não existe. São os jornalistas que, por vocação ou formação, sentem - ou devem sentir - como dever exercer essa fiscalização em nome de um público de cidadãos. Regra geral, os detentores das empresas de comunicação têm, em primeiro lugar, outros objectivos - desde logo o comercial, que pode ser o da simples sobrevivência - e dificilmente afrontam alguém de quem, directa ou indirectamente, a prossecução desses objectivos passe depender.

Parece-me, porém, que há um crescente sector da opinião publica que encara mal os media que não questionam o poder. Há quem critique um jornal por este não "dizer mal" da Câmara Municipal.

Por isso, os media regionais tendem a ser mais agressivos, partindo do princípio que isso os levará a melhorar comercialmente.

Esta estratégia apresenta o perigo de poder resvalar para o sensacionalismo. Ou seja, praticar agressividade sem rigor.

Mas o que maioritariamente se passa é que a própria agenda informativa dos órgãos regionais está muito dependente do poder político.

A prioridade é, frequentemente, ir atrás dos secretários de estado que visitam a região ou não faltar às conferências de imprensa dos partidos. Depois, até pela magreza das redacções não sobra muita capacidade para a investigação, nem para prestar atenção a outros fenómenos e outros sectores da realidade regional.

A verdade é que quando, um órgão falta à "chamada" dos partidos, as reclamações não se fazem esperar. E - como explicava Nobre-Correia num artigo do semanário "Expresso" quanto mais fraco, em número e qualificação, é um corpo redactorial mais fácil é ao poder pressioná-lo e influenciá-lo. Desde logo, porque há menor disponibilidade para proceder à comprovação dos dados e a ouvir todas as partes envolvidas.

Para ilustrar a pressão exercida pelos partidos políticos recorro a um caso ocorrido durante a campanha eleitoral das últimas autárquicas.

Passou-se com dois altos dirigentes políticos locais e com um jornalista que ignorou os seus conselhos acerca do que seria uma cobertura “correcta” dos acontecimentos. Descontentes com a impermeabilidade do repórter, os altos dirigentes não hesitaram em dirigir-se à direcção do seu órgão de informação para o difamar perante o superior hierárquico -- a alegação era que o jornalista favorecia outro candidato, porque este lhe arranjava um emprego para a mulher. A alegação era falsa, mas os altos dirigentes aproveitaram para tentar sensibilizar a direcção da redacção para uma certa orientação noticiosa.

Mas para os media locais há outras dificuldades quando se trata de controlar o poder.

Quem é que fornece ao jornalista informações sobre eventuais irregularidades dos políticos? Na maioria das vezes, são outros políticos. Mas o facto de o meio político local ser pequeno, restringe o número de fontes deste tipo de informação.

E como as fontes não abundam, o jornalista pensa duas vezes antes de pôr em causa alguém que constitua uma delas. Pode, mesmo, haver um trabalho de quase malabarismo do jornalista, na procura de um delicado ponto de equilíbrio: não deixar de avançar com as notícias, mas também não hostilizar demasiado as fontes. Sob pena destas “secarem”.

Os políticos jogam com a disputa dos media pelas notícias. Porque se há um forte corporativismo entre os jornalistas, a verdade é que a concorrência entre eles prevalece sobre o espírito de classe.

Diz Mário Mesquita que há hoje “um reforço dos critérios de mercado em detrimento das preocupações deontológicas”. Quer com isto dizer que a ânsia de dar uma notícia antes do colega de profissão é mais forte do que a defesa do direito à informação. É evidente que isto fragiliza os órgãos de informação perante os apetites da classe política.

O que é que se pode fazer contra isto, a nível regional?

Talvez, um esforço de concertação entre os profissionais da informação, a par das questões já atrás abordadas: mais formação e mais estabilidade para os jornalistas.

A nível nacional, exige uma posição firme contra algumas correntes políticas, que tendem a pedir novas formas de controlo sobre os media. A resposta só pode ser: esse controlo já existe -- são os tribunais.

É preciso dizer claramente que quem decide o que é importante ou não na produção de notícias, são os jornalistas. Não pode ser de outra maneira.

Depois há a concorrência e a decisão do pública, que escolhe a informação que considera melhor. Mesmo sabendo que pode haver efeitos perversos, tudo é preferível a directivas “superiores”, emanadas do poder político.

## **2 - OPINIÃO PÚBLICA**

Face a este conjunto de interacções entre os media e o poder político, a questão que surge é a seguinte. Qual é, na Beira Interior, a verdadeira importância dos órgãos de informação locais na definição do eleitorado e na formação da opinião pública?

Sobre isto não tenho resposta.

E como não possuo dados sobre a matéria fico com a dúvida: quem tem maior influência no fabrico de opinião e nas opções eleitorais autárquicas? Os media locais, a experiência quotidiana dos munícipes, o contacto directo com os influentes locais, a começar pelos próprios autarcas?

Todavia, creio haver ideias que têm sido formadas ou fortalecidos gradualmente a partir dos media regionais. A maior delas será, porventura, a de que o interior é marginalizado e de que os governos do país não nos ligam nenhuma.

Cabe aqui um parêntesis para dizer que me parece conhecer-se a região muito mal a si própria. E aqui entra o papel das instituições produtoras de saber, especialmente as universidades, que também constituem um tipo de poder.

Parece-me existir uma grande opacidade em torno dos conhecimentos produzidos nas sedes de ciência. Dá impressão de que os estudos sobre a região são fechados nos baús do saber, como monopólio dos cientistas, e são mantidos fora do alcance dos restantes cidadãos,

Talvez uma forma de ultrapassar esta situação seja introduzir uma maior relação entre os media e instituições e produtores de conhecimento científico. Julgo que a região só teria a ganhar, mesmo sabendo-se que a passagem de dados científicos para linguagem de jornal é delicada e exige um acrescido esforço de rigor da parte dos media

A fragilidade da opinião pública, no caso da Beira Interior, é outro factor que limita a capacidade dos media se constituírem como meio de controlo do poder.

Quanto não se trata de questões do foro legal, a capacidade dos media condicionarem os actos do poder está na mesma proporção da pressão da opinião pública para com esse poder -- pressão essa que nesta região, manifestamente, não é muita.

A denúncia pelos media de inércia, má gestão ou incapacidade do poder autárquico para resolver problemas só tem resultados quando, depois da denúncia, há condenação pela opinião pública. Quanto predomina a indiferença dos cidadãos, aqui frequente, o efeito sobre a conduta do poder é muito reduzido.

E, às vezes, nem mesmo a divulgação das mais aberrantes ilegalidades o abusos do poder - já dentro do foro judicial - é suficiente para a condenação pública, numa região em que estão enraizados hábitos de subserviência e lógicas de compadrio.

Há exemplos de uma benevolência espantosa, apesar da divulgação feita pela comunicação social.

É o caso do antigo director do Instituto Politécnico da Guarda e ex-dirigente do PSD local. Condenado a três anos de prisão, faz agora um ano, este ex-detentor de poder tem o caso em recurso no Supremo Tribunal. As instâncias judiciais provaram que o arguido tinha o objectivo de ofender corporalmente indivíduos que lhe eram incómodos (uma “lista negra” que incluía um juiz) e que, para isso, contratou um “homem de mão” para executar o trabalho. Isto não evitou que o arguido, acabado de condenar, fosse saudado por um grupo de alunos universitários à saída do tribunal e que, meia dúzia de meses depois, encontrando-se em Liberdade condicional por ter pago uma caução, fosse eleito por unanimidade presidente de uma associação de beneficência.

O que é que isto significa?



Que as pessoas se inclinam perante alguém que calculam poder voltar a ter algum poder?

Desacreditação das decisões de outro poder, que é o judicial?

Parece que, na mente de alguns cidadãos, os poderosos estão autorizados a recorrer a práticas de malfeitoria, consideradas um pormenor dispiciendo no currículo de alguém que mostre obra.

Com uma opinião pública incipiente, o poder político pode, em muitos casos, fazer ouvidos moucos ao que os media dizem.

Isto também tem reflexos no comportamento deste poder perante a comunicação social. Quando interessa a um político difundir uma informação, apressa-se a contactar o jornalista mais próximo ou a convocar uma conferência de imprensa. Quando não lhe interessa o assunto, encara o jornalista como um chato que faz perguntas incómodas. E julgo que isto não se passa apenas porque os políticos considerem uma boa informação aquela que é capaz de lhes prestar serviço, como diz Nobre-Correia.

Passa-se, também, porque uma parte -- não a totalidade, felizmente -- da classe política da região ainda não se consciencializou de que é obrigação do autarca esclarecer o público e prestar contas do que faz ou não faz.

Trata-se de um comportamento que está alicerçado numa certa tradição de exercício do poder. É o poder acima do julgamento dos cidadãos, com a excepção dos períodos eleitorais.

Parece que este tipo de autarca ainda não percebeu que o que tem importância não é a sua pessoa mas o cargo que ocupa. Que quando é entrevistado ou quando se senta em lugar de honra numa sessão solene é porque representa a população, que não cabe toda num salão nobre. Que a solenidade de tratamento que lho é dedicada significa que se está a homenagear um conjunto dos munícipes e não o senhor X.

Neste contexto, os media têm um importante papel na dessacralização do poder. Só quando é natural e recorrente os media questionarem a actuação dos detentores de cargos públicos -- desde que fundamentadamente, é claro --, os cidadãos comuns deixam de rodar o chapéu na mão com medo de pedirem contas ao poder.

Só assim é que o cidadão chega a perceber que é o presidente da Câmara que lhe deve satisfações e não ele, munícipe, que deve vénias e temor ao autarca.

Esta exigência de transparência do poder -- exigência que cumpre aos media fazer -- é tanto mais importante quanto a medalha que de um lado tem o temor e a subserviência do cidadão tem no seu reverso a suspeição permanente. O cidadão comum respeita o político pela frente, mas por detrás atira-lhe com toda a sorte de acusações e em tudo vê usos do poder em proveito particular.

É, portanto, fundamental que os media forcem a transparência da coisa pública.

Mas que se pautem pelo rigor nesse procedimento.

Aqui chegamos directamente à questão do desenvolvimento regional.

Porque me parece que o desenvolvimento de uma região só é possível se for um processo participado, com um indispensável envolvimento das comunidades locais.

E para haver participação não pode haver um permanente clima de suspeição dos cidadãos em relação aos titulares do poder. Pelo contrário. Entre poder e cidadãos tem que haver uma relação transparente, circulação fluida de informação, identificação

quanto aos objectivos a atingir e mobilização comum. Não é com cidadãos alheados da coisa pública e divorciados de quem os representa que se consegue desenvolver uma região.

Para alcançar estas condições é fundamental a acção dos media.

Afinal, se a opinião pública regional é frágil, uma das formas de a fortalecer é precisamente através dos órgãos de informação.

Prevalecendo o clima de suspeição, estamos numa sociedade dividida em duas barricadas: os políticos de um lado e tudo o resto do outro. Então, todas as responsabilidades são atiradas para cima dos políticos e a crítica escuda-se na não intervenção. O que, além criar obstáculos ao desenvolvimento, em nada favorece a democracia como afirmação dos cidadãos.

Não se trata de entregar literalmente o poder aos cidadãos, como preconizava uma das máximas de Revolução Francesa.

Para haver democracia, segundo Kari Popper, o que é imprescindível é que os cidadãos possam controlar o poder. Por isso, há que dar-lhes os meios.

### **3 - OUTROS CENTROS DE PODER**

Para finalizar gostaria de abordar brevemente a relação dos media regionais com outros centros de poder.

Da parte da administração central há alguma displicência para com a comunicação social da província.

Talvez seja complexo de inferioridade provinciano, mas o jornalista regional depreende frequentemente ou enfado ou irónica bonomia quando um director-geral tem de falar ao telefone com alguém de um remoto órgão regional.

Se calhar é isto que se passa na relação entre Lisboa e a província, na generalidade dos domínios. Do que também caberá culpa à província, que não tem sabido impor-se pela positiva. Tem perdido mais tempo a lamentar-se do que a procurar soluções.

Quanto aos jornalistas, é preciso estar atento ao risco de se resvalar para uma posição de comodidade face ao poder político. Não fazer da administração central o alvo preferencial. Porque é muito mais fácil criticar o poder central longínquo, de onde geralmente não vem qualquer em, do que responsabilizar e acusar os políticos locais com quem nos arriscamos a encontrar nos cafés.

As relações o poder económico e os órgãos de informação vão da pura ligação contratual até diversas formas de pressão.

O exemplo que vou contar é um caso extremo, que está longe de constituir a regra, mas que ilustra o tipo de situações, por vezes, caricatas, a que o jornalista está sujeito.

É o caso de um empresário que surgiu na redacção de um órgão de informação regional, sem que nada estivesse combinado, a dizer que estava ali para dar uma entrevista. O jornalista precisou de algum tempo e muita paciência para convencer o empresário que não era assim que as coisas se passavam. E foi visivelmente agastado que este acabou por se retirar. Sem obter a promoção desejada num momento estratégico para os seus negócios.

O mesmo empresário reincidiu mais recentemente. Telefonou para uma redacção a perguntar se não iam fazer referência a determinado assunto que lhe dizia respeito. Quando o jornalista respondeu que já se tinha feito uma alusão ao caso, o empresário replicou que "isso não teve impacto nenhum, vejam lá se dão destaque a isso".

A moral da história é que há agentes económicos que pelo facto de alimentarem um órgão de informação com receitas publicitárias, acham-se no direito de condicionar o que se noticia a seu respeito. E é preciso dizer que as redacções não são completamente imunes a isto.

Quanto aos poderes corporativos, a sua relação com os media regionais tem-se modificado. Há vinte anos, poucos se atreviam a falar de negligência de um médico ou de incompetência de uma administração hospitalar.

Hoje, não só os jornalistas se sentem na obrigação de denunciar os casos, como os próprios cidadãos que se consideram lesados defendem os seus direitos com interpelações nas páginas dos jornais.

Perguntar publicamente para que serve o Hospital do Fundão também é contribuir para o desenvolvimento regional. Porque obriga os responsáveis perante a opinião pública. E os casos médicos estão entre aqueles em que há maior sensibilidade da parte da opinião pública.

#### **4 - Finalmente uma palavra em relação à Europa.**

Os processos de decisão da União Europeia são, vistos de Beira Interior, algo distante e nebuloso que pode canalizar algum dinheiro para a região mas que é responsável pela invasão de produtos espanhóis e que, brandindo medidas impiedosas, constitui uma enorme ameaça para a já frágil economia regional.

Não será de exigir aos media da região que abordem os temas europeus como o fazem os grandes órgãos de informação. Mas o alheamento em relação ao que se passa nas esferas de poder de União Europeia, significa que nos limitamos a estar à espera de que se tomem decisões e que cá estaremos, depois, para sofrer as consequências.

A pergunta final desta comunicação é: o que é que os media têm a ver com o desenvolvimento regional?

A resposta é que têm bastante.

Porque só com media independentes do poder se pode formar uma opinião pública que reforce a democracia.

E só com media que controlem o poder e o tomem o mais possível transparente e responsável perante os cidadãos eleitores pode haver um processo de desenvolvimento que envolva o conjunto da comunidade regional.

# **Utilização de SIG para análise do impacto de uma nova auto-estrada na localização industrial**

Rui A. R. Ramos<sup>1</sup>  
(Universidade do Minho)

José F. G. Mendes<sup>27</sup>  
(Universidade do Minho)

## **Resumo:**

Nos anos mais recentes devido à reformulação da rede viária nacional, em particular com a construção de novas auto-estradas, tem-se assistido a alterações no padrão das acessibilidades em Portugal. Em particular, a construção da auto-estrada A3, entre o Porto e Braga, e a sua entrada em funcionamento em 1991, veio melhorar a acessibilidade ao porto e aeroporto da cidade do Porto bem como a toda a restante rede viária principal do país. Parece portanto altura para uma primeira análise do seu impacto no processo de localização das novas unidades industriais. Nesta comunicação será desenvolvido um modelo em ambiente SIG que permitirá avaliar o impacto, devido à variação das acessibilidades, na localização industrial. Factores tais como a proximidade a centros urbanos, aos nós da auto-estrada e à população residente serão avaliados e referenciados no espaço e no tempo de modo a se poderem detectar tendências.

Palavras-chave: Localização industrial, SIG, Planeamento regional.

---

<sup>1</sup> Departamento de Engenharia Civil, Universidade do Minho – Braga - Fax: +351 53 604443, [ramos@ci.uminho.pt](mailto:ramos@ci.uminho.pt) - [jmendes@ci.uminho.pt](mailto:jmendes@ci.uminho.pt)

## **1 - Introdução. Factores de Localização**

Em qualquer processo de localização, as empresas consideram diferentes factores que, em função da actividade por elas desenvolvida, permitam diferenciar o espaço.

O comportamento espacial das empresas industriais tem sido estudado no passado, principalmente por meio de inquéritos que permitem identificar e ordenar diferentes factores de localização. Os trabalhos de Schmenner (1982), Hannoun e Templé (1975) e Stafford (1974) são bons exemplos; para Portugal, os trabalhos de Jacinto (1983), Gaspar (1984), Ferrão (1985), L. Caetano (1986), Garrido (1985), Costa e Silva (1994) e Matos (1994), são importantes referências.

R. Ramos (1996) desenvolveu uma síntese onde identifica os seguintes factores de localização industrial:

- Custos de transporte e proximidade às matérias primas;
- Mão-de-obra (força de trabalho);
- Proximidade aos mercados;
- Ambiente industrial;
- Comunicação interna das empresas;
- Terrenos e construção;
- Infraestruturas;
- Centros de prestação de serviços às indústrias;
- Factores pessoais;
- Condições locais de benefícios fiscais;
- Atitude da população relativamente à empresa;
- Suporte político.

Cada um destes factores tem maior ou menor importância consoante o caso em estudo, isto é, o tipo de indústria e a escala da análise.

O objectivo desta comunicação é analisar o impacto de uma nova auto-estrada, a qual se inclui no factor designado por infraestruturas. No entanto, o efeito devido à melhoria das condições de acessibilidade, motivado pela abertura da nova auto-estrada, pode também alterar a influência de outros factores, razão pela qual se estende a presente análise a alguns factores complementares.

Dado o objectivo e escala deste estudo, os restantes factores escolhidos foram: a força de trabalho (população), o contexto industrial (presença de pólos tecnológicos) e a proximidade a centros de serviços de apoio à indústria (centros urbanos importantes).

## **2 - Modelo formal**

Apresenta-se um modelo formal que analisa o impacto de uma nova auto-estrada na localização industrial, o qual se divide em quatro etapas de análise: (1) Identificação dos intervalos de tempo a analisar; (2) Caracterização da distribuição espacial das unidades

industriais; (3) Identificação e caracterização dos factores de localização concorrentes; e (4) Análise da influência dos factores na localização de novas unidades industriais.

## 2.1 Identificação dos intervalos de tempo a analisar

Serão considerados dois períodos de tempo: um anterior à abertura da nova auto-estrada e outro após a sua entrada em funcionamento.

A extensão do primeiro período deverá ser suficientemente longa de modo a permitir perceber um padrão de localização industrial anterior à introdução do novo factor (a auto-estrada). Um período de pelo menos cinco anos é aceitável, desde que durante esse período não tenha havido variações significativas na acessibilidade, distribuição populacional ou contexto industrial.

O segundo período deverá iniciar-se, obviamente, a partir do ano de abertura da auto-estrada e estende-se até ao presente, ou até ao aparecimento de um novo factor na região que altere o poder de atractividade criado pela nova acessibilidade.

## 2.2 Caracterização da distribuição espacial das unidades industriais

Para descrever a distribuição espacial das unidades industriais na região será definido um *centróide* para cada ano em estudo. Para o seu cálculo é necessário dispor da lista das novas unidades industriais implantadas na região, preferencialmente referenciadas à freguesia, para cada ano da análise. Neste texto, e em termos genéricos, as freguesias serão denominadas de *centros*, e as suas coordenadas correspondem às coordenadas do centro populacional mais importante aí localizado.

As coordenadas do *centróide* das novas industrias para o ano  $i$ ,  $X_i$  e  $Y_i$ , são dadas por:

$$\begin{aligned} X_i &= \frac{\sum_j x_{ij} n_{ij}}{\sum_j n_{ij}} & i = 0, 1, \dots \\ Y_i &= \frac{\sum_j y_{ij} n_{ij}}{\sum_j n_{ij}} & j = 1, \dots, num_c \end{aligned} \quad (1)$$

em que  $x_{ij}$  e  $y_{ij}$  são as coordenadas do *centro*  $j$  no ano  $i$ ,  $n_{ij}$  é o número de novas unidades industriais que se implantaram no *centro*  $j$  durante o ano  $i$  e  $num_c$  é o número de *centros* existentes na região em estudo.

## 2.3 Identificação e caracterização dos factores de localização concorrentes

Como foi atrás referido, para além da acessibilidade à auto-estrada, haverá todo o interesse em analisar outros factores relevantes que simultaneamente influenciam o padrão de localização industrial. A identificação e caracterização desses factores faz-se de seguida.

### População (força de trabalho)

Este factor será descrito pelo *centróide* da população na região, para cada ano em estudo. Se for possível identificar mais que uma sub-região (com diferentes distribuições da população) deverá então ser definido um *centróide* para cada uma dessas sub-regiões.

Admitindo que os dados relativos à população estão referenciados aos *centros* mencionados anteriormente, então as coordenadas do *centróide* da população para o ano  $i$ ,  $X_i^{pop}$  e  $Y_i^{pop}$ , serão dadas por:

$$\begin{aligned} X_i^{pop} &= \frac{\sum_j x_{ij} pop_{ij}}{\sum_j pop_{ij}} & i = 0, 1, \dots \\ Y_i^{pop} &= \frac{\sum_j y_{ij} pop_{ij}}{\sum_j pop_{ij}} & j = 1, \dots, num_c \end{aligned} \quad (2)$$

em que  $pop_{ij}$  é a população residente no *centro*  $j$  no ano  $i$ ;

Uma vez que os Recenseamentos da População são feitos numa base decenal, não é de esperar que se disponha de informação estatística relativa à população para cada ano em estudo. Neste caso é aceitável interpolar as coordenadas do *centróide* da população, admitindo que houve uma variação linear durante o período de 10 anos entre censos.

### Centros de prestação de serviços às indústrias

Os centros de decisão onde existem empresas de prestação de serviços às indústrias serão definidos pelas coordenadas do centro geométrico da respectiva aglomeração urbana. Apenas serão considerados os centros que possuam relevância na região.

### Auto-estrada

A auto-estrada será descrita através dos nós de ligação à restante rede viária, sendo consideradas as coordenadas do centro geométrico de cada nó.

### Pólos tecnológicos

O meio industrial local, particularmente a existência de pólos tecnológicos, é um factor importante no contexto da localização industrial. Os pólos tecnológicos serão definidos pelas coordenadas do centro geométrico do pólo.

## 2.4 Análise da influência dos factores na localização de novas unidades industriais

A influência dos diferentes factores na localização de novas unidades industriais será descrita pela evolução, no tempo, da distância entre o *centróide* das novas indústrias e os diferentes pontos que caracterizam os vários factores: *centróide* da população, centros urbanos relevantes, nós da auto-estrada e pólos tecnológicos.

A distância calculada entre o *centróide* das novas indústrias  $(X_i, Y_i)$  e o ponto representante de um factor  $f(X_i^f, Y_i^f)$ , para o ano  $i$ , é dada por:

$$d_i^f = \sqrt{(X_i - X_i^f)^2 + (Y_i - Y_i^f)^2} \quad (3)$$

A representação gráfica da distância  $d_i^f$  ao longo do tempo permite avaliar a variação da influência de cada um dos diferentes factores. Em função da inclinação da linha representativa de um factor, pode concluir-se que a sua influência aumenta (inclinação negativa), diminui (inclinação positiva) ou não varia (inclinação nula), durante um determinado período, a partir do ano  $t$  (Fig. 1).

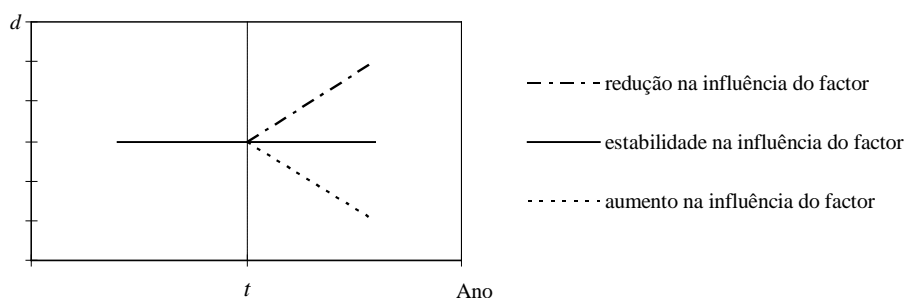


Fig. 1 - Evolução da influência de um factor

## 3 - Aplicação

Uma aplicação do modelo definido na secção anterior é agora apresentada. O objectivo é construir uma ferramenta utilizando tecnologia SIG que permita avaliar e monitorizar o impacto da nova auto-estrada na localização industrial.

A região em estudo, com uma área total de cerca de 407 km<sup>2</sup>, abrange os municípios de Santo Tirso e Vila Nova de Famalicão. O traçado da nova auto-estrada A3, entre o Porto e Braga, atravessa a região na direcção Norte-Sul, sensivelmente pelo seu meio (Fig. 2).



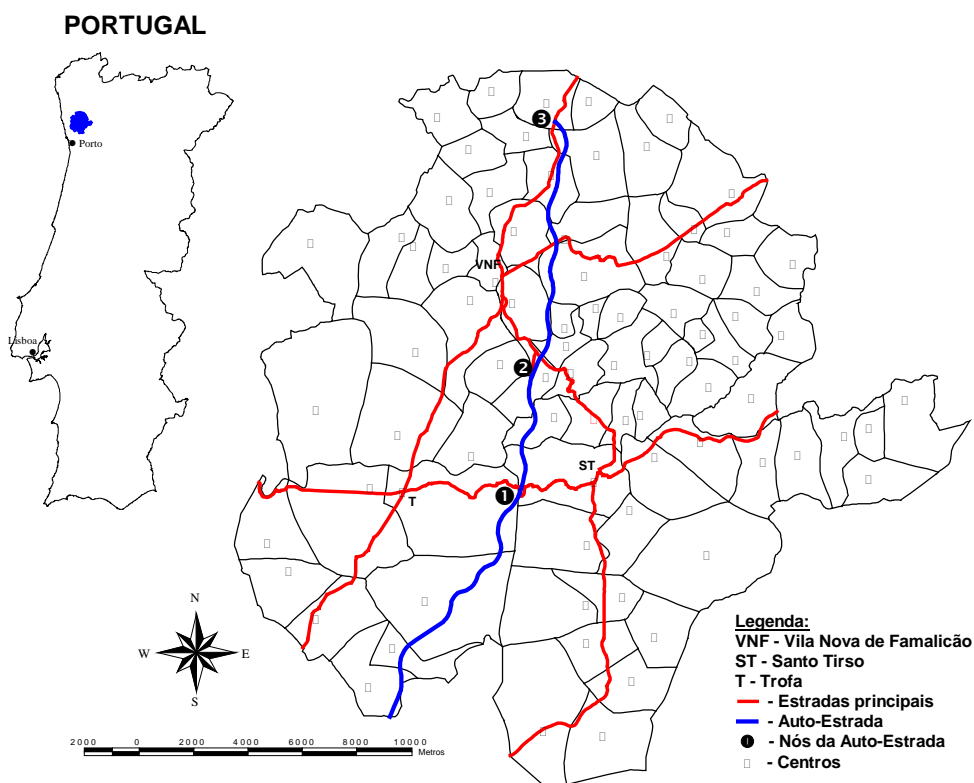


Fig. 2 - Região em estudo

Na região existem três centros administrativos relevantes: as cidades sedes de município (Santo Tirso e Vila Nova de Famalicão) e a cidade da Trofa. Por outro lado, não existe nenhum pólo tecnológico pelo que este factor não será considerado na análise.

### 3.1 Intervalos de tempo a analisar

Desde 1985 houve na região um grande aumento na criação de novas firmas industriais (Fig. 3). Considerando que a auto-estrada A3 entrou em funcionamento em 1991, definiram-se dois períodos de análise: o primeiro desde 1985 até 1990; o segundo desde 1991 até 1993 (último ano para o qual se dispõe de dados).

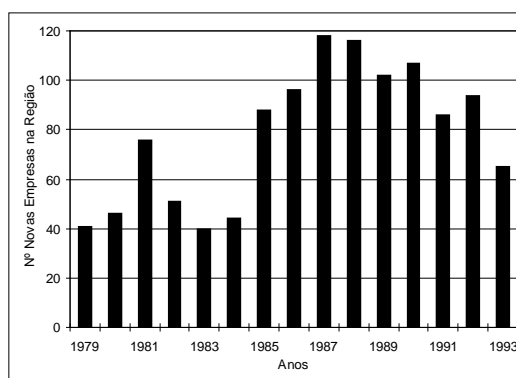


Fig. 3 - Número de novas firmas industriais implantadas na região, entre 1979 e 1993

A distribuição espacial de novas firmas industriais criadas por freguesia está representada na Fig. 4 (período 1985-90) e Fig. 5 (período 1991-93)

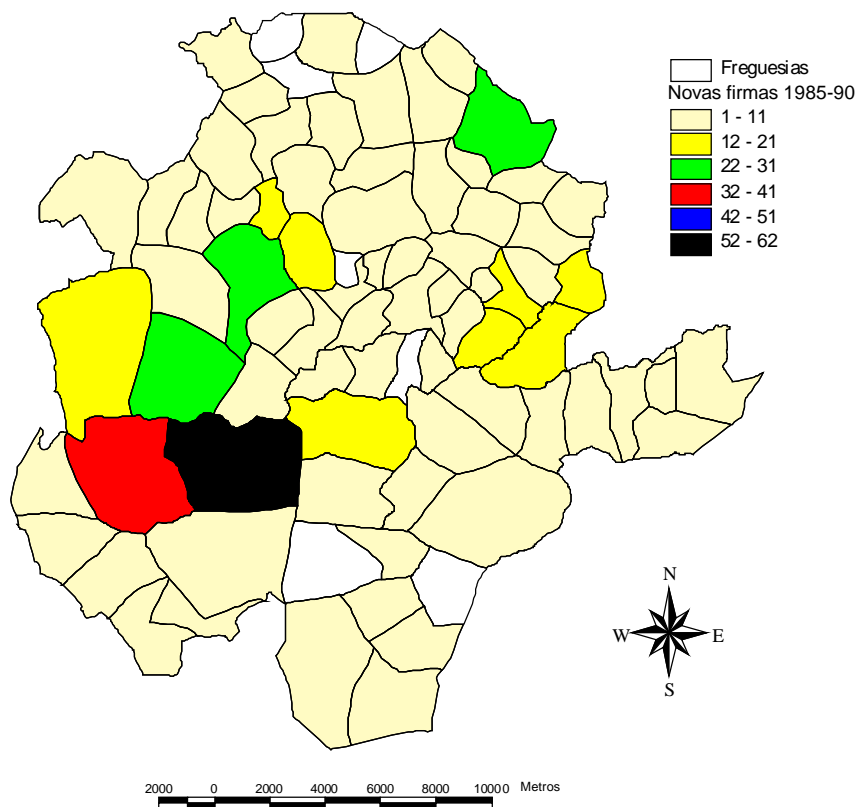


Fig. 4 - Distribuição espacial de novas firmas industriais criadas no período 1985-90

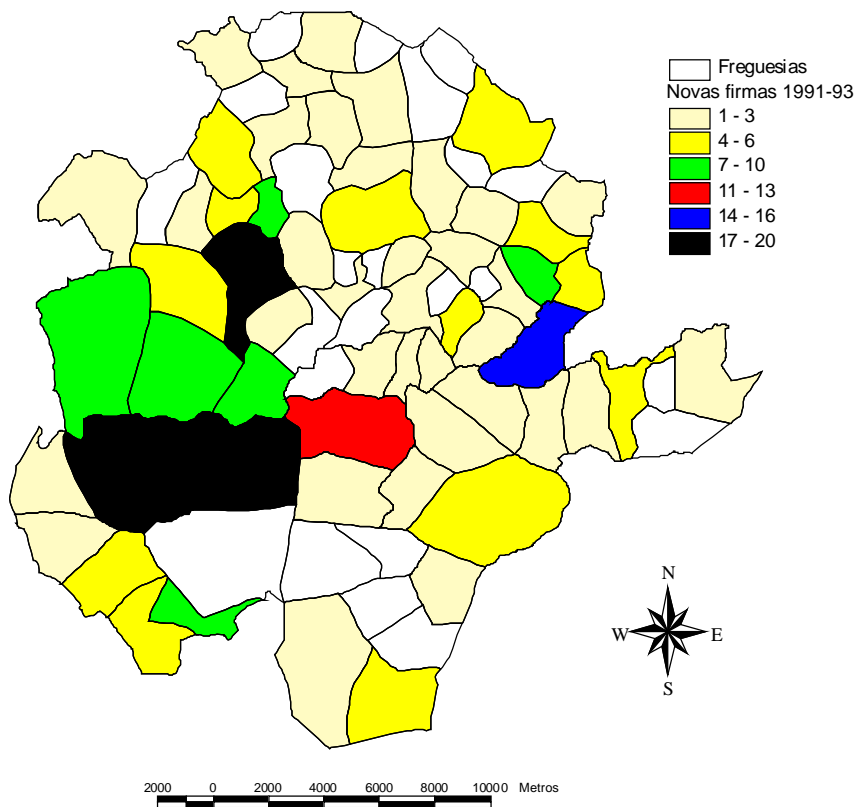


Fig. 5 - Distribuição espacial de novas firmas industriais criadas no período 1991-93

### 3.2 Temas da base de dados

Para o modelo de análise é necessário um conjunto de bases de dados sobre os seguintes temas:

- população residente por ano e por freguesia;
- limites das freguesias e localização dos seus centros;
- rede das estradas principais;
- nova auto-estrada A3;
- posição (coordenadas x,y) dos nós da auto-estrada A3;
- posição (coordenadas x,y) dos centros urbanos;
- dados relativos às firmas industriais localizadas na região.

No Quadro 1 estão indicados os temas das bases de dados topológicas desenvolvidos durante o projecto, utilizando o software de Sistemas de Informação Geográfica ArcCAD da ESRI. O processo de conversão das cartas à escala 1/25.000 em bases de dados digitais e topológicas foi desenvolvido através de três etapas (Mendes, 1995): conversão analógica para digital, criação de topologia, e referenciação de atributos.

**Quadro 1 - Temas das bases de dados do SIG**

Temas	Tipo	Descrição
Fregues	Polígono	Limites das freguesias
Centros	Ponto	Localização (coord. x, y) dos centros
En	Linha	Rede de estradas principais
Ae	Linha	Nova auto-estrada A3
Nos	Ponto	Localização (coord. x, y) dos nós da auto-estrada A3
Cen_adm	Ponto	Localização (coord. x, y) dos centros urbanos
Pop_freg	Registo	Dados relativos à população
Industria	Registo	Dados relativos às firmas industriais

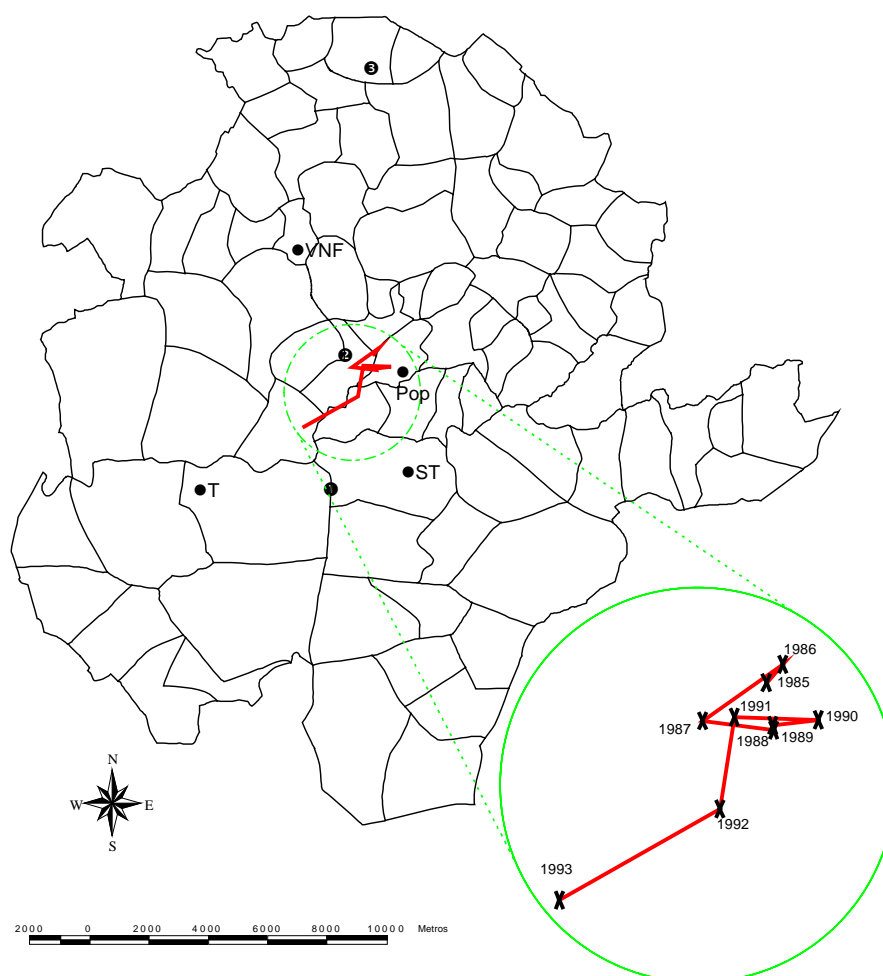
### 3.3 Análise espacial

Utilizando a expressão (1) calculam-se as coordenadas do *centróide* das novas indústrias para cada ano, entre 1985 e 1993 (Quadro 2).

**Quadro 2 - Coordenadas do centróide das novas indústrias**

Ano	X (m)	Y (m)
1985	17916	9927
1986	18096	10130
1987	17215	9509
1988	17995	9405
1989	17988	9458
1990	18485	9521
1991	17565	9550
1992	17405	8541
1993	15644	7543

A evolução do centróide das novas indústrias pode ser observada na Fig. 6, em que os pontos representativos dos principais factores que influenciam a localização de novas indústrias na região também estão representados. É obvio que, após 1991, o centróide se move para sul, aproximando-se do nó 1 da auto-estrada.



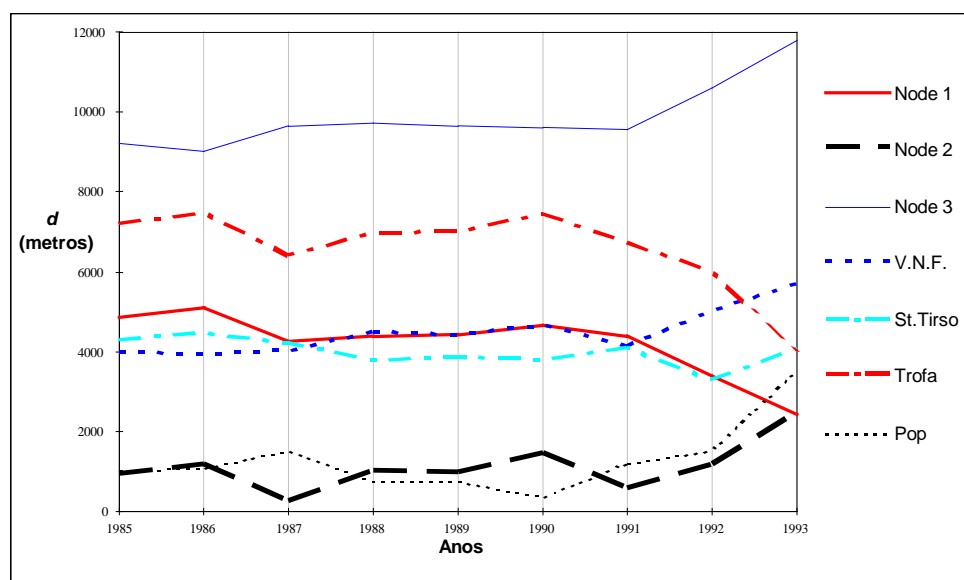
**Fig. 6 - Evolução do *centróide* das novas indústrias**

Para cada um dos principais factores foram calculadas ou medidas as suas coordenadas (Quadro 3). Os cálculos/medidas foram efectuados em ambiente SIG.

**Quadro 3 - Coordenadas dos pontos representativos dos principais factores**

Factor	X (m)	Y (m)
População (Força de trabalho)	18724	9256
Vila Nova de Famalicão	15679	13247
Santo Tirso	19318	5843
Trofa	12234	5462
Nó 1 (Sul)	16520	5287
Nó 2 (Centro)	16999	9678
Nó 3 (Norte)	17856	19121

A evolução da influência de cada factor pode ser analisada na Fig. 7, onde se representa a evolução da distância entre os pontos representativos de cada factor e o *centróide* das novas indústrias, para cada ano.



**Fig. 7 - Influência dos vários factores concorrentes**

Pela análise da Fig. 7 pode-se concluir que antes de 1990/91 não houve grande variação na importância relativa de cada um dos factores considerados. Em termos relativos pode dizer-se que os factores que exerceram maior influência nesse período foram a população (força de trabalho), seguido-se os centros urbanos de Santo Tirso e Vila Nova de Famalicão e, finalmente, a cidade da Trofa. Note-se que, antes de 1991, as distâncias entre o *centróide* das novas indústrias e os nós da auto-estrada não são relevantes pois esta ainda não estava em funcionamento.

Após 1990/91, com a entrada em funcionamento da auto-estrada, houve uma substancial mudança no comportamento espacial das novas firmas industriais. Como a Fig. 7 mostra podem-se identificar três situações:

- a influência da cidade de Santo Tirso mantém-se sensivelmente invariável;
- a influência dos nós 2 e 3, da cidade de Vila Nova de Famalicão e da população apresenta uma diminuição;
- a influência do nó 1 e da cidade da Trofa aumenta.

Como comentário final pode-se dizer que o período de estudo é curto (apenas três anos após a abertura da auto-estrada) pelo que qualquer conclusão relativamente às tendências para a localização de novas indústrias na região deve ser rodeada de cautela e aguardar por uma maior consolidação.

## **Conclusões**

Foi desenvolvido um modelo que analisa o impacto de uma nova auto-estrada na localização industrial utilizando o ambiente SIG.

Considerando que o período de análise após a abertura da auto-estrada é ainda curto, o comportamento espacial da localização de novas unidades industriais deverá ser monitorizado nos próximos anos. O modelo desenvolvido em SIG mostrou-se útil e será utilizado no futuro como ferramenta de análise.

## **Agradecimentos**

Este trabalho foi parcialmente subsidiado pela Junta Nacional de Investigação Científica.

## **Referências**

- Caetano, L. (1986) - *A indústria no distrito de Aveiro - Análise geográfica relativa ao eixo rodoviário principal (ENnº1) entre Malaposta e Albergaria-a-Nova*. Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro.
- Costa, J.S.; Silva, M.R. (1994) - *Modelo empresarial e dinâmica de inovação*. Final Report, Oporto, Oporto Industrial Association.
- Ferrão, João (1985) - Alguns elementos acerca das questões de investimento industrial no concelho de Viseu. *Desenvolvimento Regional*, 20, 25-62.
- Garrido, Carlos (1985) - Factores de localização das indústrias transformadoras Portuguesas. *Planeamento*, 7(3), 117-125.
- Gaspar, Jorge (1984) - *Factores de localização industrial na região centro*. Coimbra, Comissão de Coordenação da Região Centro.
- Hannoun, M.; Templé, P. (1975) - *Les facteurs de création et de localisation des nouvelles unités de production*. Institute National de la Statistique et des Etudes Economiques.

- Jacinto, R. (1983) - Factores de localização na região do centro - a perspectiva dos empresários. In *Perspectivas do desenvolvimento industrial Português*, Lisboa, APEC, 403-426.
- Matos, Elisabeth (1994) - A industrialização nascente em Viseu. *Cadernos de Economia*, VIII(29), 31-38.
- Mendes, J.F.G. (1995) - Cost estimation for the conversion of map-based land-use plans into digital GIS databases. *Computers, environment and urban systems*, 19(2), 99-105.
- Ramos, R. (1996) - *Localização industrial: uma síntese dos modelos e factores*. Relatório interno. Braga, Universidade do Minho.
- Schmenner, R. (1982) - *Making business location decisions*. Prentice Hall.
- Stafford, H. (1974) - The anatomy of location decision: Content analysis of case studies. In Hamilton, *Spatial perspectives on industrial organization and decision-making*, London, John Wiley and Sons.

# **The need of a regional housing policy in Portugal: some research-based arguments**

*Pedro Guedes de Carvalho*<sup>12</sup>  
(Universidade da Beira Interior)

## **Abstract:**

Housing is a very important and (still) expensive commodity to the majority of Portuguese people. Housing prices and construction costs differ a lot across the country, interfering with labour mobility. Having a very heavy and centralised administrative system, we are assisting now to a very broad and intensive debate about the need of implementing a regionalised administrative system in our country, which has divided our public and political opinion. The arguments usually given by politicians and opinion makers are, many of them, technically impersuasive and inconsistent.

With this paper we would like to review the main housing policy measures in the last decades in Portugal trying to put some technical and scientific evidence on the need of regionalisation, specially on housing policy. For that purpose we developed an empirical cross-section analysis using local authorities territory data and took the results to confirm our hypothesis.

---

<sup>1</sup> E-mail: [pguedes@ubistb.ubi.pt](mailto:pguedes@ubistb.ubi.pt); Voice: 0351.75.319600; Fax: 0351.75.319601

<sup>2</sup> We want to acknowledge to every participants in the ENHR Practical Training Course and specially to the very accurate remarks of Austin Jaffe and Anton Smets. All the remaining errors are of course on my entire responsibility.



## 1. Introduction

It is normally accepted in economic literature (Allen and Hamnett, Randolph, Forrest and Murie, 1991, pp 9-93) that housing markets are closely related with labour markets and it is also accepted that both are quite linked with economic activity pattern in each country. People usually find their jobs first and only after they look for their shelter. We can not consider the real distance between these two places (labour and work), but we certainly know that they are located in the same or next community (council) territory.

Historical, economical (poverty) and more ancient cultural reasons (safety and fear of the future during the dictatorship period) lead Portuguese people to consider housing as a very special commodity in their consumer basket preferences. Buying their own house was and still is normally considered one of the main aims in the household life period.

That is why we think that studying housing market in Portugal with some historical references and a regional asymmetries focus, will help us to understand we need a regional housing policy. Doing it we think we will contribute to the national and very actual political debate of the Administrative Regions implementation.

The main goal of this paper is to underline the importance that local and microeconomic level variables play in new housing constructed area<sup>3</sup>. Starting from theoretical knowledge telling us housing is a spatial product very closed together with labour markets we tried to discover some relations between economic and social variables which could lead us to some interesting policy conclusions.

The empirical study shall enable us to answer to these questions:

- Is there any significant relation between new housing area constructed in 1990 and some of the demand social-economic variables (like income, population and construction cost), for the same period ?
- Do local variables affect the same way they do it across regions ?
- Are there any decreasing marginal effects on the new housing area constructed in 1990, related with purchasing power and demographic concentration ?

Proving that housing policy in Portugal has always been played in a national and macroeconomic level and regarding the dimension of regional differences detected on our empirical results, we then conclude, crossing these two statements, about the need of a regional housing policy in Portugal.

---

<sup>3</sup> NHCA defined as the new square meters of housing construction in 1990 which do not consider new housing areas, obtained by transforming ancient residential or commercial places. We did it this way, because transforming housing constructed area represents a very small percentage (3%) over the all housing constructed area in Portugal, 1990

## 2. Background

### 2.1. Economic theory on housing

There is a strong link between labour and housing markets. This statement is important because our empirical study is based on new housing area constructed above defined in 1990. We assume that people look for their homes near the places where they are working on<sup>4</sup>.

At first, “Housing prices appear to be driven by jobs flows and not the other way round. In the relevant time frame, the labour market is intrinsically local and the immense diversity of demand-side factors among markets overwhelms the uniformity of supply side factors such as construction finance” (Linneman and Megbolugbe, 1992).

Labour market is relatively immobile which is only partially true because we know there are some corporation employees that move away frequently. But most housing and employment market moves take place within a local or community area, with relatively short distance differences. Even when we consider the higher mobile group of people, they can move from long distances between metropolitan areas, but when they enter in the new housing market, this mobility is generally reduced.

Consequently the assumption we can make is that normal full employment workers have their choices spatially limited to home and labour market areas and this assumption covers the most important part of Portuguese population. With this statement we are not covering the informal market and the recent different forms of work available, but as our empirical study is made with official data (National Statistical Institute) we think the results we have got will be quite adjusted to the previous theoretical assumption.

Secondly, “most of econometric housing studies try to estimate house prices trends and normally focus on either the macroeconomic relationships of the national housing market or the microeconomic housing conditions in specific urban areas” and “Most housing economists believe that operative housing markets exist only at the metropolitan area level and analysis of home prices over the past decade reinforce the notion that housing markets are not national in scope except as a long term equilibrium outcome”(Linneman and Megbolugbe, 1992:375).

Analysing housing market only through the national and price side of the phenomenon (Downs, 1990) emphasises that we will know very little about local market conditions; one year before Case and Shiller (1989) showed that local price movements could be relatively insensitive to national (American) level movements in one of the most important macroeconomic variables like the real interest rate.

These are some of the empirical statements that lead Reichert (1990) research to find that various regions in the United States answered on a similar way to certain national factors such as mortgage rates but, at the same time they answered differently to local economic and demographic factors such as employment, income and population.

---

<sup>4</sup> This concept is changing of course with new technologies and with the possibility to work at home linked by information systems. Nevertheless we will not consider this facts for our study purpose, because it is not still relevant in our country.

Finally, although on the introduction considerations of his paper Reichert says that there is a lot of focus on national macroeconomic relationships in empirical research on housing, we think like some other authors, that recognise the need of regional perspectives about housing markets such as McAvinchey and MacLennan (1982), Manchester (1987) and Singell and Lillydahl (1990).

These theoretical background lead us to study some kind of demand function for new housing area using 1990 data<sup>5</sup> in a cross section model on the basis of the 305 Portuguese local authority territories. Using NHCA as dependent variable we can measure the housing flow of that year, proxying the new demand for housing. Aggregate demand of housing will be then represented, in a simplified way, by a linear function using NHCA as dependent variable and using income, population, construction costs, local authority capital expenses and other experimental proxies - localisation - as independent variables.

## **2.2. Housing Policy in Portugal**

In this section, we will try to show that Portugal governments across history did not never defined a clear housing policy. Political measures considering housing problems were almost all short term and nationally focused. Governments never considered nor labour mobility, neither population needs and affordability, which, in our opinion, lead Portuguese citizens to create a sense of fear and uncertainty about their shelter needs and made informal homeownership market more attractive than rented one across the years.

We can say that housing supply in Portugal is mostly private and only in a very little measure a public regulated matter and in order to understand housing policy history, we will point out some of its characteristics in a chronological way subdividing it in three recent phases that shall be considered.

1. Portugal is a very ancient European country (1143) with a republican system since 1910. In the first half of the XXth century, state intervention in housing was very restrict. As general government strategy intended to guarantee low worker salaries in order to assure the capitalistic accumulating process, housing provision was guaranteed by freezing housing rents in the main towns where industrialisation was starting and also by implementing social housing construction programs, directed to special working classes such as fishermen, landworkers, public functionalism, police officers, and so on.

In the sixties and seventies, housing problems became really serious as a result of the big urban pressure on Lisbon. Fast urbanisation and urban growth uncommonly increased the demand for building land which worsened government ability to stop “developers” activity. No municipal service around the big town of Lisbon was able to answer to this quick, unplanned and illegal construction pressure.

Nevertheless, housing policy remained almost restricted to regulate (normalise) illegal situations on housing construction. The first law revealing government was getting concerned with this problem is dated from November 1970. That law referred the need

---

<sup>5</sup> In Portugal it is still difficult to get time series data about housing and other regional indicators.

for land expropriation and which, for the first time, defined the hierarchy of competencies and municipality intervention with appropriated housing services.

2. After April 1974, the political democratisation process created a major public concern with this problem. In the preamble's Land Law from April 1976 we could read:

“it is really urgent to sustain the illegal building process that has been developed around the bigger urban centres, namely Lisbon...” and “it is strongly necessary to increase availability of building land to construct housing plots”...”even if we can solve the problem it is urgent to repress illegal constructors especially the individual one that build in land without infrastructures”.

It is a very long and hard way to go because this uncontrolled process generated a peculiar phenomena. In fact employer concentration around a central place creates some synergism and externalities which increases the utility value of space, attracting more and more people to live in. That is why we can state the emergence of a great contradiction on this market. Promotion and increase of land supply in order to obtain lower housing prices, can always be offset with property valuation mechanisms which is nothing but a perverse effect. Of course this urbanisation process was not equal all over the country. Land, housing and construction legislation were very soft, mainly on local authorities responsibility and we can say that 1976 was the beginning of a non succeeded planning legislation process in Portugal which pretended to restructure economic activity as a whole.

3. The deep economic crisis in the eighties raised interest rates and, in consequence, national and local budget deficits.

From that time on, Portuguese housing laws followed the international liberalisation trend with diminishing public intervention. Between 1982-85 the political measures deal with housing institutions, credit availability and some conceptual housing and construction terms redefinition<sup>6</sup>. New Public Institutions were created (F.A.I.H. and I.N.H.) to co-ordinate special housing credit and to control lower costs housing typology in private co-operative institutions.

On a first side, credit policy pretended to guarantee bank profits and that is why we saw an endless law production changing every year, trying to typify which kind of houses and which kind of people should be public supported by interest rate allowances. That kind of policy created more and more imperfections in national and local housing markets because we did not have a clear and transparent credit policy. In fact, changes did not derived from the real world (different needs and different affordability) but mainly from different lobbying ability at social and regional levels.

It is then possible to admit, on what housing credit policy concerns, that the same increase (decrease) in interest rate have different impacts on new housing construction.

On the other side, housing rents were frozen during many years (since the thirties and forties) which created a lot of dysfunction in the rented housing market. The more time was passing by, the more effective rent level paid did not corresponded to real market prices. This effect still persist mainly in the bigger urban areas and it is responsible, in a

---

<sup>6</sup> V.g. the limits of social housing areas, co-operative responsibilities, target public support people.

large sense, for the increasing number of homeownership demand with prejudice to a more flexible rented market.

In sum, housing policy in the eighties was still insisting in national and macroeconomic variables such as interest rate and credit ceilings. Besides these measures we can only point some specific and very located housing programs trying to get rid of homeless living in disgusting and inhuman conditions on the suburbs or the two inner cities of Oporto and Lisbon<sup>7</sup>.

The common Portuguese citizen also feels housing situation that way: houses are too expensive, of low quality and very few to all the resident population needs (Livro Branco, 1993).

The main people complaints about housing markets still are (Ferreira, 1988 and Livro Branco, 1993, Baleiras, 1994):

- the interest rate policy has been applied in a national sense, inefficiently and without caring about regional differences in needs and affordability.
- the fiscal weight above housing production and registration process is enormous and with being those receipts one of the main local authorities financing sources this creates a very important local governance dependence on housing.
- the majority of building enterprises has a deficient quality management that obviously increases housing prices, and lastly
- governments did never reached to apply many of the planning and land policies approved, because lobbying and informal housing sector still plays an important role.

Housing policy doesn't have practical effects without negotiation among all the interested agents involved in housing production and localisation process, which means that there is an important role to play by all the institutions that interfere in housing provision which normally happens in localised areas.

Housing State Secretariat, created in October 1995 and leaded by socialist party, said<sup>8</sup> that:

“ We can't buy sufficient houses at reasonable prices in Portugal, in a country where near 30% of the population still faces serious housing problems” and also referred that “ The most part of Portuguese families doesn't have enough disposable income to afford buying houses that has areas greater than there needs and they are too expensive”. She also referred in the same visit she made, that “it is really necessary a bigger negotiation effort done by all the involved agents and Portuguese Government will try to improve the partnership among housing building enterprises, housing co-operatives and local authorities” and “ the EMS of housing construction are becoming stronger but it is very important to improve and rend modern the construction techniques used”;... “there are about 70 or 80 thousand new houses build every recent year, which is a number higher than CE average”.

We think we have explained housing asymmetries and why Lisbon and Oporto (that both suffered an overcrowded crisis which still remains nowadays) are towns quite

---

<sup>7</sup> Recent public housing Programs are almost directed to these kind of problems and also to immigration and other lower income families accommodation, because preference to live in bad conditions near those two towns, even without employment, is still a reality.

<sup>8</sup> 20th July 1996 in a Centre Region newspaper - O Diário As Beiras.

different from the rest of the country. The rest of the country is Algarve, a tourist region, which suffered the biggest construction boom in Portugal during the eighties (with no planning or territory managing legislation) and the Interior, suffering a desertion process. That is the real Portuguese housing situation.

### 3. Empirical methodology

All the housing models we read about, mainly in excellent surveys like those in Handbook of Regional and Urban Economics(1987), Smith et al.(1988), Reichert (1990) and DiPasquale(1994) used data which we have not available but, in Portugal, there is no national statistical time series for housing prices or costs to the whole and across the country.

Considering this, we started from the theoretical background knowledge that told us housing is a spatial product very closed together with labour markets, we tried to discover some relations between economic and social variables that could lead us to some interesting policy conclusions.

As we stated in introduction text, empirical study was carried on to enable us to answer these three questions:

- Is there any significant relation between new housing area constructed in 1990 and some of the demand social-economic variables (like income, population and construction cost), for the same period ?
- Do local variables affect the same way they do it across regions ?
- Are they any decreasing marginal effects on the new housing area constructed in 1990, related with purchasing power and demographic concentration ?

As we said before, we had no time series data available and so we used a cross-section regression, trying to specify a demand function that could be presented like a demand for new construction housing function:

$$Y_i = b_0 + b_1 X_{1i} + b_2 X_{2i} + b_3 X_{3i} + b_4 X_{4i} + b_5 X_{5i} + b_6 X_{6i} + \varepsilon_i \quad [1]$$

(+      (+)   (+)      (-)   (+)   (+)

where:

- $Y_i$  is the dependent variable, new housing constructed area (square meters)
- $X_{1i}$  is an income variable  $(10^3 \text{ escudos})$
- $X_{2i}$  is the amount of credit for new housing  $(10^3 \text{ escudos})$
- $X_{3i}$  is the local authority auto financing capacity  $(10^3 \text{ escudos})$
- $X_{4i}$  is the construction costs variable standardised  $(10^3 \text{ escudos/m}^2)$
- $X_{5i}$  is a dummy localisation variable defined  $(1 \text{ or } 0)$
- $X_{6i}$  is the demographic variable  $(10^3 \text{ inhabitant})$
- $\varepsilon_i$  measures the residual effect of the not included variables

-  $i$  represents each of the 305 municipalities (communities).

The (+) and (-) sign indicate the expected influence that each one of the variables would have on the new housing constructed area.

We introduced some assumptions in the model, mainly due to data collecting obstacles that must be explicit:

we assumed that new housing constructed area could represent the proxy of the demand for new housing that year; we assume that vehicle taxes could be a proxy variable of community income, because it is strongly correlated with personal income and it is one of the local authorities receipts, paid in the community where people lives; we assume that the more local authority expends in capital investment, the more dynamic we can consider it. Besides, we utilised two different forms for this variable. The first one is simply measured by the local authority capital expenses and the second is the difference between the amount each local authority received from national budget and the capital expenses which, in a certain way, reveals its endowment disposition risk or dynamic.

Concerning econometric analysis, we must say that the main goal was to underline the multiple interrelations among the used variables and not the causality relationship between independent and dependent variables that only should be determined in a time series multiple regression. That is why we must not define the basic equation [1] used in the model strictly as a real demand function.

Starting from that initial equation [1], we selected the final variables in the model stepwisely the equation, that is, adding variables one by one and analysing the determination coefficient value, the t-statistical values for each variable and the significance level of F-statistic test.

All the variables were referenced at the community level - that is the local authority jurisdictional influence - and we used OLS - ordinary least squares - estimation to 305 observations in a 1990 cross section analysis.

As it is usual in cross section samples, we took particular attention to the chance that heterokedasticity occurs, introduced by some particular variable or by some of their cross products. In fact, as some communities are greater than others, the Goldfeld-Quandt and White\_ tests indicated the presence of the phenomena, conducting us to correct it.

Heterokedasticity correction is a very important process in cross-section estimations because, even if we could estimate the coefficients by the OLS method, they will not be efficient estimates considering once the constant variance of residuals assumption would not be observed. As a matter of fact we should create an alternative estimation methodology with a smaller variance of the residuals for estimates (v. Appendix 2).

First we tried another specification of the model. After, we tried a log-log model that surpassed Goldfeld-Quandt test but still revealed another variable or cross-product of variables as responsible for the phenomena, confirmed with the White test. Then we finally solved the heterokedasticity problem transforming the initial variables, when dividing them by the estimated values of the residual standard deviation as in Pyndick (1985) and Andrade (1993)<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Goldfeld-Quandt test is indicated when we presume which is the responsible variable and White test is indicated when we don't know which of the variables or cross product between them is the responsible for the phenomena.

<sup>10</sup> For further information please consult Appendix 2.

### 3.1. Estimation considerations

The answer to the first two questions (demand function and regional differences) can be given after the interpretation of the statistical results of the three models presented in a simplified way. They are designed as models A, B, and C.

#### Model A

It is a log-log linear model, that relates new housing constructed area (HS) with population (POP), income (I), local capital expenses (LCE), construction costs per square meter (CC) and a dummy localisation variable (VALG, defined =1 for Algarve communities and =0 for the others communities).

#### Model B

It is a log-log linear model that relates the same other variables except the local capital expenses (LCE) that was substituted by the difference between national contribution to local budget and LCE. That variable measures the local dynamics in a better sense and that is why we called it LD; the higher its value is, more dynamic the political power in that community, revealing a stronger propensity for risk.

#### Model C

It is a log-log linear model with standardised variables. We divide HS, I, and POP by population and we obtained what we consider the nearest form of a housing demand equation.

The third research question we formulate (are there any decreasing marginal effects on the new housing area constructed in 1990, related with purchasing power and demographic concentration ?) resulted after the beginning regressions we made. On first experimental regressions, income (I) changed its sign (+) or (-) a lot of times when we used the dependent variable (new housing constructed area) in square meters unity; so, we standardised the variables dividing them by population (POP) and the sign remained always positive, as expected.

This kind of results lead us to think about:

- would the demographic influence been caught by income influence, disturbing this way the obtained result ?
- would the increasing rate of new housing constructed area be decreasing ?

These were the questions which conducted us to the next empirical reasoning. Basically we formalise it mathematically in the expressions:

$$HS = b_0 \cdot I + b_1 \cdot \log I \quad [3]$$

and the same for population

$$HS = c_0 \cdot POP + c_1 \cdot \log POP \quad [3]'$$



$$\text{that has derivative } \frac{dHS}{dI} = b_0 + b_1 \frac{1}{I} \text{ and } \frac{dHS}{dPOP} = c_0 + c_1 \frac{1}{POP}$$

We would expect then a double effect:

a) the effects  $b_0$  and  $c_0$  will catch the increasing housing constructed area due to the increasing income and population;

b) the effects  $b_1$  and  $c_1$  will catch the eventually decreasing effects with increasing income and population.

As the estimated values for  $b_1$  and  $c_1$  are  $>0$  we were lead to conclude that marginal effect on the housing constructed area will be decreasing with community income and with population.

### 3.2. Regression analysis results

In Table 1. We show the main results we have got in regression analysis.

**Table 1. Regression Analysis Results**

Model A		Model B		Model C	
log HS		log HS		log HS/POP	
variables	est.coefficient	variables	est.coefficient	variables	est.coefficient
	(t-statistic)		(t-statistic)		(t-statistic)
constant	2,148 (5,70)	constant	2,647 (6,89)	constant	2,292 (5,95)
log POP	0,764 (5,01)	log POP	0,709 (6,63)	log P	- 0,095 (- 3,82)
log I	0,326 (4,02)	log I	0,361 (4,09)	log I/POP	0,455 (7,19)
log LCE	0,129 (1,82)*	log LD	0,105 (3,07)		
log CC	- 0,902 (- 8,76)	log CC	- 0,802 (- 9,56)	log CC	- 0,492 (- 7,33)
VALG	0,674 (3,56)	VALG	0,564 (2,74)	VALG	0,697 (4,08)
Goldfeld- Quandt GFQ,F (130,129) = 1,01	F(5,299) = 2294,5	Goldfeld- Quandt GFQ,F (129,119) = 1,04	F(5,285) = 2440,5	Goldfeld- Quandt GFQ,F(131,130)= 0,90	F(4,300) = 113
$\overline{R}^2 = 0,974$	White $\chi^2$ =0,0	$\overline{R}^2 = 0,977$	White $\chi^2(19)$ = 0,00	$\overline{R}^2 = 0,597$	White $\chi^2(13)$ = 0,00

significance level  $< 0,05$ ; all the others  $< 0,01$

In model A, estimation methodology used advertise us to be careful when interpreting the results. Heterokedasticity correction explained in Appendix 2 may raise the  $\overline{R}^2$  of the regression. Estimated coefficients are similar to elasticities considering the *ceteris paribus* assumption and so, we are able to predict the hierarchy of influence that each exogenous variable will produce on the NHCA. In this case we have the following order: CC, POP, VALG, I and LCE. In this model we can observe that cost and population have higher elasticities and new constructed area is not so responsive to income differences. The high  $\overline{R}^2$  coefficient is not normal in housing demand models which can advice us that we must have collinearity problems in the model.

In model B, conclusions are mostly the same as in model A, except that LD is now clearly influent at the 99% level, although with a weak elasticity.

In model C, variables are now designed in per capita sense, by HS/POP, I/POP and P as the inverse of POP; in this model, the coefficient of determination is lower and the local dynamics is no longer meaningful, which means that there are other variables missing in the sample and maybe its effects are caught by *per capita* variables.

Localisation, VALG for instance, is more influent here, and CC and income per capita (I/POP) approached their mutual influence with a quite considerable elasticity value. That is why we consider local economical factors (income), demographic variables (as population) and geographic localisation indicators (VALG) as meaningful, revealing we can confirm other empirical results in other countries. The fact that the credit variable (macroeconomic level variable) is not significant in this model also add some strangeness to this conclusion.

Like Reichert (1990:383) says, if there is in fact a single national market, one should expect the same variables to be significant across all regions, and the size of regression coefficients should be reasonably similar. If each region does in fact react in a unique way to both national and local housing factors, the size and significance of the coefficients will likely vary from region to region.

According to this statements we divided our sample in 5 areas geographically coincident with the statistical regions and we made the same multiple regression for each one of them. We did not get acceptable levels of significance to the coefficients of the variables, which show us that, although substantial variation exists across the country considered as a whole, we must have significant homogeneity within each region considered by itself.

We also tried all these models with another localisation variable, defined equal 1 to coast communities and equal 0 to all the others, the results still remained only with a lower coefficient. These results enable us to confirm that there are clearly two kind of asymmetries: one of them between coast and interior communities and the other, stronger, explained by tourist housing construction that remain vacant the most time in the year.

Considering the sum of empirical results we can conclude with a positive answer to the two first questions, i.e.:

- it does exist a strong relation between the NHCA in 1990 and some usual demand social-economic variables;

- NHCA, is influenced by localisation across the country, namely two great differences between coast and interior municipalities and Algarve and the rest of the country.
- there is empirical evidence which can support the existence of important local economic, demographic and localisation factors in the explanation of new residential area in the year of 1990.

Concerning to the third question we must say that results were conclusive because they were positive at significant levels, allowing us to infer that above a certain level of community income and population concentration, it will be a decreasing marginal effect on the NHCA, maybe due to space reasons or even because of lower housing needs.

#### **4. Conclusions**

We wanted to study Portuguese housing market through legislation process and through econometrically research. In this sense we wanted to discover the main stream in last decades housing policy intentions and the relations established between socio-economic variables which could explain the demand for new housing areas and characterise housing situation in the country predicting some policy measures.

We conclude that housing market in Portugal is very different from other European and mainly northern countries housing markets. The high interest rate credit policy and the long frozen rent measures followed, made homeownership market clearly more attractive than rented housing market. We do not feel a strong planning legislation effect on housing planning programs and planning figures we have are very difficult to implement, because they face a lot of particular and important local / regional land speculator lobbies which partially explains the magnitude of the informal housing market.

According to housing law analysis we can say that Portugal followed the international trend which implies more private than state intervention in housing provision. The words pronounced by the government housing responsible (pp5-6) can change this trend according that she confirms that Building is a very important industrial sector that should be improved in order to obtain higher levels of living conditions, to increase employment and, least but not last, to promote social and economic cohesion.

Concerning the empirical results obtained by cross-section analysis and OLS estimation, we must say they confirm economic housing theory, when we see that prices, income and population concentration are the most important variables related with new housing constructed area (NHCA).

We also confirmed that there is an important asymmetry in spatial distribution of housing construction, mainly the difference between coast and interior communities and between Algarve and the rest of the country. In fact, asymmetries observed in housing conditions can compromise an equilibrated development process and do not allow us to say there is a single housing market in Portugal.

Statistical evidence asserting that income and population increases have a decreasing marginal effect on NHCA, enables us to think about the unavailability of land for housing construction which constraint the maintenance of a similar increasing rhythm of

construction and also reveals, the importance of the household consumption patterns change related to disposable income raise.

Further empirical work must be done to explain the links between local and national variables which influences housing markets. Maybe this study will lead us to a regional housing policy and to narrow the differences between living conditions in and between European countries.

Further housing policies should necessarily be taken in a new relationship between central and local authorities.

Housing situation is different across regions even in a small country like Portugal and we can not solve quantitative and qualitative housing problems exclusively with the control of the national and macroeconomic variables. Innovative Regional housing policies are needed to improve life quality and to develop Portuguese economy as a whole with efficient criteria. Housing quality improvements are very important to attract new and qualified workers to bigger and medium towns in the interior regions.

Housing is a fixed investment, localised in a particular place and it would be easy to control the policy beneficiaries with great benefits in terms of efficiency and that is why housing policy should be regionalised, which means that it should predict different measures for different situations, mainly at credit policy respects.

## APPENDIX 1

### Future short term research

We are trying to introduce the 1993 values for the same variables we studied in this empirical, but they are not all available.

We will introduce them, continuing the database until 610 observations, and we will add a dummy variable  $Z_i$ , assuming the value 1 if data is from 1993 and the value 0 if they are from 1990.

The model [1] will be then transformed as it follows:

$$Y_i = b_0 + b_1 X_{1i} + b_2 X_{2i} + b_3 X_{3i} + b_4 X_{4i} + b_5 X_{5i} + b_6 X_{6i} + \beta_7 Z_i + \varepsilon_i \quad [4]$$

that will stay equal to [1] when  $Z = 0$  and the constant will be  $(b_0 + \beta_7)$  when  $Z = 1$ .

Knowing the t-statistic value for  $\beta_7$  we will know if the regression still have the same bend.

After that we can construct another model, starting from the model [4] but adding more variables that result from the product of each initial X variable by the Z dummy.

We will have then:

$$Y_i = b_0 + b_1 X_{1i} + b_2 X_{2i} + b_3 X_{3i} + b_4 X_{4i} + b_5 X_{5i} + b_6 X_{6i} + \beta_7 Z_i + \beta_8 X_{1i} Z_i + \beta_9 X_{2i} Z_i + \dots + \beta_{13} X_{6i} Z_i + \varepsilon_i \quad [5]$$

The coefficients will be then different and obtained by the sum of  $b_i$  and  $\beta_i$  if  $Z = 1$ .

Considering the results we can conclude something about what are the variables that changed there influence or relationship with the dependant variable.

## APPENDIX 2

The method sequence shall be:

- 1) we take all the variables in their logarithmic values;
- 2) we regress the dependent variable above all the independent one, obtaining the residual estimate vector;
- 3) we regress this vector in absolute value above all the independent variables, obtaining a second estimate for the residual vector associated with each one of the independent variables;
- 4) we divide all the sample by this vector, which is a proxy to the standard deviation in each sample point and at last
- 5) we regress the dependent variable above all the independent variables already corrected the way we explain.

Proceeding that way the variance of the residuals became constant and the estimates are now efficient without disturbing the validity of the model because we only transformed the initial model.

Then we computed\_ and subjected all the transformed models to the null hypothesis of homokedasticity and obtained 100% significance levels.

### Basic Bibliography (utilised):

Anas, Alex and Arnott, R.(1993), Technological progress in a model of the housing-land cycle. In: *Journal of Urban Economics*, 34, pp 186-206.

Allen, John and Hamnett, Chris (1991), Introduction. In: *Housing and Labour Markets - building the connections*, pp 9-15. Unwin Hyman, Ltd.

Andrade, J. Sousa (1993), *Análise econométrica - uma introdução para economistas e gestores*, Texto Editora.

Arnott,R.(1978), The reduced form price elasticity of housing. In: *Journal of Urban Economics* , vol.5, nº 3, pp. 293-304.

Baleiras, Rui (1994), Finanças das Autarquias Locais. In: *Working Paper* nº208, Ed. Universidade Nova de Lisboa, Janeiro.

---

<sup>11</sup> We used the 4.0 version of RATS Programme (Regression Analysis of Time Series).

- Barlow, James and Duncan, Simon (1994), *Success and Failure in Housing Provision - European Systems Compared*, Pergamon, ppct (Policy, Planning and Critical Theory).
- Biehl, Dieter (1980), Determinants of regional disparities and the role of public finance. In: *Public Finance*, vol.XXXV, pp. 44-71.
- Blackley, D. e Follain, J.(1991), An econometric model of the metropolitan housing market. In: *Journal of Housing Economics*, nº 1, pp. 140-167.
- Blank, D. and Winnick, L (1953), The Structure of the housing market. In: *Quarterly Journal of Economics*, Maio de 1953, pp.181-208.
- Carvalho, Pedro Guedes (1995), O Mercado de Habitação em Portugal - caracterização e análise cross-section para os 305 concelhos em 1990, Master Dissertation, Ed. Faculdade de Economia, Coimbra.
- Diário da República (1976), National legislation, diversos números.
- Dipasquale, D. e Wheaton, W.(1994), Housing market dynamics and the future of housing prices. In: *Journal of Urban Economics*, nº 35, pp. 1-27.
- Downs, A. (1990), *What will happen to home prices in the 1990s?* In: Salomon Brothers, New York.
- Forrest, Ray and Murie, Alan (1991), Housing markets, labour markets and housing histories. In: *Housing and Labour Markets - building the connections*, pp 63-93. Unwin Hyman, Ltd.
- Ferreira, António (1988), Políticas de Habitação em Portugal. In: *Sociedade e Território*, 6, pp 54-62.
- Gabriel, Stuart A.(1992), Regional House-price dispersion and interregional migration. In: *Journal of Housing Economics* ,2, pp.235-256.
- Gyourko, Joseph and Voith, Richard(1992), Local Market and National Components in House Price Appreciation. In: *Journal of Urban Economics* 32, pp.52-69.
- Handbook of Regional and Urban Economics (1987), VOL.II , vários- caps 3, 16, 17, 18, 21, 24, 30, 32. Ed North-Holland.
- Healey, Patsy et al.(1995), *Managing Cities*, Ed. John Wiley and Sons, pp. 21-62, 231-250.
- INE (1970 a 1990), Estatísticas da Construção de Edifícios.
- INE (1981), Censos definitivos de 1981.
- INE (1990), Censos de 1991 (dados pré-definitivos).
- INE (1991), Estimativas aferidas ao Censo 1991- Dados Pré-definitivos.
- INE (1993), Estudo sobre o Poder de Compra Concelhio, Ed. Gabinete de Estudos Regionais da Direcção Regional do Centro.
- Linneman, Peter D. e Megbolugbe, Isaac (1992), Housing Affordability: Myth or Reality? In: *Urban Studies*, Vol. 29, 3/4, pp. 369-392.
- Livro Branco sobre Habitação (1993), *Caracterização da Situação Habitacional Portuguesa*. Ed. Encontro Nacional da Habitação, Lisboa, Fevereiro 1993.

- Mayo, Stephen K.(1993), Housing: enabling markets to work. In: *World Bank Policy Paper*.
- Mcavinchy, I.D. and Maclellann, D.(1982), A Regional Comparison of Housing Price Inflation Rates in Britain, 1967-76". In: *Urban Studies* 19, pp.43-57.
- Manchester, J. (1987), Inflation and Housing Demand: a new Perspective. In: *Journal of Urban Economics* 21, pp.105-125.
- Pindyck, R. e Rubinfeld,D.(1986), *Econometric models and economic forecasts*, 5ª edição da McGraw-Hill Book Co..
- Randolph, Bill (1991), Housing Markets, labour markets and discontinuity theory. In: *Housing and Labour Markets - building the connections*, pp 16-51. Unwin Hyman, Ltd.
- Reichert, Alan K. (1990), The Impact of interest rates, income and employment upon regional housing prices. In: *Journal of Real Estate Finance and Economics*, 3, pp. 373-391, Kluwer Academic Publishers.
- Schmidt-Hebbel, Klaus(1992), Household saving in developing countries: first cross-country evidence, In: *The World Bank Economic Review*, vol.6, nº3, pp.529-547.
- Singell, L.D. e Lillydahl, J. (1990), An empirical examination of the effect of impact fees on the housing markets. In: *Land Economics*, vol. 66, nº 1, pp. 82-92.
- Smith, Lawrence, Rosen, Kenneth T. e Fallis, George (1988), Recent Developments in Economic Models of Housing Markets. In: *Journal of Economic Literature*, Vol.XXVI (Mar. 1988), pp. 29-64.

# Exportações do Nordeste Brasileiro para os blocos econômicos

Álvaro Barrantes Hidalgo<sup>1</sup>  
(Universidade Federal de Pernambuco)

José Raimundo Oliveira Vergolino<sup>2</sup>  
(Universidade Federal de Pernambuco)

## RESUMO:

O objetivo deste trabalho é conhecer o desempenho das exportações do Nordeste brasileiro nos últimos anos a nível dos principais blocos econômicos, e com isso fornecer subsídios para a discussão da melhor estratégia de inserção da Região na economia internacional. A análise é centralizada nos blocos mais importantes para a Região em termos de exportações. Os dados mostram que o NAFTA constitui na atualidade o principal mercado para as exportações da Região com uma participação de 27,2%; o segundo mercado em importância é a União Européia com participação de 20,4%; o bloco Asiático ocupa a terceira posição com participação de 13,9% e o bloco do MERCOSUL ocupa o quarto lugar com 9,9%. As exportações para o MERCOSUL estão concentradas em manufaturados, destacando-se química com 41%, plásticos e borracha 16,5% e têxtil com 11,1%. Para este bloco a participação dos produtos agrícolas é relativamente pequena e está caindo. O trabalho conclui destacando as vantagens do aumento da participação das exportações de manufaturados em relação à exportação de produtos agrícolas na formulação de estratégias de inserção internacional para a Região.

---

<sup>1</sup> [Hidalgo@NPD.UFPE.BR](mailto:Hidalgo@NPD.UFPE.BR)

<sup>2</sup> [tbvergo@truenet.com.br](mailto:tbvergo@truenet.com.br)



## 1 - INTRODUÇÃO

O sistema de comércio internacional tem sofrido importantes mudanças durante os últimos anos. A nova ordem econômica parece estar evoluindo de um sistema bipolar para outro multipolar. Os processos de associação e cooperação entre países industrializados se generalizaram e se intensificou o processo de formação dos blocos regionais de comércio. Os blocos porém ainda não chegaram a uma conformação definitiva e alguns ainda estão em fase de formação. O processo de formação dos blocos procura eliminar as barreiras intra-regionais à livre mobilidade de bens, capitais e pessoas, criando um mercado ampliado que permita uma maior complementaridade das economias, o aumento do comércio intra-bloco e o incremento da capacidade competitiva.

A consolidação da tendência à formação dos blocos econômicos excludentes e protegidos poderá representar uma ameaça para o comércio internacional, em especial para as regiões menos desenvolvidas, caso não sejam implementados os acordos das negociações multilaterais da Rodada do Uruguai, e que pretendem a gradual ampliação da liberalização do comércio mundial. Enquanto avança o processo de formação dos blocos econômicos, cuja dinâmica e conclusão são imprevisíveis, as economias vivem um estado de incerteza. Nesse período de transição as economias em desenvolvimento ficam com o duplo problema de resolver os graves problemas nacionais mais urgentes e ao mesmo tempo tratar de resolver os problemas da inserção das suas economias na nova ordem internacional. A inserção e integração das economias menos desenvolvidas numa economia internacional, cada vez mais globalizada, é de fundamental importância na estratégia de seu crescimento econômico.

Nas últimas décadas apesar das exportações brasileiras terem mostrado um crescimento significativo, principalmente no que se refere à exportação dos produtos manufaturados, a mesma coisa não tem acontecido com as exportações do Nordeste brasileiro. Os dados mostram, por exemplo, que durante o período 1980/1994 o valor das exportações totais do Brasil aumentaram 116,4%, enquanto que no mesmo período o valor das exportações totais do Nordeste aumentaram apenas 51%. Por outro lado, no que se refere às importações, tem acontecido o fenômeno contrário, já que no mesmo período o valor das importações totais do Brasil aumentaram 44,5%, enquanto que as importações do Nordeste aumentaram 83,3% (vide Boletim Conjuntural do Nordeste, jul. 95, SUDENE, pp. 184 e 207).

Ao longo dos anos a economia nordestina tem-se caracterizado por seu relativo fechamento diante do resto do mundo. Uma explicação para esse comportamento diferenciado do Nordeste está no processo de industrialização que foi adotado para a Região e o qual está voltado para o Sudeste Brasileiro através do fornecimento de insumos e produtos finais. O Nordeste não pode ficar isolado diante das mudanças recentes acontecidas no cenário internacional. Após o fenômeno da globalização de mercados, a abertura da economia brasileira, a criação do MERCOSUL e a formação dos blocos econômicos, a Região precisa reformular a sua estratégia de inserção na economia internacional. Reverter o quadro de relativo fechamento do Nordeste no comércio internacional exige tornar a Região mais competitiva e mais atuante nos mercados internacionais, aproveitando as suas vantagens comparativas e o potencial de demanda das exportações.

O objetivo deste trabalho é fornecer subsídios para a discussão sobre a melhor estratégia de inserção do Nordeste na nova ordem internacional. Pretende-se conhecer melhor o desempenho das exportações da região nos últimos anos a nível dos principais blocos econômicos. Embora sejam considerados todos os blocos a análise será centralizada nos blocos comerciais mais importantes para a Região em termos de exportações: bloco do NAFTA, bloco da União Europeia, Bloco do MERCOSUL e bloco Asiático. Analisar-se-á a importância relativa de cada bloco para a Região, a evolução dessa posição relativa, e a estrutura da pauta de exportações para cada bloco. Na seção dois serão analisadas as exportações do Nordeste segundo os blocos econômicos, procurando identificar o destino das exportações regionais. Pretende-se ter uma visualização da direção do provável impacto sobre a economia da região das mudanças recentes no comércio mundial. Na seção três analisa-se a estrutura da pauta das exportações da região segundo o destino dos principais blocos econômicos. Na seção quatro são apresentadas as principais conclusões do trabalho.

## **2 - AS EXPORTAÇÕES DO NORDESTE POR BLOCOS ECONÔMICOS**

Nesta seção procura-se desenvolver uma análise das exportações do Nordeste e a participação de cada bloco, procurando identificar, da forma mais precisa possível, o destino das exportações regionais.

Essa metodologia permite identificar, com um razoável grau de precisão, um provável fluxo de comércio do Nordeste para o exterior e fornecer uma primeira visualização da direção do provável impacto sobre a economia regional, de uma transformação nas linhas do comércio mundial. Possibilita também aquilatar o grau de articulação comercial do Nordeste com os diferentes blocos comerciais existentes no mundo. Serão considerados não apenas aqueles blocos econômicos já institucionalizados, mas também aqueles agrupamentos de países que embora não formem um bloco formal, merecem que sejam estudados por um outro motivo (países com alto crescimento, fatores geográficos, importância comercial para a Região, etc.). Os blocos e grupos de países considerados são os seguintes:

**UNIÃO EUROPÉIA:** Alemanha, Bélgica, Dinamarca, Espanha, França, Grécia, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Reino Unido.

**NAFTA:** Canadá, Estados Unidos (USA) e México.

**MERCOSUL:** Brasil, Argentina, Uruguai e Paraguai.

**MERCADO COMUM ANDINO:** Colômbia, Equador, Peru, Bolívia e Venezuela.

**CARICOM:** Antigua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Granada, Guiana. Jamaica, Trinidad e Tobago, Montserrat, São Cristóvão, São Vicente e Granadinas.

**MCCA:** Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras e Nicarágua.

**AELC:** Áustria, Finlândia, Islândia, Noruega, Suécia e Suíça.

**PAÍSES ASIÁTICOS:** Japão, República da Coreia, Hong Kong, Tailândia, Cingapura, China, Malásia, Taiwan e Filipinas.

**EUROPA ORIENTAL:** Albânia, Bulgária, Hungria, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia, Federação Russa, Lituânia, Letônia, Ucrânia, Bielorrússia, Estônia, Eslovênia e Turcomenia.

**OCEANIA:** Austrália e Nova Zelândia.

**PAÍSES DO ORIENTE MÉDIO:** Israel, Arábia Saudita, Irã, Kuwait, União dos Emirados Árabes e a Jordânia.

## **2.1 O NORDESTE E OS BLOCOS COMERCIAIS**

A região Nordeste exporta para todos os blocos comerciais existentes no mundo em maior ou menor escala. Cabe fazer uma investigação preliminar a cerca da participação de cada bloco econômico a fim de verificar os vínculos que o Nordeste mantém com os diferentes blocos. Para alcançar tal desiderato, procurou-se utilizar os dados de Exportação fornecidos pela Secretaria de Comércio Exterior do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT) e disponível através do Sistema Alice do Serviço de Processamento de Dados (SERPRO).

A Tabela 2.1 apresenta o valor das exportações segundo os diferentes blocos comerciais para o período 1991-95 (participações relativas).

Observa-se que o NAFTA constitui o principal mercado das exportações do Nordeste, com uma participação da ordem de 27,17% em 1995. Essa participação sofreu um leve incremento no ano de 1993 (28,93%), mas o que se pode perceber é que ela permaneceu estagnada no entorno dos 27%. Em segundo lugar, como principal mercado dos produtos nordestinos encontra-se a UNIÃO EUROPÉIA, que em 1991 apresentou uma participação da ordem de 28,92%, constituindo-se o principal mercado neste ano, para alcançar, em 1995, um patamar de 20,4%. Constata-se assim um declínio acentuado da participação deste bloco nas exportações do Nordeste, sugerindo, em princípio, uma significativa mudança no eixo das exportações regionais. Em terceiro lugar destaca-se o bloco dos PAÍSES ASIÁTICOS que, em 1991, apresentou uma participação da ordem de 17,39% cambiando para 13,88% em 1995. O comportamento deste bloco foi idêntico ao da União Européia, com um declínio na participação do valor das exportações. Em quarto lugar, encontra-se o MERCOSUL. Em 1991, a participação das exportações para esse bloco, recém criado, foi de 4,91% elevando-se para 9,92% em 1995. Verifica-se assim que houve e está havendo uma lenta, porém, significativa mudança no eixo do comércio do Nordeste com os diferentes blocos econômicos. A queda de participação da União Européia foi reflexo de uma mudança de eixo, no sentido do Mercosul, que duplicou a sua participação no comércio de mercadorias produzidas no Nordeste. Os outros blocos se constituem em elementos marginais do comércio internacional do Nordeste.

**Tabela 2.1**  
**Valores das exportações do Nordeste por blocos econômicos**  
**(Participação relativa)**

1991-1995

	1991	1992	1993	1994	1995
UE	28,92%	25,77%	23,62%	22,44%	20,40%
NAFTA	27,83%	27,87%	28,93%	27,65%	27,17%
MERCOSUL	4,91%	6,52%	7,78%	9,17%	9,92%
AELC	0,90%	1,14%	0,91%	1,82%	1,33%
Países Asiáticos	17,39%	17,24%	18,08%	16,66%	13,88%
MCCA	..	0,23%	0,37%	0,34%	0,20%
MERC. COM. ANDINO	1,51%	1,78%	2,32%	2,47%	3,05%
CARICOM	..	0,52%	0,38%	0,16%	0,14%
OCEANIA	..	0,31%	0,29%	0,38%	0,34%
ORIENTE MÉDIO	..	2,50%	1,96%	1,22%	2,04%
EUROPA ORIENTAL	..	1,05%	2,81%	2,62%	5,44%
OUTROS PAÍSES	18,54%	15,07%	12,55%	15,07%	16,09%
TOTAL	100	100	100	100	100

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Elaboração Convênio Sudene/UFPE/PIMES

...Dados não disponíveis na fonte consultada

Um ponto que chama a atenção diz respeito ao lento crescimento das exportações do Nordeste para o exterior, o que indica que a região, embora dispondo de suficiente capacidade produtiva para demarrar um processo autosustentado de vendas para o mercado externo em função de uma plethora de bens produzidos no espaço regional, ainda não está aproveitando, de forma eficiente e eficaz, as oportunidades de mercado que existem para os produtos efetivamente produzidos na região e passíveis de demanda externa.

## 2.2. EXPORTAÇÕES DO NORDESTE PARA O MERCOSUL

As estatísticas indicam que todos os Estados do Nordeste exportam para os países do MERCOSUL, embora haja uma brutal concentração das exportações em termos espaciais e de indústria. A TABELA 2.2 apresenta o volume das exportações para o MERCOSUL por Estados do Nordeste para o período 1991-1995. A série cronológica, embora curta, permite, em uma primeira aproximação, avaliar o impacto das transformações que ocorreram no segmento produtivo do Nordeste com a criação do mercado regional do sul do continente.

As exportações para os países do cone sul que, em 1991, foram de 140 milhões de dólares saltaram em 1995, para 420 milhões indicando um acréscimo de quase 200% no curto espaço de cinco anos. Tal performance, por si só, mereceria soltar muitos rojões se este acréscimo tivesse apresentado-se de forma horizontal, isto é, se as exportações totais do Nordeste para o resto do mundo tivessem alcançado um performance igual ou pouco abaixo da apresentada para MERCOSUL. O que vai se constatar, todavia, é um forte desvio e criação de comércio, com uma queda na

participação de alguns blocos comerciais em detrimento de maior volume de exportações para o mercado do cone sul.

Analizando a performance das exportações para o MERCOSUL, em uma perspectiva espacial, percebe-se grandes assimetrias, indicando que nem todos os Estados do Nordeste apresentam estruturas produtivas complementares as dos países do cone sul. O Estado do Maranhão exportou em 1991 um total de 2,9 milhões de dólares, saltando em 1995 para a cifra de 38,3 milhões de dólares, com um incremento de mais de 1200%. Em termos relativos essa participação era de 2,10% em 1991 passa para 9,12% em 1995, chegando a alcançar 11,71% em 1993. Trata-se de um caso muito particular, pois nesse período o Estado do Maranhão tornou-se uma grande base produtiva de alumínio com a conclusão do complexo de alumínio da ALUMAR, subsidiária da ALCAN canadense. Em verdade o Estado do Maranhão tornou-se, dentro do Nordeste, uma zona produtora de mercadorias altamente intensiva de insumos energéticos, resultado de uma estratégia produtiva de uma empresa multinacional. Embora o valor agregado a nível do espaço nordestino seja reduzido em função da própria tipologia da indústria em questão, que importa a matéria prima de outras regiões do mundo, há que reconhecer o impacto positivo, especialmente sobre o nível de renda da região onde se localizou a planta industrial, e em menor magnitude sobre o nível de emprego.

Os Estados do Piauí, Rio Grande do Norte, Paraíba e Alagoas mantiveram um intercambio relativamente modesto com os nossos parceiros do MERCOSUL. Somando a participação dessas quatro unidades, para o ano de 1991, verifica-se que ela não ultrapassou a casa dos cinco por cento, declinando para um patamar de menos de tres por cento para o ano de 1995. Em valores absolutos e tomando os extremos da série percebe-se que os valores das exportações do Piauí permaneceram quase estagnadas, do Rio Grande do Norte cresceram num patamar de 390%, a da Paraíba cresceram na faixa de 255% e no caso de Alagoas houve uma queda violenta da ordem de aproximadamente 83%.

O Estado do Ceará apresentou, em termos absolutos, uma boa performance, saindo de 9,4 milhões de dólares, em 1991, para 43,2 milhões, em 1995. A sua participação, em termos relativos, também cresceu de forma significativa, passando de 6,7% em 1991 para 10,27% em 1995.

O Estado da Bahia foi o que mais se destacou em termos do valor exportado para o MERCOSUL. O valor das exportações desse Estado para os países do cone sul foi em 1991 da ordem 97 milhões de dólares saltando, em 1995, para 287 milhões, com um acréscimo de, aproximadamente, 200%, o que constitui, per si, um avanço espetacular, fenômeno bastante semelhante ao caso do Maranhão. Em termos relativos a participação da Bahia em relação aos países do cone sul permaneceu estagnada, saindo de 69,44% em 1991 para 68,25% em 1995, variação desprezível em relação ao global da região. O fato inusitado em relação ao caso baiano esta associado ao perfil da matriz produtiva do Estado que é, basicamente, complementar ao perfil da matriz produtiva dos países do cone sul. Com efeito o grosso das exportações da Bahia para os países do Mercosul se constitui de produtos manufaturados, de origem petroquímica, de alto valor agregado. O Polo Petroquímico da Bahia joga um papel relevante no contexto dessas exportações posto que o acréscimo inusitado das exportações baianas pode ser creditado aos produtos da indústria química.

O Estado de Pernambuco apresentou uma performance extremamente bizonha em relação as exportações para o MERCOSUL. Por volta de 1991, o valor das vendas

para aquele mercado alcançou o montante de 17 milhões de dólares passando para 36 milhões em 1995, com um acréscimo mais de 100%, bastante inferior ao caso da Bahia e Maranhão. Em termos relativos, observa-se, tomando os extremos da série, uma queda da participação do Estado de 12,40% para 8,71%, para 1991 e 1995, respectivamente. Uma das razões para a baixa performance do Estado em relação as exportações para os países do cone sul está associada a matriz produtiva do próprio Estado que ao se concentrar em produtos primários, apresenta-se claramente competitiva com a própria pauta de exportação dos países do cone sul, tradicionais produtores de grãos e commodities agrícolas.

Finalmente caberia tecer breves considerações sobre as exportações do Estado de Sergipe para os países que formam o MERCOSUL. De uma forma inusitada, observa-se uma queda, em termos absolutos, do valor das exportações de Sergipe, de um patamar de 6 milhões de dólares em 1991 para 3,7 milhões em 1995. Em termos percentuais, a queda foi de 4,34% para 0,9%, respectivamente.

Sumariando, podemos afirmar que as empresas localizadas no Nordeste, muito antes do advento do MERCOSUL, já apresentavam um bom comportamento comercial em relação aos nossos parceiros do cone sul. Entre os anos de 1991 a 1994, antes do advento do mercado comum do cone sul, as exportações mais que duplicaram. Com o advento do Tratado Comercial, esse crescimento alcançou patamares mais significativos, sugerindo que a abertura comercial foi prontamente assimilada pelos capitalistas regionais. Esse desempenho entretanto foi inferior ao do Brasil como um todo.

**Tabela 2.2**  
**Exportações dos estados do Nordeste para o MERCOSUL**  
**(valores relativos)**

1991-1995

Estados	1991	1992	1993	1994	1995
Maranhão	2,10	9,46	11,71	10,75	9,12
Piauí	0,79	0,25	0,26	0,13	0,32
Rio G. do Norte	0,36	1,21	1,46	0,66	0,58
Paraíba	1,42	0,43	1,18	0,98	1,69
Alagoas	2,45	0,24	0,43	3,74	0,15
Ceará	6,70	5,91	11,54	9,57	10,27
Bahia	69,44	69,31	60,48	59,13	68,25
Pernambuco	12,40	10,95	10,87	13,88	8,71
Sergipe	4,34	2,24	2,07	1,17	0,90
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: Ministério da Indústria, Comércio e Turismo. Elaboração  
Convênio Sudene/UFPE/PIMES

Os índices do valor das exportações dos Estados do Nordeste para o MERCOSUL mostram alguns aspectos interessantes. Em primeiro lugar, constata-se um incremento persistente e crescente das exportações para o MERCOSUL o que reflete, em uma primeira aproximação, uma forte complementariedade da estrutura da economia nordestina vis-à-vis os países do bloco em análise. Em segundo lugar, o baixo coeficiente de instabilidade do índice de exportação para a grande maioria dos Estados, exceto o caso dos Estados de Alagoas e Piauí. Em terceiro lugar o forte incremento do valor exportado pelos Estados do Maranhão, Rio Grande do Norte, Bahia e Ceará. Como é bastante sabido esses Estados apresentam matrizes produtivas

extremamente diferenciadas. Enquanto o Maranhão e Bahia exportam produtos manufaturados, de origem mineral e petroquímica, o Estado do Rio Grande do Norte tem na composição de sua pauta de exportação para os países que formam o MERCOSUL, produtos tipicamente agrícolas e de origem in natura.

### **2.3. EXPORTAÇÕES DO NORDESTE PARA O NAFTA**

O NAFTA constitui-se no principal mercado consumidor do mundo. As relações comerciais da Região Nordeste com os países que formam esse bloco comercial são bastante antigas, e pelo que será mostrado nas páginas seguintes, apresenta um perfil extremamente favorável à Região Nordeste. A TABELA 2. 1 deu destaque ao valor das exportações para o mercado em destaque, e o que se pode observar é uma tendência nitidamente crescente das mesmas, embora a taxas extremamente tímidas. Entre os anos 1991-95, as exportações do Nordeste para esse Mercado apresentaram um incremento relativo da ordem de 45%, aproximadamente, extremamente inferior ao caso do MERCOSUL, por exemplo, que apresentou um incremento, para o mesmo período, da ordem de quase 200%. Em termos relativos, a participação do NAFTA nas exportações do Nordeste permaneceu praticamente constante, variando de 27,83 em 1991 para 27,17% em 1995.

As evidências apresentadas na Tabela em destaque fornecem uma pálida indicação das potenciais transformações que podem ocorrer na estrutura produtiva do Nordeste, por conta da criação desse bloco comercial. Dada a heterogeneidade estrutural-espacial da economia nordestina, há que reconhecer que as transformações acarretadas pela nova moldura comercial criada a partir do surgimento do NAFTA, repercutirão de forma diferenciada no espaço econômico regional. Uma forma de captar essas potenciais transformações pode ser encetada a partir da análise das exportações segundo as unidades políticas que constituem a Região Nordeste do Brasil.

A TABELA 2.3. apresenta o valor das exportações, segundo Estados do Nordeste, para o NAFTA, relativo aos anos 1991-95.

Iniciando a análise pelo Estado Maranhão, verifica-se que esta Unidade apresentou uma performance extremamente positiva, tanto em termos absolutos quanto relativos. Em 1991 o Maranhão exportou 13 milhões de dólares, passando para 251 milhões em 1995, o que representou um incremento da ordem de 1.700%! Algo fantástico para os padrões de uma região extremamente pobre e com um setor produtivo concentrado fundamentalmente no processamento de produtos primários. Em termos relativos a transformação foi significativa. Em 1991 a participação do Maranhão foi de 1,74%, cambiando para 21,86 % em 1995. Em um curto espaço de cinco anos, o Maranhão tornou-se o segundo centro exportador do Nordeste para os países do NAFTA. Quando se compara a performance das exportações do Estado do Maranhão com a dos outros estados do Nordeste, constata-se um fenômeno interessante. Estados como o Ceará, Alagoas e Pernambuco, tradicionais exportadores para os países do NAFTA, especialmente de produtos primários e semi-elaborados de origem agrícola, foram, em um curto período de cinco anos, suplantados pelo Estado do Maranhão. Este fenômeno foi resultado da simples, porém significativa, implantação de uma grande empresa multinacional no Estado voltada para a produção de alumínio e da criação de pequenas unidades, ao longo da Estrada de Ferro Carajás, de ferro gusa. Isso mostra o impacto da criação de unidades

manufatureiras voltadas para o mercado externo sobre um espaço econômico tradicionalmente produtor de produtos de origem agrícola e extremamente atrasado.

Em relação ao Estado do Piauí, observa-se um incremento, tanto em valores absolutos quanto relativos, nas exportações para o Nafta quando comparado com o total do Nordeste. Em relação ao Rio Grande do Norte, os dados da Tabela 2.3 indicam uma queda, em valores absolutos das exportações para o bloco econômico em destaque. Em relação ao Estado da Paraíba observa-se um incremento bastante tímido no valor das exportações para o NAFTA. A participação desse Estado em relação ao total do Nordeste declinou de 4,39% em 1991, para 3,42% em 1995, respectivamente. As exportações do Estado de Alagoas também declinaram em valores absolutos para o NAFTA, caindo de 69 para 61 milhões de dólares em um curto período de cinco anos.

Os três Estados de maior Produto Bruto Regional coincidentemente apresentaram incrementos absolutos nas exportações entre os anos de 1991 e 1995, mas suas participações em relação ao global exportado para o NAFTA declinaram de forma significativa.

Em termos espaciais a grande liderança nas exportações do Nordeste para o NAFTA, ao longo do período 1991-95, coube ao Estado do Maranhão. Já explicitamos em parágrafo anterior, as razões para tão brilhante performance. Caso o Estado do Maranhão mantivesse o valor das exportações constantes ao níveis de 1991, a taxa de crescimento das exportações do Nordeste para o NAFTA não teria passado de, no máximo, 10% para o quinquênio, o que representaria, praticamente, uma situação de estagnação da demanda dos países do bloco em relação aos produtos do Nordeste.

A TABELA 2.3 é bastante ilustrativa pois mostra a participação relativa de cada Estado do Nordeste no valor total das exportações para o NAFTA. Ela simplesmente corrobora as ilações apresentadas em parágrafos anteriores. O comportamento das exportações do Estado do Maranhão simplesmente indicam uma forte mudança na matriz produtiva do Estado, altamente favorável ao perfil da demanda por importações (exportações do Nordeste) dos países que compõe o NAFTA.

**Tabela 2.3**  
**Valor das exportações dos estados do Nordeste para o NAFTA**  
**1991-1995**  
**(participação relativa)**

Estados	1991	1992	1993	1994	1995
Maranhão	1,74	3,12	10,22	13,57	21,86
Piauí	0,94	1,44	2,40	1,32	1,29
R.G. do Norte	5,20	4,61	3,57	3,47	2,51
Paraíba	4,39	3,95	3,88	4,64	3,42
Alagoas	8,68	6,91	7,12	5,00	5,36
Ceará	18,59	21,07	18,76	16,60	16,30
Bahia	49,23	50,31	44,05	49,73	40,37
Pernambuco	11,07	8,02	9,35	5,52	8,69
Sergipe	0,16	0,57	0,65	0,15	0,21
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MICT-Elaboração Convênio Sudene/UFPe/PIMES

A fim de avaliar as diferenças de comportamento do valor das exportações de cada Estado do Nordeste para o NAFTA, procurou-se calcular um índice do valor das



exportações, tomando como o ano-base da série o ano de 1991. Os dados são extremamente sugestivos. O valor das exportações do Nordeste apresentou um crescimento da ordem de 44,7% em um intervalo de cinco anos. Dos nove Estados que formam a Região, somente três apresentaram uma performance acima da média do Nordeste: Maranhão, Piauí e Sergipe. Os três principais Estados - Pernambuco, Bahia e Ceará - em matéria de geração de produto, apresentaram uma performance extremamente fraca, crescendo abaixo da média regional. Dois Estados - Rio Grande do Norte e Alagoas, apresentaram um decréscimo na valor das exportações. Como era de se esperar, a média do Nordeste foi alta em função do comportamento mais do que atípico das exportações do Estado do Maranhão.

## **2.4. EXPORTAÇÕES DO NORDESTE PARA A UNIÃO EUROPÉIA.**

Como foi mostrado no primeiro bloco desta seção a União Européia se constitui, no presente momento, no segundo mercado para os produtos elaborados e exportados para o exterior pelos empresários localizados na Região Nordeste do Brasil. Embora a participação relativa desse importante mercado em termos do valor das exportações do Nordeste tenha apresentado uma substancial queda em um curto intervalo de cinco anos ( 8 pontos percentuais), mesmo assim ainda representa o segundo grande mercado demandante das mercadorias exportadas e produzidas na Região.

A TABELA 2.4 apresenta a participação relativa do valor das exportações dos Estados do Nordeste para a União Européia. Procura-se assim espacializar o valor das exportações com o objetivo de verificar os prováveis impactos de um suposto incremento dessas exportações em relação ao mercado em estudo.

No contexto deste mercado regional, constata-se que dois estados do Nordeste - Maranhão e Bahia - praticamente enfeixam a quase totalidade das exportações, representando mais de dois terços da mesma. No caso do Maranhão destacam-se as exportações de soja e minerais metálicos - alumínio -, industrializado em uma grande planta industrial localizada no próprio Estado, enquanto que em relação ao Estado da Bahia, despontam as exportações de manufaturados, especialmente aqueles originários da indústria petroquímica, papel, celulose e cobre.

O fenômeno interessante no contexto da relação do Nordeste com o bloco comercial em destaque diz respeito ao fraquíssimo desempenho das exportações regionais para este bloco. No intervalo de cinco anos o valor das exportações para a União Européia apresentou um crescimento da ordem de 4%, extremamente baixo vis-à-vis aos outros blocos já analisados. Estados como Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco e Sergipe apresentaram quedas no valor absoluto das exportações ( 1991-1995). Isto sugere mudanças significativas no perfil da demanda dos países do bloco da União Européia frente a pletora de mercadorias exportadas pela região Nordeste.

Constata-se um crescimento significativo do Estado da Bahia que, em 1991, contribuía com 47,68%, chega em 1995, a alcançar o correspondente a 60,4% do total do valor exportado para aquele mercado. A maioria dos outros estados diminuíram a sua participação nas vendas para aquele mercado.

Como grande parte das exportações do Nordeste ainda se concentra em produtos agrícolas in natura e semi-industrializados, e dado que alguns países ligados a esse bloco possuíam, por volta da década dos anos sessenta, inúmeras colônias

localizadas em regiões tropicais produzindo um conjunto de mercadorias idênticas às exportadas pelo Nordeste. Com a criação do Bloco, foram realizados acordos comerciais específicos com as antigas colônias, transformadas em Estados independentes, para a exportação de produtos tropicais. Inúmeras empresas, multinacionais ou não, com sede nas antigas metrópoles, se instalaram nessas ex-colônias, produzindo produtos tropicais voltadas, basicamente, para suprir as necessidades dos mercados metropolitanos. Evidentemente que os governos centrais, no momento da criação do bloco, procuraram estabelecer salvaguardas de mercado para os produtores localizados nesses protetorados. Nesta situação, a região Nordeste, tradicional exportadora de commodities de origem tropical, como o açúcar, cacau, algodão e outros assemelhados e mais recentemente frutas tropicais, como manga, melão, abacaxi e outros, defrontou-se com uma concorrência extremamente forte. Criaram-se barreiras não tarifárias extremamente elevadas que limitaram o acesso dos produtores regionais a esse grande mercado consumidor.

**Tabela 2.4**  
**Exportação dos estado do Nordeste para a União Europeia**  
**(participação relativa)**  
**1991-1995**

Estados	1991	1992	1993	1994	1995
Maranhão	24,08	14,79	16,15	18,22	14,28
Piauí	2,46	2,39	4,34	3,76	3,46
Rio G. Norte	3,12	2,55	4,34	4,40	2,28
Paraíba	1,34	1,95	3,23	3,78	2,17
Alagoas	3,48	3,81	4,30	3,64	4,79
Ceará	9,04	8,80	4,97	4,59	5,41
Bahia	47,68	55,80	52,90	48,97	60,41
Pernambuco	6,59	5,38	7,93	9,72	6,01
Sergipe	2,22	4,53	1,92	2,97	1,18
TOTAL	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00

Fonte: MICT-Elaboração Convênio Sudene/UFPe/PIMES

Os índices do valor das exportações dos Estados do Nordeste para a União Européia mostram que quatro estados apresentaram uma performance acima da média regional: Piauí, Paraíba, Alagoas e Bahia. O restante dos Estados mostraram uma tendência declinante no valor das exportações.

A posição do Estado da Bahia é extremamente confortável em relação ao mercado da União Européia. Dispondo em seu espaço de um Pólo Petroquímico de elevado nível de sofisticação e competitividade foi capaz de ampliar o volume de exportações para esse mercado altamente demandante de produtos dessa natureza.

## **2.5. EXPORTAÇÕES DO NORDESTE PARA O BLOCO ASIÁTICO**

Pretende-se nesta seção analisar o comportamento do valor das exportações dos Estados do Nordeste para o Bloco Asiático. A TABELA 2.5 apresenta o valor das exportações do Nordeste para o bloco em análise. Os dados são insofismáveis! As exportações se concentram fundamentalmente em termos dos Estados do Maranhão e Bahia. O primeiro exportando produtos de alta densidade energética, como o alumínio, e o segundo exportando produtos manufaturados oriundos da indústria

petroquímica. Embora as exportações da Bahia tenham declinado, em termos absolutos, no intervalo 1991-1995, ainda assim elas se apresentam significativas, na medida em que os produtos exportados apresentam alto valor agregado. A contribuição dos outros estados é menor. O somatório das exportações oriundas do Maranhão e Bahia já chegaram a representar 89 % do total exportado do Nordeste para aquele mercado. Esse percentual declinou para 75% aproximadamente, em 1995, representando uma queda ponderável da participação desses dois estados.

Um aspecto importante que deve ser pontuado é o fato de que o mercado asiático é, entre todos os mercados, aquele que apresenta as maiores taxas de crescimento do Produto Nacional Bruto, para os últimos cinco anos. É um mercado com um grande contingente populacional e com alguns países com elevadas renda per-capita, como é o caso do Japão. A inserção dos produtos do Nordeste nesse mercado é de vital importância para o crescimento regional.

**Tabela 2.5**  
**Valor das exportações dos estados do Nordeste para o Bloco Asiático**  
**( participação relativa)**  
**1991-1995**

ESTADOS	1991	1992	1993	1994	1995
Maranhão	47,77%	47,44%	40,22%	43,01%	41,13%
Piauí	0,51%	0,65%	0,54%	0,74%	1,82%
R. G. do Norte	0,52%	0,56%	0,39%	0,20%	0,81%
Paraíba	0,44%	0,78%	0,77%	0,17%	2,30%
Alagoas	3,20%	2,06%	5,58%	6,74%	9,53%
Ceará	3,03%	2,15%	2,28%	2,91%	3,96%
Bahia	41,55%	45,34%	49,66%	45,01%	34,54%
Pernambuco	2,87%	1,01%	0,56%	1,22%	5,89%
Sergipe	0,10%	0,00%	0,00%	0,00%	0,02%
Total	100	100	100	100	100

Fonte: MICT-Elaboração Convênio Sudene/UFPe/PIMES

A Tabela 2.5 apresenta a participação relativa dos Estados da Região no valor total exportado para o Bloco Asiático. Do ponto vista espacial as exportações regionais para aquele bloco comercial estão concentradas, fundamentalmente, em dois sub-espacos regionais - Maranhão e Bahia. Mais especificamente, na cidade de S.Luís, onde se concentra a unidade de produção da ALUMAR, e na Região Metropolitana de Salvador onde funciona o Complexo Petroquímico de Camaçari, principal centro exportador do Estado da Bahia.

A participação das exportações do Estado de Alagoas aumentou de forma persistente ao longo do período 1991-1995, saindo de um patamar de 3,2% para 9,5%. Parte desse crescimento pode ser creditado as exportações de açúcar e de outro lado as exportações de produtos oriundos do complexo cloro-químico, criado pelo setor estatal, operando na cidade de Maceió.

Os índices do valor das exportações dos Estados do Nordeste para o Bloco Asiático mostram que no intervalo de cinco anos - 1991-1995- as exportações cresceram na ordem de 18%, taxa extremamente baixa se se leva em conta o comportamento dos

índices de crescimento do PNB dos países que formam o bloco. Além desse aspecto, há que pontuar o fato da grande instabilidade dos índices para alguns Estados nordestinos. Tomando como base o ano de 1991, verifica-se que os únicos Estados que apresentaram uma trajetória ascendente no valor das exportações foram Piauí, Alagoas e Ceará. Os restantes mostraram uma trajetória errática, ora crescendo em um ano acima da média, ora decrescendo para patamares considerados extremamente baixos. Isto sugere, claramente, a ausência de uma política comercial bem gerenciada por parte dos capitalistas locais, que, por força dos fortes ventos oriundos da Ásia aumentaram suas exportações em determinado ano e não persistiram na sua política comercial, diminuindo no ano seguinte suas remessas, provocando sérios hiatos no fornecimento do produto, levando a sua exclusão do mercado por conta da falta de continuidade na política de exportação.

### **3 - ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES DO NORDESTE SEGUNDO OS BLOCOS ECONÔMICOS**

O objetivo desta seção é apresentar e analisar a estrutura das exportações nordestinas segundo o destino dos principais blocos econômicos nos anos recentes (1991/1995). A fonte dos dados utilizada é a mesma da seção anterior ou seja a Secretaria de Comércio Exterior (SECEX) do Ministério da Indústria, Comércio e Turismo (MICT), dados esses que estão disponíveis a nível de agregação de dez dígitos da Nomenclatura Brasileira de Mercadorias (NBM). Partindo dessa fonte de informações, os dados foram agrupados segundo os blocos econômicos e grupos de produtos, a fim de mostrar as diferenças existentes entre esses blocos econômicos. Os dados originais foram inicialmente agregados a nível de capítulos da NBM e para cada um dos blocos econômicos. A estrutura das exportações segundo os principais blocos foi numa segunda etapa agrupada segundo quatorze grandes grupos de produtos.<sup>3</sup>

#### **3.1. ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES PARA O BLOCO DO NAFTA**

Na tabela 3.1 é apresentada a pauta das exportações do Nordeste para o bloco do NAFTA segundo os grupos de produtos. Os dados são apresentados em termos relativos e são referentes aos anos de 1991 e 1995. Para o NAFTA o Nordeste exportou no ano de 1991 US\$ 795,9 milhões, passando esse valor para US\$ 1152,1 milhões no ano de 1995. Conforme foi mostrado na seção anterior as exportações para o NAFTA representaram 27,1% do total das exportações do Nordeste no ano de 1995, sendo portanto na atualidade o primeiro mercado do Nordeste. Essa participação no ano de 1991 representava 27,8%. Os grupos de produtos que mais se destacaram na pauta de 1995 para o NAFTA foram: alimentos, fumos e bebidas, metais comuns (alumínio, etc.), minerais não metálicos e metais preciosos. Ao todo esses três grupos representaram por volta de 67% do total exportado para o bloco do NAFTA em 1995. Assim as exportações para esse bloco parecem estar concentradas em produtos de menor valor agregado. Embora a participação dos produtos básicos, alimentos, fumo e

---

<sup>3</sup> O critério de classificação utilizado neste trabalho é o mesmo critério utilizado em THORSTENSEN, V. Et al. (1994), pags 50 e 51, "O Brasil frente a um mundo dividido em blocos". Insituto Sul-Norte, Livraria Nobel.

bebidas esteja caindo ainda representa um terço do total das exportações nordestinas para o bloco. Entre os grupos de produtos de maior valor agregado cabe destacar na tabela o extraordinário crescimento das exportações dos produtos papel e celulose, cuja participação na pauta para o NAFTA representou 7,9% em 1995. Sendo portanto o produto de maior valor agregado com o melhor desempenho em termos de crescimento. Conforme veremos depois esse mesmo bom desempenho também se repete no caso das exportações para o bloco da União Européia e bloco de países Asiáticos. Os dados a nível de estados da Região mostram que o estado que exportou esse produto quase na sua totalidade foi o estado da Bahia, passando a constituir-se de fato num dos principais produtos da pauta de exportação da Bahia. Diversos fatores tais como a boa cotação do produto alcançado no mercado internacional tem contribuído para o bom desempenho do produto (no ano passado o preço do produto teve um aumento por volta dos 100%) . Por outro lado observa-se uma queda na participação do grupo de produtos do têxtil e, em menor grau, de calçado e couros, setores estes que geram maior valor agregado e são intensivos em trabalho. Como veremos a mesma queda na participação do produto têxtil também se observa no caso das exportações para a União Européia. Utilizando a classificação dos produtos segundo a sua intensidade tecnológica<sup>4</sup>, observa-se que por volta de 80% dos produtos exportados em 1995 para o NAFTA podem ser considerados de baixa intensidade tecnológica. Por outro lado 19% dos produtos seriam considerados de média intensidade tecnológica e apenas 1% dos produtos como sendo de alta intensidade tecnológica. Em termos de exportações a nível de estados da Região temos que a Bahia é o primeiro exportador para o NAFTA com uma participação de 40,3% do total exportado, sendo o Maranhão o segundo em importância, com uma participação de 21,8% e o Ceará o terceiro com 16,3% do total exportado pelo Nordeste no ano de 1995 para esse bloco.

### **3.2 ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES PARA O BLOCO DA UNIÃO EUROPÉIA**

Conforme foi mostrado na seção anterior as exportações para este bloco representaram em 1995 por volta de 20% do total das exportações do Nordeste, constituindo portanto o segundo mercado em importância para o Nordeste. Na Tabela 3.1 é apresentada a estrutura da pauta das exportações do Nordeste para a União Européia, segundo os grupos de produtos anteriormente definidos. Para a União Européia o Nordeste exportou no ano de 1991 US\$ 827 milhões, aumentando esse valor para apenas US\$ 864 milhões no ano de 1995 (um aumento de apenas 4,5%); dessa forma a União Européia foi ultrapassada pelo NAFTA em importância relativa. A participação relativa da União Européia em 1991 era de quase 29% diminuindo

---

<sup>4</sup> Os produtos foram classificados da seguinte forma:

- Alta intensidade tecnológica: aeroespacial, computadores, eletrônicos, farmacêuticos, instrumentos de precisão, máquinas elétricas e mecânicas, química fina, mecânica de precisão e automobilismo.
- Média intensidade tecnológica: química, borracha, plástico, papel e celulose.
- Baixa intensidade tecnológica: minerais não metálicos, alimentos, bebidas, fumo, refino de petróleo, metalurgia, produtos metálicos, editorial e gráfico, madeira e mobiliário, têxteis, calçados e couro.

Este critério de classificação foi adotado pela UNCTAD, ver THORSTENSEN, V. Et. Al. (1994), pág. 56

para 20,4% em 1995. Observa-se na tabela que os grupos de produtos mais importantes em 1995 foram; alimentos, fumo e bebidas (25,3%), metais comuns (18,6%) e a química (12%). Em geral a pauta para a União Européia apresenta-se mais diversificada que a pauta para o NAFTA e também contém produtos de maior valor agregado. Embora a participação do grupo alimentos, fumo e bebidas esteja aumentando ainda é menor que no caso do NAFTA. Os grupos de produtos que mais cresceram em participação durante o período 91/95 foram: papel e celulose, madeira e minerais não metálicos e metais preciosos. O estado da Bahia foi o responsável pelo aumento das exportações desses produtos e da sua participação no total exportado. Por outro lado os grupos de produtos que tiveram quedas mais significativas, não apenas em termos de participação relativa mas também em termos de exportações absolutas, foram: minerais, química, têxtil e metais comuns.

Em termos de intensidade tecnológica as exportações do Nordeste para a União Européia também são altamente concentradas em produtos de baixa intensidade tecnológica (69%), os produtos de média intensidade tecnológica representam por volta de 29% da pauta das exportações para esse bloco econômico. No que se refere a exportações por estados da Região temos que o principal estado exportador é novamente a Bahia com uma participação de 60,4%, seguido do Maranhão com 14,3% e Pernambuco com uma participação de apenas 6%. No caso de Pernambuco, no ano de 1991, o principal item de exportação para esse bloco foi máquinas e aparelhos elétricos, passando no ano de 1995 os frutos comestíveis a ocuparem o primeiro lugar.

### **3.3 ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES PARA O BLOCO DO MERCOSUL**

O MERCOSUL entrou oficialmente em vigência em 01/95, isso tem contribuído para que esse mercado apresente o maior crescimento em termos de participação no total exportado. No ano de 1991 as exportações do Nordeste para este mercado representavam apenas 4,9% do total exportado, passando essa participação para 9,9% no ano de 1995. No ano de 1991 o Nordeste exportou para esse mercado US\$ 140,5 milhões, aumentando para US\$ 420,7 milhões no ano de 1995. Isso significa um aumento de quase 200% em termos de valor nominal no período. Os grupos de produtos que mais se destacaram na pauta são: química (40,9%), plásticos e borracha (16,5%), têxtil (11,1%) e alimentos, fumo e bebidas (10,7%). Assim as exportações do Nordeste para o MERCOSUL parecem estar mais concentradas em produtos classificados como de manufaturados, ou seja produtos que possuem um maior valor agregado. A participação dos produtos alimentos, fumo e bebidas representou apenas 10,7% em 1995, uma participação bem menor que no caso dos blocos do NAFTA e da União Européia. Os grupos de produtos que mais cresceram no Mercosul em termos de participação relativa na pauta foram: plásticos e borracha, metais comuns e em menor grau produtos minerais não metálicos e metais preciosos.

Utilizando o critério de classificação dos produtos segundo a intensidade tecnológica, observa-se que no caso das exportações para o Mercosul estas parecem estar mais concentradas em produtos de média intensidade tecnológica (58%). Os produtos de alta intensidade tecnológica representam por volta de 6% do total exportado em 1995. A nível de estados da Região novamente a Bahia é quem se destaca como principal exportador para o Mercosul. A sua participação no total exportado pela Região representou 68,2% em 1995, em segundo lugar vem o Ceará com 10,3%, em terceiro

lugar Maranhão com 9,1% e em quarto lugar Pernambuco com 8,7%. No caso de Pernambuco o principal produto de exportação para o Mercosul é máquinas e aparelhos elétricos, etc.

**Tabela 3.1**  
**Exportações do Nordeste para o Bloco do NAFTA e União Européia Segundo**  
**Grandes Grupos de Produtos (em percentagem)**  
**- 1991 e 1995 -**

Grupos de Produtos	União Européia		NAFTA	
	1991	1995	1991	1995
Alimentos, fumo, bebidas	20,71	25,33	53,0	33,12
Minerais	6,04	1,79	11,67	3,87
Química	13,84	11,99	8,03	7,61
Plásticos e borracha	6,92	7,10	3,25	3,63
Couros e Calçados	4,18	6,15	1,02	0,60
Madeira	0,13	4,36	0,01	0,30
Papel, celulose	0,02	9,91	0,01	7,9
Têxtil	9,90	6,32	9,80	8,03
Min. n. met. e met preciosos	2,95	6,19	4,84	15,64
Metais comuns	32,80	18,58	8,04	18,11
Máquinas e equipamentos	2,43	1,27	0,18	0,91
Material de Transporte	0,07	0,02	0,01	0,0
Ótica e instrumentos	0,00	0,17	0,14	0,11
Outros	0,01	0,76	0,0	0,17
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MICT/SECEX - Elaboração: convênio UFPE/SUDENE

**Tabela 3.2**  
**Exportações do Nordeste para o Bloco do Mercosul e Países Asiáticos Segundo**  
**Grandes Grupos de Produtos (em percentagem)**  
**- 1991 e 1995 -**

Grupos de Produtos	Países Asiáticos		Mercosul	
	1991	1995	1991	1995
Alimentos, fumo, bebidas	9,59	16,47	19,28	10,67
Minerais	0,08	0,08	1,65	1,11
Química	20,72	20,56	44,95	40,88
Plásticos e borracha	1,31	2,53	10,08	16,51
Couros e Calçados	0,29	2,58	3,02	1,03
Madeira	0,0	0,04	0,01	0,01
Papel, celulose	0,02	8,09	0,75	0,64
Têxtil	5,34	0,14	11,03	11,13
Min. n. met e met. preciosos	11,28	6,56	0,78	2,57
Metais comuns	51,35	42,61	3,06	9,16
Máquinas e equipamentos	0,01	0,14	5,21	5,58
Material de Transporte	0,0	0,02	0,0	0,05
Ótica e instrumentos	0,01	0,0	0,18	0,38
Outros	0,0	0,18	0,0	0,28
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: MICT/SECEX - Elaboração: convênio UFPE/SUDENE

### **3.4 ESTRUTURA DAS EXPORTAÇÕES PARA O BLOCO DE PAÍSES ASIÁTICOS**

O bloco de países asiáticos que estamos considerando neste trabalho constitui o terceiro maior mercado para as exportações do Nordeste. No ano de 1991 as exportações do Nordeste para este mercado representavam 17,4% do total exportado, passando essa participação para 13,9% no ano de 1995. Em termos absolutos o Nordeste exportou para esse mercado US\$ 497,2 milhões no ano de 1991, aumentando esse valor para US\$ 588,6 milhões no ano de 1995.

Os grupos de produtos que mais se destacaram na pauta para este bloco em 1995 foram: metais comuns (alumínio, cobre, etc.) com 42,6%, química com 20,56% e alimentos, fumo e bebidas com 16,5%. Portanto boa parte das exportações para este bloco está formado de produtos manufaturados. Parece entretanto existir uma concentração a nível de produtos. O total exportado de alumínio representou US\$ 242,5 milhões em 1995, portanto 41,2% do total exportado. Cabe porém ressaltar que essa participação está caindo. No ano de 1991 as exportações de alumínio representavam 48,4% do total exportado. Por outro lado dentro do grupo de produtos químicos, os produtos químicos orgânicos foram os que mais se destacaram em 1995, com um total exportado de US\$ 116,4 milhões. Cabe também destacar o crescimento das exportações de papel e celulose, cuja participação no total exportado representou 8,1% em 1995. Conforme foi visto anteriormente esse mesmo desempenho do papel e da celulose também foi verificado no caso dos blocos do NAFTA e da União Européia.

Utilizando o critério de classificação dos produtos segundo a sua intensidade tecnológica, temos que no caso das exportações para o bloco de países asiáticos estas parecem estar mais concentradas em produtos de baixa intensidade tecnológica (aproximadamente 68%). Os produtos de média intensidade tecnológica representam por volta de 31% e os produtos de alta intensidade tecnológica menos de 1%.

No que se refere a exportações a nível de estados da Região, observa-se uma concentração nos estados do Maranhão e da Bahia. O Maranhão foi o principal estado exportador para o bloco asiático com uma participação de 41,1%, exportações estas concentradas em praticamente um produto só, o alumínio. A Bahia é o segundo estado exportador com uma participação de 34,5% do total exportado pelo Nordeste.

## **4 - CONCLUSÕES**

Nos últimos anos a economia internacional tem passado por profundas e rápidas mudanças que afetam o comércio e o crescimento das economias e regiões menos desenvolvidas. O processo de formação dos blocos regionais de comércio; os esquemas preferenciais de comércio; o fenômeno da globalização dos mercados; a liberalização dos mercados e as novas regras do comércio, são algumas características da nova ordem econômica internacional. A formulação de uma estratégia adequada de inserção das economias no novo sistema de comércio é de fundamental importância para garantir o sucesso comercial e o aproveitamento das oportunidades de crescimento que o comércio oferece.



A política de inserção internacional do Brasil na nova ordem parece ter dois aspectos importantes. Em primeiro lugar a política comercial brasileira desde 1987 vem sofrendo algumas mudanças importantes dando lugar a uma maior abertura a fim de confrontar o setor produtivo nacional à competição internacional e tentar melhorar a competitividade da indústria nacional. Em segundo lugar a estratégia de inserção internacional parece centrar-se no âmbito externo na defesa do multilateralismo, através de uma ativa participação nas negociações do GATT e na Organização Mundial do Comércio; a consolidação do MERCOSUL e a criação de zonas de livre comércio com os demais parceiros da América do Sul. A estratégia nacional de inserção internacional tem importantes repercussões sobre a economia regional e qualquer estratégia de inserção a nível regional está determinada pela estratégia a nível nacional.

Neste trabalho tentou-se conhecer, o desempenho e a estrutura das exportações do Nordeste para cada um dos principais blocos econômicos existentes. O conhecimento desses aspectos é muito importante para a formulação de uma estratégia de inserção do Nordeste na economia internacional.

Os dados apresentados mostram que o NAFTA constitui, na atualidade, o primeiro mercado para as exportações do Nordeste com uma participação de 27,1%; o segundo mercado em importância é a UNIÃO EUROPEIA com uma participação de 20,4%; o bloco de PAÍSES ASIÁTICOS ocupa a terceira posição com uma participação de 13,9% e o bloco do MERCOSUL ocupa o quarto lugar com uma participação de 9,9% do total exportado pela Região. Esses quatro blocos econômicos principais concentraram cerca de 72% das exportações da região no ano de 1995. O Mercosul é o bloco que mais tem crescido nos últimos anos, entretanto este crescimento não tem-se processado com a mesma rapidez que as exportações brasileiras para o Mercosul. O crescimento das exportações brasileiras para o Mercosul era o esperado, tendo em vista a entrada em vigor do acordo relativo ao livre comércio. Entretanto, o Mercosul é um bloco de dimensões relativamente pequeno e não se espera que venha a ter o mesmo dinamismo que apresentou nos últimos anos. Pareceria que a estratégia de inserção a médio prazo está mais na procura de um livre mercado ampliado a nível das Américas.

Quanto à estrutura das exportações os dados mostram que para o NAFTA as exportações parecem estar mais concentradas em produtos básicos: alimentos, fumo e bebidas; metais comuns e minerais não metálicos e metais preciosos. Esses grupos de produtos representaram 67% do total exportado para o Nafta em 1995. A pauta das exportações para a União Européia apresenta-se um pouco mais diversificada que para o Nafta, e contém produtos de maior valor agregado. No que se refere ao bloco de países asiáticos as exportações estão altamente concentradas em metais comuns (alumínio) e química. Esses dois grupos de produtos representaram 63% do total exportado para esse bloco em 1995. Parece recomendável uma estratégia de maior diversificação das exportações para este bloco de grande crescimento econômico. Cabe chamar a atenção para o fato de que, durante o período 1991/1995, houve um aumento da participação dos produtos agrícolas na pauta de exportações para a União Européia e para o bloco de Países Asiáticos. Por outro lado as exportações para o Mercosul estão concentradas em produtos manufaturados; destacando-se a química com 41%, plásticos e borracha 16,5% e têxtil com 11,1%. Esses são produtos classificados como de média intensidade tecnológica e possuem um maior valor agregado. A participação dos produtos agrícolas nas exportações para o MERCOSUL

é relativamente pequena e tem caído muito no período 1991/1995. A complementaridade com o Mercosul parece ser maior nos produtos manufaturados.

Na formulação de uma estratégia de inserção internacional para a Região deve ser levado em conta que o aumento da participação das exportações de produtos manufaturados apresenta algumas vantagens em relação à exportação de produtos agrícolas. Em primeiro lugar o aumento das exportações de produtos manufaturados tende a fortalecer o setor industrial e permite a geração de empregos no setor urbano. O estímulo ao setor industrial permite melhorar a competitividade internacional e a diminuição da dependência externa. O processo de desenvolvimento da competitividade em produtos agrícolas é mais difícil e mais complexo que no caso de produtos manufaturados. Por outro lado a estratégia das exportações de manufaturados evita o protecionismo agrícola dos países industrializados e permite uma relativa independência no que se refere à instabilidade que apresentam os preços dos produtos agrícolas no mercado internacional. Por último no médio e longo prazo as exportações de produtos agrícolas tendem a crescer mais lentamente que os manufaturados dada a sua baixa elasticidade renda da demanda.

A estratégia de exportação de manufaturados não significa deixar de lado as exportações de origem agrícola que tem potencial no mercado internacional e para as quais a Região conta com vocação. De fato o Nordeste conta com fatores de produção, inclusive o clima, para a produção de produtos tropicais com grande potencial de exportação ainda não completamente explorado. Os dados mostram a existência de uma demanda para esses produtos, principalmente no Nafta e na União Européia. A diversificação das exportações de produtos agrícolas, o estímulo às exportações de produtos não tradicionais e a incorporação de valor agregado a esses produtos, através da agro-industrialização, são iniciativas que podem contribuir muito para o crescimento das exportações do Nordeste.

Ao longo dos anos o Nordeste têm-se caracterizado pelo seu relativo fechamento ao comércio internacional. O ritmo de crescimento das exportações brasileiras não tem sido igualmente acompanhado pelas exportações nordestinas. Reverter esse quadro exige tornar o Nordeste mais competitivo e mais atuante nos mercados internacionais. A fim de atingir esse objetivo são necessárias não apenas medidas concretas de política econômica, estímulo aos investimentos, inclusive em infra-estrutura, a fim de aumentar a produção exportável e diminuir os custos de exportação, mas principalmente o engajamento do setor privado exportador no desenvolvimento de vantagens competitivas, exportação de novos produtos e conquista de mercados externos.



# **El futuro de la financiación de las regiones en España<sup>1</sup>**

Agustín García Rico.  
(Universidad de Castilla-la Mancha)

Pablo Urban López.  
(Universidad de Castilla-la Mancha)

---

<sup>1</sup> Agradecemos los comentarios y sugerencias de los profesores Iglesias Suárez y Cantos Cantos sin las cuales no hubiese sido posible redactar este documento. En todo caso, las deficiencias que pueda presentar el mismo son sólo responsabilidad de los autores.

## 1.- Introducción

Hoy en día, la financiación de las regiones en España es un tema de candente actualidad desde que el Partido Popular accedió al Gobierno de España, apoyado en los pactos firmados con las fuerzas políticas nacionalistas más relevantes del Parlamento Español - Convergencia i Unió (CiU), Partido Nacionalista Vasco (PNV) y Coalición Canaria (CC). El debate sobre el sistema de financiación, asentado fundamentalmente sobre la cuestión de la solidaridad, se inicia la pasada primavera tras la firma del compromiso con CiU<sup>2</sup>.

Ante la necesidad de alcanzar un nuevo Acuerdo sobre financiación para el período 1997/2001 se iniciaron unas negociaciones previas, culminadas tras el Acuerdo del Consejo de Política Fiscal y Financiera de 23 de septiembre de 1996. Este documento no ha sido firmado por las Comunidades en las que gobierna el Partido Socialista, motivo por el que el modelo aprobado con carácter general para el próximo quinquenio no se aplicará en los territorios de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura, aunque cabe la posibilidad de que se incorporen al mismo a lo largo de su vigencia<sup>3</sup>.

Si analizamos las características del sistema de financiación de las regiones en España destacaríamos dos regímenes distintos de financiación, derivados de la redacción de la Constitución Española de 1978.

Así, las Comunidades Autónomas de Navarra y País Vasco cuentan con sistemas de financiación específicos, formando el grupo de "Comunidades de Régimen Foral".

En concreto, estas regiones cuentan con competencias de gasto amplias, esto es, entre los servicios que asumieron se encuentran la Sanidad y la Educación. En lo referente a las características de su sistema de financiación, la base la encontramos en el régimen de Concierto - País Vasco- y de Convenio -Navarra- impositivo y el pago de un Cupo o Aportación a la Administración Central que compensa el coste de los servicios que ésta presta en los respectivos territorios. Este sistema es más complejo en el caso vasco, puesto que son las diputaciones forales - nivel provincial- las encargadas recaudar los tributos.

Por otro lado tenemos las "Comunidades Autónomas de Régimen Común", dentro de este grupo se encontrarían las 15 regiones restantes - que podrían ser 17 si incluyésemos Ceuta y Melilla- apareciendo dentro del mismo una amplia variedad de situaciones. El nexo común lo encontramos, en nuestro ámbito, en que todas ellas se financian a través del denominado "Sistema LOFCA".

Las diferencias las encontramos, en primer lugar, en el nivel competencial asumido por las regiones. Así, Cataluña, Galicia, Andalucía, La Comunidad Valenciana y Canarias cuentan, como en el caso de las comunidades de Régimen Foral, con competencias en materia de educación y sanidad. Dentro de éste subgrupo, que podríamos denominar "Comunidades Autónomas de Régimen Común con competencias amplias" el caso de

---

<sup>2</sup> PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1996): Acuerdos de Inestabilidad y Gobernabilidad firmados por el Partido Popular y Convergencia i Unió. Madrid.

<sup>3</sup> CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1996): Sistema de financiación de las Comunidades Autónomas para el quinquenio 1997-2001. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

Canarias es peculiar, al contar con un esquema de imposición indirecta propio, al no ser de aplicación en esa comunidad ni el IVA ni el impuesto Especial sobre Hidrocarburos.

Las diez regiones restantes se diferencian por contar con competencias más limitadas que las siete comunidades ya catalogadas ("Comunidades Autónomas de Régimen Común con competencias comunes"). Dentro de éste subgrupo podemos diferenciar, a su vez, otros dos:

- Comunidades Autónomas uniprovinciales, que tienen consolidada la Hacienda Autonómica con la Hacienda Provincial (Diputación), a saber, Asturias, Cantabria, Madrid, Murcia y la Rioja y,
- Comunidades Autónomas pluriprovinciales (Aragón, Castilla y León, Castilla-La Mancha y Extremadura). Por último, para cerrar ésta compleja clasificación, deberíamos incluir dentro de éste último grupo a la Comunidad Autónoma de Baleares, que aún siendo uniprovincial, puede catalogarse como pluriprovincial por la existencia de Consejos Insulares.

La evolución de la financiación de las Comunidades Autónomas de régimen común ha venido marcada por lo contenido en el Título VIII de la Constitución, por los Estatutos de Autonomía de cada una de ellas y por la Ley Orgánica 8/1980 de Financiación de las Comunidades Autónomas (LOFCA). Estas son, si se quiere, las bases que han definido el desarrollo del proceso autonómico en materia de financiación desde su inicio.

## **2.- El acuerdo de Septiembre de 1996**

Los ingresos con que las Comunidades firmantes contarán durante el próximo quinquenio son los contenidos en el Cuadro 1. Debemos señalar, en este sentido, que el Acuerdo centra su atención en la financiación de los bienes y servicios públicos corrientes y en la inversión ligada a los mismos, quedando a un lado los instrumentos que financian el desarrollo regional (Fondo de Compensación Interterritorial, Fondos Europeos y Contratos-Programa, fundamentalmente).

Las fuentes tributarias presentan como principal novedad la incorporación de la recaudación que se derive de compartir el impuesto sobre la Renta de las Personas Físicas (IRPF) entre los niveles de gobierno central y autonómico (durante 1997 el 15% de la tarifa y, a partir de 1998 el 30%, desapareciendo la participación territorializada).

Compartir el impuesto supone potenciar la corresponsabilidad fiscal<sup>4</sup> y la autonomía financiera de las regiones, estableciéndose, de este modo, una relación Administración Regional-contribuyente que hasta la fecha no era todo lo satisfactoria posible. A partir del ejercicio en que comience a aplicarse, los gobernantes regionales se presentarán ante los votantes de su jurisdicción no sólo como gestores del gasto, como venía ocurriendo hasta la fecha, sino también como responsables del ingreso, circunstancia esta última que venía siendo reivindicado en distintos ámbitos desde principios de esta década.

Además, al poder variar la estructura de sus ingresos a través del establecimiento de su propia tarifa (incluido el mínimo exento y las deducciones), se potencia la autonomía

---

<sup>4</sup> Concepto de nuevo cuño aplicado en España a la financiación regional. De manera informal, podemos entender por corresponsabilidad fiscal la característica de un sistema fiscal descentralizado por la que la capacidad tributaria y la de gasto de cada nivel de gobierno guardan entre sí una cercana proporción ante los ojos de los ciudadanos de cada jurisdicción.

financiera, permitiendo determinar no sólo la estructura del gasto regional, como hasta ahora venía ocurriendo. La limitación que se impone a las Comunidades Autónomas pasa por establecer techos de presión fiscal (20% al alza o a la baja de la cuota) en consonancia con el Programa de Convergencia con Europa, hecho que conduce al sistema a encontrar cortapisas a la corresponsabilidad y a la autonomía financiera, ampliamente justificada por la necesidades de España en este sentido.

### Quadro 1

CONTRASTE DE LA ESTRUCTURA FINANCIERA		
<u>SISTEMA ACTUAL</u>	<u>ACUERDO 1997-2001</u>	
<b>RECURSOS TRIBUTARIOS</b>		
<u>1. Impuesto sobre la renta.</u>	-----	Impuesto Compartido(IRPF autonómico)
<u>2. Tributos cedidos.</u>		
* Sucesiones y Donaciones	Tributo cedido	Cedido + competencias normativas
* Patrimonio Neto	Tributo cedido	Cedido + competencias normativas
* Transmisiones Patrimoniales y AJD	Tributo cedido	Cedido + competencias normativas
* Tasas sobre el juego	Tributo cedido	Cedido + competencias normativas
<u>3. Tasas afectas a los servicios transferidos.</u>		
<b>TRANSFERENCIAS.</b>		
<u>4.Participación en los ingresos del Estado</u>		
Participación territorializada IRPF		Participación territorializada IRPF
Participación genérica		Participación genérica

En lo que se refiere a los tributos cedidos, las novedades incluidas en el nuevo modelo permitirán a las regiones contar, desde el momento en que se apruebe la nueva Ley de Cesión, con capacidad normativa sobre los mismos fundamentalmente la alteración de tipos impositivos- circunstancia no contemplada en el sistema vigente.

Por último, en cuanto a las subvenciones vía participación en los ingresos del Estado, la estructura de éstas no varía, al continuar obteniéndose por dos vías:

- participación genérica en los ingresos del Estado (revenue sharing), determinada a través de las variables geodemográficas y redistributivas actualmente aplicadas y,
- participación territorializada en el 15% del IRPF (tax sharing) recaudado en la región (instrumento puesto en marcha por el Acuerdo de 1993 que sobre el papel potenciaba la corresponsabilidad fiscal y ahora es incluido, entendemos que con acierto, dentro de las subvenciones), excepto para Asturias y Aragón (5%) y Madrid y Baleares (0%), pues de aplicarse el porcentaje general estas cuatro regiones obtendrían excesos de financiación (véase Cuadro 2).

Si bien hemos apuntado que la estructura de las transferencias es prácticamente idéntica, el volumen de recursos percibidos por las regiones por este concepto variará respecto al

quinquenio 1992-1996, viéndose minorada la transferencia de carácter general por el importe de la recaudación del IRPF compartido -IRPF autonómico.

Si hasta 1996 la financiación de cualquier región ha sido:

$$FT = TC + TA + PIRPF + PIE$$

donde:

FT: Financiación total.

TC: Recaudación normativa por tributos cedidos.

TA: Recaudación normativa por tasas afectas a los servicios transferidos.

PIRPF: Participación en el 15% de la cuota líquida del IRPF en sus territorios<sup>5</sup>.

PIE: Participación genérica en los Ingresos del Estado para el quinquenio 1992-1996.

La financiación total con la que contará cada Comunidad a través del nuevo modelo puede expresarse como:

$$FT = 15\% \text{IRPF} + TC + TA + PIRPF + PIE$$

donde:

15%IRPF: IRPF autonómico

PIE': Participación genérica en los ingresos del Estado para el quinquenio 1997-2001.

El resto de las variables ya han sido definidas.

La diferencia entre uno y otro modelo, al barajar las mismas cifras (la financiación total es la misma, así como la de cada Comunidad) en el año base (1996) es que la Participación en los Ingresos del Estado se desdobra en dos tramos, de modo que parte de los recursos que las Comunidades recibían por la vía de las transferencias pasan a convertirse en recursos tributarios (en concreto, IRPF autonómico), que podrán alterar al contar con capacidad normativa sobre los mismos.

$$PIE = 15\% \text{IRPF} + PIE$$

La corresponsabilidad fiscal y la autonomía financiera, de este modo, quedan reforzadas.

Determinada la cantidad de recursos que corresponde a cada Comunidad en el año base (véase cuadro adjunto), se fijan unas reglas de evolución para el quinquenio. En concreto, puesto que los recursos tributarios (IRPF autonómico y tributos cedidos) evolucionarán conforme lo determinen los gobernantes regionales y, para el caso del IRPF la renta de los contribuyentes, se hace necesario establecer instrumentos de solidaridad que garanticen la evolución y distribución de recursos del nuevo modelo, circunstancia que es abordada en el Acuerdo a través del denominado Fondo de Garantía, concebido para suplir posibles deficiencias del sistema, que contará con dos componentes:

a.- Garantía de un límite mínimo de evolución de los recursos generados por el IRPF en cada territorio (impuesto autonómico y transferencia). El crecimiento de estas partidas deberá ser en el conjunto del quinquenio, como mínimo, del 90% del

---

<sup>5</sup> Excepto para el caso de Castilla y León, Extremadura y Galicia, que no participaban en la recaudación territorializada del IRPF. Además Madrid participaba únicamente en el 5% y Baleares y Aragón en el 10%.



crecimiento de la cantidad menor de estas dos: PIB estatal o recaudación por el Estado en concepto de IRPF.

**b.- la de mayor importe de las dos siguientes:**

- Garantía de la suficiencia dinámica del sistema, de modo que cada Comunidad verá aumentados sus recursos, como mínimo, en el 90% del crecimiento del conjunto de las regiones en el conjunto del quinquenio.
- Garantía de la cobertura de la demanda de servicios públicos. En este sentido, a partir de 1998, las Comunidades que cuenten con competencias en Educación contarán con una financiación por habitante no inferior al 90% de la financiación media por habitante del conjunto de las Comunidades Autónomas.

### **3.- En qué situación quedan en las regiones no firmantes del acuerdo?**

Realizar una valoración rigurosa del futuro de la financiación de las regiones no firmantes es arriesgado, lo que unido al hecho de haber redactado estas líneas pocos días después de la firma del Acuerdo supone que únicamente podamos presentar una primera toma de contacto a este respecto. Así, entendemos que las bases sobre las que se asentará la nueva etapa no diferirán demasiado de las que siguen.

En primer lugar, como ya hemos señalado, las regiones que no han suscrito el Acuerdo podrán hacerlo a lo largo de los cinco años de vigencia del mismo, aplicándose el nuevo modelo a la regiones a partir del ejercicio siguiente al que se solicite el ingreso. Por tanto, la puerta queda abierta a la incorporación de Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura.

Además, los cálculos realizados para el año base del Acuerdo (1996) muestran que la financiación global a percibir por las tres regiones gobernadas por el Partido Socialista las coloca en la misma posición de partida que al resto de las regiones, dado que las firmantes obtendrán el mismo volumen de recursos que venían percibiendo en ese momento, quedando por tanto la financiación global inicial inalterada (Cuadro 2).

Para el ejercicio de 1997 y siguientes, las Comunidades firmantes obtendrán recursos tributarios a través del IRPF, tributos cedidos y tasas afectas. Por su parte, Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura sólo lo harán a través de las dos últimas figuras.

Así, el grado de corresponsabilidad-peso de los ingresos tributarios sobre el total de la financiación- será menor respecto a las restantes, pero el volumen de recursos no cambia aplicando una u otra fórmula, pues las variaciones que presumiblemente incorporarán las regiones firmantes en sus estructuras de ingresos serán mínimas. Las diferencias frente a las demás, por tanto, son de orden cualitativo, no cuantitativo. En consecuencia, la crítica que subyace en la posición adoptada se refiere más al cómo que al cuánto de la nueva situación, circunstancia harto difícil de hacer entender a los habitantes de las regiones por la complejidad del sistema aplicado.

Si cualquier región decide aumentar su nivel de ingresos a través del IRPF o de los tributos cedidos, será a expensas de elevar la presión fiscal en su territorio o a costa de una mejora de la gestión tributaria autonómica (cerrada para Andalucía, Castilla-La Mancha y Extremadura en el IRPF pero no en los tributos cedidos, cuya gestión, inspección y recaudación en la actualidad realiza). La elevación de los impuestos quedaría compensada con una mejor provisión de bienes y servicios públicos en su jurisdicción.

Las Comunidades firmantes cuentan como instrumento con la tarifa del impuesto o su mejor gestión, pero nuestra región puede apelar al empleo del recargo sobre la cuota del IRPF, figura contemplada en la LOFCA a la que recurrió sin éxito la Comunidad Autónoma de Madrid hace más de diez años, o al recargo sobre tributos cedidos. La limitación de Castilla - La Mancha, en este sentido, la encuentra en no poder reducir sus ingresos, circunstancia que es poco probable que se dé ya que tendría que venir acompañada de una menor dotación de servicios. Si los recursos con los que cuentan las Comunidades están bien calculados, el margen de maniobra en este sentido es reducido.

#### **4.- Otros aspectos**

En definitiva, el Consejo de Política Fiscal y Financiera ha seguido algunas de las prescripciones contenidas en el Libro Blanco sobre Financiación de las Comunidades Autónomas, informe emitido en marzo de 1995 por un grupo de expertos en la materia. Sin embargo, cabe destacar en este sentido que se ha tomado únicamente parte de la propuesta, obviando la que entendemos es la más importante y, sin lugar a dudas, la más difícil de poner en funcionamiento: el establecimiento de un criterio explícito de equidad, esto es, indiciar el nivel de gasto con algún parámetro objetivo en lugar de prolongar, de nuevo, la situación previa (mismo volumen de recursos en el año base).

En nuestra opinión, la clave del sistema de financiación de las regiones en España debería residir en como se materialice la solidaridad, o lo que es lo mismo, en cual sea el criterio de equidad que determina, al inicio, el nivel de gasto garantizado a cada Comunidad Autónoma y las reglas de evolución que lo acompañan en sus cinco años de vigencia. Esta materia no ha sido tratada en el Acuerdo y, por tanto, vuelve a aplazarse la consolidación de la financiación otros cinco años más.

La solución alcanzada potencia la corresponsabilidad fiscal de las regiones, pero deja pendiente de solución la otra parte del modelo que posibilitaría dotarlas de mayor coherencia: la explicitación de las circunstancias por las que las regiones cuentan con un volumen de financiación determinado, con independencia de que éstas lo alteren al alza o a la baja en virtud de la autonomía financiera de la que gozan derivada de la Constitución de 1978.

Además de las cuestiones tratadas, existen otra serie de problemas en relación a la financiación de las regiones que se plantearán en un futuro no muy lejano y que deberán ser punto de referencia obligado para cerrar el modelo de financiación regional en España.

En este sentido podríamos apuntar, entre otras cuestiones, la necesidad de igualar los niveles competenciales de las regiones. Para 1998 está previsto que todas cuenten con competencias en materia de Educación pero, para cerrar la descentralización iniciada en los ochenta, el traspaso debería extenderse a la Sanidad. En este sentido, el planteamiento de un debate amplio sobre el futuro de la Sanidad dentro del marco del Pacto de Toledo se hace necesario, pues este servicio ha presentado problemas en las Comunidades que ya asumieron esta competencia, apareciendo déficits derivados de su gestión o de la valoración inicial del traspaso ("*deuda histórica*").

También es interesante la cuestión del endeudamiento autonómico, que en junio de este mismo año alcanzaba un nivel de más de cuatro billones de pesetas, sin olvidar que como telón de fondo es necesario avanzar hacia una mayor coordinación entre los tres

niveles de gobierno o ámbitos territoriales existentes en España (Central, Autonómico y Local).

## **Bibliografía**

CANTOS, J.M.; IGLESIAS, A.; OLAYA, A. (1996): La decentralisation du Secteur Public Espagnol face au procès de convergence européenne. En 32º Coloquio de ASRDLF. Berlín, 2 a 4 de septiembre. Uníversidad Humboldt. Berlín.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1986): Método para la aplicación del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas en el período 1987-1991. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1992): Acuerdo sobre financiación autonómica en el período 1992-1996. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1993): Acuerdos para el desarrollo del sistema de financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1992-1996. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

CONSEJO DE POLÍTICA FISCAL Y FINANCIERA (1996): Acuerdo sobre financiación de las Comunidades Autónomas del quinquenio 1997-2001. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.

GARCÍA RICO, A. (1996): Financiación autonómica y solidaridad. En Diario YA, 7 de mayo de 1996. Página 6. Madrid.

IGLESIAS, A.; SANZ, M.; BAÑOS, J.(1996): Decentralisation fiscale et imposition: Le cas espagnol. En 32º Coloquio de ASRDLF. Berlín, 2 a 4 de septiembre. Universidad Humboldt. Berlín.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1994): Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus problemas. Primera Parte. Madrid.

MINISTERIO DE ECONOMÍA Y HACIENDA (1995): Informe sobre el actual sistema de financiación autonómica y sus Problemas. Segunda Parte. Madrid.

MONASTERIO, C. y ZUBIRI, I.(1996): La financiación de las Comunidades Autónomas: Balance y propuestas de reforma. Documento de Trabajo nº 124/1996. Asociación Española de Economía Pública (AEP). FIES.

PRESIDENCIA DEL GOBIERNO (1996): Acuerdos de Inversidora v Gobernabilidad firmados por el Partido Popular Y Convergencia i Unió. Madrid.

FINANCIACIÓN DE LAS CC.AA. EN EL AÑO BASE  
RESULTANTE DE LA APLICACIÓN DEL NUEVO MODELO  
PARA LAS FIRMANTES DEL ACUERDO Y DE LA PRÓRROGA  
DEL ANTERIOR PARA LAS NO FIRMANTES

COMUNIDAD AUTÓNOMA	RECURSOS A PERCIBIR	TRIBUTOS CEDIDOS	TASAS	IRPF AUTONÓMICO (15%)	TOTAL TRANSFERENCIAS RECURSOS TRIBUTARIOS (2)=a+b+c	DEL ESTADO (3) = (1) - (2)	PARTICIPACIÓN EN IRPF (15%) (d)	SUBVENCIÓN GENERAL (e)
1	(a)	(b)	(c)			(3)= d + e		
CATALUÑA	605,393,2	179,271,9	11,925,2	154,869,9	346,067,0	259,326,2	154,869,9	104,456,3
GALICIA	305,940,8	40,028,4	5,296,8	37,488,4	82,813,6	223,127,2	37,488,4	185,638,8
ANDALUCIA	740,429,1	104,987,8	16,338,0	0,0	121,325,8	619,103,3	81,987,0	537,116,3
VALENCIA	356,116,2	101,349,9	5,038,4	64,256,2	170,644,5	185,471,7	64,256,2	121,215,5
CANARIAS	184,287,4	33,794,6	2,949,1	22,821,4	59,565,1	124,722,3	22,821,4	101,900,9
TOTAL CCAA 1 51	2,192,166,7	459,432,6	41,547,5	279,435,9	780,416,0	1,411,750,7	361,422,9	1,050,327,8
ASTURIAS	53,401,1	19,929,7	2,791,0	19,950,7	42,671,4	10,729,7	6,660,2	4,079,5
CANTABRIA	34,991,1	7,524,7	967,0	9,090,4	17,582,1	17,409,0	9,090,4	8,318,6
LA RIOJA	16,818,0	5,718,4	349,0	4,922,8	10,990,2	5,827,8	4,922,8	905,0
MURCIA	42,926,5	15,187,5	1,196,4	13,230,6	29,614,5	13,312,0	13,230,6	81,4
ARAGON	73,494,5	29,409,9	2,281,5	25,775,2	57,466,6	16,027,9	8,691,7	7,436,2
CASTILLA-LA MANCHA	96,511,4	20,918,4	3,407,5	0,0	24,325,9	72,185,5	20,697,7	51,487,8
EXTREMADURA	68,420,6	10,486,0	2,061,0	0,0	12,547,0	55,873,6	????	????
BALEARES	30,121,8	12,674,4	1,017,7	14,768,4	28,460,5	1,661,3	0,0	1,661,3
MADRID	273,196,4	89,275,4	11,772,2	161,106,5	262,154,1	11,042,3	0,0	11,042,3
CASTILLA Y LEÓN	166,907,1	41,218,7	6,560,9	41,289,5	89,069,1	77,838,0	41,289,5	36,548,5
TOTAL CCAA 143	856,788,5	252,343,1	32,404,2	290,134,1	574,881,4	281,907,1	104,473,0	177,434,1
TOTAL	3.048.955,2	711,775,7	73,951,7	569,570,0	1,366,297,4	1,693,657,8	466,895,9	1,227,761,9

Fuente: Consejo de Política Fiscal y Financiera y elaboración propia



# **La política regional de la Unión Europea desde la perspectiva de la comunitarización de la misma y la cooperación transfronteriza (Portugal y España)**

Alfredo Iglesias Suárez  
(Universidad de Castilla La Mancha)

Manuel Juliá Dorado  
(Centro de Información Europea de la Diputación de Ciudad Real)

## **Introducción**

### **1.1- Los desequilibrios territoriales**

Si existe un dato evidente en el proceso de desarrollo de la Unión Europea en cada una de sus etapas, es el mantenimiento de los desequilibrios territoriales. En estos momentos, cuando ya se una década desde que el acta Única respaldara legalmente la política regional de la Comunidad, mediante la introducción en su capítulo V de la “Cohesión Social”, profundizando en las actuaciones de los Fondos Estructurales (Feder, Fondo Social Europeo y Feoga-Orientación), observamos cómo en las últimas estadísticas de Eurostat la distancia en PIB/hab. Entre las diversas regiones de la comunidad, en el que se compara por primera vez el año 1980 con el año 1993, en una Unión Europea con quince miembros, se percibe que en EUR=100 existen numerosas regiones estancadas por debajo del 75%, e incluso, del 50%, sin que la enorme distancia con las de mayor riqueza se haya reducido sensiblemente (Ver Cuadrado núm. 1). En todo caso, aunque algo se hayan reducido las diferencias, es conveniente resaltar que en 1993, la región más rica de Europa de los quince, el Estado federado alemán de Hamburgo, registraba un PIB per cápita en capacidad adquisitiva equivalente al cuádruple del de las regiones menos prósperas (Alentejo Y Azores, en Portugal).

El problema de los desequilibrios regionales a que aludimos se ha ido acentuando conforme han tenido lugar las sucesivas ampliaciones de la Comunidad Europea, como es conocido en cualquier trabajo de esta naturaleza, las incorporaciones de los distintos países han provocado, generalmente, una relativa disminución en los niveles de renta per cápita a nivel comunitario. Cada reforma del Tratado lleva consigo, desde la perspectiva de la política regional, un proceso no sólo de aumento de los recursos estructurales, sino también de la naturaleza de esa política regional; es decir, el papel en la misma de los diversos actores, y sobre todo, de la propia Comunidad, su mayor o menor implicación no sólo en su definición, en sus estrategias y análisis, sino en la propia gestión de los recursos, así como en la profundización del papel de los organismos comunitarios, la cual se ha ido desarrollando en el tiempo de manera paralela a la política regional comunitaria.

### **1.2- Las regiones fronterizas**

Desde la perspectiva comunitaria, al hablar de regiones fronterizas, nos referimos a aquellas zonas de cada Estado miembro que limitan con el territorio de otro Estado, sea éste o no miembro de La Comunidad (2). El territorio de La Comunidad incluye alrededor de 10.000 Km de fronteras, de las cuales, el 60% son intracomunitarias y el resto externas. Alrededor del 15% de la superficie del territorio comunitario puede considerarse perteneciente a regiones fronterizas internas y externas, es decidir, entre aquellas que limitan con otros países de la Comunidad Europea, y las que limitan con primeras, ya que la relación entre el echo fronterizo y la realización de las diversas políticas comunitarias integradoras, tanto en el orden institucional, jurídico, económico o social, hacen más relevante este legado disgregador frente a los principios de los Tratados europeos.

El origen del hecho fronterizo prácticamente se entrelaza con la historia del hombre, con su psicología tribal y comunitaria, con su sentido de la posesión zonal basado en la defensa de su

territorio frente a las agresiones externas. Desde las tribus más antiguas a las Ciudades-Estado, pasando por los feudos y reinos medievales hasta llegar a la concepción decimonónica del Estado, el hecho fronterizo ha sido un elemento básico en el desarrollo de las colectividades transfronterizas, un elemento biunívoco, integrador-desintegrador, que ha ido configurando el desarrollo económico, social y cultural de las áreas fronterizas.

La mayor parte de las fronteras actuales fueron establecidas hace más de cien años, y su propia existencias ha delimitado la historia reciente de Europa tanto en sus aspectos negativos como positivos. Por un lado, no podemos olvidar que prácticamente casi todas las guerras llevan implícita una modificación europea, incluso la han anticipado, ya que las primeras formas reconocidas de cooperación transfronteriza son un antecedente dinamizador de la realidad actual comunitaria (4).

Esto es una cuestión básica en el hecho fronterizo, ese doble punto de vista integrador-desintegrador que planea sobre la evidencia político-administrativa de realidades geográficas, lingüísticas y políticas diferentes. Evidentemente, el comienzo de la integración europea después de la Segunda Guerra Mundial y su posterior desarrollo está suponiendo un salto histórico respecto a la situación anterior, una nueva concepción de Europa que proyecta en los espacios fronterizos nuevas dinámicas integradoras entre factores de distinta escala tanto macroscópicos como microscópicos. La integración europea de manera especial en el espacio fronterizo obligando, con más urgencia si cabe, a los agentes locales transfronterizos a adaptarse y a transformarse permanentemente. Dentro de la compleja realidad del hecho fronterizo, es evidente que existe una especificidad transfronteriza dentro de los objetivos comunitarios, razón por la cual, desde las instituciones de la Comunidad se ha generado una política específica para las regiones transfronterizas. Pero hemos de analizar esa biunicidad negativa y positiva del hecho fronterizo.

#### **a) Aspectos negativos de hecho fronterizo**

En un estudio encargado por la Comisión en 1990, titulado “Cooperación between border regions for local and regional development” se aportan las posibles causas negativas que contiene el hecho fronterizo (5). De las que contiene este informe, más otras contenidas en los Informes Periódicos de la Comisión podemos destacar las siguientes:

- En primer lugar el carácter periférico de estas zonas, ya que son lugares distanciados de los principales centros de decisión y de actividad económica; son límites del territorio y, por ende, el extremo de un espacio económico, lo que implica unos estrangulamientos básicos algo parecidos, aunque de menor intensidad, a aquellos que se reconocen en las regiones ultraperiféricas.
- Sus centros comerciales han estado separados de sus “hinterlandas” naturales, se hallan separados del interior, lo que supone un estrangulamiento básico para acceder a las medias nacionales de actividad comercial y de servicios.
- La dotación de infraestructuras es menor que el resto de los territorios del Estado. Esta dotación inferior se produce sobre todo en las infraestructuras del transporte, ya que las redes de carreteras y ferrocarriles que existen en las fronteras, se ven perjudicadas por el efecto radial de las políticas nacionales de transporte (este problema es mucho más real en las regiones de la periferia de la Comunidad, caso de España y Portugal que las del centro).
- La actividad económica, como consecuencia de los factores anteriormente aludidos, es menor en estas zonas que la media nacional. Además, con frecuencia depende de industrias basadas en un recurso, o en actividades de baja tecnología. Igualmente, como



consecuencia de su carácter periférico, en el pasado se tendió a situar las industrias “sucias” para alejarlas de los grandes centros poblacionales.

- Por regla general, las zonas fronterizas tienen una densidad inferior a la media del país en que se encuentran, aunque en algunas de ellas, sobre todo las centrales, presenten cifras superiores a la media comunitaria. En este caso se da igualmente la paridad entre regiones fronterizas del centro y del norte, con una densidad más elevada, y regiones fronterizas periféricas y del sur, con una densidad escasísima. La dispersión es tan alta que se sitúa entre los valores externos de 33 habitantes por kilómetro cuadrado en las regiones fronterizas de Irlanda y de más de 280 en las de Bélgica y Los Países Bajos (6). Como consecuencia de esta situación de menor densidad, el primer efecto negativo para el desarrollo de estas zonas es el aumento importante del coste de la inversión pública por habitante. Por esta razón la prestación de servicios públicos como la educación, la sanidad, la energía, el abastecimiento de aguas, etc. ..., se encuentran a un menor nivel que las medias nacionales.
- Las diferencias en los sistemas administrativos, jurídico, políticos y sociales a cada lado de la frontera han impedido la cooperación y comunicación entre las áreas de uno y otro lado de las fronteras.

#### **b) Aspectos positivos del hecho fronterizo.**

El más relevante es, sin duda, el del trabajo, ya que su mayor movilidad geográfica permite que las diferencias aludidas en el punto anterior puedan operar como factor ventajoso de localización de actividades industriales extensivas en mano de obra en el lado de la frontera con precios más bajos. En lo relativo a los movimientos de capital, entendidos éstos como flujo de fondos, no parece, sin embargo, que las diferencias de precios den lugar a efectos similares, ya que su mayor movilidad, no sólo funcional sino también geográfica, no concede a las zonas fronterizas mayores ventajas.

Por lo que al precio de los bienes se refiere son conocidos los efectos de atracción que supone para los consumidores del lado donde son más elevados, lo que puede dar lugar a un tráfico ilegal de mercancías en caso de que existan limitaciones a la importación o exportación, o se apliquen exacciones a las mismas. Sin embargo, si estas circunstancias no tienen lugar, como ocurre en la actualidad, las diferencias de precios constituyen un importante atractivo turístico-comercial que incide en mayor medida sobre los municipios cercanos a la frontera. Sin embargo, no sólo las diferencias de precios de los bienes atraen potenciales compradores, sino también determinados servicios pueden encontrar ventajas locacionales en los puestos en los puestos fronterizos, como pueden ser los bancarios en lo que al cambio de moneda se refiere, al igual que la hostelería, y otros como la sanidad o los servicios culturales y de ocio.

## **2. LA POLÍTICA REGIONAL COMUNITARIA EN EL TIEMPO. EL PROCESO DE COMUNITARIZACIÓN**

### **2.1 – El umbral de la política regional comunitaria**

La Política Regional Comunitaria no se crea en la constitución de Comunidad Económica Europea, en el Tratado de Roma, firmado el 25 de marzo de 1957, que entró en vigor el 1 de enero de 1958. En el Tratado de constitutivo se contienen tan sólo alusiones a los problemas

regionales, como por ejemplo en el Preámbulo, donde los signatarios se muestran preocupados por las diferencias entre las diversas regiones, o en el artículo 2, en el que se señala como objetivo de la comunidad el desarrollo armonioso de las actividades económicas. Sin embargo, como ha puesto de manifiesto Lázaro Araujo (7), se trata más que nada de una declaración solemne, ya que la filosofía inspiradora de la Comunidad, como queda evidente en texto, y sobre todo en el artículo 92, es la absoluta confianza en las virtudes del mercado. No debemos olvidar que en aquella época la Comunidad lindaba geográficamente con los países de la Europa de Este, y pretendía servir de escaparate de las ventajas del sistema basado en el mercado, frente al de planificación central.

A pesar de que en el año 1968 se creó la Dirección General XVI, no es, hasta la década de los setenta, merced a los desequilibrios espaciales que se detectan, a la crisis económica de 73 y a adivinan la intención de la Comunidad de establecer una política regional comunitaria.

## **2.2- La creación del FEDER**

Hemos observado cómo este Fondo, básico en la concepción de la PRC, no se había creado en Tratado de Roma, al contrario que el Fondo Social (FSE), definido en el artículo 123 para mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores, contribuir a la elevación del nivel de vida y fomentar, dentro de la Comunidad, las oportunidades de empleo y la movilidad geográfica y profesional de los trabajadores.

Es el FEDER el fondo básico de la política regional comunitaria, y no es hasta su creación cuando comienza a plantearse una política regional comunitaria activa que tratase de reducir los desequilibrios regionales, e implicase un importante cambio de rumbo en las medidas tomadas al respecto. Sin embargo, hay que establecer que en aquel FEDER primigenio del Reglamento 724/75, la dotación presupuestaria apenas llegaba al 5% del presupuesto comunitario, mientras que las dos terceras partes del mismo tenían como destino final la agricultura.

Igualmente, cabe reseñar el aspecto absolutamente subsidiario del Fondo recién creado, ya que, salvo la distribución porcentual a los Estados de sus recursos (8) en unidades de cuenta (ver cuadro núm. 2), o la fijación del tipo de actividades financiadas (9), además de la teórica correspondiente sobre los desequilibrios territoriales (10), eran los propios Estados quienes delimitaban las zonas susceptibles de recibir los recursos (11) y seleccionaban los proyectos.

## **2.3- Las primeras reformas del FEDER: tentativas básicas para la comunitarización de la política regional**

### **2.3.1- La reforma de 1979**

Esta primera modificación del Fondo introdujo los primeros elementos de referencia para iniciar un proceso de comunitarización de la política regional. Implicaba la pretensión de la Comunidad de pasar a un campo activo de determinación de las orientaciones y prioridades de la política regional. A este respecto, no podemos olvidar que en las “Orientaciones en materia de política regional” las principales modificaciones que proponían (12) iban referidas a la elaboración de un informe bianual sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad, que sería aprobado por el Consejo a propuesta de la Comisión, y al procedimiento de fijación de las dotaciones, en cuanto al FEDER. Se adopta, por tanto, una

postura más beligerante desde las instancias comunitarias, que pretende incidir efectivamente en el diseño y gestión de la política regional de los Estados miembros.

### **2.3.2- La reforma de 1984**

En 1981 el Consejo aprobó la Resolución “Nuevas orientaciones y prioridades de la política regional”, documento en el que se establecían los criterios básicos para la nueva reforma del Reglamento del FEDER. Este Reglamento, como antecedente más importante de la Reforma del 88, contiene ya elementos decisivos del proceso de comunitarización. En este sentido, cabe destacar:

- a) La coordinación de las medidas nacionales, estableciendo que la Comisión cuidaría que los recursos de FEDER y los demás instrumentos financieros de la Comunidad, en la medida en que estos últimos influyan en el desarrollo regional, sean utilizados de manera coherente.
- b) Se establecen como instrumentos para conseguir los fines propuestos:
  - el informe periódico sobre la situación y evolución socioeconómica de las regiones, el cual habrá de ser elaborado cada dos años y medio, de manera que cada dos informes se coincida con el examen de los programas a medio plazo;
  - los Programas de Desarrollo Regional, sobre los que se establece que deberán ser elaborados por los Estados miembros para las regiones y zonas que se benefician de un régimen de ayudas del estado con finalidad regional. Los programas y sus modificaciones deberán ser comunicados a la Comisión;
  - el análisis del impacto regional. Se establece también que la Comisión efectuará un análisis del impacto regional de las principales políticas económicas y sectoriales comunitarias;
  - el propio FEDER, que según el artículo 3, estaría destinado a corregir los principales desequilibrios regionales en la Comunidad mediante una participación en el desarrollo, y en la reconversión de las regiones industriales en decadencia.
- c) Se cambia el sistema de cuotas por el de horquillas. Cada Estado miembro tendrían garantizado un porcentaje mínimo de los recursos del FEDER, sin poder sobrepasar un porcentaje máximo. Entre un mínimo garantizado y el máximo (Ver cuadro núm. 3), el que los proyectos y programas presentados por los Estados miembros fueran financiados por el FEDER dependería de la mayor o menor aceptación de los mismos, según su acercamiento a los objetivos de la política regional comunitaria. Es necesario manifestar, que en esta reforma, mediante la discrecionalidad comunitaria se están dando ya enormes pasos en lo que es la comunitarización de la Política Regional.
- d) Se establecen cuatro tipos de modalidades de intervención:
  - Los Programas Comunitarios, que hacen referencia a un conjunto de actuaciones coherentes y plurianuales, dirigidas a la consecución de objetivos comunitarios y a la ejecución de políticas de la Comunidad.
  - Los Programas Nacionales de Interés Comunitario: conjunto de actuaciones coherentes, plurianuales, que contribuyen a la reducción de las diferencias regionales.
  - La financiación de proyectos.
  - La financiación de estudios.

De este modo, se puede afirmar que en las características básicas de esta reforma ya se perciben con claridad elementos más que suficientes en la conformación de una política regional comunitaria. El papel de la Comunidad Europea, ajena inicialmente a las estrategias de desarrollo regional, va definiendo ya los elementos constitutivos de la misma.

## **2.4- La reforma de 1998. Mural básico de la comunitarización (13)**

### **2.4.1- Introducción. Los dos nuevos Reglamentos**

La reforma de 1988 de los Fondos constituye el hito más importante en el proceso de comunitarización de la política regional comunitaria. Indica un verdadero esfuerzo, en todos los sentidos, por establecer una PRC, tal y como quedó evidente en los dos nuevos Reglamentos de Coordinación que establecían las finalidades de cada uno de los Fondos.

Puede afirmarse que estos dos Reglamentos, son los que contienen los aspectos más fundamentales de la Reforma de 1998, que además, con la nueva reforma de 1993, apenas han sido modificados en sus contenidos esenciales. Para la comprensión de la misma hay que tener en cuenta dos aspectos fundamentales, como premisa al análisis de sus principios:

- La ampliación de la CEE hacia el sur, primero con la incorporación de Grecia y, posteriormente, con Portugal y España, en 1986, lo que significó una intensidad de los problemas regionales.
- El establecimiento del Acta Única, en la que se fijaron como objetivos la realización efectiva del mercado único y el fortalecimiento de la cohesión económica y social, que llevaba a la necesidad de replantear la política regional comunitaria, teniendo en cuenta el peligro de que la instauración del mercado único, prevista para 1993, pudiera ampliar aún más las diferencias nacionales y regionales existentes.

### **2.4.2- Los principios esenciales de la reforma**

Se recogen, fundamentalmente, en los dos reglamentos anteriormente aludidos. Estos principios se concretan en cinco, los cuales, prácticamente, aún siguen en vigor: concentración, autonomía, cooperación, programación y adicionalidad.

- 1) El Principio de Concentración: El Reglamento Marco trataba de concentrar las actuaciones de los diversos Fondos (FEDER, FSE, FEOGA Orientación) en cinco objetivos fundamentales de la PRC, tres de ellos con carácter territorial (1, 2, 5a) y dos de ellos con carácter funcional (3 y 4). Estos cinco objetivos son los siguientes:

Obj. 1: regiones menos desarrolladas (PIB per cápita inferior al 75% de la media comunitaria)

Obj. 2: regiones industriales en declive industrial

Obj. 2: combatir el paro de larga duración

Obj. 4: facilitar la inserción profesional de jóvenes

Obj. 5a: acelerar la adaptación de las estructuras agrarias

Obj. 5b: fomentar el desarrollo de las zonas rurales

La hipótesis que subyace en este principio es que la doble concentración de las actuaciones (territorial y funcional) aumentará su eficacia. Además, también, se establecía que hasta el

80% de los recursos incluidos en el FEDER podrían dedicarse a las regiones comprendidas en el Objetivo 1 (ver Cuadro núm. 4).

- 2) El principio de Autonomía. Hemos observado con anterioridad del aspecto subsidiario del FEDER en las sucesivas etapas contempladas y cómo, a partir de las modificaciones de 1979, comenzó a abrirse paso una concepción más autónoma de la PRC. La reforma del 88 supuso nuevos y trascendentales pasos en esa autonomía, sobre todo, consolidando el carácter comunitario y no hasta el 15% de los recursos FEDER, ahora llamados Iniciativas Comunitarias, para financiar acciones propiciadas por la propia Comisión.
- 3) Principio de Cooperación, que había de establecerse entre los agentes que participan en las acciones cofinanciadas por los Fondos, entendiendo por ellos a la comisión, el Estado miembro y las autoridades competentes designadas por el mismo a nivel nacional, regional o local.
- 4) Principio de Programación: Los anteriores Programas de Desarrollo Regional pasan a tener diversas denominaciones según los Objetivos:
  - Para el Objetivo 1: Planes de Desarrollo Regional (PDR).
  - Para el Objetivo 2: Planes de Reconversión Regional (PRRs)
  - Para el Objetivo 5b: Planes de Desarrollo de las Zonas Rurales.

Pero, quizás el hecho más significativo es la creación de los Marcos Comunitarios de Apoyo, realizados por la Comisión en concierto con los Estados miembros, como un documento en el que se definen los ejes de actuación financiados comunitariamente, entre otras cuestiones.

- 5) Principio de Adicionalidad: en cuanto a que los recursos signifiquen un aumento de los gastos estatales destinados a la política regional y no un simple reembolso sustitutivo de actuaciones nacionales.

## **2.5- La reforma de 1993. (Vigente en la actualidad)**

La reforma de 1993 de los Fondos, surgida del Tratado de Maastricht, significa, fundamentalmente, una mayor profundización en la cohesión económica y social, con la creación de un nuevo Fondo, el “Fondo de Cohesión”, cuyos destinatarios son los cuatro países menos desarrollados de la Comunidad, es decir, aquellos cuyo PNB es inferior al 90% de la media comunitaria, y directamente dirigido a inversiones en medio ambiente y grandes redes de comunicación.

Respecto a los nuevos Reglamentos de los Fondos, no se producen modificaciones esenciales, manteniéndose la filosofía nacida en la Reforma de 1988, y en todo caso sólo se producen profundizaciones para mejorar la eficiencia de los mismos, consecuencia de la experiencia anterior y que veremos más adelante.

En lo que a la distribución de las Ayudas Estructurales se refiere, para el período 1995-1999, distinguiendo por objetivos, países e iniciativas nacionales y comunitarias, se observa como tanto en un caso como en otro España es el Estado miembro que más recursos recibiría, de manera especial en concepto de Regiones de Objetivo 1 e Iniciativas Comunitarias (ver cuadro núm. 5).

## 2.6- La Cooperación Transfronteriza

Uno de los efectos más evidentes del proyecto comunitario es la desaparición de las fronteras interiores, prácticamente desde todos los puntos de vista: económico, jurídico, político, social... Consecuentemente, las zonas transfronterizas internas juegan un papel potencial preeminente en los afectos socioeconómicos de esa realidad. En cada una de las etapas en las que se ha ido conformando la Política Regional Comunitaria, este echo ha tenido una significación especial. Bien es cierto que no es hasta la aparición de la Iniciativa Comunitaria Interreg, en el año 90, que no se plasma una acción finalista de la Comunidad hacia la Cooperación Transfronteriza. Sin embargo, con la creación de los Programas Nacionales de Interés Comunitario (14) ya se establece la prioridad para las zonas fronterizas, insular periféricas, para la aprobación de los proyectos. En este sentido, en el capítulo tercero del Reglamento del FEDER de 1984 (15) se dictamina que dentro de la coherencia de la inversión de los Estados miembros se tendrá en cuenta particularmente el carácter fronterizo de la inversión cuando esté localizado en una de las regiones contiguas a uno o a varios Estados miembros. En sintonía con los elementos que configuran el hecho fronterizo, y que ya aludimos, desde la perspectiva comunitaria la Cooperación Transfronteriza interna se configura desde una perspectiva integradora. Esta perspectiva, con la reforma de 1988, en la que las Iniciativas Comunitarias tomaron un papel relevante como instrumentos para los objetivos específicos de acción de la Comisión, liga la cooperación transfronteriza básicamente a estas Iniciativas, quedando el Artículo 10 de Feder (16), con la reforma de 1993, para las actuaciones en aquellas zonas que no están integradas en los objetivos territoriales de los fondos estructurales.

Lo que sí parece cierto, en el desarrollo y creación de una política regional en la Comunidad, es que los aspectos negativos, que anteriormente aludimos, del hecho transfronterizo interno, se ven claramente disminuidos con la unión económica social e institucional, mientras que los positivos, conforme se van cumpliendo las etapas diseñadas del proyecto europeo, emergen como posibles siempre que se cumplan los factores que faciliten el aprovechamiento de una Comunidad más integrada. Factores como:

- la planificación común y transfronteriza tanto regional como urbana.
- la planificación común y transfronteriza a nivel de regiones y municipios en las áreas de medio ambiente, abastecimiento energético y de agua, eliminación de residuos, etc., tal como ocurre entre regiones y municipios del interior de un mismo país.
- la cooperación transfronteriza en lo relativo a la planificación y utilización de instalaciones de la sanidad, para garantizar un aprovechamiento mejor de estos medios.
- la cooperación transfronteriza en lo relativo a la política educativa y cultural, así como en el deporte y en el turismo y, en particular, el fomento de la enseñanza de idiomas as extranjeros para alentar los intercambios culturales entre países vecinos.
- la Cooperación transfronteriza en el mercado de trabajo, aprovechando la libre circulación de ciudadanos.

En el ámbito de la Unión Europea, que como se ha apuntado su objetivo básico es la supresión de las fronteras interiores, la especificidad de la cooperación transfronteriza comprendido en toda su complejidad cultural, lingüística, jurídica, económica, técnica, administrativa, geopolítica (17), se desarrolla en dos niveles:

- cooperación multirregional, para regiones con problemas y objetivos comunes, como por ejemplo: Beira Interior y Castilla León (Salamanca y Zamora) o Beira Interior y Extremadura (Cáceres y Badajoz).

- cooperación transfronteriza en sentido estricto, mediante la cual las comunidades locales intenten mejorar la gestión de los recursos existentes a ambos lados de la frontera, con el fin de favorecer el desarrollo económico regional.

La Cooperación Transfronteriza presenta a juicio de M. Caccia dos características importantes:

1. Se establece casi siempre como consecuencia de problemas específicos, como es el transporte ligado a la circunstancia de territorio fronterizo; es decir, son aquellas regiones que presentan un determinado perfil de afinidad e interdependencia funcional.
2. Se pueden distinguir en la cooperación transfronteriza tres estados o niveles:
  - Un primer nivel consistiría en el contacto y conocimiento entre los ciudadanos de ambos territorios tanto en el ámbito cultural como político. También, se produce un intercambio de información coordinación administrativa, que puede centrarse en un primer momento en el caso de los trabajadores fronterizos.
  - En el segundo estado se llevaría a cabo la elaboración y coordinación de proyectos particulares, con el fin de evitar los potenciales conflictos. Un ejemplo lo constituye la construcción de infraestructuras para el transporte a ambos lados de la frontera.
  - El estado o fase más avanzada observaría la realización y gestión de proyectos comunes integrados, en beneficio de ambos lados de la frontera. Por ejemplo, la creación de una Universidad Transfronteriza descentralizada.

### **3- LAS INICIATIVAS COMUNITARIAS: ELEMENTOS BÁSICOS DE LA COMUNITARIZACIÓN DE LA POLÍTICA REGIONAL**

#### **3.1- Antecedentes**

El primer antecedente de lo que hoy son la Iniciativas Comunitarias se encuentra en la reforma de 1979 del Reglamento del FEDER, al establecerse la “sección fuera de cuota”. Un porcentaje, el 5% del global del fondo, no entraba en el reparto de los recursos que se distribuían a los diversos Estados, quedando esta sección para que fuera gestionada, estableciendo sus objetivos, por la propia Comisión Europea.

Las autoridades Comunitarias, a través de la sección fuera de cuota, disponían de un margen financiero para poner en marcha actuaciones de carácter regional, siguiendo criterios comunitarios y no exclusivamente nacionales.

El segundo antecedente aparece en la Reforma de 1984. Hemos observado como uno de los aspectos fundamentales dicha reforma fue la pretensión de institucionalizar los criterios de influencia comunitaria en la política regional. Por ello, el Reglamento (CEE) 1987/84 del Consejo plasmó como criterios generales de coordinación de la política regional, el análisis periódico de la situación socioeconómica de las regiones, la coherencia de las políticas regionales de los Estados miembros y la consideración de la dimensión regional de las restantes políticas comunitarias. Sin embargo, las innovaciones principales se producen en los métodos de intervención del FEDER y, sobre todo, con Programas Comunitarios, que es la definición previa a lo que hoy en día son las Iniciativas Comunitarias. Este aumento se produce a través de la sustitución del sistema anterior de reparto de los Fondos, que era, como hemos visto, por cuotas fijas asignadas a cada país excepto el 5% que se reservaba la Comisión. El nuevo Reglamento establece un sistema de “horquillas”, en virtud del cual a cada país corresponde un

porcentaje mínimo y máximo del total del FEDER. El límite inferior constituía un mínimo garantizado a cada Estado, mientras que la diferencia hasta el máximo (variable en cada caso), se destinaba a actuaciones comunitarias asimilables a las que anteriormente habían sido “fuera de cuota”, estableciéndose en 11,4% del Fondo para los nuevos Programas Comunitarios.

### **3.2- El nacimiento de las Iniciativas comunitarias. La reforma de 1988**

Un aspecto fundamental de la reforma de 1988 de los Fondos Estructurales, en sintonía con el Acta Única, y el Paquete Delors I, fue el aumento en la dotación financiera – hasta el 15% del FEDER – que se reservaba la Comisión para el establecimiento de actuaciones propias, lo que, en definitiva, constituye el punto álgido del proceso de comunitarización de la Política Regional. Las Iniciativas Comunitarias se establecían al margen de los Marcos Comunitarios de Apoyos, e se dirigían, fundamentalmente, a:

- ayudar a resolver problemas graves directamente relacionados con la aplicación de otras políticas comunitarias;
- fomentar la aplicación de las políticas comunitarias a escala regional;
- ayudar a resolver problemas comunes a determinados tipos de región.
- Como hemos visto, se aumentó sensiblemente respecto al período anterior, llegando hasta el 9% de los créditos de compromiso, es decir 5.500 millones de ECUs, financiados, en su mayor parte con cargo al 15% del presupuesto del FEDER.
- En dicho período se aprobó la Iniciativa INTERREG, destinada a mejorar el desarrollo de las regiones fronterizas. También REGEN, cuyo destino es la implantación de redes de gas y desarrollar la energía en las zonas fronterizas.

### **3.3- Las Iniciativas Comunitarias y la Reforma de 1993**

En la Reforma de 1993, que se realizó después de la firma del Tratado de la Unión Europea de Maastricht, se configuraron tres aspectos que significaban una plusvalía con respecto a las demás actuaciones financiadas por los Fondos Estructurales:

- apoyo de las operaciones de cooperación transnacional, transfronteriza e interregional;
- un método de realización ascendente, de arriba a abajo;
- el hecho de que hagan visible la acción comunitaria sobre el terreno.

En junio de 1993, la Comisión presentó en un Libro Verde sus orientaciones para el futuro de las Iniciativas Comunitarias. En él se sugería reorientar las IC, tal como se había establecido en el Paquete Delors II, a una selección de temas e Iniciativas, pues la variedad de las anteriores dispersaba los recursos proponiendo grandes objetivos con escasos medios financieros. Los temas prioritarios que proponía el Libro Verde, y que, posteriormente, fueron incrementados a propuesta del Comité Económico y Social eran los siguientes:

- Cooperación y redes transfronterizas y transnacionales (Interreg, Regen)
- Desarrollo rural (Leader)
- Regiones ultraperiféricas (Regis)



- Empleo y desarrollo de recursos humanos (Iniciativa de empleo y Desarrollo de los Recursos Humanos que contiene NOW, Horizon, anteriores y la nueva Youthstart)
- Gestión del cambio industrial (Adap, Rechar, Resider, Konver, Retex, Pyme)
- Reestructuración del sector pesquero (Pesca)

Por tanto, la Comisión presentó su programa global de IC para el período 1994-1999 con siete temas prioritarios y trece Iniciativas Comunitarias, que son las vigentes en la actualidad. Algunas procedían del período anterior y otras eran nuevas, como: Empleo-Youthstart, Adap, Textil Portugal Urban y Pesca. De las antiguas se mantuvieron las siguientes: Interreg/Regen, Leader, Regis, Recher, Resider, Konver, Retex y Pyme.

Los Reglamentos de los Fondos Estructurales provenientes de la reforma de Junio de 1993, establecen que el 9% de los créditos de compromiso de los Fondos Estructurales puede dedicarse a financiar Iniciativas Comunitarias.

### **3.4- La Iniciativa comunitaria INTERREG I**

La Iniciativa Comunitaria Interreg I (18), fue aprobada por la Comisión Europea en su reunión de 25 de Julio de 1990 y publicada en el Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 30 de agosto del mismo año. Dicha Iniciativa se financió con cargo a los Fondos Estructurales dentro del porcentaje asignado a las IC dentro del Reglamento Marco de los Fondos, tal y como se ha definido en los puntos anteriores. El objetivo básico de esta Iniciativa es la eliminación de las fronteras físicas desde la perspectiva de la cooperación integrada entre dichas zonas para facilitar así la realización del mercado interior.

Un rasgo novedoso de esta Iniciativa fue la decisión de la Comisión de solicitar a los Estados miembros la presentación de programas únicos que abarcan los dos lados de frontera: la frontera compartida.

Previamente a la aprobación de esta Iniciativa la comisión realizó determinado número de acciones piloto que fueron la base de esta Iniciativa, entre los cuales, respecto a España y Portugal hemos de reseñar el Programa Operativo Transfronterizo para el período previo a la entrada en vigor de reforma de 1998.

Los objetivos de Interreg I son:

- Ayudar a las zonas fronterizas exteriores e interiores de la comunidad a superar los problemas específicos de desarrollo derivados de su relativo aislamiento con respecto a las economías nacionales y a las Comunidad en conjunto, en interés de la población local y de modo compatible con la protección del medio ambiente;
- Fomentar la creación y el desarrollo de redes de cooperación entre las fronteras interiores, y en su caso, conectar estas redes con redes comunitarias más amplias, de cara a la consecución del mercado interior de 1992;
- Contribuir a que las zonas fronterizas exteriores se adapten a su nueva función de zonas fronterizas de un mercado único integrado.

Se contemplan tres tipos de acciones para conseguir estos objetivos:

- La planificación y la acción conjunta de programas transfronterizos;

- La aplicación de mediadas que aumenten el flujo de información de un lado y de otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas;
- La creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consoliden y fomenten la cooperación.

En el período 1989-1993 las Iniciativas Comunitarias se dotaron con 4.3000 millones de ecus, de los que 800 fueron gestionados por Interreg.

El resultado de los afectados diseñar, negociar y aplicar los programas de actuación, lo que supuso un cierto avance en la supresión de los obstáculos de carácter administrativo existentes, los cuales dificultaban la aplicación de una política regional eficaz en las regiones transfronterizas. En concreto, la Comisión aprobó 31 programas operativos con una cuantía que supuso una contribución comunitaria de 914 millones de Ecus (a precios de 1992), de los cuales el 90% fueron a cargo del Feder, mientras que el resto provenía del Fondo Social Europeo y del Feoga Orientación. A ello habría que añadir un complemento de 118 millones de Ecus que fueron otorgados de acuerdo con el artículo 10 del Feder para las zonas fronterizas que no se definían como territoriales de la Comunidad. Por Estados miembros, en Interreg I, la aportación comunitarias a los 31 programas operativos fue la siguiente: (ver Cuadro núm. 6).

- el carácter complementario de la ayuda financiera de la Comunidad y de las aportaciones nacionales y regionales;
- la eficacia predecible de los mecanismos de aplicación, control y evaluación, así como el grado de implicación de las autoridades regionales y locales en la aplicación de los Programas. En el caso de las fronteras interiores de la UE se prevé la existencia de mecanismos conjuntos de los países afectados.

#### a) Realización.

Los países miembros, para disfrutar de la Iniciativa Comunitaria Interreg II deben cumplir las condiciones siguientes:

- cada frontera interna de Unión sólo podrá contar con un programa en el que pueden participar dos o más Estados miembros interesados;
- por cada frontera de un Estado miembro que constituya parte de la frontera exterior de la Comunidad existirá un único programa, que abarcará, siempre que sea factible y adecuado, medidas a ambos lados de la frontera;
- para financiar las medidas realizadas fuera del territorio de la Unión Europea, los países limítrofes, fundamentalmente de Europa Central y Oriental presentarán solicitudes de ayuda financiera en virtud de otros programas comunitarios y en especial de Phare. Los Estados miembros y los terceros países interesados deberán establecer, en colaboración con la Comisión procedimientos de coordinación.

## **4- LA COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA. ESPAÑA Y PORTUGAL**

### **4.1- El Marco Comunitario de Apoyo para las regiones Objetivo 1 (1989-1993)**

El Marco Comunitario citado (19), en cuanto a las regiones Objetivo 1, fue aprobado por La Comisión Europea en Decisión de 31 de octubre de 1989. En dicha Decisión, publicada el 19

de diciembre del mismo año en el DOCE, la Comisión declara su intención de contribuir a la realización del Marco con arreglo a las disposiciones pormenorizadas que el mismo comporta y de conformidad con las normas y orientaciones de los Fondos Estructurales y demás instrumentos financieros existentes.

En este MCA la Cooperación Transfronteriza interna adquiere una importancia básica, sobre todo, dentro de la estrategia territorial. El primer punto de la misma es la integración del conjunto de regiones en el espacio europeo, de forma que el sistema territorial español se considere como un subsistema del europeo, con especial relevancia en la frontera entre España y Portugal, constituida en su totalidad por regiones Objetivo nº 1 y donde estructural se conforman en los siguientes aspectos:

- conservación, mejora y valorización del medio ambiente y racionalización de la explotación de los recursos naturales;
- mejora de la dotación hidráulica;
- mejora de la dotación energética;
- mejora de la oferta de infraestructura industrial;
- mejora del equipamiento social;
- mejora de la infraestructura rural;
- mejora y valorización de los recursos culturales de interés turísticos.
- El MCA dentro de un planteamiento estratégico territorial, estructural y funcional destaca que toda la frontera entre España y Portugal está constituida, por ambas partes, por regiones Objetivo 1 (Galicia, Castilla y León, Extremadura y Andalucía), y que, hasta ahora, las relaciones económicas transfronterizas han sido muy reducidas, existiendo deficiencias graves en las redes de comunicación. En la perspectiva del mercado único europeo es necesario un reforzamiento de tales relaciones. A tal fin, se contemplan acciones específicas a ambos lados de la frontera.

#### **4.2- Programa Transfronterizo hispano-portugués (20)**

Este programa operativo se presentó conjuntamente por los gobiernos español e portugués previamente a la aprobación de la Iniciativa Comunitaria Interreg. El programa comprende una extensión global de 89.850,4 km<sup>2</sup> y afectaba una población cercana a 4.300.000 habitantes.

Las zonas de las regiones fronterizas incluidas se delimitaron a partir de dos ejes viarios paralelos, a cada lado de la frontera, la carretera española N-630 y la carretera portuguesa IP-2. Afectaba a los siguientes núcleos de población:

- Portugal: Viana do Castelo, Cabeceiras de Basto, Macedo de Cavaleiros, Guarda, Castelo Branco, Evora y Albufeira.
- España: La guardia, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Mérida, Sevilla, Huelva, y Ayamonte.

El objetivo básico de este Programa Transfronterizo era corregir el fuerte déficit existente de infraestructuras necesarias para el desarrollo de las franjas adyacentes, con el propósito de aminorar una carencia producida, a lo largo de la historia, por el efecto limitante de la frontera.

De manera general, el Programa pretendía:

- promover la creación de condiciones de desarrollo económico y social equilibrado de las regiones de los dos lados de la frontera luso-española;
- contribuir a la fijación de la población y al crecimiento ordenado de los centros urbanos de dimensión media con importancia fronteriza;
- mejorar la integración de la economía de estas regiones en el espacio económico más extenso de la Península Ibérica.

Para conseguir estos objetivos el Programa definía los siguientes objetivos específicos:

- permeabilizar y capilarizar el espacio fronterizo mediante el fomento de las conexiones viarias en todas sus categorías a fin de superar la barrera que históricamente ha supuesto la existencia administrativa de la frontera;
- articular territorialmente el espacio fronterizo, estructurando una red de conexiones a ambos lados de la frontera y potenciando centro urbanos y de actividad interconectados y capaces de estimular procesos de desarrollo endógeno;
- integrar los sistemas económicos transfronterizos, favoreciendo las relaciones de intercambio y creando, de forma coordinada, infraestructuras productivas de acogida, que maximicen las rentas de situación de este espacio;
- gestionar de forma coordinada los recursos naturales, culturales y ambientales, fronterizos, fomentando su aprovechamiento conjunto y el desarrollo de las potencialidades endógenas.

El Programa se estructuraba en 144 actuaciones, englobadas a su vez en cinco subprogramas: mejoras de la red de carreteras de conexión transfronteriza; de la red de carreteras de articulación interna; aprovechamiento de recurso hidráulicos y dotación de infraestructuras de abastecimiento y saneamiento básico; dotación de suelo para actividades industriales y terciarias en núcleos urbanos fronterizos; y recuperación del patrimonio histórico-artístico en núcleos fronterizos de interés turístico.

La inversión del Programa alcanzó un valor de 167.879 millones de pesetas. La cofinanciación comunitarias, a través del FEDER fue de alrededor del 70% del Gasto Público Total. En lo que respecta a la zona portuguesa las acciones totalizaron 58.403 millones de pesetas, un 35% del coste total del Programa.

#### **4.3- Programa Interreg I**

Como hemos visto, la Iniciativa Comunitaria Interreg fue adoptada en el año 1990, con los objetivos ya aludidos. En base a esta iniciativa, los gobiernos de España y Portugal presentaron el correspondiente Programa Operativo, concretamente el 25 de febrero de 1991 y fue aprobado por decisión de la Comisión el 18 de junio de 1991. La financiación del Programa fue del FEDER y del FEOGA Orientación, ascendiendo la misma a 384.950.000 millones de ecus, a precios del año 1991. De esta cantidad, 223,3 millones de ecus correspondieron a España, y 161,5 a Portugal. La aportación fue prácticamente del FEDER (347,3 Mecus) del total del Programa. Contemplaba tres tipos de acciones:

- la planificación y la aplicación conjunta de programas transfronterizos:
- la aplicación de medidas que aumenten el flujo de información de un lado y de otro de las fronteras y entre regiones fronterizas, entre organismos públicos, organizaciones privadas y organismos voluntarios de las zonas afectadas;

- la creación de estructuras comunes institucionales y administrativas que consoliden y fomenten la cooperación.

#### **4.4- Programa Interreg II (21)**

Como consecuencia de la aprobación de la Iniciativa Comunitaria INTERREG II los gobiernos español y portugués presentaron un nuevo Programa Operativo, El Programa Operativo de Cooperación Transfronteriza España-Portugal 1994-1999. Este programa es una continuación del presentado en INTERREG I. En el lado español, se incluyen las siguientes provincias: Pontevedra, Orense, Zamora, Salamanca, Cáceres, Badajoz y Huelva. Y del lado portugués: El Algarve (la única zona de nivel NUT II), Minho-Lima, Cavado, Alto Tras-os-Montes, Douro, Serra da Estrela, Beira Interior sul, Alto Alentejo, Alentejo Central y Baixo Alentejo.

La estrategia que define el Programa, íntimamente enlazada con el anterior P.O., busca básicamente garantizar un equilibrio dinámico entre el desarrollo endógeno transfronterizo y el reforzamiento de las infraestructuras socioeconómicas y ambientales. Desde esta perspectiva se definen los siguientes objetivos:

- Promover el desarrollo económico y social de forma equilibrada de los dos lados de la frontera.
- Contribuir a la fijación de las poblaciones.
- Ordenar el territorio transfronterizo.
- Incentivar los mecanismos de cooperación transfronteriza.

Estos objetivos se contienen en cuatro subprogramas, dentro de los cuales se hallan inmersas una gran cantidad de medidas concretas de actuación. Los subprogramas son los siguientes:

1. Desarrollo económico: desde una perspectiva agrícola el P.O. apuesta por la transformación de terrenos en regadío, o la regulación de cuencas, como la del Gévora. Como actuaciones generales se contemplan algunas como: la promoción de productos de la zona; la construcción de caminos rurales y forestales; valorización del medio rural; saneamiento ganadero, y sobre todo, el aumento de los equipamientos a la actividad productiva mediante la habilitación de espacios transfronterizos (polígonos industriales) para la atracción de empresas. No podemos olvidar una apuesta del programa por la formación del llamado “trabajador transfronterizo”, así como la pretensión de incidir en la dinamización y cooperación social e institucional para contribuir a la eliminación del efecto frontera.

2. Medio ambiente y patrimonio arquitectónico: el saneamiento de ríos y arroyos, que fluyen por parques y reservas naturales, así como la rehabilitación de los núcleos urbanos, históricos o monumentales son unos elementos básicos del desarrollo local y la cooperación transfronteriza.

3. Mejora de la permeabilidad de la frontera: uno de los efectos que vimos dentro de la biunidad negativa del hecho fronterizo es el carácter radial de las infraestructuras del transporte. Desde esta perspectiva, el P.O. pretende potenciar las conexiones (desde la articulación territorial a las telecomunicaciones) en el espacio fronterizo para favorecer así la permeabilidad de la línea fronteriza, ampliando, también, los accesos a los principales centros de actividad económica. Dentro de la articulación territorial destacan proyectos como la Autovía Lepe-Ayamonte en lo que respecta a las Telecomunicaciones destaca el desarrollo de proyectos en banda ancha entre las operadoras de España y Portugal.

4. Gestión y seguimiento: fundamentalmente estudios de apoyo a la toma de decisiones sobre las acciones a desarrollar. Auditorías a los proyectos, impacto sobre el medio ambiente, etc. ...

## **5- CONSIDERACIONES FINALES**

Son varias las circunstancias a tener en cuenta como consideraciones finales de lo que verdaderamente puede ocurrir con la Política Regional Comunitaria, en general, y la Iniciativa Comunitaria Interreg, en particular. Sin duda, esta Política concreta ha ido adquiriendo desde su “creación” una cierta importancia, pero bastante menor de lo que sigue siendo la Política más importante en el ámbito comunitario, es decir, la Política Agrícola Común.

Sin embargo, aunque los recursos destinados a la Política Regional a través de los distintos Fondos Estructurales han aumentado de manera significativa, debería ponerse el acento en otros aspectos que conviene comentar, ya que los potenciales problemas que se pueden plantear, en tiempos coyunturales de crisis, podrían hacerse suyos por parte de los distintos países de la Comunidad, incluso por determinadas zonas de los más desarrollados.

En estas circunstancias, la complejidad de los problemas ha variado de manera sustancial, de tal forma que si en las décadas pasadas las cuestiones que se planteaban a través de la propia definición de las regiones estaban definidas de manera más o menos clara como pueden ser las regiones más atrasadas, en declive, etc., las nuevas cuestiones que conllevan las crisis actuales deberían llevar consigo una mayor implicación de las autoridades, tanto regionales como locales, para concretar y poder dar soluciones particulares a los mismos; en definitiva, se trataría de buscar las funciones asignadas al “desarrollo endógeno”, considerando siempre los criterios de eficiencia.

Quizás, el otro aspecto a destacar vendría dado, sin duda, por los instrumentos a utilizar por esta Política Regional. Haría falta, en cierto modo, una redefinición más acusada de los mismos para evitar cualquier tipo de solapamiento entre ellos, y lo que parece aún más evidente, un giro hacia los criterios que tomen en consideración las ayudas o cofinanciaciones en I+D, la promoción de exportaciones, buscando nuevos mercados alternativos, nuevos canales de comercialización; mayor desarrollo de las telecomunicaciones; en el caso de determinados países, por ejemplo, España o Portugal, un apoyo concreto a la pequeña y mediana empresa, donde la falta de información y sistema de gestión les hace perder demasiadas oportunidades, etc.

De acuerdo con estas notas, parece lógico que la mejora de infraestructura de las telecomunicaciones, así como de la reconversión industrial a nivel regional y local, puedan servir de buenos puntos de partida para el futuro de un cierto desarrollo regional, donde se puede asegurar una ventaja competitiva más o menos duradera.

Y, también en este marco, hay que hacer mención de lo que ha constituido una parte central de nuestro trabajo, la Cooperación Transfronteriza y, por ende, los Programas Comunitarios Interreg.

Nuestra defensa por la búsqueda de soluciones y definiciones de los distintos problemas a nivel regional, unido a la potencial idea de una Europa sin fronteras, debe llevar a una mayor utilización de los Programas Interreg y, en consecuencia, con un más alto porcentaje de recursos de carácter estructural para la consecución de la vertebración económica de regiones o zonas que se encuentran a uno y otro lado de la frontera y que, en muchos casos, presentan importantes similitudes socioeconómicas.

Pero, además, puede existir un problema añadido en la propia definición de esta Cooperación Transfronteriza. Nos referimos, en concreto, a una hipotética ampliación de la actual Comunidad Europea, de quince países, a los de la Europa Central y del Este. En estas circunstancias, la incorporación de países con un menor nivel de renta, incluso más bajo que el que tienen en la actualidad muchas regiones Objetivo 1, puede hacer que estas últimas dejen de percibir recursos que hasta ahora son imprescindibles para un más adecuado desarrollo regional. Por ello, quizá, debería asegurarse el montante de recursos para aquellas regiones fronterizas de países comunitarios.

En estas circunstancias, para concluir, conviene plantearse una serie de cuestiones, a las que habría que dar una respuesta, desde los propios órganos comunitarios:

**1. ¿Es eficaz la mencionada Iniciativa Comunitaria Interreg, como instrumento de la Política Regional de la Unión Europea?.**

En principio, hay que decir que dicha Iniciativa es positiva, pues vertebraba regiones de países diferentes e impide que la frontera entre aquellas sea un obstáculo para el desarrollo de la actividad económica, a un lado y otro de la misma. No obstante, la extensión de la Iniciativa a las fronteras exteriores de la Unión Europea puede reducir la eficacia de la Iniciativa si los recursos con que cuenta no son suficientes para la puesta en funcionamiento de los programas, tanto en las fronteras interiores como exteriores de la Comunidad, de tal forma que se hace necesario el establecimiento de prioridades. Existen, por tanto, una relación causa-efecto entre prioridades y eficacia.

**2. ¿Debe extenderse a los países de la Europa Central y del Este?.**

Es obvio que una vez desaparecido el "muro de Berlín" y lograda la reunificación de Alemania, los países del antiguo "Telón de Acero" pretendan aproximarse a la Unión Europea. Creemos que la contestación a la pregunta en sentido positivo, depende esencialmente del montante de recursos con que cuenta la Comunidad; pero existen reticencias por parte de los países del Sur de la UE, que se derivan de la afinidad cultural y étnica, así de las relaciones de vecindad de los países del Centro y Este de Europa con Alemania. Por tanto, si bien desde la perspectiva de una Europa fuerte y unida es deseable, no lo es tanto en el momento económico y político actual.

**3. ¿Se debe incrementar la dotación presupuestaria de la Iniciativa comunitaria Interreg?**

Nosotros opinamos que es preciso aumentar la cantidad destinada a la cantidad destinada a la mencionada Iniciativa, pero es preciso que en una primera fase se dedique a reducir las diferencias existentes en las regiones de la Unión Europea. Es en una fase posterior cuando la cooperación transfronteriza con terceros países debe ser potenciada; aunque deben diseñarse por parte de la Comisión otras Iniciativas cuyo objetivo sea la cooperación con los países fronterizos de Centro y Este de Europa, incluso con Latinoamérica (Programas ALFA).

**4. ¿Va a condicionar la ampliación de la Comunidad la Iniciativa Interreg?**

En líneas generales, no parece que la influencia sea negativa, pues los países que han ingresado en la UE en enero de 1995, es decir, Austria, Finlandia y Suecia no presentan a

nivel regional desequilibrios de cierta relevancia. Sólo Austria cuenta con una región Objetivo 1, que es Burgenland. Por el contrario, puede convertirse en un incentivo para potenciar la Cooperación Transfronteriza, ya que Finlandia y Suecia tienen frontera común y Austria, Alemania e Italia también.

## **6. NOTAS Y BIBLIOGRAFÍA**

### **Notas**

- (1) Statistique en Bref (Régions). Eurostat, 1996, 1er trimestre.
- (2) Tercer Informe Periódico sobre la situación socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Comisión Europea 1987.
- (3) Europa 2000+. Perspectivas de desarrollo de la Comunidad. Comisión Europea, 1992.
- (4) Europa 2000+. Perspectivas de desarrollo de la Comunidad. Comisión Europea, 1992.
- (5) Citado en “Política Regional en 1991”. Ministerio de Economía y Hacienda.
- (6) Cuarto Informe Periódico sobre la situación y la evolución socioeconómica de las regiones de la Comunidad. Comisión Europea, 1990.
- (7) LAZARO ARAUJO, L.: “Política Regional Comunitaria. Evolución y Reforma del FEDER”. Dirección General de Planificación. Mº de Economía. SGFEDER-D91006.
- (8) Règlement (CEE) N° 724/75 Du Conseil du 18 mars, portant création d’un fond européen de développement régional. Artículo 2.
- (9) Règlement (CEE) N° 724/75 Du Conseil du 18 mars, portant création d’un fond européen de développement régional. Artículo 4.
- (10) Règlement (CEE) N° 724/75 Du Conseil du 18 mars, portant création d’un fond européen de développement régional. Artículo 3.
- (11) LAZARO ARAUJO, L.: “El fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER) y la política regional comunitaria. Una visión desde España”. Dirección General de Planificación. Mº de Economía SGPR-D-88003.
- (12) GARCÍA ALVAREZ, A.: (1985): “Las nuevas orientaciones de la política regional de la CEE”. En Boletín Económico de ICE, núm. 1981. 21 de marzo 1985
- (13) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: Informe Anual. Política Regional en 1989. Capítulo I.2: La Política Regional de la CEE y la reforma de los Fondos Estructurales.
- (14) Reglamento (CEE) N° 1787/84 Del Consejo de 19 de junio de 1984 relativo al Fondo Europeo de Desarrollo Regional. Art. 11f.
- (15) Idem. Art. 21 d.
- (16) El Feder en 1990. Comisión Europea.
- (17) Europa 2000+. Perspectivas de desarrollo de la Comunidad. Comisión Europea, 1992.
- (18) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: Informe Anual. Política Regional en 1991.
- (19) Marco Comunitario de Apoyo para España Objetivo 1, (1989-1993).



- (20) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: Informe Anual. Política Regional en 1989.
- (21) MINISTERIO DE ECONOMIA Y HACIENDA: Informe Anual. Política Regional en 1995. Capítulo III.3.1.P.O. Interreg II de Cooperación transfronteriza España-Portugal 1994-1999. Iglésias Suarez, A. y Baños Torres, J.: La Política Regional Europea y la Cooperación Transfronteriza. Los Programas INTERREG. En Revista de Estudios Regionales. Mayo- agosto, nº 42, págs. 181-212. (1995).

# Quadro nº 1

## Distribuição territorial del PIB por habitante

	PIB/Hab. (1993) (PPS) EUR15 = 100	PIB/Hab. (1980) (PPS) EUR12 = 100		PIB/Hab. (1993) (PPS) EUR15 = 100	PIB/Hab. (1980) (PPS) EUR12 = 100
EUR 15	100	:	EUR 15	100	:
EUR 12	100	100	EUR 12	100	100
BELGICA	113	107	FRANCIA	110	114
Brabant	127	121	Ile de France	166	161
Reg. Bruxelles	182	167	Bassin Parisien	100	108
Vlaams Gewest	114	105	Nord-Pas-de-Calais	88	99
Region Wallone	91	90	Est	101	110
DINAMARCA	112	105	Ouest	92	96
ALEMANIA	108	118	Sud-Ouest	95	96
Baden-Wurttemberg	128	125	Centre-Est	105	109
Bayern	125	114	Mediterranee	93	99
Berlin	99	129	Depart. D'Outre mer	48	:
Brandenburg	57		IRLANDA	81	60
Bramen	154	157	ITALIA	102	103
Hamburg	190	186	Nord Ovest	117	119
Hessen	149	130	Lombardia	131	133
Macklenburg-Vorpommern	52		Nord Est	117	113
Niedersachsen	103	102	Emilia-Romagna	126	133
Nordrhein-Westfalen	112	117	Centro	106	110
Rheinland-Pfalz	100	104	Lazio	120	107
Saarland	107	106	Abruzzi-Molise	87	85
Sachsen-Anhalt	54		Campania	69	68
Schleswig-Holstein	103	99	Sud-Ouest	69	70
Thuringen	52		Sicilia	71	69
GRECIA	63	63	Sardagna	77	73
Voreia Ellada	60	58	LUXEMBURGO	160	115
Kentriki Ellada	59	62	HOLANDA	103	108
Attiki	72	71	Noord-Nederland	102	133
Nisia Aigaiou, Kriti	56	51	Oost-Nederland	90	92
ESPANA	78	71	West-Nederland	111	115
Noroeste	66	67	AUSTRIA	112	:
Noreste	91	85	Ostoesterreich	124	:
Madrid	97	81	Sudoesterreich	88	:
Centro	68	62	Westoesterreich	112	:
Este	88	79	PORTUGAL	69	60
Sur	60	57	Continente	70	60
Canarias	76	58	Açores	42	:
			Madeira	45	:

<b>Quadro nº 1</b> <b>Distribuição territorial del PIB por habitante</b> (contin.)		
	PIB/Hab. (1993) (PPS) EUR15 = 100	PIB/Hab. (1980) (PPS) EUR12 = 100
EUR 15	100	:
EUR 12	100	100
FINLANDIA	91	:
Manner-Suomi	91	:
Ahvenamaa/Aland	126	:
SUECIA	98	:
REINO UNIDO	99	96
North	89	87
Yorkshire and Humberside	91	88
East Midlands	93	91
East Anglia	101	92
South East (UK)	116	113
South West (UK)	94	89
West Midlands	91	88
North West (UK)	90	92
Wales	84	79
Scotland	97	81
Northern Ireland	79	73

<b>Cuadro nº 2</b> <b>Distribucion de los recursos del FEDER en el reglamento de su creacion 724/75</b> <b>(En porcentajes)</b>	
Bélgica	1,50%
Dinamarca	1,30%
Francia	15,00%
Irlanda	6,00%
Italia	40,00%
Luxemburgo	0,10%
Países Bajos	1,70%
R. F. A.	6,40%
Reino Unido	28,00%

<b>Cuadro nº 3</b> <b>Sistemas de horquillas: porcentajes inferior y superior del</b> <b>reglamento 1787/84</b>			
Estado miembro		Porcentajes	
		limite inferior	Limite superior
Bélgica		0,90	1,20
Dinamarca		0,51	0,67
Alemania		3,76	4,81
Grecia		12,35	15,74
Francia		11,05	14,74
Irlanda		5,64	6,83
Italia		31,94	42,59
Luxemburgo		0,06	0,08
Países Bajos		1,00	1,34
Reino Unido		21,42	28,56

<b>Cuadro nº. 4</b> <b>Distribucionpor estados miembros de los recursos de</b> <b>Los fondos estructurales en el objetivo 1 (1989-1993)</b>				
Estado miembro	Mill. ECUs de 1998	% Participación	ECUs/Hab	Índice (%)
España	9,779	27,00	437	84,40
Irlanda	3,672	10,10	1,036	200,00
Grecia	6,667	18,40	669	129,20
Portugal	6,958	19,20	682	131,70
Italia	7,443	20,60	359	69,30
Francia	888	2,50	574	110,80
Reino Unido	792	2,20	506	97,70
Total	36,200	100,00	518	100,00
Fonte: Dirección Gral. De Planificación. Mº de Economía y Hacienda				

<b>Cuadro nº 5</b> <b>Distribucion territorial del PIBpor habitante</b> <b>(En millones de ECUs)</b>							
Estado miembro	Iniciativas Nacionales					Iniciat.Comunit.	
	Obj. 1 1994-1999	Obj. 2 1994- 1996(1)	Obj. 3 y 4 1994-1999	Obj. 5 A 1994-1999	Obj. 5 B 1994-1999	I.C.(2)	TOTAL
Bélgica	730	160	465	191,6	77	177,9	1821,5
Dinamarca		56	301	262,5	54	86,6	760,1
Alemania	13640	733	1942	1133,8	1227	1264,6	19940,4
Grecia	13980					990	14970
España	26300	1130	1843	431,6	664	2241,5	32610,4
Francia	2190	1765	3203	1912,7	2238	1231,8	12540,5
Irlanda	5620					374,4	5994,4
Italia	14860	684	1715	798,6	901	1504,9	20463,5
Luxemburgo		7	23	40	6	5,9	81,9
Holanda	150	300	1079	159,2	150	211,9	2050,1
Portugal	13980					1232,6	15212,6
Reino Unido	2360	2142	3377	439,3	817	814,3	9949,6
<b>TOTAL</b>	<b>93810</b>	<b>6977</b>	<b>13948</b>	<b>5369,3</b>	<b>6134</b>	<b>10136,7</b>	<b>136395(3)</b>
(1) la programación del Obj. 2 consta de una fase 1994-1996 y de otra 1997-1999, cuya dotación se distribuirá posteriormente (2) Estos importes incluyen, a 30.7.1994, los presupuestos de 9 de las 14 iniciativas Comunitarias. (3) la diferencia entre este total y los 141.471 mil ECUs de la dotación de los Fondos Estructurales queda explica en 81) y (2) y por no incluir aqui las medias innovadoras. Fuente: Comisión Europea: Europa al servicio del desarrollo regional.							

**Cuadro nº 6.**  
**Programas Operacionales INTERREG**

EST. MIEMBROS	NOMBRE	COSTE (Mill. ECUs)	TOTAL C.E. (Mill. ECUs)
E,P	ESPAGNE-PORTUGAL	593	410,8
GR	GRECE	340	242,3
IRL, UK	IRLANDE-IRLANDE DE NORD	141	81,1
FR,E	FRANCE-ESPAGNE	62	31,2
FR,IT	CORSE-SARDAIGNE	43	21,6
FR,IT	FRANCIA-ITALIA (ALPES)	62	22,3
B,FR	FLANDRE-NORD PAS-DE- CALAIS	28	13,9
B,FR	WALLONIE-NORD PAS-DE- CALAIS	32	15,9
B,FR	WALLONIE-CHAMPAGNE ARDENNE	15	6,5
B,FR,L	POLEEUEPEEN DE DEVELOPPMENT	51	19,4
FR,D	RHIN SUPERIEUR CENTRE SUD	19	9,4
FR,D	PAMINA	8	3,8
FR,D,L	SARRE, LORRAINE, PALATINAT	20	9,8
FR,UK	KENT-NORD PAS-DE- CALAIS	54	22
FR	RHONE-ALPES	6	2,1
FR	FRANCHE-COMTE	10	3,2
B,NL	MIDDENGEBIED	24	11,6
B,NL	SCHELDEMOND	9	4,1
D,NL,B	EUREGIO MEUSE-RHIN	50	23,5
D,NL	EMS-DOLLARD	33	13,1
D,NL	RHIN-WAAD	7	3,5
D,NL	REGIO RHIN-MEUSE NORD	7	3,5
D,NL	EUREGIO (RHIN-EMS- IJSEL)	26	11
DK,D	DANEMARK-ALLEMAGNE	12	5,8
DK	BORNHOLM	7	2,1
IT	ITALIE-SLOVENIE	5	2,4
IT	ITALIE-AUTRICHE	19	4,5
IT	ITALIE-SUISSE	41	9,4
D	BAVIERE	37	15,4
D	BADEN-WURTEMBERG	5	2,4
D, L	ALLEMAGNE- LUXEMBOURG	9	4,6
TOTAL		1775	1032,2



